# VISIÓN DE PAÍS

11 propuestas para reconducir el Estado

Jorge Dulon, coordinador



### 11 propuestas para reconducir el Estado



#### Visión de país 11 propuestas para reconducir el Estado

Primera edición: septiembre 2019

Coordinador: Jorge Dulon

Autores:

Carlos Hugo Molina

Cecilia Requena

Geraldine Vélez

Gustavo Pedraza

Ilya Fortún

Iván Finot

Jorge Dulon

José Antonio Quiroga

Juan Pablo Marca

Mauricio Medinaceli

Mónica Bayá

Roger Cortez

D.L. 4-1-2337-19

ISBN: 978-99974-0-923-2

Edición: Paz Mendivil

Diseño de tapa y diagramación: Juan Francisco Taborga

Impresión: Grupo Impresor S.R.L.

La Paz, Bolivia

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). La FES no necesariamente comparte las opiniones vertidas en los diferentes artículos que la conforman.

## ÍNDICE

Prólogo

Luis Revilla Herrero	7
I. ÁREA INSTITUCIONAL	
Estado, constitución y proyecto nacional  *Roger Cortez	3
La corrupción en Bolivia: un sistema que no previene, no controla ni detecta  Jorge Dulon9	3
La alternativa federal para Bolivia. Ideas para el debate  Gustavo Pedraza y Juan Pablo Marca11	3
Transición democrática y reforma estatal. Del Estado plurinacional al Estado social y democrático de derecho  José Antonio Quiroga	3

#### II. ÁREA SOCIAL

Derechos humanos: avances y desafíos
Mónica Bayá191
El futuro posible. Una visión ciudadana del país de nuestros hijos
Ilya Fortún207
Sistema de represas Chepete–El Bala:
insumos para un posicionamiento político
Cecilia Requena219
La transversalidad e intersectorialidad de la agenda feminista
Geraldine Vélez255
III. ÁREA ECONÓMICA
Balance sobre los contratos mineros y el derecho de consulta previa, libre e informada
Carlos Hugo Molina271
Hacia un nuevo modelo económico para Bolivia
Iván Finot285
Breve análisis del sector hidrocarburos en Bolivia con énfasis en el
complejo petroquímico de amoniaco y urea
Mauricio Medinaceli321
Sobre los autores 395

#### **PRÓLOGO**

Con mucho entusiasmo y con gran alegría, nuestra organización política Soberanía y Libertad Sol.bo presenta el libro *Visión de país, 11 propuestas para reconducir el Estado*. Esta publicación surge con la perspectiva de hacer política de manera distinta, aspecto que en Sol.bo hemos considerado importante durante nuestra (todavía) corta vida. Creemos que nuestros dirigentes, militantes y simpatizantes, deben estar debidamente capacitados y formados. En ese sentido, consideramos que Sol.bo debe promover el desarrollo de insumos para el debate mediante dos elementos fundamentales: la recuperación de la memoria histórica y el análisis de coyuntura como herramientas imprescindibles para enfrentar la historia desde el pensamiento y, a partir de ello, hacer política responsablemente.

En nuestro país son pocos los espacios donde el análisis empírico de la actualidad es asumido en la construcción positiva de la historia. Creemos que la recuperación de la memoria y el análisis histórico *per se* son importantes ya que nos ayudan a reflexionar y dar cuenta de la situación actual, entendiéndola como parte de un largo proceso e identificando con mayor facilidad los problemas históricos que enfrentamos para, así, tomar mejores decisiones: ¿estamos respondiendo a las exigencias que el propio contexto nos propone?

Si deseamos darle un sentido político al análisis, pensar en la inmediatez de los acontecimientos políticos nos pone en la encrucijada de asumir la problemática política empírica, actores, situaciones, políticas públicas, entre otras, y comprender sus implicaciones históricas. Desde Sol.bo, tenemos la certeza de que este tipo de análisis debe realizarse desde distintos enfoques, ya que se enriquecen las discusiones y cualifica la participación política y ciudadana, lo que contribuye –al mismo tiempo– a mejorar la propuesta y la construcción colectiva de políticas públicas locales y nacionales enmarcadas en los desafíos que el país tendrá en el futuro.

En esa perspectiva, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), en el marco de su programa de apoyo a organizaciones políticas, y gracias a la iniciativa de Sol.bo, tomó la valiente decisión de apoyar el desarrollo de conversatorios que se plantearon el objetivo de pensar los retos del presente a partir de las potencialidades que presenta nuestro contexto y la factibilidad de llevar adelante las aspiraciones de transformación que se plantean distintos sectores de la sociedad. Es así que decidimos, a partir de la realidad concreta y coyuntural, cuestionarnos sobre el sentido del proceso histórico y, a través del análisis de coyuntura, establecer las distintas posibilidades que se presentan en diferentes situaciones como escenarios posibles y factibles en el marco de la construcción de un proyecto político emergente.

Siendo consecuentes con la perspectiva de recuperación de memoria –pensando también en nuestras futuras generaciones–, consideramos necesario documentar estos eventos llevados a cabo desde el año 2016 hasta el 2018. Esto para tener marcas referenciales y establecer un análisis de más largo plazo al finalizar el proceso de conversatorios, obteniendo insumos teóricos para el análisis del proceso político, económico y social boliviano en general, y para contribuir al desarrollo de la construcción de una propuesta programática responsable que cumpla con las expectativas de los habitantes de nuestro país.

Durante tres años se realizaron treinta conversatorios siguiendo una metodología única que estableció la definición de temas estratégicos de coyuntura vinculados a la problemática nacional. A partir de la definición de temas, se invitó a especialistas en distintas temáticas con enfoques distintos y que no necesariamente compartían visiones comunes a nuestra organización, ni eran militantes de Sol.bo. Agradecemos a todos ellos, quienes aceptaron nuestra invitación para elaborar un documento que tradujera los principales tópicos propuestos en el marco de las temáticas de su especialidad. Estamos conscientes de que en la coyuntura actual no es fácil para un especialista aceptar la invitación de una organización política opositora para realizar un trabajo de debate con su militancia ya que este podría generarle problemas de índole política.

De los treinta trabajos realizados, se hizo una primera selección de once documentos que respondían a una línea editorial vinculada a las propuestas y temáticas urgentes y necesarias para la propuesta programática que requiere el país. En ese sentido, esta publicación delimitó tres áreas temáticas. El área institucional que incorpora los textos de Roger Cortez, "Estado, Constitución y proyecto nacional"; Jorge Dulon, "La corrupción en Bolivia: un sistema que no previene, no controla ni detecta"; Gustavo Pedraza y Juan Pablo Marca "La alternativa federal para una nueva reforma del Estado, ideas para el debate"; y el de José Antonio Quiroga "Fin del ciclo estatal plurinacional y transición hacia un Estado social y democrá-

tico de derecho". La segunda parte aborda el análisis desde el área social y toma en cuenta los textos de Mónica Bayá, "Derechos humanos: avances y desafíos"; Ilya Fortun, "El futuro posible, una visión ciudadana del país de nuestros hijos"; Cecilia Requena, "Sistema de represas Chepete-El Bala, bases para un posicionamiento político"; y el de Geraldine Vélez, "La transversalidad y intersectorialidad de la agenda feminista". Finalmente, el área económica contempla los textos de Carlos Hugo Molina, "La migración, descentralización, las ciudades y los retos de la democracia"; Iván Finot, "Hacia un nuevo modelo económico para Bolivia" y el de Mauricio Medinaceli, "Breve análisis del sector hidrocarburos en Bolivia con énfasis en el complejo petroquímico de amoniaco y urea".

Reconocemos la valía de todos los aportes realizados por los especialistas en estos tres años. Agradecemos especialmente a la fundación Friedrich Ebert Stiftung por el apoyo decidido en todo este proceso, el cual demuestra que todavía existen instancias en Bolivia que creen en el desarrollo democrático desde la pluralidad de ideas para ir construyendo un país cada día mejor.

Luis Revilla Herrero Secretario general Soberanía y Libertad

## I. ÁREA INSTITUCIONAL



# ESTADO, CONSTITUCIÓN Y PROYECTO NACIONAL

Roger Cortéz

#### Planteando el problema

La posibilidad de un cambio de gobierno a partir del viraje que introduce el resultado del referendo constitucional de 2016 abre una ventana para examinar las transformaciones realmente ocurridas. Como por ejemplo aquellas pendientes de realización y aquellas completamente truncadas que contemplaba la reforma económica y estatal, ensayaas bajo del denominativo de "proceso de cambio" o "revolución democrática y cultural" durante los trece últimos años.

Este trabajo parte del supuesto de que el esfuerzo social condensado en el proceso constituyente que sentó las bases para el surgimiento del régimen del Movimiento al Socialismo (MAS) representa el mayor nivel de acumulación histórica alcanzado colectivamente –en términos de conciencia y de construcción de un sentido común anticolonial, autonomista y libertario– para definir un proyecto nacional propio, pese a la deserción de quienes conquistaron la confianza de la mayoría para cumplir esta tarea.

En una fase en la que la mayoría social se escinde de la que fuera su dirección política, existe el riesgo de que la mencionada acumulación termine por agotarse si se limita a buscar, exclusivamente, un horizonte de "reconquista de la democracia", dejando de lado las metas mayores que se habría propuesto en su inicio.

Estas aspiraciones y objetivos se han ido difuminando detrás de la hojarasca y del ruido que ha ocasionado la temprana y aparatosa decadencia del régimen, acompañada por la esterilidad de su oposición partidista, incapaz, hasta ahora, de lograr una sola victoria que vaya más allá de la disputa de parcelas institucionales, ya que lo máximo que ha obtenido en catorce años es alguna mínima enmienda del curso impuesto por quienes han capturado el manejo del aparato estatal.

La resistencia real que ha enfrentado el régimen ha nacido de la acción ciudadana espontánea y de movimientos sociales que, pese a sus inmensas desventajas frente al aplastante poder del estado, han conseguido frenar o demorar algunas de las más nocivas embestidas de la política oficial.¹ Aquí se sostiene que dicha energía colectiva espontánea es la mayor fuerza y reserva para redescubrir, renovar y recuperar los objetivos del proceso social que han marcado huella en la Constitución vigente que, así, se convierte en una referencia ineludible para avanzar.²

Por ello, la recuperación de libertades, derechos y garantías conculcadas es inseparable de hacer retroceder la pobreza y la desigualdad duraderamente de la edificación de un modelo de desarrollo que nos reconcilie con la naturaleza y resista el curso letal del cambio climático, rescatando las visiones y aportes propios y originales de los pueblos y los sujetos sociales que conformamos la nación boliviana.

Segmentar estas tareas, separarlas de los esfuerzos desplegados hasta ahora, a título de primero atender una *contradicción fundamental*, terminará por empeorar y agravar todos los problemas y contradicciones, bloqueando la posibilidad de un renacimiento de nuestra sociedad y sumergiéndonos en la desmoralización que trae el fracaso de una burocrática refundación fallida y el estatismo corporativista que alcanzó a construir.

<sup>1</sup> Las mayores expresiones de esa capacidad social son el aborto del *gasolinazo*; la ley de intangibilidad del TIPNIS que impuso la VIII marcha indígena; las mayoritarias votaciones de rechazo y desconocimiento de los candidatos oficialistas en las dos elecciones judiciales; el voto democrático contra la reelección indefinida en el referendo de 2016; la renuncia oficial a construir un reactor nuclear; la abrogación del Código Penal. Los partidos opositores se adhirieron a estas manifestaciones o a los movimientos sociales que las encarnaron, pero nunca las prepararon, organizaron, condujeron, desarrollaron, ni las articularon como parte de un proyecto alternativo al gubernamental.

<sup>2</sup> Los límites de la espontaneidad son muy claros y definidos y son fácilmente verificables al comprobar, por ejemplo, la impotencia ciudadana frente a múltiples y constantes abusos, cometidos por personeros estatales y otros; o la incapacidad para rescatar instituciones como sindicatos, cooperativas de servicios, clubes deportivos y otras que son capturadas por mini o microoligarquías que las secuestran para su beneficio.

#### El proceso constituyente

El ascenso del Instrumento para la Soberanía de los Pueblos, el Movimiento al Socialismo (IPSP/MAS), se distingue nítidamente de cualquier otro cambio de gobierno ocurrido precedentemente. Condensa fuerzas y aspiraciones sociales recientes, así como algunas de larga data, que había dejado pendiente la revolución nacional de mediados del siglo xx y otros avances sociales que se lograron hasta finales de siglo.

La importancia del proceso constituyente que permitió el cambio de régimen en 2006, permite inscribir este último como parte de un tercer ciclo estatal constitutivo<sup>3</sup> de nuestra historia, junto a la autodeterminación de 1825 y la revolución de 1952. Ahora bien, este ensayo indaga en la siguiente cuestión: ¿cuánto ha conseguido este régimen cristalizar sus fines y propósitos, y tiene posibilidades de prosperar después de las graves frustraciones que ha sufrido?

En su fase terminal, el segundo ciclo estatal desembocó en la consolidación de un bloque dominante empresarial, estructurado en torno a la hegemonía de la gran minería, los agroexportadores y la banca que son, aun hoy, los grupos más concentrados y transnacionalizados de nuestra economía.

La crisis estatal, iniciada en 1997, demuestra simultáneamente la incompetencia de estos sectores para seguir conduciendo al país, en una fase histórica caracterizada por la apertura de un espacio excepcional para la realización de las demandas de indígenas y campesinos, en primer lugar, acompañados de una amplia constelación de fracciones de clase media urbana.

La extenuación política del bloque dominante *neoliberal* estuvo acompañada por el vaciamiento de la potencia y atractivo de sus principales componentes discursivos (eficientismo, competencia a ultranza, privatización, desregulación, gobierno de especialistas) y también, aunque no en con la misma intensidad, de una parte importante de la panoplia liberal clásica (estado de derecho, imposibilidad de pensar la democracia sin partidos, alternabilidad partidista).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Se llama aquí "ciclo estatal constitutivo" a cada período histórico caracterizado por la sustitución de un bloque de poder por otro. Cuando ocurre este cambio se modifica el tipo de Estado, pero no necesariamente la forma de este, que está definida por el predominio de un modo productivo dentro de una formación social. En las *bases y fuentes* adjuntas se puede revisar más ampliamente la nomenclatura usada sobre ciclos constitutivos, sujetos y procesos constituyentes.

<sup>4</sup> Probablemente sea más preciso hablar del liberalismo económico contemporáneo con-

El proceso constituyente que arranca con la marcha indígena de 1990 (denominada "por el territorio y la dignidad") se ensambla y toma cuerpo con las demandas urbanas de "recuperación de nuestros recursos naturales" y de reforma política (desmonopolización de la representación política, referendo y Asamblea Constituyente). La potencia social de estas demandas halla eco en algunos partidos minoritarios,<sup>5</sup> mientras que entre los que concentran la mayor parte del voto, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), abiertamente, y ADN y MIR, solapadamente, se ubican en una oposición de rechazo estratégico, focalizada en resistir la convocatoria a una Asamblea Constituyente.<sup>6</sup>

El carácter y el contenido de las aspiraciones sociales que se van agregando tras lo que puede llamarse una reforma social y política integral, se decantaron en el lapso que va desde los Diálogos Nacionales (1997, 2000 y 2003) hasta la elección de asambleístas en 2006 y durante el cual se desenvolvió la crisis de Estado. Los diálogos se extendieron inclusive hasta 2004 y estuvieron convocados por el Poder Ejecutivo. Su desarrollo llegó a superponerse con las mesas del Foro Jubileo (año 2000), patrocinadas y llevadas adelante por la Iglesia católica con el propósito inicial de discutir el uso de los recursos condonados de la deuda externa (iniciativa HIPC), pero que terminaron convertidos en un escenario de deliberación popular sobre los problemas principales del país.

La consideración, análisis y debate de estas cuestiones tiene un primer impacto en la reforma constitucional de 2004, en la que de manera forzada se impidió la inclusión de la Asamblea Constituyente (AC) como un mecanismo de reforma completa de la Constitución Política del Estado (CPE). Como este último punto, varios otros se escamotean y postergan a través de acciones con un alto contenido de violencia simbólica, como el "asalto" emenerrista al Congreso en 2002, con el expreso propósito de bloquear la inclusión de la AC en el texto de ley de necesidad de reforma

trapuesto al liberalismo político, siguiendo la categorización de Duverger M. sobre este tema, porque en Bolivia se ha abusado del uso del término "neoliberalismo" con un sentido peyorativo y de adjetivación antes que como una categoría política, lo mismo que ahora se hace con el término "populismo" y derivados (MacKen Ryan, 2016).

<sup>5</sup> CONDEPA, UCS, NFR y parte de fracciones de izquierda (inicialmente no el MSM), mientras que el MIR trata de hacer digerible una fórmula, supuestamente equidistante ("Congreso constituyente") que, en los hechos lo ubica como parte del núcleo político que resistió al proceso constituyente.

<sup>6</sup> Tomará la posta de este rechazo la alianza cívico—empresarial (posteriormente engrosada con la participación de prefectos departamentales) con tal empeño que podríamos caracterizar ese momento –si nos prestamos frases de nuestros vecinos argentinos—como la contradicción entre lo constituyente vs lo destituyente.

que debía aprobar el Congreso "saliente", cuya vigencia caducaba con el cambio de Gobierno.

Si cabe resumir de la manera más apretada posible el contenido de los objetivos que se fueron perfilando en los debates públicos de esta fase constituyente, incluyendo, entre ellos, los expresados por las diversas formas de movilización y protesta,<sup>7</sup> en cuanto al contenido de emergentes movimientos sociales, se pueden mencionar tres cuestiones principales:

- Económica, cuyo contenido sustancial es una demanda de transformación productiva y un nuevo modelo de desarrollo que posibiliten la generación, acumulación y distribución de excedentes de manera sustantivamente distinta a las vigentes.
- 2. Una reforma estatal que democratice, genuina y profundamente, el poder político, abriendo las puertas a los sectores sociales mayoritarios –campesinos e indígenas en primer término– que habían quedado rezagados, cuando no soslayados, de la democratización abierta con la revolución de 1952.
- 3. Una reforma intelectual y moral, que se alinea tras la denuncia y el enfrentamiento del colonialismo, el racismo y la discriminación que se ensañan con indígenas, mujeres y campesinos y que requiere ampliarse al desmontaje de las pulsiones raigales autoritarias, corporativistas, caudillistas, patriarcales y machistas que impregnan nuestras relaciones sociales cotidianas, las de la *cultura política* y las que priman entre sociedad y estado.

#### Una constitución huérfana

El IPSP/MAS se hizo cargo del gobierno sin un proyecto acabado de cómo encarar y satisfacer el mandato social que había recibido. Su propuesta mostraba mayor desarrollo y fortaleza en el aspecto económico, tras la

<sup>7</sup> Uno que no figura entre esas demandas es la nacionalización del petróleo, que no era parte, originalmente, de lo que pasó a llamarse "agenda de octubre". Su aparición en la escena política y el debate público se relaciona con el intenso temor que experimentaba el plantel del gobierno de Mesa G., por la posibilidad de que el tema apareciese como cuestión del referendo del gas. El intento que ese Gobierno por exorcizar los efectos que tendría una nacionalización que termina por popularizar el término, en un momento en que la posición más radical –la del IPSP/MAS— se enfocaba en demandar un reparto 50/50 de las regalías petroleras. La palabra nacionalización, empleada peyorativamente en la propaganda gubernamental, durante la campaña del referendo sobre el gas de petróleo (un semestre después de octubre de 2003), empieza a reaparecer en la escena política. De allá en adelante, dirigentes sindicales y políticos empiezan a mencionarla como supuesto componente de la agenda octubre.

fórmula de *recuperación de los recursos naturales* (principal y casi exclusivamente los no–renovables) y redistribución del excedente. Mientras que el enfoque predominante para la reforma política se resumía dentro de los diez puntos del decálogo que se había publicado como plataforma para elegir a sus representantes ante la AC.

De la prolongada y tortuosa historia de las deliberaciones de la Asamblea, probablemente muy poco se ha fijado en la memoria de la ciudadanía, porque los medios de difusión masiva cumplieron uno de sus más pobres desempeños, concentrándose en informar de la manera más banal y anecdótica los enfrentamientos partidistas, algunos resonantes hechos que prueban cuan arraigado e intacto se mantiene el racismo en nuestra sociedad, pero desentendiéndose completamente de los intensos y prolongados debates en las comisiones y las plenarias.

El mas contribuyó generosamente a fomentar la imagen frívola y falsa que transmitían las noticias, al concentrarse en mantener una relación vertical entre el Ejecutivo y los asambleístas que llegaron a la Asamblea bajo su sigla, imponiendo sus criterios y coartando el libre flujo del debate.<sup>8</sup>

La enorme mayoría de los asambleístas opositores actuaron de manera igualmente sectaria y subordinada a las directivas de sus partidos, empeñados en deslegitimar la Asamblea y bloquear su desarrollo. La extensa recopilación de las actas de debate de comisiones y plenarias, recogida en una publicación de la Vicepresidencia, que abarca varios tomos, demuestra el sesgo de las informaciones y noticias que se difundieron sobre este desarrollo.

Sobre esas dificultades se cimentaron los acuerdos con la oposición, que evidentemente representan el "acuerdo social" que reclaman los impugnadores de la CPE vigente, plasmados en el texto aprobado en el Congreso.

La exploración del texto constitucional finalmente aprobado en 2009, en referendo constitucional y con el respaldo del 61,4 % de los votan-

<sup>8</sup> La que se impuso en la escena noticiosa es, con toda probabilidad, la de un desordenado zafarrancho, carente de propuestas y perspectivas, donde lo único que importaba era el ajuste de cuentas entre partidos y el sentido revanchista de una bancada oficial, compuesta, principalmente, por campesinos e indígenas. Esta representación pública se acompañó de intensos mensajes, fuera de cámara y micrófonos, que caracterizaban a la "Constitución del MAS" como un engendro importado en su totalidad por medio de agentes venezolanos, cubanos y españoles. El sectarismo del MAS, que impuso a todos sus aliados a aparecer bajo su sigla, es lo que impidió que juntos lograsen sumar dos tercios o más, ya que con el sistema de distribución de banca "danés", aplicado exclusivamente en la elección para la AC, si los aliados iban bajo su propia sigla (el MSM por ejemplo), el número de asambleístas oficialistas y sus afines hubiese sobrepasado los 2/3.

tes,<sup>9</sup> permite verificar que contempla las principales inquietudes, anhelos y aspiraciones de una robusta mayoría nacional. Eso no lo exime de una abundante colección de contradicciones, incongruencias, nudos conceptuales que dificultan, cuando no inviabilizan, el cumplimiento de algunos de sus mandatos, como la enredada estructura de cinco niveles autonómicos equipotentes, como uno de los ejemplos más conocidos.

Algunos avances importantes, como la definición de que "los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano" (art. 349), se desvirtúan casi de inmediato al establecerse más adelante que el Estado (no propietario) "ejerce la propiedad en representación del pueblo".

Esto, pese a la apasionada defensa, en el seno de la Asamblea, de la posición que impulsaba el abandono de dicha atribución del Estado y que fue la que se impuso en los enunciados generales de la Constitución, para hurtarse, después, en los capítulos particulares (hidrocarburos, minería, bosques, etc.). Su origen nace de la profunda desconfianza social, que deja la experiencia sobre la manera corrupta, prebendal y expropiatoria que ejerce la burocracia –o la burguesía burocrática como pasó durante la revolución del 52 y ahora en el proceso de cambio– en la administración de los recursos naturales y los bienes comunes.

Tal administración, ha terminado invariablemente en la exención de toda rendición de cuentas, e impune frente a los abusos y arbitrariedades en las que invariablemente incurren los administradores, independientemente de la ideología a la que se adscriban. Cuando además de simples administradores, los agentes estatales actúan en calidad de propietarios, los abusos se extienden y profundizan.

Los movimientos populares llegaron a entender, a través de las experiencias vividas, que la maquinaria estatal no trabaja de manera neutra y que quienes la controlan tienden a ejercitar prácticas patrimonialistas, que consiguen derivar una parte más o menos sustancial de los recursos públicos hacia arcas privadas.

El mérito principal de la CPE vigente es que recoge la necesidad de modificar la estructura estatal desde una mirada y experiencia anticolonial y descolonizadora, que es la de los pueblos que experimentaron la

<sup>9</sup> El 85 % de los electores se pronunció positivamente en el mismo referendo (pregunta complementaria) por limitar a 5.000 hectáreas la mayor extensión de una propiedad agraria, lo que posiblemente expresa el nivel de disponibilidad y apertura de la sociedad a encarar cambios trascendentales. Los 24 puntos de diferencia serían así una representación aritmética de las fallas sectarias en las que incurría el MAS.

opresión de esa maquinaria, creada y pensada en función de realidades y sujetos esencialmente ajenos, sirvió para oprimirlos y mantenerlos alejados de sus posiciones de mando.

A partir de tal interpretación, puede señalarse que los avances más significativos que abarca el texto constitucional son:

- Identificar la pluralidad (económica, política, cultural) como característica central de una sociedad compuesta por un mosaico de sujetos sociales minoritarios (clases, etnias, pueblos) que, para coexistir y realizarse armoniosamente, requiere ineludiblemente de un código de tolerancia (interculturalidad) que reconozca y saque partido de su diversidad, para enfrentar y superar la prolongada historia de colonialismo, racismo y discriminación.
- Establecer que la obtención de los medios de vida humana (economía) han de respetar la naturaleza y basarse en un equilibrio con ella.
- Definir que la construcción de un Estado social de derecho se basa y vincula en las experiencias y prácticas democráticas de los pueblos y comunidades que conforman nuestra sociedad, en su historia concreta de resistencia a múltiples tipos de opresión, en particular la colonialista, que opera imponiendo que el dominado se vea y entienda a si mismo, con los ojos y valores de quien lo domina.
- Reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, su autonomía y autogobierno, que pueden llegar a ser la referencia concreta más importante para un nuevo diseño estatal a largo plazo y que complementan la inclusión de derechos y garantías individuales de última generación.
- Definir la descentralización y las autonomías¹0 como paso de avance democrático para afirmar y expandir las prácticas democráticas representativas, descentralizadoras, participativas, directas y comunitarias.

<sup>10</sup> Lo autonómico en tanto independiente del poder estatal. En cuanto a autonomías territoriales, en las bases y fuentes se desarrolla la idea de por qué las autonomías indígenas constituyen la matriz de la que se originaron las demás, bajo el entendido de que las autonomías indígenas que hasta ahora han conseguido cumplir el farragoso trámite impuesto por la Ley de Autonomías son apenas una versión de autonomía municipal. La lucha de los pueblos del TIPNIS, y otras similares, son la expresión real y legítima de las autonomías que manda reconocer la Constitución.

• Instituir la participación y el control social como espacios sociales que permiten, tanto a instancias corporativas como a individuos, tomar iniciativas, canalizar propuestas, intervenir en el diseño de políticas públicas, exigir y lograr una transparencia informativa plena de la gestión pública y una rendición de cuentas que permita identificar la responsabilidad de los personeros de Estado y, en general, de cualquier representante público; aplicando las consecuencias que importa la transgresión de los derechos y obligaciones de los investidos de autoridad.

Sus mayores problemas y contradicciones se fundan en la artificiosa definición de la trilogía indígena-originario-campesina como una unidad, que definiría a un sujeto histórico cuando, en los hechos, las contradicciones entre lo campesino y lo indígena -originadas, impulsadas y magnificadas muchas veces por la acción gubernamental- se han convertido en la primera gran fisura social que ha paralizado el proceso real de transformaciones. En la misma vertiente, se anota el categorizar como "naciones" al conjunto de pueblos indígenas y, en algunos casos, a comunidades etnolingüísticas que enfrentan un avanzado proceso de extinción. No son menores los problemas que acarrea el incremento de la acumulación y concentración de poder que alientan algunas disposiciones constitucionales y que van exactamente a contramano del mandato social que demanda ampliación y afirmación de la presencia estatal, pero acompañada de mecanismos de participación y control social, reducido ahora a su mínima expresión en los hechos y por medio de la legislación reglamentaria.

Lo que aquí se identifica como el *núcleo duro* de la reforma constitucional de 2009 representa la síntesis más comprimida de las reivindicaciones de un proceso constituyente caracterizado por una intensa y prolongada participación, por debates y deliberación sostenidos en varios años, por las consultas y filtros democráticos más amplios y exigentes que se hayan aplicado a la aprobación de cualquier Constitución previa en la historia boliviana.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> La persistente afirmación de que la CPE fue impuesta y no representa un acuerdo social, simplemente escamotea el hecho de que el texto llevado a la consulta del referendo constitucional fue negociado y revisado por el Parlamento e incluyó unas 149 modificaciones. La queja sobre una falta de consenso o acuerdo apenas esconde el deseo de volver a imponer el criterio de como tendría que haber sido la Constitución según el exclusivo, docto y señorial criterio de quienes formulan esta crítica.

La Constitución vigente expresa una mezcla eclética, contradictoria y dinámica de diversas influencias, entre las que cuentan demandas populares, concepciones políticas diversas, visiones nacidas de otras experiencias históricas como la ecuatoriana, la catalana; la influencia de ONG, de la cooperación internacional y múltiples otras.

Antes de cumplirse diez años de su aprobación, el MAS ha demostrado que su máximo compromiso con la Constitución nunca fue más allá de haber posibilitado la convocatoria de la Asamblea y su aprobación. Sus aportes, estrictamente propios y originales, como colectivo político, han quedado reducidos a una dimensión estrictamente simbólica, excepto los que se refieren a magnificar la centralización y concentración de poder, en cuya aplicación ha sido monolíticamente consecuente.

Sin embargo, para la mayoría de los grupos opositores –partidarios y no partidarios– la CPE sigue tachada de masista y ninguno asume su consecuente defensa. Ninguna estructura política –partidaria o no– reivindica, hasta ahora, la necesidad de hacer de su defensa el punto central de una consecuente oposición democrática al régimen y, mucho menos, de preservar su núcleo para mantener una conexión viva con la experiencia concreta de indígenas, campesinos y los amplios sectores urbanos que conforman la mayoría apabullante de nuestra sociedad.

La defensa principista de la CPE es, además, una herramienta irrenunciable para sortear los intensos esfuerzos que hacen los grupos que intentan volver al monopolizar el control del que fueron despojados desde 2005, pues no colma sus expectativas el haber recuperado el acceso privilegiado que tienen ahora, gracias a sus acuerdos y convergencia estratégica con la cúpula gobernante masista. Estos sectores que mantienen un acuerdo de fondo con el proyecto socioeconómico expresado en la Agenda 2025 del MAS (también denominada más pomposa y equívocamente "patriótica") se sienten tentados, sin embargo, de recuperar una supremacía estatal, si consiguen, como primer paso, que las demandas sociales se reduzcan a "recuperar la democracia" y no a defender la Constitución, con la que mantienen discrepancias de fondo.

#### El camino realmente recorrido

Si se emplea lo planteado en la página dos de este documento, sobre las metas y expectativas que dinamizaron la participación de la sociedad en el proceso constituyente puede verificarse que los avances económicos se han concentrado en:

- Disminución de índices de pobreza y desigualdad.
- Incremento de la participación estatal en la renta petrolera.
- Preservación de un cierto grado de estabilidad económica y financiera que influye positivamente en la preservación de capacidad de compra de salarios y otros ingresos populares.
- Ampliación de infraestructura productiva, principalmente en carreteras, plantas industrializadoras (petroquímica y de secado de gas), de tratamiento de sales en Uyuni y plantas generadoras de electricidad (hidroeléctricas y térmicas).

La limitación de estos logros radica, por un lado, en que los beneficios que efectivamente llegan al conjunto de la sociedad representan una porción menor a la de los elevados ingresos que ha concentrado el Estado durante estos 13 años gracias al salto del valor de nuestras exportaciones y a la creciente presión tributaria.

Enrique Velasco Reckling (2019), identifica con datos oficiales, cómo el incremento tangible y en términos absolutos del consumo de los hogares representa de 2005 a 2015, sin embargo, un retroceso de al menos dos puntos del PIB, en comparación con la década previa. La experiencia cotidiana de las personas difícilmente capta esta pérdida, porque tampoco percibe a cabalidad la magnitud del incremento de los recursos que dispusieron los gobernantes.

En segundo lugar, estos avances tienen una consistencia tan frágil (marcada esencialmente por la variabilidad de precios de los *commodities*) que están altamente expuestos a estancarse o revertirse. Y, por otro lado, en que se han obtenido con un costo demasiado elevado, debido al desperdicio de recursos, imputable a una elevada ineficiencia administrativa y una enorme corrupción. Esta situación, ya de por sí volátil y riesgosa, se tornará agobiante para el país cuanto más avance la ejecución del programa para la reelección indefinida, conocido como "Agenda Patriótica 2025".

El masivo endeudamiento que nos encadena al rebrote y afianzamiento de nuestra dependencia y subordinación económica y política, en primer lugar; la acelerada liquidación de fuentes de vida, consecuencia de los planes de ampliación de la frontera agrícola y la construcción de megahidroeléctricas, en segundo lugar; y la reiteración de proyectos fallidos industrializadores, en tercer lugar, apuntan a preservar e incrementar nuestro rezago y a imponernos obligaciones y

restricciones económicas inaceptables. Inclusive antes de que se materialicen estas amenazas, los serios problemas que suponen el crecimiento del déficit, la lenta evolución de las exportaciones frente a las importaciones, la ampulosidad de la plantilla de supernumerarios en la burocracia estatal, nacional y subnacional, el incremento de la brecha entre la producción de bienes básicos (incluyendo alimentos) y su consumo, nos ponen frente a la amenaza de serios problemas y el retorno de políticas de shock.

Posiblemente, mayor importancia que las realizaciones económicas gubernamentales tiene el hecho de que en los primeros años de su vigencia han terminado de visibilizarse el enorme peso y costo del racismo y discriminación que pautan nuestra vida en sociedad. Sin embargo, la legislación aprobada para atacar estos males exhibe deficiencias mayores y en poco contribuye a combatirlos, como lo enseña la sostenida violencia y acoso que enfrentan los pueblos indígenas, las mujeres o los menores.

La reforma estatal, después de congelar avances en materia de descentralización, autonomías, participación y control social, ha ingresado en una franca fase regresiva en materia democrática, con el recorte y atropello de libertades, derechos y garantías, tanto individuales como colectivos, hasta llegar al desconocimiento de la soberanía popular y un metódico atropello de la CPE.

Como contrapeso a estos retrocesos, se encuentra evidencia de un proceso de empoderamiento de sectores campesinos, principalmente, y también de grupos urbanos de migrantes, que se han familiarizado con una constante y múltiple prédica de que tienen derechos y de que su cumplimiento puede y debe ser exigido. Este aprendizaje democrático se ha ejercitado a escala individual y grupal y tiene efectos –presentes y prospectivos– en el incremento de una conciencia democrática y participativa entre ellos. La mayor limitación de esta experiencia es que el esquema corporativo en que se sustenta el régimen ha permeado, cooptado y corrompido a gran parte de la dirigencia de las mayores organizaciones sociales, enfrentando y castigando su autonomía para convertirlas en manipulables apéndices del poder.

#### Ofertas, proyectos y programas

El MAS es el único partido que ha abierto sus cartas en lo referido a su oferta programática de largo plazo. Esta puede resumirse en el mantenimiento e intensificación del modelo desarrollista y depredador preva-

leciente en materia económica y fortalecimiento del estatismo corporativista, en materia política. La evidencia empírica deja establecido que dicho patrón político conlleva el continuo retroceso democrático y el envilecimiento de las relaciones entre sociedad y Estado.

Es posible conocer la versión más descarnada y ambiciosa sobre el tipo de Estado que debería resultar de la "evolución" del actual, de acuerdo a las ambiciones más profundas del MAS, gracias a la difusión de un documento elaborado por un no-militante de este partido, quien expresa, de manera abierta e hilvanada, lo que sugieren fragmentariamente voceros como el vice, el ministro de Defensa, el propio presidente y dirigentes de las organizaciones sociales alineadas con el régimen. He aquí un fragmento:

Con la sentencia del TCP, lo que se vislumbra es el establecimiento de un nuevo sistema político. No la muerte de la democracia o su desfallecimiento, como mencionan la mayoría de los analistas y políticos opositores, pero sí el deceso del multipartidismo [...].

Asistimos al funeral de un modelo democrático para iniciar otro [...]. En el mejor de los casos, para una concepción liberal y pluralista [...] la edificación de un sistema bipartidista [;] y, en el peor, un sistema de partido hegemónico y, a la larga, de partido único. El cambio político provocado no es menor ya que de ahora en adelante solo habrá dos posibilidades para pensar la calidad y el modelo de la democracia.

La primera, quizás la más viable, es la configuración de un sistema donde el MAS deviene en el partido hegemónico. Ello garantizaría la continuidad del "proceso de cambio" a través del desplazamiento del "instrumento político" –todavía en manos de sectores, grupos y estructuras corporativas— a partido del Estado, semejante al PRI mexicano, para gobernar de manera continua [y por] varias décadas. La diferencia [respecto al] PRI mexicano sería que este proceso de asentamiento del "proceso de cambio" y del MAS en Estado, girará bajo la egida de un solo líder [...]. Los determinantes políticos están dados: la sentencia constitucional del 28 de noviembre fue la apertura de la primera puerta, y lograr 2/3 en las elecciones nacionales del 2019 será la segunda. De ahí para adelante, todo estará en sus manos y en su cancha.

La segunda, quizás la más inviable dada la cultura política en la que nos movemos, es la configuración de un sistema bipartidista competitivo en la que las decisiones, y el propio ejercicio del poder, sean resultado de la gestión política de constantes tensiones y juegos de equilibrios. Modelo deseable para el pluralismo y la democracia, ya que no todo descansa en la voluntad de una per-

sona o una sola fuerza política, sino en la posibilidad del disenso, la competencia, el recambio y la alternancia. Para ello, se requiere que la oposición partidaria se congregue en una sola fuerza y se proponga, de manera sería y factible, no vencer y derrotar a Evo Morales y al mas de manera definitiva, pero sí, al menos, frenar la maquinaria gubernamental y voluntad hegemónica del mas y Evo Morales [al querer] lograr el control absoluto del poder político.

La anterior interpretación puede considerarse una expresión de deseos cada vez más distantes de la evolución de las tendencias centrales de la coyuntura. Pero, como quiera que se la vea, tiene el valor de aportar luz sobre la dirección última de la estrategia masista.

Por su lado, las fuerzas opositoras, no solo partidistas, concentran sus críticas en el plano democrático y plantean una oferta bien sea de recuperación o de edificación del Estado de derecho, con una amplitud, generosidad y sinceridad variables de acuerdo a los orígenes, tradiciones y cultura política, propia de cada una de estas formaciones. Ninguna se ha pronunciado directa y abiertamente sobre la necesidad de realizar una reforma parcial o total de la Constitución, pero, implícitamente, todas se alinean detrás de tal perspectiva, buscando la recuperación de un modelo similar al de la CPE aprobada en 2004.

Las razones más probables de la parquedad sobre el tema, parecen obedecer a una combinación de cálculo político, en el sentido de que no desean abrirse un flanco vulnerable en el debate con el oficialismo, que las acusaría de retrógradas frente a una reforma de difícil materialización a corto plazo, así como de una evidente desatención del tema que se suele considerar formal, secundario y relativamente prescindible.

Este enfoque determina que sus llamados y compromisos sobre Estado de derecho y respeto de la institucionalidad resulten relativizados, en tanto que cada fracción política tiene explicaciones construidas para tachar la importancia y validez de la actual CPE. Dichas reservas sobre la legitimidad de la Constitución, llevan a inferir que, de acuerdo a las posiciones prevalecientes en la oposición política, el Estado de derecho no tiene que fundarse necesariamente en el respeto de la actual CPE, o hacerlo de manera muy provisional, al estilo de la "adhesión abstracta" a la norma, según la reciente expresión del vicepresidente del estado (Tedesqui, 2018).

Asumir la defensa de la Constitución como puente de relación entre los conocimientos y experiencia de la amplia mayoría que la respaldó democráticamente, sin renunciar a identificar sus vacíos, contradicciones, inconsistencias y menos a subsanarlos, proporciona, por un lado, consistencia y congruencia democrática y, por otro, un punto de partida para recuperar el impulso vital del que empapaba la acción social y ciudadana cuando se aprobó.

En cuanto a una *visión de país* y a un programa alternativo a la agenda 2025, los partidos opositores mantienen un constante y denso silencio sobre los ejes clave del programa gubernamental, que no son solo enunciados para el futuro, sino propuestas en proceso de ejecución. Tales ejes son: la expansión de la frontera agrícola en 10 millones de hectáreas adicionales (a expensas de los bosques), la construcción de megahidroeléctricas (presuntamente para exportar electricidad y sustituir exportaciones), y la reiteración de apuestas desarrollistas materializadas a través de enormes obras de distinta naturaleza.

Algunas críticas parciales y esporádicas a estos planteamientos ratifican que son básicamente compartidos por casi todos los partidos opositores (y posiblemente por una parte de colectivos no partidistas), quienes se diferencian del gobierno en que objetan, profunda y sinceramente, el estatismo prevaleciente y están decididos a combatir *el populismo* y la demagogia oficialista con medidas de shock, despidos, devaluaciones y una reorientación decididamente propatronal de la política económica.

A falta de documentos partidarios que se expresen llanamente sobre estas cuestiones (alguno existe), es fácil encontrar múltiples declaraciones de dirigentes y cuadros partidarios, representantes de cámaras empresariales, así como una múltiples trabajos, conferencias y ensayos de expertos y especialistas económicos que definen las tendencias y ejes conceptuales de la transición económica que imaginan y buscan los principales partidos de oposición.

Si además del análisis discursivo incluimos el de las prácticas concretas, es fácil verificar que la mayor parte de los reproches y denuncias que se dirigen contra las actuaciones del régimen son continuamente replicadas por sus adversarios, tanto en las parcelas de poder que ocupan, cuanto en el manejo interno de sus organizaciones, tan caudillistas, centralizadas, poco democráticas y transparentes, como las de su rival.

Cerca ya de las elecciones generales, los electores se asoman a un panorama donde tendrían que escoger entre más de lo mismo y una oferta de vigencia del *Estado de derecho* y "reinstitucionalización", adheridos a un programa de ajustes estructurales (no confesado, sino adornado de promesas que tienden a esconderlo).

En este momento, el único factor capaz de modificar la tendencia central que nos conduce a tal escenario se reduce, por ahora, a una posible sucesión de conflictos sociales que se agreguen, como ocurrió con el rechazo al Código Penal, y que saquen a flote el hastío que acumula la prolongada duración del régimen, sus abusos y arbitrariedad.

Pero, inclusive en la más extrema de la circunstancias, como sería un abrupto eclipse del régimen (que hoy se ubica en un rango estadístico menor al 5 % de probabilidades), las condiciones continuarán siendo vigorosamente favorables para su retorno, si no se trabaja, desde ya, un proyecto que incluya con la reconquista del proceso democrático, la plena vigencia de la Constitución y la construcción de un Estado social de derecho, con un cambio de paradigma económico, de orden social y de reforma moral e intelectual.

Ni el MAS, ni sus contendores partidarios tienen la menor capacidad de enfrentar este reto. Es por eso que ahora las posibilidades de derrotar al régimen dependen, de la movilización y la resistencia social, en primer término, y la agudización de las contradicciones entre ese partido y las cúpulas corporativas que lo sustentan, así como de las del mismo aparato partidario. Es por eso que para no caer en un ciclo regresivo es necesaria la derrota simultánea del MAS y el sistema de representación política en crisis (que abarca, además de los partidos, a la conducción de organizaciones corporativas).

#### Constitución y nuevo modelo de desarrollo y orden social

La violenta intensificación de contradicciones y amenazas de confrontación que acompañan a la reconfiguración de fuerzas de un mundo políticamente multipolar es profundamente adversa para los vacilantes e insuficientes pasos adoptados para contrarrestar el desbocado avance del cambio climático y la crisis ambiental. Países como el nuestro estamos encaminados a experimentar las más nocivas consecuencias de esa situación, lo que coloca en el primer plano de la acción y las propuestas políticas atender este problema y convertirlo en columna dorsal de la propuesta de proyecto nacional que reemplace las líneas suicidas de la Agenda 2025 del MAS.

Las elites económicas y políticas bolivianas no parecen tener forma de comprenderlo que no sea otra que el estallido de una brutal catástrofe, por lo que sus pugnas de poder soslayan estos problemas, como antes hicieron y continúan haciendo respecto a la importancia que tiene

en nuestra construcción histórica y estatal la cuestión indígena, la resistencia anticolonial y la descolonización de nuestras relaciones sociales impregnadas de autoritarismo, caudillismo, racismo, patriarcalismo e intolerancia.

Es importante romper la deriva represiva gubernamental, recuperar el pleno ejercicio de derechos y garantías individuales y colectivas consagradas en la CPEP, detener la impunidad y la corrupción a la que protege, así como atender las cuestiones abandonadas por el MAS: salud y educación, principalmente y cambiar a fondo la administración de la justicia, son tareas urgentes y grabadas en la demanda colectiva.

Atenderlas representa un gran desafío, que no garantiza, lograr una victoria incuestionable sobre el régimen, que inhiba su violenta y pertinaz contraofensiva si llega a ser derrotado. Para asegurar el triunfo se necesita colectivizar un programa que tienda una línea de horizonte que enamore al país, que le reste al mas gran parte de su lectorado, que recree una alianza entre la ciudad y el campo y que abandone la obsesión de visiones desarrollistas y extractivistas heredadas desde los años 40 del siglo pasado.

Las claves de este programa pueden encontrarse en lo esencial en las grandes pautas que establece nuestra Constitución (la más participativa y deliberada de nuestra historia), que nunca fue del MAS, cuyo mérito se reduce haber abierto la puerta a su aprobación, para luego bloquearla y traicionarla. A continuación, señalo algunos de los puntos que encuentro más importantes para la construcción de dicho programa.

La economía plural representa una base cierta para explorar rutas alternativas a la matriz productiva que predomina desde la Colonia hasta el proceso de cambio vigente, y que se caracteriza por destruir y malbaratar a la naturaleza y por incrementar la explotación y opresión de trabajadores y a los productores.

El autodenominado –con pésimo gusto y total falta de sinceridad—"modelo social comunitario y productivo" de este Gobierno, no ha dejado el menor resquicio para que las formas comunitarias, principalmente conservadas entre los pueblos habitantes de TCO, puedan manifestarse e interactuar, creativa y positivamente, con las *otras* formas económicas y productivas mencionadas en la Constitución.

Hacerlo requiere de gran valor y convicción, porque no será sencillo superar nuestra adicción al extractivismo y ponernos continentalmente a la cabeza de la lucha contra el calentamiento y el cambio climático,

construyendo una bioeconomía sustentada en el uso de recursos vitales (bosques, agua, biodiversidad), a través de una reconversión acelerada y sostenida por fuentes de ingreso como una industria de visitas (como una variante sustentable del turismo) a escala mayor (8 a 10 millones de visitantes anuales en el próximo quinquenio).

La producción de alimentos para consumo interno y exportación, ampliando la frontera agrícola *en tierras recuperadas, rehabilitadas y desérticas* (abandonando el derribo y quema de bosques), convocar y abrir el país a la investigación y desarrollo de tecnologías de energía y producción limpias, así como construir "una nueva infraestructura energética, comunicativa y de transporte" (Vice, 2018).

La infraestructura energética nueva significa cambiar la matriz actual, basada en la quema de gas, por la de generación con pequeñas y medianas hidroeléctricas y energías solar y eólica, desacoplarse progresivamente de la dependencia de venta de hidrocarburos y de la alta inversión en ese sector.

La investigación y desarrollo tecnológico propio tiene que dirigirse a la agroecología para el abastecimiento interno de alimentos y su exportación; así como el conocimiento profundo del potencial alimenticio y de medicamentos de nuestras selvas y su biodiversidad, que deben ser consagradas constitucionalmente como bien estratégico de los bolivianos (no del Estado).

La educación universal, gratuita y de óptima calidad, junto a un sistema de salud pública de iguales características son la base de la transformación productiva y de la reforma ética, moral e intelectual.

El franco y radical cambio de orientación en la formación de profesionales aptos para estas tareas, requiere adoptar prontas y valerosas medidas para evitar que la educación siga siendo, como hasta ahora, la mayor correa de transmisión del colonialismo y fuente diaria de frustración de estudiantes y maestros, con su abigarrada y pesada información inútil, alienante y perniciosa.

El sistema vigente, continúa ocasionando que nuestros escolares, universitarios y, no pocas veces, graduados y aun posgraduados, no superen diversos grados de dificultad para entender lo que leen, resolver problemas de aritmética básica y para utilizar con iniciativa y creatividad todos los medios de información, actuar crítica e ingeniosamente ante problemas, tener capacidad de conjugar y organizar voluntades para superar dificultades.

Nuestro sistema educativo actual preserva las prácticas discriminatorias, sexistas, racistas y de abusos, sino que tiende a encubrirlos y eternizarlos.

Avanzar de este diseño a políticas públicas concretas como: la creación de fuentes de empleo digno e ingresos alternativos para cooperativistas mineros, transportistas o cocaleros; toda la larga lista de cuestiones que deben atenderse requiere desatar la creatividad, darle cauce a todo el conocimiento y talento disponibles en nuestra sociedad ¡ahora!, para encausar su renacimiento.

La administración de justicia, su no subordinación a otros poderes, no se resuelven con o sin elección de magistrados. La selección de los habilitados a elegirse o designarse es lo más importante y urgente, pero inclusive resolviendo esta cuestión faltará mucho para trabajar en soluciones que deben abarcar un distinto enfoque en la formación de profesionales en leyes. Esto incluye desde los programas de formación, al número de unidades que se especializan en el campo y los requisitos de calidad e idoneidad que deben cumplir para poder contar con autorización de funcionamiento.

Es urgente redistribuir geográficamente y por especialidad los juzgados, crear nuevos, ampliar el funcionamiento de las instancias de conciliación y disminuir las detenciones preventivas. Las mejoras judiciales necesitan acompañarse, desde el inicio, con una modificación seria de la Policía, apuntando hacia una distinción de las tareas de investigación criminalística y las de mantenimiento del orden, que no son necesariamente compatibles y requieren de orientaciones sustancialmente distintas.

La administración de justicia requiere del apoyo de una Policía, hoy en día objetivamente inexistente, porque el cuerpo uniformado que funciona bajo esa denominación se encuentra tan manipulado políticamente y funciona de tal manera que el cumplimiento de alguna de sus principales funciones resulta prácticamente imposible e insostenible.

No conseguiremos modificar el funcionamiento de la administración de justicia o las rutinas abusivas de la burocracia estatal apelando solamente a fórmulas meritocráticas, cuyos límites conocemos. Será necesario combinarlas y modificarlas apelando a la actitud irreverente y cuestionadora que nos aporta la determinación descolonizadora y autonomista, que ha ido depurando nuestro pueblo en su larga y dolorosa experiencia.

En términos prácticos y concretos, para lograrlo es indispensable dar un salto en nuestras prácticas democráticas que ha de iniciarse con la recuperación de la independencia de las organizaciones sociales del Estado, así como su más profunda democratización interna, aunada a la transparentación completa de sus actividades y una rigurosa y oportuna rendición de cuentas, equivalente a la que la sociedad exige al Estado.

Con similar enfoque, desalentar la profesionalización de la política y, más bien, estimular la profesionalizar una burocracia –rigurosamente educada en que la rendición de cuentas y asunción de responsabilidades son requisitos ineludibles de su trabajo– podría ser una manera de traducir las prácticas de una democracia intercultural, que debe dejar de ser vista condescendiente y desdeñosamente como lo hacen las elites de todos los colores políticos y las denominaciones ideológicas que conocemos.

El supuesto ideológico que dice "no existe democracia sin partidos" no debe inmovilizarnos para asumir la iniciativa de debatir y avanzar el diseño del proyecto nacional, negado por el MAS y los profesionales políticos que se le oponen, ni esperar que los políticos profesionales se reformen y abandonen su irrefrenable tendencia a convertir al Estado y la práctica política en la vía única o preferente de ascenso económico y social.

En otro ámbito, los regímenes de derechos de los pueblos indígenas, o los ambientales, son base indispensable para pensar, diseñar y ejecutar nuevos modelos de desarrollo, encaminados a que, lejos de que nuestra riqueza natural nos acompleje o pese, como lo entraña la brutalidad de la frase "no seremos guardabosques", nos reconcilie con ella y nos permita asimilar que nuestro futuro como especie está amarrado al de nuestra riqueza natural. Hay que enmendar a la brevedad el no haber incluido a la biodiversidad como bien estratégico en nuestra Constitución.

Está pendiente eliminar la contradicción entre la declaración constitucional de que los recursos nos pertenecen a todos y aquella que establece que la propiedad "la ejerce el Estado". Nuestra propiedad común, inajenable e inembargable no se transfiere a un encargado de administrarla –y de disputárnosla subrepticiamente, como hacen sin falta todas las burguesías burocráticas, centrales y regionales– y ha de ser objeto de rendición continua y escrupulosas de cuentas sobre su manejo.

El efectivo ejercicio de la propiedad común de nuestras riquezas, es el punto de arranque para ir eliminando las pugnas rentistas y corporativistas que nos desgarran y para sentar la base de un pacto fiscal que no discrimine entre las poblaciones que están sobre o en las proximidades de los yacimientos de cualquiera de ellas y las que se hallan distantes, sino que asigne recursos con base a necesidades, proyectos e iniciativas creativas.

Un régimen autonómico, impulsado sobre estas bases y con un sentido solidario y complementario, puede ayudarnos a construir un verdadero equilibrio regional interno, donde las competencias se ejerciten con base al incremento de las capacidades de cada entidad autonómica, de su capacidad de generar recursos nuevos, no basados en la mayor apropiación de los bienes comunes, sino en iniciativas y emprendimientos que incrementen nuestra producción, nacidas de nuestro ingenio, creatividad, educación, formación y capacidad de trabajo.

El enfrentamiento de la corrupción merece un tratamiento especial que se desarrolla más adelante al hablar de control social, pero es bueno adelantar que necesitamos asumir que el incremento de penas de cárcel, como se tiende a hacer y ya se ha hecho, es de poca o ninguna eficacia, por lo que cabe reflexionar cuánto más útil que encarcelar a los condenados por delitos de corrupción es determinar la obligación que tienen, con ayuda de sus garantes y patrocinadores políticos y económicos, de devolver lo indebidamente apropiado y compensar el daño ocasionado.

El tantas veces proclamado cambio de doctrina de las Fuerzas Armadas no toma en cuenta hasta ahora, que desde el momento que incorporamos el pacifismo como principio constitucional, estamos obligados a desterrar el entrenamiento y culto a la violencia y a las armas como pilares de nuestra defensa nacional.

El cambio ya introducido y vigente obliga a virar el sentido y orientación de las instituciones de defensa y la formación de sus cuadros hacia la utilización de la inteligencia, la inventiva y el ingenio de unos profesionales consagrados y dedicados exclusivamente a la reflexión y planificación estratégica nacional. La defensa planteada sobre esos pilares abre un ancho espacio para fortalecer las capacidades tecnológicas e intelectuales de nuestro país, con el esfuerzo de un selecto equipo de mujeres y hombres dedicados a esa tarea.

Políticamente, es necesario romper con la enajenación y manipulación de la voluntad popular soberana, para lo que se precisa abrir la elaboración de políticas públicas a la participación directa, continua y fluida del conjunto de actores y sujetos sociales involucrados o afectados. La participación de gremios, sectores y representaciones regionales es la clave de esta participación que no debe excluir a individuos calificados para colaborar.

Ningún problema debe cerrarse a los más directos interesados. Tomemos como ejemplo que si se discute la creación de tributos sobre los cultivos de coca, los llamados a conocer, opinar y participar son todos los sectores a los que perjudica o afecta que la producción de coca se use como pretexto internacional para penalizarnos o limitar nuestras posibilidades y no, como ocurre actualmente, solo los representantes estatales y las organizaciones cocaleras.

O, en otro espacio, el debate sobre el cumplimiento de la prohibición constitucional de uso de semillas transgénicas convoca, indudablemente, a los productores, sus técnicos y científicos, igual que a consumidores, así como científicos y técnicos independientes.

Correlativamente, el control social, igualmente consagrado constitucionalmente, requiere de un enfoque muy diferente al de la Ley Marco del Control Social, que ahora lo maniata y pervierte, al reducirlo a mecanismos de negociación y transacción entre funcionarios estatales y burócratas que provienen de las dirigencias corporativas. Se necesita de mecanismos ejecutivos y de carácter obligatorio a decisiones de sus órganos (ahora inexistentes) encargados de supervisar, por un lado, la calidad, eficiencia y eficacia de las instituciones de fiscalización estatal y, por otro, a aplicar medidas devolutorias, compensatorias y correctivas a los partidos políticos, coaliciones, agrupaciones ciudadanas y toda otra forma de representación y delegación política, incluyendo las directivas de organizaciones sociales, cuando uno o más de sus miembros hubiesen probadamente incurrido en el manejo doloso de fondos, equipos o recursos públicos de cualquier naturaleza, incluyendo el patrimonio y recursos de organizaciones sociales.

El control social, compuesto por jurados seleccionados por idéntico mecanismo al de los jurados electorales, determinará las penalidades económicas y limitantes de la elegibilidad, de cualquier organización de representación política, con base a los fallos emitidos por la judicatura ordinaria contra los cuadros o militantes que hayan incurrido en los mencionados delitos, bajo el principio de que las organizaciones son responsables de la elección o selección de dichos funcionarios, a los que debieron entrenar, educar, calificar y seleccionar como contraprestación al privilegio que la ley les otorga como representaciones y delegaciones de colectivos sociales.

El tiempo que tenemos para alcanzar estas metas es cada vez más corto, pero seguir postergando el comenzar a recorrerla es apuesta segura a reiterar derrotas y condenarnos a volver a rumiar las frustraciones que retornan incansables después de cada elección de autoridades. Están a nuestro alcance las herramientas para que dejemos de apostar a un simple cambio de personas, partidos y discursos, nos toca utilizarlas, sin retraso, con decisión y coraje.

#### **BASESY FUENTES**

## Períodos constitutivos, procesos constituyentes, autonomía social, movimientos y organizaciones sociales

Estas bases y fuentes desarrollan y explican algunos conceptos trabajados en textos previos, escritos y publicados desde el año 2007, con la intención de facilitar la claridad de ciertas categorías y planteamientos del texto "Estado, Constitución y proyecto nacional".

Las cuestiones principales a las que se refieren son: la relación contradictoria entre lo indígena y lo campesino como elemento clave de los rasgos propios que reviste lo nacional popular¹² en nuestro país; una periodización histórica que se basa en las nociones, de ciclos estatales constitutivos y sujetos constituyentes; y una propuesta de conceptualización de la autonomía social. Estas cuestiones tributan y se unifican en el problema de la construcción estatal y democrática en nuestro país.

La selección de estos temas proviene de la comprobación de que una de las causas más constantes del fracaso de propuestas y reformas sociales y políticas en nuestro país es la subvaloración de la gravitación que ejercen lo indígena y campesino en la construcción histórica de la formación social boliviana hasta el día de hoy. La mayor parte del éxito político del MAS (que puede aplicarse, en cierto sentido, al MNR) se explica por haber ubicado lo indígena y lo campesino como centro de su narrativa y como eje estructurador de la propuesta que lo catapultó al control del gobierno y el Estado. No abundaré aquí sobre el sentido completamente instrumental con que el MAS ha empleado esta cuestión.

Las ideologías políticas liberales, tanto como la mayor parte y las principales corrientes marxistas, han obviado o prestado deficiente atención a esta cuestión, a diferencia de las movimientistas<sup>13</sup> que, con base en esta diferencia, han conseguido una conexión mucho más prolongada, profunda y decisiva con las mayorías del país.

<sup>12</sup> Lo "nacional popular" designa aquí a los rasgos característicos históricos, sociológicos y políticos distintivos de nuestra Formación Social (y no en el sentido habitual gramsciano de las relaciones entre los intelectuales y el pueblo). Así, los sujetos sociales indígenas y campesinos se ubican como la referencia principal para decodificar las contradicciones vigentes y prospectivas (lejos, también de una lectura indigenista).

<sup>13</sup> Que es como prefiero llamar a los partidos y fuerzas latinoamericanas que habitualmente son caracterizadas, o más bien adjetivadas, como populistas. La facilidad y elasticidad con que se emplea este término, aplicado a una variedad tan extensa de tipos de Estado y de régimen, acaba por vaciarla de contenido, más allá de denostar el caudillismo y propensión demagógica, que son constantes de la actuación de estas organizaciones.

Este comportamiento habitual de tales fuerzas ideológicas y políticas, vuelve a perfilarse como tendencia central ahora, con lo que el MAS recibe como un obsequio una práctica deserción de sus adversarios en la disputa de este campo.<sup>14</sup>

## I. Lo nacional popular: indígenas y campesinos

La producción teórica troncal que ha acompañado la evolución del proceso constituyente suele identificar a lo indígena—campesino como una unidad natural, propia del que se identifica como agente revolucionario propio y particular del actual momento histórico de nuestro país.

Esa noción se traslada a la Constitución Política del Estado (CPE), donde al cabo de un largo y áspero debate se termina acuñando, transaccional y en cierta forma condicionalmente, <sup>15</sup> el concepto de indígena-originario-campesino (IOC) como trinidad indivisible, sujeto y esencia de la revolución democrática y cultural, según el artículo 2.º de la CPE que justifica la plurinacionalidad del Estado.

Se crea e institucionaliza una fusión artificial y abstracta de lo clasista y lo étnico, para contar con un eje unificador de la economía, la democracia, la cultura y la justicia, así como una supuesta explicación de una ruta de tránsito hacia un distante y brumoso *socialismo comunitario* (no mencionado en la CPE). Sin embargo, en la realidad concreta, los indígenas y los campesinos se manifiestan como sujetos sociales diferenciados y contradictorios. Estos sujetos sociales distintos, son colectivos, conglomerados sociales con intereses y prácticas propias y diferenciadas, con capacidad de actuación política e ideológica peculiar para cada uno de ellos.

Al analizarlos, es posible establecer distinciones políticas e ideológicas (que distinguen estas categorías) y también económicas, que se han ido forjando y decantando en más de medio siglo. En el plano económico pue-

<sup>14</sup> Entiendo que los intensos debates registrados principalmente entre 2008 y 2013 –aun en curso– sobre la denominación de *Estado* o *República*, igual que la *identidad mestiza* (referidos al último censo) tienden a indicar que algunos de los más destacados participantes individuales y centros de producción ideológica, que suelen dar pistas y material a grupos y partidos opositores, no encuentran necesario modificar sus criterios habituales, que se caracterizan por una marcada tendencia a sobrevalorar las fuerzas homogenizadoras que se manifiestan en la sociedad y a asumir que lo indígena es intrínsecamente anacrónico y retardatario; que ha de ser *incluido*, pero que carece de capacidad para crear espacio de inclusión hacia otros sectores y menos para proyectar su identidad, presencia y prácticas en el futuro.

<sup>15</sup> Ver: VV. AA. (2010), El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado.

den resumirse en cuatro aspectos centrales: el tipo de propiedad y relación que cada uno mantiene con la tierra; su rol en el mercado de tierras; su participación en el mercado de trabajo y sus prácticas migratorias.

Aplicando esos criterios, los campesinos bolivianos, que provienen incuestionablemente de un origen étnico y cultural indígena, son propietarios individuales de parcelas dedicadas principalmente a la agricultura o ganadería. Son también actores protagónicos del mercado de tierras y del mercado de trabajo, donde constituyen la mayoría absoluta de los actores individuales, como compra-vendedores de fuerza de trabajo. Esto no ocurre solo en el espacio de la producción agropecuaria sino, y debido a la crónica deficiencia de ingresos que arrojan las actividades agrícolas, en un ancho espectro de tareas productivas y/o comerciales. Como consecuencia de lo anterior, residen parte del año en áreas urbanas del país o de países fronterizos. El asentamiento de sus familias en las ciudades es la principal causa de que nuestra población urbana haya crecido de 23 % a cerca del 70 %, entre 1950 y la actualidad. 16

Su inserción laboral en las ciudades y los procesos de ciudadanización son el fundamento del contenido y la experiencia democrática boliviana actual, porque se ha desarrollado, simultáneamente a los avances de la participación de las mujeres en la vida política e institucional del país.

Su integración con la economía capitalista afecta y moldea su identidad cultural, creando fracturas y contradicciones. Sin embargo, el vigor de los lazos culturales y una persistente –y hasta ahora irrenunciable-relación con la tierra y sus comunidades de origen continúan definiendo su identidad, sus prácticas políticas y representaciones ideológicas. Quizás el elemento más característico de esas prácticas políticas campesinas es la combinación compleja y contradictoria de predisposición democrática y tradiciones corporativistas, caudillistas y autoritarias (particularmente en su relación con el Estado).

Por su parte, los indígenas contemporáneos que ocupan tierras comunitarias de origen (TCO), se hacen acreedores de un título colectivo de propiedad cuando dichas tierras están legalmente reconocidas (en su inte-

<sup>16</sup> En cuanto a migraciones internacionales, las más importantes son hacia la Argentina, donde los asentamientos han convertido a aymaras y quechuas en ascendientes de cerca del 30 % de la población de las provincias de Jujuy y Salta. Así proveedores principales de legumbres y hortalizas a Buenos Aires, igual que fundadores y participantes principales de la enorme feria comercial La Salada. El vínculo de comerciantes hijos y nietos de campesinos con la China tiene una creciente importancia económica (Tassi *et al*: 2013) y en la conformación del bloque dominante que sustenta al régimen actual.

rior suelen estar en posesión de "chacos" familiares, según las costumbres de su comunidad). Dadas las características de las relaciones prácticas y legales con sus territorios, no participan del mercado de tierras (aunque algunos de sus dirigentes lo hagan, ilegalmente). Tienen una vinculación esporádica con el mercado de trabajo (casi siempre como vendedores de fuerza de trabajo), lo mismo que con actividades económicas ajenas a las que normalmente les permiten sobrevivir en su comunidad. Participan de las corrientes migratorias hacia las ciudades en una proporción inferior a los campesinos y con una penalización mucho más intensa y rápida, en términos identitarios.

En términos demográficos, los indígenas representan una minoría neta del total de la población (alrededor del 2 %, incluyendo a la totalidad de comunidades de tierras altas y bajas) y su peso económico resulta casi indetectable en la actual composición del PBI. En contrapartida, en sus territorios se encuentra, prácticamente, la totalidad de reservas hidrocarburíferas nacionales, probadas y probables, así como grandes yacimientos minerales, acuíferos y gran parte de las reservas de biodiversidad. Su visión es territorialista, holística, animista, en el sentido de sobredeterminada por la cercanía con la naturaleza y su propia ubicación geográfica.

La enorme desventaja demográfica no ha sido obstáculo para que los indígenas hayan abierto y conducido el proceso constituyente, la lucha por la Asamblea Constituyente y abierto un importante espacio en la CPE en pro de la naturaleza y los derechos colectivos de los pueblos. También exhibieron una mayor capacidad propositiva y táctica para desarrollar sus batallas y reivindicaciones frente a los gobiernos *neoliberales*, en contraste con la dirigencia campesina que se mostró especialmente dividida y desorientada durante buena parte de esta fase, en la que desarrollaron grandes, pero casi siempre infructuosas, batallas.

El carácter ultraminoritario de los indígenas, igual que su esporádica vinculación con las ciudades, supone grandes desventajas ante el ímpetu estatal y de las dirigencias corporativas campesinas que se proponen recortar y, eventualmente, hacer desaparecer múltiples territorios indígenas y reservas naturales para ampliar la frontera agrícola y el mercado de tierras. Pero, es precisamente su resistencia ante estos ataques que les otorga un sitio central en la pugna por un nuevo modelo de desarrollo y proyecto nacional.

Al hablar de los campesinos -clase social cuyos orígenes se remontan a la Revolución Nacional de 1952-, debe tomarse en cuenta que la pequeña

producción agropecuaria ha seguido una trayectoria que la conduce del mercantilismo al capitalismo, cuando exitosa; o a la migración urbana que, a la postre, tiene un resultado similar en la mayoría de los casos al ubicar al migrante relativamente exitoso como micro o pequeño empresario y, cuando esto no ocurre, de asalariado (muchas veces) proletarizado.

Tabla I	
Campesinos e indígenas contemporáneos	Campesinos

	Campesinos	Indígenas
Tipo de propiedad de la tierra	Predomina el privado.	Predomina el colectivo.
Relación con recursos naturales	Tendencia a reivindicar la propiedad estatal de los bienes comunes: Reivindicación de propiedad y control de la tierra.	Concepción territorializada. Grandes reservas de RR. NN. renovables y no renovables en sus territorios.
Mercado de tierras	Participación activa irrestricta.	Participación marginal.
Mercado del trabajo	Plena.	Esporádica y parcial
Migración	Amplia, multidireccional; urbanización.	Variable dentro sus territorios.

El proyecto político que ha ido decantando el MAS se basa en ignorar y negar las trayectorias divergentes de campesinos e indígenas, caracterizándolas como "tensiones creativas", en palabras del vicepresidente del Estado, o como resultado marginal de la "influencia de la derecha y el imperio". En los hechos se verifica que el ocultamiento de estas contradicciones favorece económicamente a las fracciones campesinas más prósperas y competitivas<sup>17</sup> y, políticamente, al enmascaramiento del contenido de clase del régimen.

Las fracciones campesinas más exitosas (o, más propiamente, el segmento más rico de cada una de ellas) se están inclinando muy rápidamente, con activo impulso de sus representantes estatales, por incrementar, por

<sup>17</sup> Principalmente los *colonizadores y excolonizadores* cocaleros y soyeros, cuyos estratos más altos están inmersos en una fase de diversificación (ganadería, comercio, transporte, construcción, principalmente) del capital acumulado son parte del núcleo hegemónico del bloque de poder y han establecido una firme alianza con la burguesía agroexportadora, con la que comparten una visión estratégica de expansión de negocios y evolución tecnológica. La base colonizadora, es decir las familias campesinas migrantes, cumplen en sus planes de expansión un papel muy importante, como punta de lanza del avance de la frontera agrícola, a expensas de la ocupación de territorios indígenas y deforestación.

un lado, por un rápido incremento de acumulación de capital, mediante la posesión de tierras que les permiten capturar rentas ante la creciente demanda de agroexportadores extranjeros (brasileños, menonitas, colombianos, argentinos) y algunos locales y, por otro, de diversificar sus negocios e inversiones.

Los reiterados problemas que han enfrentado al Gobierno con pueblos y organizaciones indígenas obedecen a la dinámica descrita que desenlazará, si se resuelve como está ocurriendo hasta ahora, en favor del grupo rentista de la tierra y que acelerará la expulsión de los indígenas de sus territorios, empujándolos a su extinción.

## II. Ciclos constitutivos, períodos constituyentes

Los conceptos de ciclos estatales y períodos constitutivos apuntan a distinguir cambios en el modelo de Estado, bajo el supuesto de que el modelo estatal (no la forma o tipo de Estado) se manifiesta en la sucesión de bloques de poder que han conducido al Estado boliviano, desde su aparición hasta hoy. Este análisis relaciona tales modificaciones con la evolución de la estructura productiva del país, sus relaciones con el mercado mundial y la competencia de sujetos sociales colectivos por imponer sus proyectos de poder y generalizar su manera de interpretar la realidad.

Un ciclo constitutivo abarca el tiempo que va de la autonomización ideológica y política de un sujeto colectivo (una clase social u otro tipo de sujeto), el enunciado de un proyecto estatal y social propio, la construcción de su hegemonía, con la captura y reforma del estado según su concepción y necesidades, hasta la declinación y el agotamiento de tal modelo estatal. En las primeras fases, hasta la consolidación hegemónica y captura del estado, actúa como sujeto constituyente que, a lo largo del proceso, se confronta con uno nuevo que desafía el proyecto y estado constituidos, para reemplazarlos en un próximo período.

Desde esta óptica se pueden identificar tres ciclos estatales en nuestro país: Primero, el de la autodeterminación que se extiende desde los inicios de la guerra por la independencia hasta mediados del siglo xx; segundo, el de apertura democrática, desde la revolución nacional a 2005; y, tercero, el actual.

El proceso constituyente del primero se manifiesta desde la crisis monárquica española a la declaración de independencia; el segundo, desde la segunda década del siglo xx hasta la instalación del gobierno del MNR;

y el tercero, desde los años 70 del siglo pasado a la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional (CPEP) en 2009.

El sujeto constituyente del primero son los criollos; la pequeña burguesía ilustrada del segundo y los campesinos ricos del vigente.

### Primer período estatal

En la lógica de conquista y colonial se daba por hecho que existía una irreductible división "natural" de la sociedad en estamentos raciales, por encima de cualquier otra consideración. Españoles, mestizos e indígenas eran las divisiones centrales (negros era otra) a la que podía pertenecer un individuo y esa determinación definía los límites y posibilidades del curso de vida de cada uno.

Aunque ya en el siglo xVIII el sistema capitalista se había extendido prácticamente en toda Europa occidental –"el centro del universo" en ese momento– los valores y percepciones dominantes en las metrópolis y sus colonias continuaban embebidos en visiones, códigos y semánticas predominantemente feudales, lo que se prolongó inclusive hasta bien entrado el siglo xx.

El proceso constituyente en el que se forjó la República engloba los más de tres lustros en que los intereses criollos se diferenciaron de (y confrontaron con) los realistas—peninsulares, con la consiguiente fragmentación del bloque dominante y durante los cuales los criollos se convirtieron en el sujeto constituyente de lo que terminó por convertirse en proyecto de separación estatal de los estados sudamericanos hispanoparlantes.

La autodeterminación de nuestro país, su separación como Estado de la Corona y de los Estados vecinos, es resultado de una guerra encabezada ideológica y militarmente por los criollos, quienes al lado de oficiales y suboficiales mestizos comandaron milicias y un ejército compuesto, en su mayoría, por tropas indígenas. El Alto y el Bajo Perú de aquel entonces se distinguían de otras posesiones coloniales de la época por la alta densidad de población indígena y la prolongada tradición de sus rebeliones contra la ocupación y colonización extranjera.

La colonización española, a diferencia de otras, se basó en la lógica de priorizar el uso de la fuerza de trabajo de los pueblos conquistados en los enclaves más desarrollados, manteniendo una reserva de mano de obra en comunidades relativamente autónomas –las "repúblicas in-

dias"-, consonantemente con disposiciones contenidas en las Leyes de Indias, como lo expresa la cita a continuación:

Los gobernadores y justicias reconozcan con particular atención [el] orden y forma de vivir de los indios; policía y disposición de los mantenimientos y avisen a los virreyes y audiencia y guarden sus buenos usos y costumbres en lo que no fuesen contra nuestra sagrada religión, como está ordenado (Consejo de la Hispanidad, 1943).

Por su conveniencia y para la subsistencia del sistema colonial, la Corona había reconocido títulos de propiedad de sus territorios a pueblos y comunidades originarias y dispuso en varias oportunidades que los indios no debían ser esclavizados. Pero los territorios y la libertad de los indígenas se avasallaron y atropellaron todas las veces que chocaban con intereses concretos de los conquistadores. Pese a ello, la existencia de esas leyes y de comunidades cuya población sobrepasaba la demanda inmediata de fuerza de trabajo de minas, haciendas y otras unidades económicas menores, forjaron un sentimiento y tradición de autonomía entre los indígenas, que se ha expresado como una histórica contestación al Estado y como tendencia penetrarlo, coparlo, en ciertos momentos, o "paralelizarlo" o defenestrarlo, en otros.

Las tendencias autonomistas indígenas atraviesan toda nuestra Historia, transformándose de acuerdo a la época y a las circunstancias, e impregnando la dinámica de otros sujetos y actores, de una manera que reviste la apariencia de una sociedad díscola ante el Estado y las normas, pero mezclada también con una enorme propensión a exigirle protección y auxilio. Las mayorías campesinas, aymaras y quechuas, y sus descendientes urbanos que no han cesado de ejercitar una continua ocupación del territorio del país desde la revolución nacional de 1952, han llegado al punto de que su sentido autonómico ha mutado a una actitud de reclamar para sí la titularidad del conjunto del estado, 18 no de una porción, o de sus territorios ancestrales. Esa actual disposición los confronta objetivamente con las reivindicaciones autonómicas de los indígenas, y con otras, como las departamentales, ya que esta nueva lógica es más congruente con una predisposición centralista.

<sup>18</sup> Es ese el fondo de las distintas proclamas presidenciales y de las organizaciones campesinas cuando afirman que "han llegado para quedarse". No puede dejar de considerarse otra manifestación de esta tradición autonomista la expresada por la clase obrera, en su momento de auge, con sus requerimientos de control obrero, cogestión y, al final, con la Asamblea Popular en el gobierno de Juan José Torres.

En cambio, lo pueblos indígenas, ocupantes de TCO, preservan intactas sus demandas autonómicas, territoriales y sociales, aunque eso no los haya llevado en su mayoría a pronunciarse en favor de las formalidades que revisten las autonomías indígenas en las leyes que la reglamentan, porque se trata de versiones adulteradas de sus demandas, que han sido controlables por el poder central.

El estado republicano, rápidamente oligarquizado, atropelló y volcó sus esfuerzos a limitar, o mejor aún, a revertir las conquistas arrebatadas por los indígenas a los españoles. Durante el siglo XIX tales atropellos y saqueos proliferaron, protagonizados ya indistintamente por descendientes de españoles y por los sectores mestizos que lograron acumular mayor poder, "acriollándose" en un proceso continuo de asimilación al bloque de poder.

El significado concreto y cotidiano que tuvo para los indígenas el régimen republicano queda claramente descrito en el siguiente pasaje:

Mientras en 1864 más del 63 % de la población indígena era miembro de comunidades libres y propietaria de tierras, en 1900 su porcentaje cayó a 27 %, reflejando un importante crecimiento del latifundio. De propietarios comunitarios de sus tierras, pasaron a ser siervos de las familias terratenientes, alejados de cualquier beneficio social o participación en el gobierno de la nación (Klein, 1978: 1).

Ese siglo cerró precisamente con la gran traición de los federales encabezados por el general Pando, hacia el aliado que les permitió triunfar, los aymaras encabezados por Pablo Zárate Willka.<sup>19</sup>

En esas condiciones de extrema opresión se verifica, entre otras consecuencias, un práctico congelamiento de la movilidad social para los indígenas, <sup>20</sup> a diferencia de criollos y mestizos que ya a principios del siglo xx manifiestan transiciones muy claras en su estructura y fisonomía sociológica, hacia identidades de clase.

<sup>19</sup> Ver: Condarco, Ramiro (1983), "Zarate el 'Temible' Willka". Historia de la rebelión indígena de 1899 en la república de Bolivia, La Paz: Ed. Renovación.

<sup>20</sup> Ese sujeto colectivo es intrínsecamente heterogéneo, atravesado por múltiples diferenciaciones internas. De un lado están las etnoculturales que permiten reconocer dos grandes bloques: el de los Andes y el de las llanuras chaqueñas y amazónicas. Internamente, en cada uno, se encuentra un mosaico de identidades, experiencias y cosmovisiones. Esa distinción inicial se pronunció más todavía en razón del predominio militar de la conquista en las tierras altas, en contraste con el protagonismo que tuvieron en un principio las misiones eclesiales en las tierras bajas. Luego, en la época republicana, la relación entre hacendados y siervos evolucionó con matices distintos, al compás de las diferencias regionales de los hacendados o, más importante aún, del afianzamiento de algunas comunidades campesinas –productores individuales – como ocurrió en los valles cochabambinos (Rodríguez Ostria: 7).

El avance mundial del capitalismo había ido triturando el predominio de identidades culturales, sustituyéndolo por el de clases, de modo que, a inicios del siglo xx, se distinguen nítidamente en la cima de la pirámide social boliviana a una burguesía minera, empresarial, básicamente compradora de fuerza de trabajo y, asociada a ella, una clase terrateniente, precapitalista y explotadora de formas de trabajo servil y semiesclavo.

Aliadas inseparables y vinculadas económica y familiarmente, están compuestas por descendientes de europeos y un número creciente de mestizos más o menos europeizados, que rehúsan vehementemente considerarse mestizos.<sup>21</sup> Esa tendencia es igualmente frecuente entre los mayoritarios grupos empobrecidos de mestizos que han estado buscando zafarse de los estigmas que suponía en la sociedad de aquella época dicha identidad, muchas veces más execrada que la indígena.

La identidad de "clase media" colma de la mejor manera las expectativas de estos sectores, originados en una rama de vieja estirpe (pequeños comerciantes y artesanos) y otra más vinculada al avance del capitalismo (técnicos, profesionales, funcionarios).<sup>22</sup>

# Segundo ciclo

La revolución de 1952 corona el camino iniciado por esa clase media, desde la segunda década del siglo xx, en la que es posible detectar el surgimiento y paulatina proliferación de organizaciones dedicadas a la discusión, deliberación y acción política (como clubes, centros y círculos de la más variada denominación y justificación; no partidos políticos, aún) provenientes de esa franja social.

Tales actividades e inquietudes, que aparecen inicialmente como culturales y afines, marcan el inicio de un proceso constituyente (que se anticipa en décadas a la declinación y colapso del estado oligárquico en que devino la república), por el que parte de la pequeña burguesía urba-

<sup>21</sup> Para ese momento, la única ruta de movilidad para indígenas y los estratos mestizos más empobrecidos, es la ampliación del mercado de trabajo que ofrece el asalariamento de trabajadores mineros. Nace así una pequeña, poderosa, concentrada y organizada clase obrera de matriz indígena, lo que será sistemáticamente obviado de las concepciones y marco ideológico en que se creó y desarrolló. Ni los documentos clave de la Federación de mineros (FSTMB), ni la COB concedieron, ni en ese entonces ni hoy, importancia alguna al origen predominantemente indígena del proletariado boliviano.

<sup>22</sup> Se verá más adelante que dicha distinción ha tenido y tiene un impacto considerable en la manera en cómo actúan cada una de esas vertientes de una misma clase social.

na toma distancia, primero, y luego asume una completa independencia ideológica de las corrientes y partidos de los grupos dominantes, de las cuales habían sido seguidores y electores.

Estas organizaciones políticas se desarrollaron y expandieron, configurando un arco ideológico muy amplio, algunas con franco sentido revolucionario, otras reformistas y, las menos, conservador e inclusive reaccionario.<sup>23</sup> Todas tienen en común ir labrando un cauce cada vez más distanciado del bloque social conductor del Estado, en el cual pasan a conformar partidos con alta organicidad, e identidades políticas muy bien marcadas. La confrontación de sus ideas y programas forja como sector ideológico dominante al nacionalismo revolucionario, cuya influencia no termina de extinguirse hasta ahora, ya que fuerzas como el MAS abrevan de sus fuentes y reiteran sus objetivos y métodos.

La Constitución Política de 1938 cristaliza en gran parte ese proceso, en forma del constitucionalismo social.<sup>24</sup> La aparición de todo tipo de organizaciones políticas y parapolíticas, cívicas y militares, que se hacen eco y reivindican su espíritu, muestra lo representativo y vigoroso de esta amplia movilización de las clases medias urbanas, que culminó capitalizando en su favor la rebeldía de obreros y campesinos, en la revolución de 1952.

Se suele repetir, casi como un rezo, que las tres principales realizaciones de la revolución nacional son la reforma agraria, la nacionalización de las minas y el voto universal, pero resulta excepcional que se asuma que tras el membrete de la reforma agraria (entendida como reforma económica y de propiedad de la tierra) se operaron cambios decisivos para los indígenas quechuas y aymaras de la zona andina, que representaban demográficamente en esa época a unos 2/3 de la población del país.

La propiedad de la tierra es la más relumbrante de esas reformas, pero es más trascendente la abolición efectiva de la servidumbre y del ínfimo estatus social que encerraba a los indígenas. La revolución de 1952 no reitera, aprueba o promulga normas que ya existían sobre estas cuestiones, pero se aplicaban con tal laxitud y dentro de una matriz social e intelectual que simplemente impedían su cumplimiento. Es engañoso, por lo tanto, reducir el problema de la servidumbre a las cifras censales sobre el pongueaje; la experiencia de vida de casi toda la población indígena, en tér-

<sup>23</sup> El caso más característico que expresa esa última franja puede ser el de Falange Socialista Boliviana (FSB).

<sup>24</sup> Esa corriente tuvo, sin embargo, que esperar tres décadas más (una revolución y una reforma constitucional intermedia) hasta instituirse finalmente en la dominante, desde 1967 a 2009.

minos de reconocimiento de sus derechos, no supera el nivel propio de la servidumbre. Para 1952, la casi totalidad de los indígenas, ni siquiera eran reconocidos como personas, en términos políticos, culturales y prácticos.

El cambio de fondo y el carácter revolucionario del proceso del 52 radica en aplicar práctica y compulsivamente las normas liberadoras de los indígenas, gracias, cierta y principalmente a la acción movilizada de los indígenas quechuas y aymaras, que a la diligencia de la nueva burocracia estatal.

Lo mismo cabe a la aplicación efectiva, no declarativa, de los derechos políticos de las mujeres y los indígenas, ya que la democracia supuestamente vigente en el país era una ficción absoluta y es por ello que empieza realmente a materializarse a partir del momento en que se desecha legal y prácticamente la proscripción política que negaba la participación política y los derechos democráticos de más del 80 % de la población boliviana (entre indígenas y mujeres).

La superioridad estratégica del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) con que rebasa a sus competidores de izquierda (POR y PIR) y a cualquier otro, misma que le permite ponerse a la cabeza del derrocamiento del antiguo régimen, se explica centralmente por su aproximación programática y práctica al problema indígena. El MNR asume que ningún cambio significativo será posible si no logra la adhesión indígena. El programa indígena–agrario del MNR, que le permite adherir a aymaras y quechuas a su causa, incluye, primero y fundamental, la efectiva abolición de toda forma de servidumbre; luego, la reforma agraria y el voto universal; complementadas con la legalización de la organización sindical campesina, amparada por decreto desde el Gobierno de Busch: lo que se complementará después con la organización y armamento de milicias campesinas.

Estas cinco realizaciones crean en la región andina del país, a un nuevo sujeto social colectivo, en la forma de una clase social antes inexistente, la de los campesinos,<sup>25</sup> que absorbe y subsume al grueso de la población indígena, habitantes del occidente del país.

El MNR consigue la transición de la identidad indígena a la de campesino, gracias a que el nuevo Estado patrocina la satisfacción de reivindicaciones de ese nuevo sujeto social colectivo. Con ello se asegura

<sup>25</sup> Se ha dicho previamente que antes de 1952 en valles cochabambinos y cruceños existían comunidades de pequeños productores, propietarios de sus parcelas y no sujetos a servidumbre alguna, algunos indígenas y otros no; pero, su dispersión económica, política y social no permite que se las pueda identificar como una clase social.

una extendida y sólida adhesión electoral, política e ideológica que se prolonga por más de medio siglo; además, encierra alguna de las claves para captar en toda su densidad el inicio y evolución del siguiente período constitutivo, de su programa, estrategia y proyecciones.

El imaginario nacionalista revolucionario se refiere a un pasado, el Estado oligárquico (rosquero) representante de la anti Nación, derrotado por la alianza, ya no de etnias, razas o culturas, sino de clases sociales modernas que constituyen una Nación que las engloba y fusiona. La alianza de estas clases daría sustento a la modernización de todas las esferas de la vida del país y la realización de los individuos y la Nación en su conjunto. Dentro de ese esquema, la clase campesina<sup>26</sup> asume la condición de clase de apoyo del nuevo Estado y no cesa de apuntalarlo por décadas, pese a las continuas frustraciones y decepciones que experimenta.

Desde el primer momento y hasta hoy los individuos que componen esa nueva clase se han ido distribuyendo por todo el territorio, incursionando en nuevas actividades agrícolas y, simultáneamente, con gran vigor, en comercio, transporte y, más adelante, en una mayor diversidad de actividades económicas (minería, comercio internacional, entre otras).

Desde 1952 hasta hoy los campesinos han sido el principal grupo de migrantes hacia ciudades del país y fuera de él; manteniendo obstinadamente vínculos con sus comunidades de origen y sus parcelas agrícolas.

### El tercer periodo constitutivo

Las primeras señales de contestación al Estado nacional revolucionario de parte de los campesinos se remontan a los años 70 del siglo xx, cuando un número creciente de dirigentes de este sector se rebelaba contra el "pacto militar-campesino" y se plantean una ruta independiente, ante el caído MNR. En 1979 se funda la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y ese mismo año se lleva a cabo, a convocatoria de esa organización, el primer bloqueo nacional de caminos, dos señales claras de que se ha puesto en marcha el lanzamiento y pugna por una recomposición o cambio del bloque de poder y del tipo de Estado. El ascenso de la dictadura de 1971 cerró el camino a la

<sup>26</sup> Que ciertamente no abarca a los indígenas de tierras bajas, que en su mayor parte ni reciben títulos agrarios y ni siquiera se liberan de la servidumbre y en algunos casos de la esclavitud. La transición identitaria de indígena a campesino tampoco se cumple, o resulta parcial, en algunas comunidades y ayllus, a pesar de que sus miembros se hubiesen beneficiado de la liberación, la reforma agraria y la ciudadanización.

persistente búsqueda de la oportunidad de que los obreros mineros condujeran esa iniciativa, como lo intentaron ese mismo año. Quince años después, la crisis de los precios de los minerales y otras materias primas, remachó esa situación al disgregar a esa fuerza social, hasta prácticamente anularla.

Los campesinos intentaron una y otra vez por todos los medios llenar esa vacancia, bajo las banderas de una combinación de reivindicaciones de clase y de recuperación de su identidad indígena, tal como lo proclama el documento fundacional de la CSUTCB, en el cual se habla de un "Estado Plurinacional", como meta estratégica de su movimiento. Pero, será recién desde 1990, con la "Marcha por Tierra, Territorio y Dignidad" de los indígenas de tierras bajas, que suscita el respaldo campesino, cuando empezará a dibujarse la impronta –inicialmente indígena/campesina– que identificará al nuevo sujeto constituyente que propone al resto de la sociedad una nueva transición estatal. Las demandas principales de la marcha insinuaban el gran alcance del naciente movimiento, para quien supiera aquilatarlas apropiadamente. Así, el reclamo de "tierra y territorio" expresa una conjunción de intereses de campesinos, que necesitan una cierta superficie (tierra) para sus labores agropecuarias, mientras que la demanda de territorio corresponde a los indígenas.

Al hablar de tierra/territorio se está cuestionando, desde su base e integralmente, el diseño estatal y el ordenamiento jurídico y político vigente en ese momento, debido a que desde la CPE a la última de las leyes bolivianas, se establece el territorio es de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. La reivindicación de "dignidad" no era menos revulsiva y no es un enunciado retórico, porque cuestiona un orden social que preserva compartimentaciones, divisiones, a veces abismales, no resueltas por el Estado erigido en 1952. La democratización política había dejado pendientes extensas deudas sociales concentradas no solo en los habituales temas de pobreza y desigualdad, sino en un amurallamiento social, político, ideológico y cultural que dejaba afuera, en un plano de inferioridad de posibilidades y oportunidades a individuos, comunidades y grupos disonantes o laterales a lo considerado sistémico. El conjunto de sentimientos y percepciones de exclusión convergieron, se agruparon y fortalecieron tras la reivindicación de las identidades "indígena" y "originaria", o también "indígena-campesina", durante los años en los cuales la revolución nacional concluyó creando un nuevo bloque dominante empresarial, muy vinculado a intereses del capital transnacional y globalizado.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Aplica al mundo financiero, de la gran minería y la gran producción agrícola y la exportación de cereales y derivados.

De este modo, mientras la fachada del país mostraba en la última década del siglo xx una cara de modernización en avance, inversiones, privatizaciones y, aparentemente, creciente homogenización demográfica y sincretismo cultural, por debajo de tal superficie, un nuevo período constitutivo tomaba fuerza y se expandía utilizando, en algunas ocasiones, partes del repertorio ideado para afianzar y proyectar al Estado vigente.

Un típico ejemplo es la "Participación Popular", diseñada para contener y canalizar los impulsos políticos masivos dentro de un organizado tablero, donde esas energías se convertirían en planificación participativa sobre servicios básicos y obras públicas²8, acompañada por una vigilancia referida al manejo de las cuentas fiscales con las que se financian ambos. La idea funcionó, en algunos casos con un éxito considerable principalmente en las áreas rurales, al crear un nuevo espacio deliberativo y participativo al calor de una redistribución de fondos fiscales que llegaron a los municipios; pero, muy lejos de que eso trajese como consecuencia un debilitamiento u olvido de las tradiciones políticas colectivas previas, las estimuló y atrajo la atención de sectores sociales cada vez más numerosos sobre nuevos objetivos políticos, como el copamiento del poder municipal.

Las cosas en un principio no fueron tan evidentes, debido a que, en lo electoral los partidos conocidos y más o menos mayoritarios seguían dominando la escena, lo que generaba una sensación de certidumbre y capacidad de control entre los estrategas políticos y los poderes fácticos del sistema. Tal confianza de las fracciones sociales dominantes y sus partidos políticos no se amilanaba ni con las incursiones periódicas de nuevos partidos, a veces con un alto potencial de crecimiento, porque su aparición con discursos contestatarios y críticos terminaba por suavizarse gracias a "pactos de gobernabilidad" que permitían a jefes y cuadros hábiles beneficiarse de parcelas de poder y asimilarse muy rápidamente al esquema predominante. Sin embargo, las señales tranquilizadoras que percibían los partidos "sistémicos" escondían otras que indicaban que el sistema de representación política<sup>29</sup> estaba deteriorándose, rápida y sostenidamente, en casi todas sus expresiones.

<sup>28</sup> La canalización de la participación a un espacio principalmente local supuestamente tendría como resultados debilitar las incursiones políticas colectivas de mayor envergadura, habituales en nuestra Historia.

<sup>29</sup> Utilizo esta expresión para designar a todo tipo de organización e institución que canalice y represente demandas de sujetos sociales colectivos; clásicamente los partidos, pero también sindicatos y todo tipo de instituciones corporativas, los comités cívicos y crecientemente los medios masivos de difusión, tanto como varias ong. Se trata de estructuras delegadas que intermedian relaciones de un amplio espectro de actores y sujetos con el Estado y que disponen de capacidad de emisión discursiva ideológica, articulación de objetivos, plataformas y programas de lucha, así como de estrategias y tácticas para acumular poder.

La aparición y desarrollo de movimientos sociales se constituyó en una señal inconfundible del debilitamiento del sistema de representación política y lo mismo puede decirse de la estabilización de la abstención electoral en una cifra que rondaba el millón de votantes, en prácticamente cualquier elección, sea nacional o municipal.

El significado del término movimiento social, tal como se emplea en este trabajo, presenta diferencias importantes con la acepción propuesta por muchos autores como Alain Touraine que se ha generalizado en nuestro medio, gracias principalmente al gobierno actual y al eco que le han hecho los medios masivos de difusión. Los movimientos sociales, se entiende aquí, son expresiones de acción abierta y declarada de masas, en pos de conseguir la satisfacción de una reivindicación concreta o un conjunto limitado y preciso de ellas, al margen, o al menos de manera no dependiente, de cualquier tipo de organización de mediación política, lo que incluye principalmente a partidos y sindicatos. Por ello, los movimientos sociales son distintos a las organizaciones sociales (sindicatos, asociaciones gremiales de todo tipo, sus coaliciones o entendimientos orgánicos), considerados por varios autores como indistintos a las organizaciones sociales.

En nuestra experiencia nacional concreta, los movimientos sociales aparecen cuando tales organizaciones sociales (que forman parte del sistema de representación política) resultan insuficientes o fallan en canalizar demandas de sus representados. Los movimientos sociales, así entendidos, son necesaria y definitivamente transitorios, ya que se disuelven cuando obtienen lo que demandan, o en el momento en que se verifica que su fuerza y acciones son insuficientes para conseguirlo, o en los periodos en que el sistema de representación copa el espacio de canalización de las demandas de electores y afiliados.

Las relaciones de movimientos sociales con las organizaciones sociales son diversas y frecuentemente contradictorias. Pueden los movimientos sociales resultar de una convocatoria o inclusive un plan de una o más organizaciones y superarlas en el camino, dejándolas como una parte de su acción o terminando por excluirlas; en otros casos, pueden aparecer al margen de cualquier organización e incorporar a aquellas durante el flujo de la movilización, o no hacerlo en ningún momento; o, después de copar la escena y replegarse, pueden delegar la continuación de lo obtenido o lo pendiente a una o más organizaciones.

A diferencia de ellas, no solamente son intrínsecamente transitorios, sino que tienden a actuar con mayor horizontalidad, deliberativamente y en

consulta frecuente con sus bases, con un bajo nivel jerárquico en sus relaciones internas, caracterizadas habitualmente por una escasa organicidad.<sup>30</sup>

## De instrumento a partido

La fundación del "Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos" (IPSP), en 1995, trató de articular la fuerza de los movimientos sociales de la época de resistencia al neoliberalismo<sup>31</sup> con la experiencia de un amplio abanico de organizaciones sociales en torno a las campesinas y, después, incorporó a las indígenas, que habían emergido muy exitosamente a inicios de los años 90 del siglo pasado, con la primera marcha indígena y proclamando las primeras propuestas de lograr una Asamblea Nacional Constituyente.

El IPSP funcionó en su inicio como un crisol en el que se mezclaron (y en unos pocos casos se fundieron) enfoques y tradiciones de lucha de cuadros sindicales, con la de dirigentes sociales y políticos que habían llegado a concejalías y al cargo de alcaldes, participando intensa y sostenidamente en los canales abiertos por la Participación Popular, varias veces dentro las listas de partidos tradicionales, como único canal accesible para poder ser candidatos a cargos elegibles. El rechazo de los primeros a la Participación Popular y su repudio a esos partidos no obstaculizó una estrecha colaboración con ellos, ni la de ambos con militantes y exmilitantes de partidos de izquierda y miembros de múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG), en especial las que centran su trabajo en poblaciones campesinas e indígenas, de derechos humanos y, alguna, de orientación ambientalista.

Actuando como una coalición de baja organicidad, pero de alta eficacia táctica, el IPSP/MAS sacó ventaja a los partidos convencionales gracias a la extensa trama de conexiones con grupos de base que le proporcionan las organizaciones sociales que lo fundaron o se adhirieron en el camino. Si bien es probable que en los primeros años de su existencia pueda dudarse de la eficacia que tenían varias de esas organizaciones sociales para recoger

<sup>30</sup> Sin embargo, en determinadas circunstancias también pueden desplegar una disciplina y estructura militarizada. Las marchas indígenas de tierras bajas y la "guerra del agua" son ejemplos de movimientos sociales y la simple comparación entre las dos permite encontrar una multiplicidad de características diferenciadas entre ambas.

<sup>31</sup> El uso ha consagrado a este vocablo –con más éxito periodístico que solidez teórica– en las dos décadas anteriores, como sinónimo de "políticas de derecha", caracterizadas por: ajuste fiscal, liberalización de la economía, recorte de conquistas sociales y limitación de la acción sindical, privatizaciones, desregulación y una ideología de apertura irrestricta a la globalización (económica, política y cultural) y de predominio del mercado.

y procesar demandas,<sup>32</sup> algunas de ellas preservaban una alta capacidad de movilización, todas las veces que acertaban a hacerlo planteando consignas consonantes con las necesidades y demandas de sus bases.

Está pendiente una investigación detenida sobre la cohabitación entre una cúpula de cuadros sindicales, caracterizada por un marcado antagonismo a todas las reformas consideradas neoliberales (incluyendo la Participación Popular y la reforma educativa) con la extensa red de cuadros, dirigentes intermedios e importantes sectores de base que mantuvieron una estrecha vinculación con esas reformas, al punto de copar todos los espacios que ofrecían, desde las juntas escolares a los cargos elegibles en los cada vez más numerosos municipios.

Por ahora, baste señalar que en momento del desencadenamiento de la crisis estatal de 1998,<sup>33</sup> e inclusive hasta 2003, el descontento, la movilización y, finalmente, la insubordinación social carecieron de una dirección política constante y unificada.

Se ha dicho, más arriba, que este nuevo ciclo estatal empieza a larvarse desde el momento en que el campesinado atina a pergeñar un proyecto propio de Estado (Estado plurinacional). Pero el proceso constituyente –la parte de ese nuevo periodo estatal en que se formula y enuncia política y jurídicamente la forma y programa de ese proyecto– empieza en 1990 con la marcha indígena.

El proceso constituyente avanzó por dominios principalmente indígenas toda la última década del siglo, a través del incremento de las nociones sobre derechos de esos pueblos y por la rápida recuperación de identidad indígena por parte de los campesinos de la zona andina. El incremento de esa influencia llegó a penetrar inclusive en los partidos más conservadores y esto se expresó en la creación de una "cuota indígena" en listas de candidatos y puestos cada vez más visibles en la administra-

<sup>32</sup> Los dos indicios más sugestivos de estas dificultades son la gran división que afectaba a algunas de ellas, como la CSUTCB, por ejemplo, y la propensión a que se formen movimientos sociales, en la lógica que se ha explicado previamente en los párrafos previos.

<sup>33</sup> Frente a la casi total unanimidad de analistas que consideran que la crisis de Estado se inicia el año 2000, aquí se considera que los signos característicos de esa situación, incluyendo en primer término la incapacidad gubernamental de garantizar el orden, un gran desbalance institucional y una ascendente resistencia social de acatar a las autoridades se patentizaban claramente, casi desde el inicio del gobierno de la llamada "megacoalición" encabezada por Acción Democrática Nacionalista (1997). El llamado al Primer Diálogo Nacional, por parte de esa administración, para consultar a la sociedad civil las bases de lo que tendría que ser el programa de gobierno es una señal de perplejidad y carencia de propuestas de los políticos profesionales, más que una expresión de apertura democrática participativa.

ción pública,<sup>34</sup> tanto como por la amplia ganancia de espacios municipales para indígenas, desde la promulgación de la Participación Popular.

En este mismo período se verifica una gran interpenetración entre algunas ong y dirigentes y organizaciones indígenas y campesinas, que favorece la cristalización de plataformas teóricas y políticas y la formación y educación de nuevos dirigentes. Algunas de estas ong tenían años e inclusive décadas de trabajo; unas habían nacido de iniciativas eclesiales católicas y varias otras –no todas– de partidos políticos, principalmente del MIR y sus desgajamientos.

El Foro Jubileo del año 2000, convocado mundialmente por el Vaticano como una movilización católica que cuestionaba el origen y las consecuencias de las deudas externas de los países pobres, tuvo un gran eco en
Bolivia y se convirtió en un importante espacio por el que se canalizaron
reclamos sociales y políticos. El proceso constituyente fue escalando por
medio de una combinación abigarrada de participación institucionalizada, estatal y no estatal (Foro Jubileo, Diálogos II y III y todo tipo de consultas municipales), de protestas y batallas callejeras (guerra del agua) de
movimientos sociales y movilizaciones convocadas por todo tipo de organizaciones sociales.

Lo interesante de ese momento es que aun cuando la popularidad y la votación del IPSP/MAS crecían, y que muchas organizaciones de base e intermedias conectadas de alguna forma con su cúpula participaban activamente en todos los espacios mencionados, su directiva nacional carecía de posiciones, estrategia y táctica para cada uno de esas áreas de disputa. La propia idea de la Asamblea Constituyente, recién fue verdaderamente asumida por esa dirección recién el 2005.<sup>35</sup> Es muy ilustrativo recordar que su máximo dirigente, Juan Evo Morales Ayma, se encontraba fuera del país durante los días culminantes de las jornadas de octubre de 2003. La conclusión es que el proceso constituyente progresó a partir de fuerzas principalmente espontáneas y mucho menos por la planifica-

<sup>34</sup> La primera mujer de pollera en el Parlamento, de mano del partido político Conciencia de Patria (CONDEPA), y el vicepresidente aymara con el MNR, en 1993, son expresión de esos impulsos y también representan momentos de avance y consolidación de las tendencias a las que me refiero.

<sup>35</sup> Ver al respecto: Viaña, 2011. El papel que en cambio cumplió el MAS fue de una intensísima agitación "antineoliberal" que, combinada con su acumulación electoral, resultó esencial para lograr la masa crítica de confianza y sensación de fuerza y posibilidades que estaban pidiendo todos los movimientos populares de esa época. Pero se trata de un crecimiento paralelo, muchas veces desconectado y en ocasiones contradictorio, el del instrumento político y de la base y movilización social que terminarían por llevarlo al Gobierno y confiarle el cuidado y desarrollo del proyecto estatal.

ción y previsión de estrategas organizados. Los hechos muestran que la movilización espontánea escogió a su dirección.

La gran aptitud de esa conducción ha sido su sensibilidad ante los pulsos y demandas de la base social, una manifiesta capacidad de adaptar su discurso y en parte su práctica a la transición de estados de ánimos y expectativas del conglomerado heterogéneo de sectores y sujetos que le han dado cuerpo a este tercer ciclo constitutivo. Para comprender las características de la movilización espontánea que ha prevalecido por encima de las estrategias y cálculos partidistas y de otras organizaciones de mediación política es necesario tomar en cuenta la influencia y la conexión de algunos de los sectores más activos con ONG que apoyaron y asesoraron las movilizaciones y a sus dirigentes. Eso no vigoriza las explicaciones basadas en concepciones conspirativistas; muestra más bien que los límites entre los términos de ciertas dicotomías de las que nos servimos para explicar una realidad (en este caso espontaneidad social/estrategia consciente) son difusos y complejos.

No lo es, en cambio, el neto perfil de esa movilización en cuanto que se ha mantenido su carácter pacífico y democrático. Otras sociedades que han buscado resolver situaciones como las que hemos enfrentado aquí, se han deslizado a la confrontación abierta y a diversas formas de guerra civil, mucho más cuando los conflictos se han extendido por tiempos tan prolongados.

### III. La cuestión de la autonomía social

La búsqueda del control de organizaciones sociales (sindicales y corporativas) es un anhelo constante de todo tipo de gobiernos,<sup>36</sup> pero se ha convertido en una consigna central para el gobierno del MAS. La explicación oficial de tal conducta es que sería una simple manifestación del ascenso de las organizaciones sociales (os) al poder político.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Este capítulo se basa casi en su integridad en mi libro *Sujetos y autonomía en la transición estatal* (2012).

<sup>37</sup> Este gobierno, conformado por varios dirigentes del proceso constituyente (1990–2010), ha garantizado la convocatoria y realización de la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución, igual que legislación contra el racismo y la discriminación; ha nacionalizado empresas públicas y recursos naturales y redistribuye una parte de los grandes excedentes captados por el aumento de precio de nuestros exportables. Un amplio contingente de campesinas e indígenas y sus hijos, dos de los grupos de población más vulnerables y postergados, son alguno de los principales beneficiados con bonos y rentas y, menos constantemente, con la extensión de algunos servicios básicos.

Con las particularidades de cada caso, el fenómeno se reitera entre los gobiernos caracterizados como "progresistas" o "nacional populares", caracterizados por políticas redistributivas y de ampliación de derechos que se acompañan de una fuerte inclinación a "cobrar" dichos avances, exigiendo expresiones constantes de lealtad a organizaciones populares y en especial de las más movilizadas, con evidente detrimento de su autonomía.

La peculiaridad del caso boliviano se encuentra en una importante renovación etnocultural y clasista del personal jerárquico estatal, lo que obliga a una exploración de los sujetos sociales involucrados en el ascenso y mantenimiento de un nuevo bloque de poder, prestando especial atención a las clases medias bolivianas, con sus interacciones internas y con otros sujetos sociales colectivos participantes o adherentes del bloque.

Una segunda cuestión es tantear la relación entre las autonomías territoriales incorporadas en la administración territorial del país y la autonomía social, en el sentido de auto organización y autodeterminación de sujetos sociales, desde el punto de vista de la participación y el control social, como innovaciones constitucionales supuestamente críticas de la reforma "refundadora y descolonizadora" del Estado.

El punto de encuentro de cuestiones en apariencia tan disímiles, quedó planteado en un anterior trabajo<sup>28</sup> donde se recuerda que la demanda autonómica tiene en nuestro país un origen histórico vinculado a las luchas y reivindicaciones indígenas, antes que cualquier otro, y que un efectivo ejercicio de la participación y el control frente al Estado requiere de una nítida independencia social ante las presiones y capacidad de cooptación estatales.

La autonomía social que aquí se trata tiene puntos de contacto, así como diferencias sustantivas, con el concepto de "independencia de clase" que motivó, aquí y en muchos otros lados, apasionadas e inacabables discusiones durante gran parte del siglo xx, pero contempla otras consideraciones ajenas a la idea de independencia clasista. El lugar de convergencia entre las dos ideas es la tensión entre acumulación y centralización de poder, que persigue insaciablemente la burocracia estatal, con la descentralización por la que pugnan colectividades e individuos. Gran parte de los trabajos dedicados a esa cuestión en Bolivia –más bien en su versión "independencia de clase" – se concentraron exclusivamente en el sindicalismo obrero y todavía más concretamente en el de los trabajadores mineros.

En cambio, aquí la atención se vuelca completamente sobre clases medias (en plural) y el sujeto social indígena, por necesidad impuesta por la propia evolución social y política de nuestra historia y por la importancia central de las clases medias (en especial la urbana) dentro de los sistemas de representación y de la formación y fortalecimiento orgánico de una gran variedad de organizaciones sociales.

El trabajo que se desarrolla toma como referente teórico principal la reflexión crítica centrada en la identificación y seguimiento de sujetos sociales colectivos, principalmente clases sociales y pueblos (en el sentido de comunidades identificables histórica y culturalmente) y adopta el criterio de cortes históricos que se basa en la noción de ciclos constitutivos. El resultado es la presentación de un conjunto de conjeturas y líneas para el desarrollo de investigaciones y reflexiones sobre la autonomía social como una relación y no como objeto, fenómenos de diferenciación interna del sujeto constituyente en Bolivia, la identificación de algunas características y tendencias de la formación y evolución de las clases medias, como resultado de la transición económica y política, la crisis de organizaciones sociales como parte del sistema de representación política y, por último, la necesidad de nuevas reformas y ajustes para la consolidación de avances democráticos y conquistas sociales.

#### Itinerario de una relación

Comienzo revisando las relaciones entre Gobierno y organizaciones sociales (os) y atisbando rápidamente momentos anteriores a los dos últimos años; periodizo los 22 años que se abarcan en tres momentos, desde los años 90 del siglo xx hasta este año. El primer período abarca la década de inicio y avance inicial del proceso constituyente, fase en la cual se funda el IPSP, convertido más tarde en MAS—IPSP. El segundo, de 2005 a 2010, años durante los cuales ese movimiento político conquista el Gobierno y consolida su presencia y hegemonía entre la mayor parte de las organizaciones sociales. Y el tercero, desde 2010 hasta el presente, años en los cuales se afirma como partido político dominante y se inicia un proceso de ruptura selectiva y reaglutinación de (organizaciones sociales) os en torno al Gobierno.

El IPSP es el resultado de una alianza entre dirigentes de os, principalmente algunos de los más radicales de organizaciones campesinas, acompañados de militantes de partidos de izquierda. Durante sus primeros años de vida, consigue aglutinar votos en elecciones municipales y logra algunas bancas en el Parlamento (donde su jefe y actual jefe de Estado obtiene su curul con el más alto porcentaje de votantes).

Entre su fundación y su primer gran éxito electoral nacional en 2002, el IPSP también atrae a una importante cantidad de representantes campesinos e indígenas, que habían llegado a puestos de concejales municipales o alcaldes, elegidos en listas de partidos tradicionales, que utilizaron, a falta de uno más cercano o "propio". Así, fusiona en sus años iniciales dos caudales y dos enfoques políticos diferenciados, el sindical (forjado principalmente en la confrontación con el Estado) y el municipal (más conciliador y pragmático), que irán moldeando la personalidad de un nuevo tipo de organización política (Cortéz; 2010: 8).

El éxito en las elecciones nacionales de 2002 (segundo puesto con casi 582.000 votos, un 20,9 % de los votos válidos) incrementó el atractivo del IPSP-MAS, entre los electores como en dirigentes organizaciones sociales, incluyendo a la COB y a líderes de movimientos sociales indígenas y urbanos, como la Coordinadora del agua de Cochabamba. El Estado Mayor del Pueblo (EMP) nace a inicios de 2003 en ese contexto y congrega a la COB, a todas las organizaciones campesinas (con excepción de la CSUTCB conducida en ese momento por Felipe Quispe), a las Centrales Obreras Departamentales (COD) de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Potosí, maestros y FUL de Cochabamba, entre los más destacados, configurando el acuerdo sindical y social más amplio del que participaron algunos de los principales dirigentes del MAS, incluyendo al actual jefe de estado.

El ascenso del Gobierno masista en 2006 profundizó las diferencias internas del EMP. En esas circunstancias el "Pacto de Unidad" (PU),<sup>39</sup> que hasta ese entonces había mantenido un perfil bajo para el público general, empezó a destacarse como principal interlocutor y también aglutinador de la base social del Gobierno, en tanto que los trabajadores urbanos y sus representaciones van distanciándose, cosa que sin embargo no puso en riesgo la adhesión electoral de la enorme mayoría de ellos, así como otros muy amplios sectores urbanos, hacia el MAS-IPSP.

El EMP mantuvo una existencia languideciente y burocrática, ya copado por delegados del gobierno, mientras que el Pacto crecía en fuerza e importancia a medida que se desarrollaba la Asamblea Constituyente (AC), donde era cada vez más evidente que ni el Gobierno ni el MAS tenían una propuesta estructurada de Constitución que sobrepasara el "decálogo" (vv.

<sup>38</sup> Véase: "Manifiesto del Estado Mayor del Pueblo", febrero 16 de 2003.

<sup>39 &</sup>quot;El Pacto de Unidad creado en Santa Cruz el 2004 está articulado por la CSUTCB, CONA-MAQ, CIDOB, APG, CSCB (colonizadores), FNMCIOB 'BS' (Bartolina Sisa), CPESC (Pueblos Étnicos de Santa Cruz), MST, Asociación de Regantes y Afrodescendientes" (Balderrama, 2004).

AA., 2010)<sup>40</sup> que sobre esta materia había presentado este último en la campaña electoral. De hecho, a medida que transcurre el tiempo y conocemos más información sobre lo que sucedió en la AC se suman las evidencias de que el contenido más innovador de la nueva CPE fue trabajado más por el PU que por el partido de Gobierno (*ibid.*, 2011a).

En este segundo período quedan de manifiesto prácticas profundamente intervencionistas del MAS-IPSP que somete a "sus" asambleístas a una disciplina castrense que utilizó para imponer, por ejemplo, la inclusión del servicio militar obligatorio en la nueva Constitución.<sup>41</sup> Procedió así, también durante la elección de asambleístas cuando obligó a sus aliados electorales a presentar una lista única, bajo su sigla, lo que fue la verdadera causa de que no obtuviera los 2/3 de representantes.<sup>42</sup>

Pese al verticalismo y la carencia de una propuesta general estructurada y escrita, la permeabilidad a iniciativas "de las bases" que todavía existía en los primeros meses del Gobierno masista, dieron espacio a que la propuesta de Constitución del Pacto se convirtiera en la vertebradora de la nueva CPE.

Las discrepancias de fondo entre las de los cuadros del gobierno y lo que finalmente quedó aprobado como texto constitucional empiezan a verse con creciente claridad, a medida que transcurre el tiempo, como hoy se aprecia en cuestiones centrales como los derechos de los pueblos indígenas, las autonomías y prácticamente todas las expresiones de pluralidad y el pluralismo, los cuales serían, según el artículo primero de la Constitución, el fundamento mismo del "proceso integrador del país".

El tiempo también ha permitido descubrir que la experiencia de debate y contradicciones entre gobierno con algunos dirigentes y asesores del PU no concluyeron con la aprobación de la CPE, sino que dejaron una inquietud en la cúpula gobernante que ha tratado de sacudírsela mediante una amplia operación de "depuración de infiltrados".

<sup>40</sup> Se trata de un amplio informe, basado en fuentes de primera mano, que refleja los acuerdos y tensiones entre los representantes estatales y los de las organizaciones indígenas y campesinas del PU; es también una prueba adicional, como lo he dicho antes, del gran fracaso informativo de los medios de difusión masiva en su cobertura de la Asamblea y la redacción de la CPE vigente. Este trabajo será citado en adelante con el nombre resumido de "Pacto de Unidad y CPE".

<sup>41</sup> Sustento esta aseveración con un trabajo de 5 años (2001–2006) de contacto con los más diversos colectivos, durante las discusiones sobre AC y nueva Constitución; sondeos concretos sobre el servicio militar y testimonios de asambleístas.

<sup>42</sup> Si en la ciudad de La Paz, por ejemplo, el MAS y el MSM se presentaban por separado podían obtener tres representantes (dos por mayoría y uno por minoría) en varias circunscripciones, en lugar de los dos a los que accedían al ir fusionados.

### Democracia de guerra

La democracia de los sindicatos obreros en Bolivia ha sido objeto de constantes elogios, lindantes con un verdadero culto que ha llegado a proponerla como posible modelo de nueva democracia, no obstante, los fuertes personalismos y prácticas verticalistas que ha portado desde sus inicios.

Esa tradición de la que nació el IPSP-MAS, se ha reiterado y reforzado durante su desarrollo orgánico, acentuada por partir el hecho de que varios de sus cuadros más prominentes proceden de regiones policializadas y sometidas a presión represiva constante, como pasaba con las zonas cocaleras y el Chapare en especial. Dicha experiencia, facilitaba que los dirigentes apelaran frecuentemente a "razones de seguridad" para reforzar sus prácticas verticalistas y una excesiva parquedad en el momento de dar cuenta de sus actos.

Tales inclinaciones se reforzaron rápida y vigorosamente por el hecho de que la amplísima victoria que le permitió acceder al Gobierno fue objetivamente desconocida o retaceada por los partidos del viejo bloque de poder, que no se resignaba a replegarse, a través de su predominio en el Senado y del poder de veto que jugó 1/3 de los asambleístas con que contaban en la AC.

En ese contexto, si con los aliados más próximos el partido y el Gobierno se mostraron siempre predispuestos a dictar línea e imponer criterios, su conducta con los no alineados y los rebeldes fue de agresión sistemática, como grafica la noticia citada a continuación:

Desde hace tres semanas, el gobierno desarrolla una ácida campaña contra los sindicatos y la cob, intentando fracturar las organizaciones sociales, neutralizar a los más radicales y establecer alianzas y acuerdos orientados a aislar a los contestatarios. Junto a ello, inició una campaña de difamación contra los sindicalistas [...] otra de desinformación y uso de los medios del Estado (distribución de cargos públicos a sindicalistas) y una tercera usando al autodenominado Estado Mayor del Pueblo para practicar el paralelismo sindical, sustituir dirigentes por otros afines al gobierno (como la elección de un diputado del MAS como líder de la Confederación de Campesinos, en sustitución del "Mallku" Felipe Quispe) y frenar la protesta social organizando y utilizando grupos de choque (Rojas, 2006).

La creación de la Comisión Nacional por el Cambio (CONALCAM) en enero de 2007 manifiesta la decisión gubernamental de domesticar a las os y mantenerlas bajo rígido control. Como parte de tal estrategia, se intensifica el uso de la expresión "gobierno de los movimientos sociales"<sup>43</sup> como el envase ideológico de una alianza estatal con dirigentes de organizaciones sociales.

La reelección de la cúpula de gobierno a finales de 2009, con una votación que prácticamente duplica en número absolutos la obtenida en 2005 y multiplica por 5 la que obtuvo el MAS en 2002,<sup>44</sup> contribuyó a un tipo de maduración sectaria y burocrática del aparato partidario que incrementó su apetencia por extender y afirmar su exclusivo poder, rompiendo su alianza con el Movimiento sin Miedo (MSM), mientras multiplicaba la generación de situaciones que le permitieron deshacerse de las voces disidentes internas.

El tercer período se desarrolla marcado por ese impulso de copamiento general del Estado, con un reforzamiento de las acciones de control y domesticación de la dirigencia de os, que experimentan su prueba mayor con la dictación del decreto de elevación de precios de los combustibles y, más adelante, con la exclusión de los indígenas del bloque de poder y, con ello, la ruptura del núcleo en torno al cual se aglutinó la extensa alianza popular que motorizó el proceso constituyente. 45

#### La ofensiva burocrática

La ceremonia pública de posesión del nuevo defensor del pueblo, el 13 de mayo de 2010, permitió que el jefe de Estado y el vicepresidente ratficaran de manera enfática sus ideas (y prácticas) sobre lo que debe y tiene que ser la relación entre la sociedad y el Estado (Rojas, 2006).

El presidente Evo Morales pidió ayer al nuevo defensor del pueblo, Rolando Villena, que defienda al Ejecutivo en sus acciones, ya que, según dijo, "el pueblo está en el Gobierno". El defensor del pueblo "tiene que proteger al ciudadano frente al Estado, pero también al Estado", sostuvo por su parte el vicepresidente Álvaro García Linera [...] (Los Tiempos, 2011)

La idea de "disolver al Estado en la sociedad civil" expresada en discursos y textos del vicepresidente, a título de superar al "Estado aparen-

<sup>43</sup> Durante los primeros años del gobierno, este convocaba a dirigentes de las os aliadas a encuentros de evaluación de la gestión estatal, con la participación del jefe de estado, su gabinete (incluyendo varias veces cuadros operativos de segundo y tercer nivel) y autoridades legislativas, con un sentido más ceremonial que práctico.

<sup>44</sup> Ya se dijo que porcentualmente equivalió al 20 % en 2002. En 2009, porcentualmente elevó en 10 puntos la que obtuvo en 2005.

<sup>45</sup> En esta fase también se multiplican los inicios de juicios contra la mayor parte de opositores políticos y de poderosas advertencias contra los medios de difusión masiva privados, muchos de los cuales se habían comprometido en una franca oposición.

te" y transitar al "Estado integral", empezó a cobrar fuerza desde enero de 2010 y se manifestó en un conjunto de acciones que mostraban claramente que la meta es más bien englobar a la sociedad dentro del Estado:

[...] la "modernización" del Estado a cargo de las clases nacionales-populares, en perspectiva histórica, solo puede realizarse como creciente disolución del Estado monopolio-coerción (el Estado-gobierno) y una creciente expansión y democratización del Estado-gestión y del Estado-decisión en la sociedad civil y de la sociedad civil en el Estado" (García, 2010: 16).

Un recurso ideal para nublar las contradicciones entre tales prácticas y teoría es la relación, entre sádica e incestuosa, ya no solo del Gobierno, sino del Estado con las organizaciones sociales, puesto que los dirigentes de esas organizaciones, convertidas retóricamente en "movimientos sociales" vendrían a ser, según el lenguaje y las prácticas gubernamentales, ni más ni menos que la "sociedad civil organizada", que debe ejercer la participación y el control social (sobre el Estado).<sup>46</sup>

Con el caballito de batalla de que la autonomía de las organizaciones sociales es abominable y anacrónica, porque "el Estado Plurinacional es de esas organizaciones y de los movimientos sociales",<sup>47</sup> las acciones de hostigamiento y cooptación se mantuvieron e incrementaron sin pausa.

Cuando los gobernantes creyeron haber logrado un control perfecto sobre las principales organizaciones sociales, decretaron el 10 de diciembre de 2010 una masiva elevación de precios de los combustibles, llevándolos a un nivel que incluso superaba los que en ese momento regían en la ciudad de New York. Los principales dirigentes de las "trillizas" (CSUTCB, Bartolinas y Confederación de Colonizadores) justificaron y apoyaron la decisión del Gobierno, mientras dos importantes componentes del bloque social popular, indígenas de tierras bajas y altas y juntas vecinales, incluyendo las de El Alto, se insubordinaron resistiendo de palabra y hecho la medida, lo mismo que la COB. Esa resistencia, expresada como movimiento social, hizo que el decreto 748 se derogara en un plazo de 5 días y fue la causa de que el jefe de Estado recordase, 5 años después de haberla pronunciado, la frase que tomó prestada del

<sup>46</sup> Se reiteran, así, los choques y contradicciones que se habían visto durante la redacción de la CPE y que han quedado eternizados en artículos como el 249 en el que se afirma que "los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano" y el Estado su administrador, con el artículo 359 donde se postula que "el Estado en nombre y representación del pueblo ejerce la propiedad" de esos recursos.

<sup>47</sup> Ver: http://www2.la-razon.com/version\_temp.php?ArticleId=1574&EditionId=2737&idp=42&ids=298

movimiento zapatista de "mandar obedeciendo" para explicar el motivo que lo llevó a retroceder.

Pero, desde el día en que canceló el "gasolinazo", el mismo presidente convirtió en una letanía sus reproches al pueblo que "lo obligó a suspender la medida" y no dejó de reiterar por varios meses, que la responsabilidad por no elevar los precios tendría que reclamarse oportunamente a los que se dejaron "influir y manejar por la derecha", a la que él mismo y los medios de difusión del gobierno, identificaron como responsables de la resistencia. El tono dolorido empleado en ese momento y después la ya famosa frase de que el proyecto caminero oficial a través del TIPNIS se realizaría "quieran o no quieran", expresan gráficamente las concepciones dominantes en el Gobierno.

La sucesión de victorias electorales que ha obtenido vendría a ser, según la interpretación y las conductas de la cúpula de gobierno, la efectivización y ratificación de algo así como el contrato social en versión iusnaturalista y en especial la del inglés Thomas Hobbes,<sup>48</sup> evidentemente en una interpretación rudimentaria y unilateral de las ideas del teórico inglés.

Una sucesión de hechos demuestra el afianzamiento de esa tendencia que trata de limitar al máximo las expresiones autónomas y autonómicas de las organizaciones a las cuales se pretende representar.

## Fisuras y rupturas

Las contradicciones y choque de intereses y concepciones entre organizaciones indígenas y campesinas se manifestaron desde el inicio del proceso constituyente y cubrían un amplio espectro de cuestiones, desde la tardanza con que las segundas se expresaron y actuaron respecto a la demanda de asamblea constituyente, pasando por visiones diferenciadas sobre los recursos naturales, las de tierra y territorio hasta, desde luego, las concepciones sobre las autonomías (Garcés, 2010: 87). Sin embargo, primaron las tendencias unitarias y con ellas la posibilidad de que se apruebe una Constitución basada en el proyecto impulsado por el Pacto de Unidad.

<sup>48</sup> Hobbes (1589–1679), considerado por muchos como el fundador de la ciencia política, afirma que un contrato habría permitido superar la desesperación de los hombres ante la guerra y la barbarie de su "estado natural" y lograr la seguridad y la paz en el "estado civil"; postula que mediante ese acuerdo los hombres resignan su libertad y soberanía en beneficio de un monarca o una asamblea a la que entregan de una vez y para siempre la potestad de conducir y decidir la sociedad–Estado que crean por contrato irrevocable. Simboliza la omnipotencia del Estado con la de un monstruo mítico, el Leviatán.

El resquebrajamiento retornó con ímpetu a medida que el Gobierno avanzaba con la elaboración de las leyes fundamentales y en especial la Electoral y la Ley Marco de Autonomías. El no cumplimiento del compromiso de otorgarle un mayor peso a la representación de las "naciones y pueblos originarios" acarreó choques con CIDOB y CONAMAQ que se fueron profundizando, debido a la negligencia de los operadores estatales.

Ese conflicto azuzó antiguas diferencias y rivalidades entre alguno de los principales personeros del Ejecutivo, provenientes de ONG como CEJIS con sus antiguos compañeros, de modo que la ruptura con los indígenas se profundizó en dos frentes igualmente decisivos, la dirigencia y sus asesores.

El choque explotó en el que había sido el centro de convergencia entre indígenas y campesinos y gatillo del proceso constituyente: la demanda de tierra-territorio. Los problemas se estuvieron acumulando y pasaron de visibles a ostentosos cuando la principal organización campesina comenzó a cuestionar la titulación de territorios indígenas, por "injusta" e inequitativa. El 29 de marzo de 2010 la agencia informativa ERBOL, vinculada a la Iglesia católica, da cuenta de la situación en el despacho que se lee a continuación:

El secretario de Tierras y Territorio de la máxima organización sindical de los trabajadores del agro, Dionicio Cabrera, dijo hoy a la Agencia de Noticias Indígenas de la Red Erbol, que "a través de las TCO resurgió el latifundio en Bolivia".

El exviceministro de Tierras ha saneado para las TCO, esas TCO son los nuevos latifundistas que están acaparando tierras; 50 o 60 familias tienen 400 mil hectáreas, esa es la nueva forma de ser latifundista. Ahora nosotros queremos una distribución equitativa, que todos tengan derecho la tierra.

Para Cabrera, el latifundio resurgió en el país desde el oriente, El Chaco y el norte del departamento de La Paz, con "falsos indígenas" que fueron trasladados de Potosí y Oruro, respectivamente. "En el norte paceño se entregaron en el polígono 1; 260 mil hectáreas a 60 familias".49

Quince meses después, el escalamiento de las tensiones continúa:

Aunque dejó en claro que los campesinos respetan cada centímetro de tierra titulada en favor de los indígenas, el ejecutivo de la Confederación de Trabajadores Campesinos, Roberto Corai-

<sup>49</sup> Las cursivas son mías. Recuperado de: http://cort.as/-LIG1

te, expresó el malestar de su sector, que se siente postergado en el proceso de saneamiento y titulación de tierras fiscales.

En el occidente, hay gente que no pasa de tener media o cuarta hectárea de tierra, eso significa que requerimos nuevos asentamientos para nosotros, aseveró. El campesinado plantea cambiar la Ley INRA por otra que les permita acceder a la tierra de manera expedita; primero el asentamiento y luego la regularización.

Desde 2006, según admitió el ministro de la presidencia, Carlos Romero, el proceso de saneamiento benefició con 15 millones de hectáreas a 100 mil indígenas de tierras bajas, "a razón de 150 hectáreas por persona", con la consolidación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Para el director de la Fundación Tierra, Gonzalo Colque, la cadena de conflictos en el transcurso de los últimos dos años tiene que ver con la titulación de las TCO.<sup>50</sup>

Pocas horas después, el mismo Ejecutivo de la CSUTCB, abandonó la prudencia de su anterior declaración y al unísono con el Jefe de Estado, anunció que se prepara una reforma legal para redistribuir la tierra:

"Necesitamos sustituir la ley actual que definitivamente no ha solucionado los problemas de nuestros hermanos campesinos; y que se ha ido al extremo al favorecer a pequeños grupos (indígenas) que detentan inmensas extensiones mientras que la mayoría de los campesinos estamos en ínfimas extensiones de tierra", planteó Coarite públicamente durante la promulgación de dos reglamentos de la Ley de Revolución Productiva, Comunitaria y Agropecuaria.

"Estoy muy de acuerdo, contento con esta propuesta. Esa ley será para terminar con los latifundistas", respondió el Presidente en el acto celebrado en el estadio de Villa Tunari, y pidió a los dirigentes campesinos que se "amanezcan" trabajando en la nueva norma, siguiendo el ejemplo de los ministros de su gabinete". 51

Las marchas VIII y IX realizadas por indígenas de tierras bajas y altas, bajo convocatoria de sus organizaciones CIDOB y CONAMAQ, terminaron de romper las hostilidades por la primera gran batalla por una autonomía indígena concreta, la del TIPNIS. Los pueblos habitantes de este parque (reserva nacional o área protegida) que es también territorio indí-

<sup>50</sup> Edición digital de "*La Razón*" (http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleI-d=134857&EditionId=2609)

<sup>51</sup> Recuperado de: http://cort.as/-LIGI

gena no votaron en favor de constituir su autonomía en el referendo de 2009 y solo un pueblo de tierras bajas, el guaraní asentado en Charagua, se pronunció en ese sentido, mientras las restantes 10 fueron demandadas en tierras altas.

No se trata de un detalle menor, puesto que el seguimiento de los contenidos y estrategias de las luchas campesinas e indígenas de las últimas dos décadas permiten ver que la visión estrictamente autonomista ha estado y permanece más arraigada entre las comunidades indígenas (en el sentido que se desarrollará en el siguiente título) que entre la población campesina. La explicación de esta diferente predisposición radica principalmente en los hábitos y prácticas mucho más territorializados de los indígenas.

La clase campesina, conformada mayoritariamente por quechuas y aymaras se ha dispersado y enseñoreado de casi todo el territorio boliviano y aunque cada individuo y familia efectivamente atesora lazos íntimos y relevantes con sus comunidades de origen y su cultura, tiene una noción y una capacidad de ejercicio de soberanía más amplia de lo que se describe en la CPE como los "territorios ancestrales".

Las discusiones internas del PU durante la AC ratifican ese distinto posicionamiento (Garcés, 2010: 73, 74). Precisamente por ello es necesario entender el escaso interés que demuestran los indígenas de tierras bajas por conformar sus autonomías en el referendo autonómico de 2009. La principal explicación que encuentro sobre este comportamiento es que, debido al gran respaldo de los indígenas de tierras bajas para que las reivindicaciones autonomistas se incluyeran en la Constitución como parte central de los derechos de pueblos indígenas, interpretaron que su inclusión en la Carta Magna era suficiente. Además, demandar la autonomización de sus territorios dentro de los departamentos donde la demanda autonomista (departamental) había quedado claramente identificada con el bando contrario, pudo parecer, en ese momento, redundante y aun contraproducente.

No pasaba lo mismo entre los indígenas de tierras altas, que habían estado planteando más bien la "reconstitución de sus territorios originarios"; de modo que la opción autonómica, más bien novedosa y carente de las connotaciones negativas de los cuatro departamentos de oriente y sur, presentó en ese momento su faz más atractiva como, quizás, un primer avance hacia su demanda de "reconstitución".

Es necesario darle la mayor importancia a la entusiasta aprobación de la autonomía departamental en los cinco departamentos en los que

no fue aprobada en 2006, sin que haya existido campaña a favor de esa votación, ni ninguna movilización para que se llegue a ese resultado de parte del gobierno.<sup>52</sup> Lo que aquí se asume como una huella urbana de las tradiciones y memoria histórica, importada por la masiva migración campesina a las ciudades.

## Reconstruyendo el monopolio de la representación política

La intensificación de contradicciones entre los sujetos que conforman el bloque de poder actual no ha dejado de cobrar impulso por medio de oleadas que se extienden desde 2011 en adelante. Estas oleadas arrancan con frecuencia por ofensivas declaradas por el presidente Morales y su inmediato colaborador y sucesor.

Se trata de una de las caras del conflicto entre el Estado y las organizaciones sociales, cuya dirigencia ha sido masivamente reclutada por el partido de gobierno, utilizando como alegato la ineludible necesidad y obligación de "indianizar y hacer más plebeyo al Estado" (García, 2011: 124), cosa que, en términos prácticos, intenta que la apertura del Estado a clases y sujetos excluidos, una de las demandas del proceso constituyente, termine convertida en una especie de monetización de cargos públicos, que tienden a asignarse selectivamente a dirigentes amigos de las os.

La pérdida de autonomía de las os se verifica todas las veces que el Estado acude a la dirigencia capturada para movilizar a sus organizaciones o, cuando menos, realizar aprestos o gestos en contra de dirigencias, organizaciones y movimientos sociales que cuestiona o interpelan a políticas públicas y a los propios gobernantes.

Como ya se dijo, el Gobierno rompió hostilidades con todos los sectores sociales, al preparar y ejecutar el masivo incremento del precio de los combustibles en diciembre de 2010, replicando los hábitos y mañas de los gobiernos más conservadores y de las dictaduras militares.

Los ecos inflacionarios que tuvo esa medida durante todo el año 2011, pese a ser revertida en menos de una semana, estimularon la intensidad de los requerimientos salariales y la COB se topó con presiones y amenazas frontales de parte del Gobierno que en los siguientes meses dirigió su ofensiva en contra de la VIII y IX marchas indígenas.

<sup>52</sup> No hubo ningún gesto favorable efectivamente, pero tampoco uno adverso; se impuso aquí el criterio espontáneo e independiente de los electores bolivianos que, lo vuelvo a sostener, está lejos del estereotipo aborregado y seguidista con que lo trata de descalificar el conservadurismo.

En la primera de ellas, un asedio de colonizadores en el límite entre los departamentos de La Paz y Beni (en el lugar conocido con el nombre de Chaparina) precedió a una durísima embestida policial, instruida por el Gobierno para disolver la marcha, y terminó con duras e indiscriminadas golpizas contra los marchistas, no esclarecidas hasta hoy a pesar de que altos funcionarios han afirmado públicamente que tienen identificado al responsable de haber ordenado las agresiones, "al margen de la cadena de mando".

La intensificación de las contradicciones entre el Estado y organizaciones y movimientos sociales rebeldes por efecto de las dos últimas marchas indígenas, ha revelado una nueva dimensión de estos conflictos que se visibiliza en una declaración de guerra estatal contra un selecto grupo de ong, hasta hace poco vistas y consideradas como muy próximas al Gobierno y convertidas en los últimas meses, según los términos y caracterizaciones de los más altos voceros del Estado en "refugios de resentidos" y "agentes del imperialismo".

Esta situación no ha hecho más que profundizarse desde la segunda reelección del MAS en 2014 (con 3 millones de votos, equivalentes al 61 % de los 5 millones de votos válidos) y su estrategia de reelección perpetua. La división, atropello, persecución y duplicación de organizaciones sociales no sometidas se ha hecho rutinaria y todas las organizaciones indígenas han padecido al máximo estos ataques. CIDOB, CONAMAQ, CPEMB y otras, ya sean grandes o pequeñas, han sido directamente intervenidas y los dirigentes no sometidos han sufrido la represión o la cárcel. Se aplica lo mismo a otras organizaciones, incluyendo la COB.

En el caso de indígenas y campesinos el Fondo Indígena Campesino (FONDIOC) —que debiera llamarse simplemente "fondo campesino", ya que más del 80 % de sus millonarios recursos se destinaron a campesinos y colonizadores— se convirtió en el gran aparato de cooptación, reclutamiento y corrupción de dirigentes altos y medios, completamente subordinados al aparato estatal y a su dependencia del MAS.

Para consumar su batalla, el Gobierno ha pasado a desplegar una creciente violencia simbólica, expresada en una campaña propagandística cara, pesada y prolongada de la que es parte una inusual "capacitación de cuadros".<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Propiamente cursillos dirigidos a dirigentes de os y del partido, sobre la base de un folleto titulado "¿Qué se esconde detrás del TIPNIS?", en el que se denuncian negocios y negociados de empresarios madereros y ganaderos con dirigentes indígenas, incluyendo presuntas copias de contratos ilegales. La lámina 46 acusa a algunas de las ONG exaliadas de ser parte de redes de la agencia estatal de cooperación de EE. UU. (USAID) y, en general,

#### La bronca con las ong

Puede considerarse que gran parte de los indígenas constituyen el sector más agredido directamente por el gobierno del MAS.<sup>54</sup> Comparte una suerte similar una franja de la pequeña burguesía de mayor capacitación técnica, especialmente en disciplinas de las llamadas ciencia sociales o humanas. Y, dentro de esta franja, los profesionales y técnicos de ONG han ocupado un lugar preferente de los ataques del Gobierno.

La elaboración teórica para justificar las agresiones contra las ong ha sido asumida por el vicepresidente en persona en su texto El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo<sup>55</sup> en el que se explaya argumentando contra sus excamaradas y algunas ong.

La mayor parte de la vehemente argumentación intenta refutar el Manifiesto político por la reconducción (vv. AA.: 2011b),<sup>56</sup> pero también dedica más de diez páginas a repasar debates y tensiones internos del Pacto de Unidad del PU y sus asesores y técnicos con los del Gobierno, durante la discusión de temas centrales de la CPE (García, 2011: 126-141), pone al descubierto que algunas de las heridas de aquella época no han cicatrizado.

Después de un in crescendo de reproches ("necedad", "ceguera", "funcionalización a los interés neoliberales") y de alusiones crecientemente personalizadas, el discurso desemboca en un momento paroxístico donde se plantea el centro mismo de la cuestión:

Lo que los críticos tienen que comprender es que la sustitución ventrílocua de las supuestas vanguardias letradas, antes partidos—conciencia, ahora ONG—conciencia o asesores—conciencia, ha quedado atrás. Tienen que aceptar que el partido que hablaba a nombre de la clase no ha sido sustituido por la ONG o por el asesor que habla a nombre del "pueblo".

Los críticos tienen que entender que esta suplantación de la sociedad, tan íntima y propia del proceder de los que sustituyen a las clases sociales de acuerdo a su estado de ánimo personal, y

de "la cooperación que empobrece". Curiosamente, los autores de la publicación y las instituciones que la difunden prefieren el anonimato. Es posible hallar una versión digital en: https://bit.ly/2OcK4Jv

<sup>54</sup> La banca, los agroexportadores, las transnacionales petroleras y mineras y las corporaciones sociales que apoyan al gobierno están en el polo de los más beneficiados.

<sup>55</sup> El texto puede consultarse gratuitamente en: https://bit.ly/2HGJQZU

<sup>56</sup> Texto publicado en junio de 2011 y firmado por funcionarios disidentes que se apartaron del gobierno por diferentes motivos y se aglutinaron respaldando la IX marcha indígena. Ver https://bit.ly/2Y8eVLJ

a las luchas sociales por sus inventos verbales, no contribuyen a este proceso revolucionario. Si los sustitutos de la lucha social elaboraran leyes y definieran el curso de la historia, no hablaríamos de revolución, sino de una farsa financiada por gobiernos extranjeros, que pareciera ser en el fondo lo que los críticos sueñan como la "realización" suprema del "comunismo" (*ibid.*).<sup>57</sup>

El escrito elude aproximarse siquiera a responder preguntas básicas que provoca, como: ¿quién interpela a los "ventrílocuos" o "sustitutos"?, ¿no es otro "sustituto" que premia y recompensa a dirigentes que resignan la autonomía de sus organizaciones por privilegios y beneficios personales y grupales? Y, dado que al vicepresidente le encanta encontrar paralelos con la Revolución francesa, cabe preguntarle ¿los Robespierre –o Saint Just–bolivianos habrán aprendido las antiguas lecciones revolucionarias o continuarán inmolando a los Desmoulins o Dantón criollos?

Las ong perseguidas están maniatadas, casi por definición, para participar de lleno en el debate y solo algunos de sus miembros, a título personal, han respondido a algunas de las imputaciones e insinuaciones con que se las acosa. Es difícil distinguir hasta qué punto las denuncias del vicepresidente no son proyecciones y sentimientos reprimidos sobre los juegos de influencia, implantación e imposición disimulada que algunos de los principales burócratas gubernamentales practican a diario.

El alegato vicepresidencial alude, sin sumergirse en ellas, ni menos resolverlas, a dos cuestiones que pocas veces se han puesto sobre la mesa de una manera franca: 1) la verdadera composición y funcionamiento del sistema de representación política en países como el nuestro ("capitalistas rezagados", "abigarrados", "inter-multiculturales", con pesadas tradiciones corporativas) y 2) la presencia e influencia de la cooperación internacional en la formación de elites (intelectuales, académicas y políticas) y en su relación continua con esas elites.<sup>58</sup>

Sobre el primer asunto, reitero el punto de vista de que los partidos políticos en Bolivia, inclusive en sus ciclos de mayor auge (la "democracia pactada", el último) son apenas una parte del sistema de representación política, donde corporaciones (muchas os, comités cívicos, cámaras empresariales, etc.), un puñado de ONG y las principales redes de medios de difusión desempeñan roles de mediación prácticamente idénticos a los

<sup>57</sup> Las cursivas son mías.

<sup>58</sup> Franz Barrios Suvelza ha sido uno de los primeros en interesarse en el tema; *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa* (2009) de Antonio Rodríguez Carmona, y *El "proceso de cambio" como catarsis colectiva* (2010) son dos de los aportes más recientes. Andrés Soliz R. también se refiere a estas cuestiones en varios artículos.

partidos, con la excepción de que no están obligados a inscribirse en los órganos electorales, ni de presentar, formalmente, candidatos propios.<sup>59</sup>

La Iglesia católica tiene una presencia e incidencia múltiple y polimorfa en el sistema, de manera directa, como poder institucionalizado, e indirecta, a través de ong y redes de ong, cuanto por medios masivos de difusión y, por último, como actor y referencia clave de la cooperación internacional.

## ONG e intermediación política

La reconcentrada ofensiva gubernamental contra algunas ong es ya parte del perfil característico de esta gestión, pero debe reconocerse que tales manifestaciones no han aparecido súbitamente desde 2005 y que, más bien, se han venido acumulando y acrecentando en las últimas dos décadas con gobiernos anteriores.

Desde esa época, los gobiernos de partidos "tradicionales" empezaron a denunciar a ONG por injerencismo político. En general, la mayor parte de las veces, y excepcionalmente a alguna en particular. Con la idea de comprender mejor el ascenso de contradicciones entre el Estado y las ONG, paso a hacer un recuento sumario de su recorrido reciente.

La aparición y el desarrollo de ONG en Bolivia se da en dos etapas: la primera, entre las décadas de los años 50 y 60 del siglo anterior y la de los 70 en adelante. En la primera fase, la Iglesia católica y agencias de cooperación internacional fundan o promueven la creación de ONG, mientras que, a partir de la instauración de la dictadura militar de 1971, algunos partidos militantes y organizaciones políticas empiezan a crearlas. En esta etapa también se multiplica la creación de ONG por cuenta de profesionales universitarios como respuesta ante una oferta limitada de empleos por parte del Estado y la empresa privada, de manera que las ONG pasan a ser parte de las estrategias de autoempleo para ciertas franjas de la clase media urbana y después también para algunas proveniente de las áreas rurales.

Mientras en la primera fase había predominado una orientación asistencial o asistencialista, según el caso, en la segunda llegó a predominar

<sup>59</sup> Diversas teorías sociológicas suelen categorizar a estas instituciones como "grupos de presión" o "de poder", pero en nuestra experiencia nacional concreta, su rol sobrepasa holgadamente esa condición, a partir del incesante incremento de su capacidad y especialización como emisores ideológicos, movilizadores y organizadores políticos. He desarrollado una primera sistematización sobre este punto en *El sistema de representación política* (Cortéz, 2010).

el viraje hacia lo político. Los organismos represivos se aperciben de ello y dirigen su radar hacia el sector, en el que algunos sacerdotes católicos y militantes construyen alianzas y lazos muy próximos.<sup>60</sup>

El retorno de exiliados de Europa principalmente se acompaña de un boom de ONG, por el doble motivo de que allá se habían cultivado contactos con entidades financiadoras y por la necesidad de varios profesionales y técnicos, que habían sido perseguidos y exiliados, de insertarse laboralmente en el país.

En la resistencia contra la dictadura instalada en 1980 y sus sucesoras, la COB, la flamante CSUTCB y otras organizaciones sociales empiezan a cultivar relaciones con el mundo de las ONG y a recibir ayuda financiera a través de ellas. Más aún, a esa época se remontan la creación de la mayor parte de las instituciones civiles especializadas en la defensa de los derechos humanos. Una importante cantidad de los activistas de esas organizaciones compartieron la primera línea en la lucha por la recuperación de las libertades y posteriormente en el esclarecimiento de delitos cometidos por las dictaduras.

Durante esa década también se observa una marcada tendencia de diversas ong a la especialización en temas de desarrollo y empiezan a cobrar importancia las que trabajan en las áreas de género e indígenas; algunas contaban en ese momento con el patrocinio del Banco Mundial, Naciones Unidas y otras instituciones internacionales.

Dicha orientación se ha estado reforzando desde los años 90 en adelante, con la particularidad de que durante la vigencia del ajuste estructural y el consenso de Washington, 61 los organismos de cooperación privilegiaron a las ong como los canales ideales para hacer llegar recursos a los países subdesarrollados. A partir de ese momento, se empieza a verificar una creciente producción intelectual desde la izquierda, con acusaciones sobre

<sup>60</sup> Aquí, como en otros países latinoamericanos, varias de las víctimas de secuestros, desapariciones, detenciones, asesinatos y torturas son jesuitas o miembros de otras congregaciones que frecuentemente habían creado, impulsado o patrocinado ong de diversa naturaleza. 61 Los programas de ajuste estructural (PAE) se concentraron en objetivos de corto plazo como la reducción del gasto público y la demanda interna permiten reducir los déficit de la balanza de pagos y controlar la inflación. Su contenido ha sido resumido como "la política de las tres D": deflación, devaluación, desregulación" (Sanahuja, 2009) y su objetivo principal el pago de la deuda externa. El consenso de Washington, denominado así por J. Williamson y patrocinado por el FMI, BM, el BID y otras agencias financieras, era el programa de liberalización, privatización y estabilización financiera aplicados de manera estandarizada durante los años 90. Williamson se queja de que era apenas "una lista de medidas razonables que merece la atención y tiene sentido", pero que fue mal entendida "por la izquierda latinoamericana como el manifiesto moderno del neoliberalismo"

cómo muchas ong habían pasado a convertirse o nacieron como agentes de despolitización y domesticación de los movimientos populares.

Es frecuente que estos enfoques induzcan la idea de que el crecimiento del llamado tercer sector (el de las ong) es propio o exclusivo del tercer mundo, cuando es en realidad mundial. La Universidad John Hopkins ha encontrado en un estudio realizado en 1999 en 22 países industrializados que:

Aparte de su importancia social y política, el sector no lucrativo (el de las ong nr) resulta ser una notable fuerza económica en la mayoría de las regiones que hemos examinado, representando importantes cuotas del empleo y los gastos nacionales.

Un sector de 1,1 billones de dólares. Incluso excluyendo las congregaciones religiosas, el sector no lucrativo de los 22 países es un sector que mueve 1,1 billones de dólares y que emplea aproximadamente el equivalente de 19 millones de trabajadores a jornada completa.

Para situar estas cifras en su contexto, debe señalarse que si el sector no lucrativo de estos países formase una economía nacional independiente, sería la octava mayor economía del mundo.

La ruptura y acoso selectivo contra las ong que apoyaron más activamente el proceso de cambio y que han sido incubadoras de cuadros clave del gobierno (CEJIS y CIPCA, las más representativas entre ellas) proviene de diferencias ideológicas y políticas que se expresaron desde la época de las discusiones internas del PU y las que sostuvo este con los técnicos del gobierno (en el llamado "grupo de los 12") (Garcés, 2010: 84-86, 94-97).

Los trabajos que aquí se han citado sobre ese momento nos dan pistas sobre esa dinámica, pero está probablemente pendiente una reconstrucción minuciosa sobre la relación entre técnicos y asesores con las os que componían el PU y con dirigentes individuales y grupos de dirigentes, <sup>62</sup> porque es cada vez más necesario trascender los análisis de contradicciones entre gobierno y PU, o las tensiones internas de este, para descubrir la dinámica de actores grupales e individuales, procedentes de las clases medias, que son parte fundamental de los sectores que encabezan este tercer ciclo estatal.

<sup>62</sup> La reciente publicación de la *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constitu*yente Boliviano, con sus 8 tomos y más de 10,000 páginas podría ser una rica fuente de datos para el propósito.

#### El desclasamiento de los jefes y profetas

Los reproches contenidos en *El "oenegismo"*, *enfermedad infantil del derechismo* (García, 2011) se podrían aplicar más bien a la actitud utilitaria de la mayor parte de técnicos y profesionales del Gobierno, quienes hacen de la apología acrítica de las acciones y conductas de jefe de Estado. como una manera segura para permanecer en sus reductos de poder. El halago lubrica aquí intercambios prácticos para alimentar fuentes de acumulación de poder, personales y de camarilla de una incipiente burguesía burocrática.

Esta burguesía burocrática, encubre a ultranza su origen pequeñoburgués cuando es emplazada a definir sus orígenes y, por encima de todo, recurre al despliegue de actos punitivos concretos contra tal o cual rasgo real o supuestamente distintivo de la fracción clasista de la que procede, como presunta prueba de su propia "liberación" y "superación".

El desprecio verbal contra la clase media, el estrechamiento de oportunidades laborales, los topes salariales en la administración pública, los ataques contra ONG sospechosas de insumisión, son algunos de esos actos de expiación en pellejos ajenos.

La actitud desdeñosa ante "la clase media urbana" que el jefe de Estado considera "una media clase"<sup>63</sup> (frase que se encuentra en un verso de Mario Benedetti).

Los funcionarios encargados de elaborar teorías legitimatorias para el actual Gobierno son presa de prejuicios conservadores, al ignorar que el papel, peso, importancia y lugar de clases medias –no obreras ni burguesas–, que son el campesinado y la pequeña burguesía urbana,<sup>64</sup> han

<sup>63</sup> El menosprecio hacia la pequeña burguesía se hereda en sucesión directa desde el propio Marx, quien asume que esta clase, producto residual de modos precapitalistas, estaría condenada a la extinción puesto que el avance del capitalismo polarizaría a la sociedad entre capitalistas y obreros. Contrariamente, el desarrollo capitalista no ha dejado de engrosar la población de clase medias urbanas, con la tendencia de convertirlas en mayoría poblacional a escala global. Los partidos de izquierda, marxistas y no marxistas, han ejercitado la misma actitud de manera que lo pequeño—burgués se ha asumido como sinónimo de claudicación e impotencia histórica y se ha empleado como término para descalificar rivales, como lo hacen actualmente unos pocos dirigentes del маs.

<sup>64</sup> Lo que está en duda, ciertamente, es si alguno de tales socialismos ha podido avanzar más allá del capitalismo de Estado. De todas maneras, una lectura detenida del *Manifiesto Comunista*, debería llevar a comprobar que, al revisar las antinomias sociales, "Libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores feudales y siervos de la gleba, maestros y oficiales; en una palabra, opresores y oprimidos" es fácil verificar que quien sale ganando de esas confrontaciones no es ninguno de los protagonistas ("clase fundamentales o polares") sino, constantemente, una tercera clase o sujeto social, es decir una clase media de ese momento histórico.

pasado a ocupar roles políticos protagónicos, sin amarrase por el hecho de que muchos partidos y teorías revolucionarias las habían condenado a ser actores secundarios y fuerzas no confiables.<sup>65</sup>

Las revoluciones anticoloniales, de liberación nacional y todas las que se propusieron alcanzar algún tipo de horizonte socialista han sido posibles por la acción y movilización de esas clases, que han terminado por consagrarse como los impulsores y realizadores del socialismo del siglo xx y, por ahora, también del xxI.

Donde quiera que uno dirija la mirada, son cuadros provenientes de la clase media urbana quienes traman, organizan y padecen las consecuencias de materializar a los "partidos de la clase obrera", en un sacrificio cotidiano (usualmente muy poco fructífero) que busca que los obreros se enrolen, militen, se apropien y dirijan estas organizaciones.

Pese a todo, la pequeña burguesía urbana mantiene en el país, lo mismo que en muchos otros, su rol de clase mantenedora del Estado, en sentido de que la mayor parte del personal burocrático (jerárquico e intermedio) se recluta de sus filas, pero ello no alivia ni las limitaciones económicas, ni las restricciones democráticas y amenazas represivas que enfrenta como el resto de la población.

#### Clases medias urbanas en Bolivia

Durante gran parte del siglo xx, era posible reconocer en las clases medias urbanas de Bolivia dos vertientes bien definidas. La primera –aquella cuya imagen suele acaparar todos los imaginarios cuando se habla de clase media– está compuesta por la pequeña burguesía urbana mestiza, originada en el avance y la modernización capitalista, en el sentido de que se asocia más estrechamente a los sectores que trabajan en áreas, o se encuentran más próximos a los conocimientos científicos y tecnológicos, incluyendo entre ellos, las tecnologías del poder y la ley. Encabezada por abogados, médicos, periodistas, su cuerpo se ensancha en una gruesa columna de maestros urbanos, técnicos de diversas especialidades, trabajadores de los servicios y funcionarios de mediano rango; es

<sup>65</sup> La base teórica de esa suposición es que únicamente el proletariado podría construir El socialismo (u otra forma civilizatoria más avanzada que el capitalismo) y que las otras clases o sujetos colectivos no tienen capacidad de concebir y menos plasmar un proyecto propio, de manera que terminan por plantear o desarrollar proyectos que no superan al capitalismo o terminan retornando a una de sus variantes, como ha ocurrido con todos los socialismos conocidos, sin importar lo radical de su confesión de fe.

principalmente de esta vertiente de la pequeña burguesía que se nutren las burguesías burocráticas de la revolución nacional de ayer y de la "revolución cultural y democrática" de hoy.

La segunda corresponde a la pequeña burguesía urbana "tradicional", propia de la sobrevivencia de modos precapitalistas, mucho más próxima a una raíz indígena y campesina, que tiene a los artesanos y pequeños comerciantes tradicionales como sus más típicos representantes. Estos grupos han conseguido subsistir, a través de nuevas formas de articulación con el capitalismo y se entrelazan con nuevos agentes provenientes de un vasto ejército de distribuidores callejeros que comercializan bienes de consumo de la economía global.

Estos dos segmentos (el tradicional y el moderno), no suelen reconocerse como componentes de una misma clase; más bien, como consecuencia de las prácticas de una sociedad básicamente racista y excluyente tienden a negarse, 66 aunque ocupan política e históricamente espacios comunes, construidos a partir de la pequeña propiedad, de un formidable impulso por la búsqueda de ascenso que se amarra fuertemente en torno a un culto por la educación a la que coinciden en ubicar como un bien y un valor excelso.

Esta base de coincidencias se diversifica en otras afinidades, tales como una importante inclinación antimonopólica, profundas referencias y vinculaciones con el Estado, tanto como una ética y moral muy afín, a diferencia de la estética, donde existe una amplia separación, totalmente condicionada por la cercanía (y reivindicación) de los sectores más populares o plebeyos con lo indígena.

El tronco común de las clases medias urbanas contemporáneas se puede rastrear históricamente a inicios del siglo xx, como resultado del avance capitalista y con él de una persistente pérdida de influencia de la ideología positivista dominante, que había tenido como uno de sus efectos más notables la preservación de las expresiones más racistas heredadas de la Colonia y que, ciertamente, dejaban muy mal parados a los mestizos.

La modernización abría para ellos el seno acogedor de una identidad crecientemente alejada de incómodas connotaciones raciales y de apariencia y denominación equilibrada y elegante: la clase media. El entusiasmo por esta mutación, protectora de las connotaciones de bastardía

<sup>66</sup> La franja más tradicionalmente reconocida como *clase media urbana* ha ubicado a la otra como la parte *mestiza* de la sociedad, ante la cual ha buscado diferenciarse. Los cambios políticos de la última década han introducido un viraje en esta posición, en el sentido de que la franja a la cual me estoy refiriendo opta hoy por reivindicar y embanderarse con lo mestizo, como nueva marca de identidad.

que han acompañado a los mestizos por siglos, se expresa políticamente en la autonomización política de estos sectores, ante el predominio de los partidos y corrientes ideológicas del núcleo hegemónico dominante de mineros empresarios y terratenientes.

La proliferación de espacios y círculos de discusión, revistas y gacetillas en los años 20 del siglo anterior anuncia la próxima formación (en la siguiente década) de un amplio espectro de partidos pequeño-burgueses, teñidos más o menos todos por influencias nacionalistas que serán el centro común que distinguirá la elaboración de la casi totalidad de ellos, tanto como una inclinación eurocentrista. Lo notable de esta fase es que la intensificación del debate urbano, especialmente en Cochabamba y La Paz, está anunciando la autonomización de esta pequeña burguesía que, en el curso de los siguientes años, irá buscando y ensayando su propia fórmula estatal.

Dicha autonomización frente a la oligarquía se forja al calor de las rebeliones obreras (Uncía, por ejemplo) e indígenas (Jesús de Machaca; Chayanta), como un crisol de lo que se reconocerá más adelante como lo nacional-popular.

Encontrada y realizada con la revolución de 1952, hace del Estado su centro de acción desde el cual se moderniza la economía, al aplicar de manera prácticamente literal las recomendaciones del plan de la misión norteamericana encabezada en 1941 por Merwin Bohan, que bien vale recordar:<sup>67</sup>

Vertebración territorial: Asfaltar la carretera Cochabamba-Santa Cruz para incorporar al oriente a la economía nacional.

Redistribución de la población: Traslado y el asentamiento de familias de agricultores del altiplano, los valles y de inmigrantes extranjeros para poblar las zonas deshabitadas y aptas para la agricultura en la zona norte de Santa Cruz.

Fomento a la producción: Gravar impuestos sobre la tenencia de tierra improductiva y/o revertirla al Estado; aplicar precios de protección e incentivo a la productividad; ampliar la frontera agrícola incorporando nuevas tierras; otorgar crédito agrícola.

<sup>67</sup> Varios consejeros, asesores y expertos extranjeros han dejado una honda impresión en la Historia de nuestro país, antes y después de Bohan; algunos son Georges Rouma, belga, llegado en 1909 es considerado un pilar de la educación en nuestro país; Hans Kundt, general alemán (1911–1930 en Bolivia) jefe de Estado mayor y ministro de guerra; Davenport y Shuster, abogados norteamericanos, contratados en 1955 por el MNR para redactar el "código de petróleo"; George Jackson Eder, primera gran estabilización monetaria, 1956; Geoffrey Sachs economista de Harvard, principal aportante intelectual del célebre decreto 21060 de ajuste estructural aplicado en 1985.

Autoabastecimiento del mercado nacional: A corto plazo de: kerosene, diesel, fuel-oil, maderas duras, ganado y arroz; incrementando la producción de YPFB y su capacidad de refinación; instalando un aserradero, y el desarrollo de la ganadería y de cultivos de arroz en la ribera del río Grande.

A mediano plazo de: azúcar y algodón para la industria textil, con cultivos de caña en Montero y producción de algodón en Santa Cruz.

Transformación tecnológica: Mecanización de tareas agrícolas con tracción animal y mecánica; selección y uso de los mejores suelos; control de plagas; mejoramiento del hato ganadero en Reyes (Beni) y técnicas de cría.

Instalaciones agroindustriales: Ingenio para azúcar y alcohol en Montero y una planta para el faenado de ganado, conservación y envase de carne cerca a Santa Cruz de la Sierra.

Investigación y experimentación agrícola aplicada: una agencia del Servicio Agrícola Interamericano (SAI) en Santa Cruz para la capacitación técnica en empleo de maquinaria, control de malezas e insectos, selección de suelos y semillas; al mismo tiempo de crear una red de estaciones de registro meteorológico y un laboratorio de suelos.<sup>68</sup>

La relación de la clase media urbana tradicional con la clase obrera y particularmente con los indígenas tiene un alto impacto en La Paz, Potosí, Cochabamba y Oruro y muy poco, si alguno,<sup>69</sup> en las demás ciudades.

Santa Cruz de la Sierra, hoy la primera urbe del país, tenía una bajísima cantidad de habitantes indígenas hasta los años 70 del siglo xx. A partir de ese momento, una gran migración, de origen quechua principalmente, no ha dejado de crecer insertándose fundamentalmente en las áreas de servicio y comercio<sup>70</sup> apuntalando la modernización urbana de esa y otras ciudades.

<sup>68</sup> El anterior es un resumen elaborado por ASOBAN Santa Cruz; el documento completo se encuentra en http://cort.as/-LIGU\_y el facsímil del Plan Bohan se puede descargar en http://cort.as/-HeEG

<sup>69</sup> Esta aseveración se refiere al contacto cotidiano y habitual de la población en las capitales departamentales. En Beni y Santa Cruz, algunas de las ong más perseguidas por el gobierno han cultivado estrechos lazos con diversas organizaciones indígenas de tierras bajas, apoyándolas en su fortalecimiento orgánico, la educación de cuadros y asesoría ideológica, política, legal y técnica en las más diversas materias.

<sup>70</sup> La comercialización de productos antes libres o gratuitos, como algunas frutas, ha servido para tipificar ciertos rasgos de lo "kolla", en ciertos imaginarios colectivos; en otros lugares como Pando el comercio en su totalidad ha pasado a quedar bajo el control casi exclusivo de los migrantes campesinos de tierras altas.

La fórmula exitosa del MNR para ganar a los indígenas de tierras altas reproduce de cierta manera la experiencia de mutación identitaria de los mestizos más exitosos en clase media urbana, cuando este es el precio con que se grava la liberación social, política y económica para quechuas y aymaras. Los indios se convierten en campesinos porque la revolución significa cumplimiento y efectivización de las leyes y decretos que abolían las diversas formas de servidumbre, junto con las medidas que los hacen propietarios, votantes y universalizan su sindicalización.

Esa efectiva abolición de la servidumbre es lo que menos se recuerda o toma en cuenta al discutir lo revolucionario del 52 pese a que ha sido, fuera de toda duda, lo vital para la mayoría poblacional del país en ese entonces.

Mientras la recuperación de su identidad indígena entre los campesinos empezó a expandirse en los años 90 del siglo anterior, el péndulo identitario de la pequeña burguesía convencional, ha empezado a oscilar hacia el otro extremo, como respuesta a los cambios que ha traído el desarrollo del nuevo ciclo estatal. Consiste en que durante los últimos cinco años se multiplican las expresiones de reivindicación de un mestizaje, que un siglo antes era más bien un estigma; hoy esta fracción de la clase media urbana lo reivindica como sinónimo de unificación del país.

Otra de las causas que explica el sentimiento de agresión y riesgo que perciben estos sectores consiste en que, en las mayores ciudades del occidente está ocurriendo una paulatina y persistente ocupación territorial de barrios y zonas, antes exclusivamente reservadas a las fracciones de pequeña burguesía urbana menos emparentadas con los indígenas y que empiezan a abrirse a negocios y residencias de la burguesía comercial de origen campesino (la bautizada como "burguesía chola"), ejerciendo una presión demográfica y cultural cada vez más intensa.

Dicha situación plantea a los habitantes habituales de esos reductos una paradoja, en el sentido de que no terminan de esconder su incomodidad por la disolución de lo que consideraban una especie de santuarios, precisamente en un momento en que la reivindicación del mestizaje se ha convertido en una bandera política de resistencia y rechazo al gobierno.<sup>71</sup>

La complejización de las clases medias se ha incrementado durante el régimen del MAS porque, gracias a la disminución de la pobreza, que

<sup>71</sup> Nuevamente, esta situación es más propia de las urbes de tierras altas, porque en Santa Cruz o Tarija, la asimilación de los "collas" que llegan a los barrios exclusivos está atemperada con que, en general, se trata de familias de similares o idénticas fracciones de clase.

abarcaría unos 2 millones de personas, estas tienden a constituir una nueva e importante franja de esta clase social.<sup>72</sup>

Con todo, en el período histórico por el que atravesamos se ve claramente que las clases medias urbanas en todo el país han ido acumulando, una importante sensibilidad ante el racismo y las actitudes discriminatorias, lo que se prueba en la importante fidelidad electoral lograda por el partido de gobierno en las ciudades y en casi todos los distritos electorales que se encuentran en ellas.

El voto de distintas fracciones de clase media urbana pudo obedecer principalmente a otras causas (inconformidad por la situación económica, censura a los políticos tradicionales, etc.) en la elección de 2005 e inclusive por asambleístas en 2006; pero en las siguientes (incluyendo los referendos revocatorios y el constitucional), los temas del racismo y la discriminación ocupaban un primer plano de la agenda electoral, por lo que la fidelidad electoral de estos sectores con el MAS prueba lo abiertas que se encontraban en estas materias.

#### Organizaciones y movimientos sociales urbanos

El constante éxito electoral del MAS entre la clase media urbana debe también entenderse como expresión de una crisis de representación, puesto que, además del desencanto que experimentan junto con otros sectores populares frente a los partidos políticos, se suma la pérdida de eficacia política de gran parte de sus organizaciones sociales, como el sindicalismo del magisterio o la práctica desaparición de los movimientos estudiantiles, tan activos hasta los años 80 del siglo pasado.

Una parte de la dirigencia sindical de los maestros urbanos ha quedado presa de una nostalgia ideológica que les impide asimilar las transformaciones que están ocurriendo en nuestra sociedad, pero consiguen mantenerse a la cabeza de su sector por su probada consecuencia en las luchas de reivindicaciones sectoriales. Esas organizaciones mantuvieron una actitud recelosa y distante ante la lucha por la Asamblea Constituyente y lo mismo frente al debate de reforma de la Constitución, excepto, quizás, en la consideración de temas vinculados a la educación.

Lo anterior no ha de interpretarse como que los maestros, como grupo o individuos, tengan el mismo comportamiento político de su dirigencia ya que, estadísticamente, por la distribución del voto urbano es

<sup>72</sup> Para mayor información, consultar: http://cort.as/-HeEa

perceptible que una parte considerable de este sector también ha apostado por este Gobierno.

La presencia de un exrector universitario como vicepresidente de la AC no refleja de modo alguno las tendencias que prevalecieron en las organizaciones gremiales universitarias durante este período. La única vez que un grupo de dirigentes estudiantiles y docentes universitarios se hizo presente ante la AC fue para reclamar que el control social no se aplique a las universidades, con el argumento de que violaría la autonomía. Pero, al igual que en el caso anterior, muchísimos universitarios participaron por su propia iniciativa, al margen de las federaciones y confederaciones que dicen representarlos, en casi todas las luchas del proceso constituyente.

Las juntas barriales y secundariamente asociaciones de los gremiales (pequeños comerciantes, artesanos y cuentapropistas del más variado género) remplazaron en las calles la ausencia de los dos anteriores sectores y algunas, como la Federación de juntas vecinales (FEJUVE) de El Alto, tuvieron un papel sencillamente indispensable en la caída del viejo régimen y el ascenso del actual.

La guerra del agua en el año 2000 marcó el encuentro entre las luchas indígenas con los movimientos urbanos y, a partir de ese momento, los sectores populares urbanos participaron bajo convocatoria de sus organizaciones y, más frecuentemente, de forma espontánea, aportando varios puntos esenciales del programa de transformaciones.

Durante los dos últimos años, las organizaciones de maestros urbanos, lo mismo que las de docentes y estudiantes universitarios se han visto envueltas en frecuentes choques con el Gobierno, originados casi exclusivamente por reivindicaciones presupuestarias y salariales. La única excepción es la que se ha dado durante la VIII y IX marcha por el TIPNIS en las cuales algunas organizaciones universitarias cumplieron un papel importante de apoyo y pudo verse manifestaciones de un incipiente renacimiento de movimientos juveniles, después de muchos años.

Una buena cantidad de dirigentes de organizaciones de juntas vecinales y gremiales han quedado asimilados a la estructura del MAS, lo que no ha impedido que "sus bases" actúen como parte de movimientos sociales que se han confrontado con el Gobierno, con una frecuencia que no deja de incrementarse.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Ver los informes consolidados sobre conflictividad de la fundación UNIR en su sitio web (https://unirbolivia.org/nuevo/)

Políticas del Gobierno han obligado a los periodistas a movilizarse con frecuencia inusitada, aunque con muy escasa eficacia (oponiéndose por ejemplo a la Ley en Contra del Racismo) y, después de 40 años, han sacado a los médicos a las calles, a un paro de casi 2 meses de duración.

#### Las organizaciones sociales y la independencia de clase

La independencia de clase ha sido una de las preocupaciones más constantes de las corrientes marxistas revolucionarias y socialistas de todo el mundo. Librar a la clase obrera de las influencias corruptoras y adormecedoras de otras clases y sujetos y muy especialmente de la burguesía, ha sido una verdadera obsesión de la más amplia diversidad de partidos y corrientes que compartían la preocupación de que tales interferencias apartarían al proletariado de sus objetivos históricos.

Bolivia, lejos de ser una excepción pudo haber sido declarada, en diversos momentos entre 1952 a 1982, la sede mundial de estas discusiones, debido a la importancia política y social del movimiento proletario minero. El espacio de debate se amplió a otras órbitas, a partir de que la cob era vista por influyentes autores y cuadros militantes como un "órgano de poder obrero".

Al revisar las alternativas de esas extensas, continuas y participativas discusiones en las que incursionaban cuadros políticos, sindicalistas, intelectuales y académicos provenientes de un amplio espectro de posiciones, se comprueba que las preocupaciones y reivindicaciones indígenas estaban totalmente excluidas de esos ámbitos y discusiones, a pesar de que el grueso de la clase obrera y una porción considerable de los demás participantes en tales debates tenían una ascendencia indígena bien definida.

La esencia misma de la *independencia de clase*, categoría que sería una práctica conducente a realizar los intereses estratégicos del sujeto revolucionario, esto es sobreponiéndose a sus intereses más concretos y directos (los más "contaminados" por la ideología y prácticas de la vieja sociedad).

La distinción entre *clase en sí* y *clase para sí* define el fondo del problema del que trata la idea de independencia de clase.<sup>74</sup> La *conciencia en sí* de una clase representa una autopercepción rudimentaria por la que la *vanguardia social* apenas llega a apreciar una distinción básica entre ella y el resto de la sociedad; es la percepción espontánea forjada principalmente en la escena de la disputa o por excedente y resulta insuficiente para la culminación de sus fines históricos.

<sup>74</sup> Marx, Lenin, Lukács, entre muchos otros, ofrecen una amplia bibliografía sobre el tema.

La clase para sí, es decir, aquella que ha trascendido a la anterior por medio de la acumulación de experiencia y, todavía más importante, al haberse contactado con "la ciencia" que, transmutada, teórica y prácticamente, en consciencia que permitiría superar la espontaneidad, elevándola a comprensión, para finalmente cristalizar en organización política (un partido propio de la clase), "herramienta insustituible" para derrocar el orden explotador y abrirle espacio al nuevo orden civilizatorio. Esta típica concepción leninista ha quebrado históricamente, como lo demuestra la degeneración de las direcciones revolucionarias entronizadas a la cabeza del Estado, donde se han corrompido invariablemente y construido regímenes policíaco represivos, muy lejos de las supuestas democracias populares, tal y como lo intuyó Rosa Luxemburgo.

Ahora, cuando los obreros de los países capitalistas más avanzados son establemente parte de los sectores que apuestan por la conservación del sistema, los ecos de aquellos debates pueden parecer remotos y superfluos. Pese a esta apariencia, contienen pistas y pautas para encarar cuestiones pertinentes y de completa actualidad.

La que más se relaciona con lo que aquí se pretende dilucidar es la noción de que el criterio central para identificar la existencia de una clase social (o de sujeto social colectivo, agrego yo) es su verificabilidad en el conjunto de niveles de la vida social,<sup>75</sup> esto es lo económico, lo político, lo cultural e ideológico.

En otros términos, un conjunto que tiene una ubicación diferenciada exclusivamente en el proceso productivo no constituye clase social ni sujeto social colectivo si no se manifiesta con perfil propio distinguible en lo político y lo ideológico. En tal caso, ese colectivo, identificable en el plano económico, será parte de una clase (como fracción simple) o estará diluido entre varias, o sus componentes estarán asimilados a sujetos colectivos definidos por su relación con aparatos estatales (burocracia, clero, intelectualidad o militares, por ejemplo) en ciertas formaciones sociales específicas<sup>76</sup> se asuma como tal, ya sea clase social o no, queda de manifiesto la necesidad de una intervención ajena: el agente que viabiliza el conocimiento necesario para trascender "de sí" a "para sí".

El mensajero de la consciencia es invariablemente uno o más colectivos de intelectuales, compuesto por individuos cuya extracción de clase es, de manera casi invariable, la pequeña burguesía urbana.

<sup>75</sup> En una perspectiva como la que plantea Nicos Poulantzas (2007) en *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Ciudad de México: Siglo xxI.

<sup>76</sup> Lo que no se aplica a los sujetos dominantes, ya que se da por hecho que el propio ejercicio del poder define esa conciencia para si.

Considerando el problema, a partir de esta realidad la independencia de clase es y ha sido históricamente un instrumento de militantes y organizaciones políticas, que se percibe a sí mismos como "vanguardia de la vanguardia" o "núcleo sensibilizador", para devenir emisor principal, o único, de mensajes destinados a copar la atención, influir o dirigir la acción, la organización de los proletarios y, apoyándose en ellos, de otros sujetos sociales.

#### Incógnitas de clase

Si se está de acuerdo en que la actuación política e ideológica propias son elementos constitutivos de un sujeto social colectivo (incluyendo entre ellos a las clases) la situación actual de la clase obrera boliviana presenta varias interrogantes.

Se puede asumir que el avance del capitalismo mundial ha conducido a una reestructuración total de la clase obrera que se recompone a partir de todo tipo de asalariados, contrabandistas, pequeños comerciantes, cooperativistas y cuentapropistas, como lo expresa el vicepresidente (García, 1999), tras las huellas de Toni Negri, y que esta clase se manifiesta de maneras nuevas y esencialmente distintas a las que caracterizaron al proletariado durante el siglo xx. O que el crecimiento del número de obreros como los de la construcción<sup>77</sup> y otros de diferentes rubros de producción, en mucha menor proporción, no resuelve el espacio vacante que ha dejado la clase obrera en Bolivia desde los años 80 del siglo anterior, porque unos y otros no alcanzan a proyectar prácticas políticas e ideológicas perceptibles en la escena política, y algunas veces ni aún en la lucha reivindicativa más inmediata. Dentro de este cuadro, la evolución social y política del país no aporta ninguna señal que anuncie su próxima reaparición.<sup>78</sup>

La COB fue desde sus orígenes una organización de trabajadores asalariados que aceptaron política y orgánicamente el predominio de los obreros mineros y fabriles. La desaparición de la minería estatal y con

<sup>77</sup> Unos 500.000 en 2012, según datos de la Cámara Boliviana de la Construcción. 78 Las vigorosas y recientes incursiones de los obreros mineros con su fstmb a la cabeza de la COB podrían eventualmente señalar un viraje, pero no es posible asegurarlo de manera automática. El hecho de que estos obreros propongan una "nacionalización total" de las minas no tiene el mismo significado que en el pasado ni garantiza que se lo haga desde una visión que supere el corporativismo. Por otro lado, no será fácil con una COB debilitada y con serias dificultades para orientarse políticamente, que prefirió desertar del apoyo a las marchas por el TIPNIS, supuestamente para asegurar la eficacia de su demanda salarial e ignorando la importancia profunda de aquella movilización para los trabajadores y el proceso democrático.

ella de los proletarios mineros no llevó a cambios en los estatutos, en los que se preserva los cargos más influyentes para representantes obreros, pero en los hechos los maestros y los trabajadores sanitarios cobraron una importancia cada vez mayor en tanto que los obreros quedaron relegados a un papel esencialmente simbólico.

La COB llegó casi a desaparecer de la escena política y los momentos en que pareció recobrar protagonismo, como en algunos episodios de las movilizaciones que en octubre de 2003 desembocaron en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, terminaron diluyéndose en medio de una movilización más amplia y constante.

#### El gobierno y las organizaciones sociales hoy

Nacido de la alianza de los más representativos e importantes dirigentes de organizaciones sociales, el MAS ha madurado como partido político movimientista construido en torno a la convocatoria y figura de un jefe, prácticamente insustituible.

Exhibe también, como parte de sus características distintivas, un gran ascendiente sobre las mismas organizaciones que lo fundaron y otras igualmente poderosas como las de transportistas y gremiales.

El bloque de poder que se construye a la sombra del MAS tiene un núcleo hegemónico compuesto por la franja más próspera de campesinos aymaras y quechuas, especializada en la producción de coca y oleaginosas; de fracciones burguesas de origen campesino como: una burguesía comercial importadora, de capitalistas que encabezan y controlan las mayores cooperativas mineras, y los transportistas propietarios, cuyo proyecto común en desarrollo consiste en transferir excedente estatal proveniente de la explotación de recursos naturales a capital privado y, finalmente, de cuadros técnicos y gerenciales pequeño burgueses, en pleno tránsito a la constitución de una burguesía burocrática.

La burguesía financiera ha establecido desde el inicio una relación simbiótica con el bloque, a la cual se ha venido sumando la antes llamada oligarquía terrateniente de oriente, a la que se le pide cumplir su tarea de garantizar el abastecimiento puntual de alimentos y adoptar una actitud prescindente en política, lo que es premiado y reconocido con la misma liberalidad con que ha sido tratada la banca a la hora de recolectar e incrementar sus ganancias. Y, como ya se dijo, después de una fase de choques, el gobierno ha logrado una convivencia serena y mutuamen-

te provechosa con los agroexportadores (sector tan transnacionalizado como el financiero) y las compañías extranjeras petroleras y mineras.

Los sectores menos beneficiados por el gobierno de la "revolución cultural y democrática" son los asalariados de menores ingreso y especialización que se insertan en la llamada economía informal, <sup>79</sup> los campesinos pobres que reciben bonos, pero prácticamente ningún otro beneficio directo, porque la inversión dedicada al agro se ha mantenido en los mismos niveles del pasado, excepto en áreas privilegiadas como las del Chapare donde se han realizado inversiones (no agrícolas en su mayoría) que bordean los 4.000 millones de dólares (Prada, 2018) y una capa de la pequeña burguesía más educada, previamente beneficiada por sus relaciones con la consultoría demandada por ong, la cooperación internacional y el Estado.

La capacidad de canalizar demandas y reclamos de las organizaciones sociales se encuentra en uno de sus niveles históricos más bajos, por la captura de las direcciones de gran parte de organizaciones sociales, entusiasmadas por recibir, o tener la oportunidad o esperanza de hacerse acreedores a puestos electivos, o menos frecuentemente de designación, pero, en cualquier caso, a gozar de facilidades y privilegios en la relación con autoridades sectoriales.

El entramado de estas alianzas se funda en la concesión de "espacios" estatales a dirigentes de dichas organizaciones. Cuando se trata de curules parlamentarios el MAS ha cumplido estrictamente un plan de rotación (el único congruente con sus propuestas de aplicar una democracia comunitaria) al renovar casi de manera total la composición de los asambleístas en su segundo mandato de gobierno.

La combinación de concesiones, cuotas y límites establecidos funciona hasta ahora según los planes gubernamentales, de manera que la autonomía de las organizaciones cuyos dirigentes se mantienen aliados o en la periferia del MAS se ha deteriorado profundamente y las organizaciones se mueven, la mayor parte del tiempo, al ritmo de marcado por el Estado.

<sup>79 &</sup>quot;Con base en datos de UDAPE, mientras el PIB se duplica entre 1988 y 2008, la remuneración a los empleados se estanca a partir del 2000 en unos 8.000 millones para luego caer, a partir del 2005, a unos 7.500 millones en el 2008. Las participaciones relativas de la remuneración a los empleados y del consumo de los hogares en la estructura del PIB (como producto y como gasto, respectivamente) muestran que, en 1990, la remuneración a los empleados significaba el 35 % de PIB, cayendo a solo el 25 % del PIB en 2008; por su parte, el consumo de los hogares como aporte al PIB (gasto) cae de un 78 % en 1997 al 62 % en 2008." (Velazco, 2011).

La base material que garantiza la eficacia de estos mecanismos es la bonanza económica que ha atravesado el país hasta 2015, que ciertamente no se expresa en un incremento equivalente a la satisfacción de necesidades y demandas populares, pero ha alcanzado para amortiguar la rebeldía y contestación social, gracias a la preservación relativa de la capacidad de compra de los salarios e ingresos, a una baja inflación y a un incremento de la capacidad de consumo de las familias.

En el plano subjetivo, prima como elemento de fortaleza del régimen un sentimiento de identidad, principalmente étnica y cultural, no solo de la dirigencia sino de las bases de estas organizaciones.

El incremento y la intensificación de conflictos en los últimos está ejerciendo una doble presión sobre la lealtad demandada por los gobernantes a la dirigencia de las os y mientras esta se hace mayor, menos eficaces resultan las organizaciones para expresar y canalizar demandas de sus sectores.

A consecuencia de lo anterior, está aumentando la cantidad de demandas corporativistas y, en especial, las que tratan de controlar o usufructuar recursos naturales o rentas que se obtienen de ellos, con una dinámica que favorece la directa confrontación entre distintos sectores sociales, incluyendo los de distintas fracciones de una misma clase.

La escasa o nula capacidad estatal para mediar legalmente en estas confrontaciones<sup>80</sup> y su predisposición a apoyar o ceder a una de las partes –la que resulta más atractiva desde el punto de vista de preservación y reproducción de su poder– favorece un clima donde aumentan las posibilidades de que los choques continúen, fructifiquen y crezcan en víctimas y violencia, al mismo tiempo que las condiciones para la convivencia democrática empiezan a peligrar y las transformaciones necesarias para la reforma estatal y la aplicación de la Constitución se estacan y degeneran.

## Autonomías y pluralidad como ruta de innovación y la libertad

Ante la situación actual de "captura" y "secuestro" de gran parte de los dirigentes de os campesinas, gremiales, vecinales y de muchos otros secto-

<sup>80</sup> Tal incapacidad ha conducido a situaciones explosivas como la confrontación con cooperativistas mineros en las que fue asesinado el viceministro del Interior, en agosto de 2016, con lo que se ha producido un enfriamiento de relaciones entre el Gobierno y este sector que ha anunciado que buscará presentarse por su cuenta en las elecciones nacionales de 2020 y no respaldará al MAS.

res, estas herramientas de canalización de demandas y de participación están neutralizadas, de manera que la expresión reivindicativa tiende a desbordarlas y a generar movimientos espontáneos que se zafan de vinculación y control de las dirigencias. La recuperación de la autonomía de las organizaciones sociales es la respuesta más eficiente y precisa para enfrentar esta situación.

Lo anterior significa la reactivación del recambio del sistema de representación, iniciado en los años anteriores con la renovación parcial de los partidos políticos, ha llegado débil y parcialmente a los sindicatos y a otras organizaciones sociales. El principal objetivo de una reforma de estas organizaciones es revertir la sumisión de dirigentes frente al poder político estatal.

La ruta de tal reforma pasa por la democratización interna, la transparentación de acciones, la rendición de cuentas, la obligación de llevar y mantener registros y la incompatibilidad de funciones entre dirigentes de os y el ejercicio de cargos públicos. Requiere indispensablemente de iniciativas y esfuerzos propios de los miembros de base de las os. Sin esa iniciativa es muy difícil desarrollar iniciativas para respaldar la formación, capacitación y fortalecimiento organizacional.

La reivindicación de la pluralidad económica y democrática y de las demandas autonómicas en todos los espacios puede convertirse en los próximos años en la base de reconstitución de una plataforma y alianzas políticas que reivindiquen sinceramente los avances conseguidos hasta ahora, ya que por fuera de ellos es difícil que se consiga contrabalancear el curso autoritario y verticalista que ha escogido el partido de gobierno.

Una reforma política próxima y congruente con lo anterior es rescatar a las agrupaciones ciudadanas como canales para la participación de ciudadanos no profesionalizados políticamente. Con el actual código electoral que concede personería jurídica por tiempo indefinido y objeto múltiple, las agrupaciones y los dudosamente definidos "pueblos indígenas" (como expresión electoral) se han convertido y lo seguirán siendo en refugio y salvavidas de políticos profesionales que reiteran los vicios y corto circuitos del sistema vigentes.

Agrupaciones y pueblos deberían tener reconocimiento de personería con objeto definido<sup>81</sup> y duración definida.

<sup>81</sup> Es decir, que si se obtiene para elecciones municipales sirve exclusivamente a ese fin y se mantiene vigente mientras la agrupación o, en su caso, el pueblo supere los mínimos y obtenga representación. Si esa agrupación desea participar en otro tipo de elección, tendría que tramitar una nueva personería para ese otro fin.

#### **Bibliografía**

#### Balderrama, Ramiro

2004 El Pacto de Unidad: la construcción del sujeto "indígena originario campesino" en Bolivia. [Versión en línea.] Recuperado de: http://cort.as/-HeIl

#### Consejo de la Hispanidad

1943 Recopilación de las Leyes de Indias. Madrid: Gráficas Ul tra.

#### Cortéz, Roger

- 2012 Sujetos y autonomía en la transición estatal. La Paz: FES
- 2011 Participación y control social: piezas claves de la construcción democrática y la autodeterminación social, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- 2010 El sistema de representación política. Santa Cruz: PNUD-FBDM.

#### García Linera, Álvaro

- 2011 El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2HGJQZU
- 2010 *Del Estado aparente al estado integral.* '[Versión en línea.] Recuperado de: http://cort.as/-HeJP
- 1999 Reproletarización: Nueva Clase Obrera y Desarrollo Del Capital Industrial en Bolivia (1952–1998): El Caso de la Paz y el Alto. La Paz: Muela del Diablo.

#### Klein, Herbert S.

1978 "Bolivia to 1952". Documento preparado para el Seminario "Bolivia Today" de la Universidad de Arizona.

#### Los Tiempos

2011 "Gobierno le dice al Defensor lo que debe hacer". *Los Tiempos*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20100514/gobierno-le-dice-al-defensor-que-debe-hacer

#### MacKen, Ryan

2016 ¿Cuáles la diferencia entre liberalismo y neoliberalismo?

#### Prada, Raúl

2018 "La república del Chapare". [Versión en línea de Bolpress.] Recuperado de: http://cort.as/-HeKB

Rodríguez Carmona, Antonio.

2009 *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa.* La Paz: Intermon / Oxfam.

Rodríguez Ostria, Gustavo

1992 La periferia central: élites, mercado y cuestión regional en Cochabamba, 1885–1932. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Rojas, Lucía

2006 "El gobierno y el sindicalismo" [Versión en línea de Observatorio Boliviano.] Recuperado de: https://bit.ly/2HHkRp9

Sanahuja, José Antonio

2009 "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo postliberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe". Laneydi Martínez; Lázaro Peña; Mariana Vázquez (coords.). *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

S. A.

2012 ¿Qué se esconde detrás del tipnis?. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2OcK4Jv

Tedesqui, Marcelo

2018 Álvaro García Linera: "Las fuerzas opositoras lograron irradiarse a escala nacional". *El Deber*. [Versión en línea.] Recuperado de: http://cort.as/-HBHU

Tassi, Nico; Carmen Medeiros; Antonio Rodríguez-Carmona; Giovana Ferrufino

2013 "Hacer plata sin plata". El desborde de los comerciantes populares en Bolivia. La Paz: PIEB.

Viaña, J. (coordinador), et al

2011 "Construyendo fundamentos en la lucha por un Socialismo Comunitario". Gonzálo Gosálvez; Jorge Dulon (coords.). *La descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para entender el cambio.* La Paz: Vicepresidencia del Estado / FBDM.

VV. AA.

2010 El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado La Paz: UNITAS / CEJIS / CENDA.

2011a "Factores de la transición de poder". *Cuadernos de Futuro* N.º 30. La Paz: PNUD.

2011b Manifiesto político por la reconducción. [Versión en línea de Aquí]. Recuperado de: http://cort.as/-HeJF

Velasco Enrique

2019 "Ensayo para el Debate" (N.º 2). La Paz: INASET.

Vice

2018 The Third Industrial Revolution: A Radical New Sharing Economy. [Archivo de video.] Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=QX3M8Ka9vUA

### LA CORRUPCIÓN EN BOLIVIA: UN SISTEMA QUE NO PREVIENE, NO CONTROLA NI SANCIONA

Jorge Dulon Fernández

#### I. A modo de introducción

Muchas investigaciones enmarcan la corrupción en los –incumplidos– deberes de la administración pública, es decir, "un comportamiento desviante de los funcionarios frente a las normas de la administración" (Cartier–Bresson, 1995: 93-94). Apoyan esta línea autores como Joseph Nye, quien observa que la corrupción es "un comportamiento desviante en relación a las obligaciones normales de un funcionario por razones privadas, pecuniarias o de mejora de estatus. Implica la apropiación de recursos públicos con fines privados" (Joseph Nye, 1967: 419). Por otro lado, se encuentra la definición de corrupción en relación al interés público:

[...] un acto de corrupción viola la responsabilidad frente a los sistemas de orden público o de orden cívico y es, pues, por ello, incompatible [con] (destructivo de) esos sistemas. Un sistema de orden público o cívico exalta el interés común contra el interés personal, la violación del interés común para sacar ventaja personal representa un acto de corrupción (*ibid.*).

La corrupción, propiciada por el interés personal y privado –es decir, por las aspiraciones particulares– sería, entonces, la antítesis del interés público. El Todo, lo que beneficia y es de pertenencia colectiva, sería enajenado por la Parte. Lo cierto, como veremos más adelante, es que no existe un solo concepto de corrupción y es importante definir uno de acuerdo a cada realidad y circunstancia de cada país.

En la década de los ochenta, en varios países de Latinoamérica, la Parte fue identificada como la dictadura. La problemática de la corrupción comenzó a llamar la atención debido a que las consecuencias de los malos manejos de los recursos estatales, producto del abuso del Estado por parte de los militares, se dejaron sentir. Como mencionan Klitgaard, MacLean–Abaroa y Parris (2001: 38) las reformas democráticas y económicas que han llegado a todo el mundo, podían ayudar a explicar que la corrupción sea, en ese entonces, un tema de relevancia.

Varios análisis surgieron y se referían, sobre todo, a los distintos conceptos emergentes de la corrupción, sus tipologías y sus formas de combatirla. No se distinguían todavía los roles que jugaban en este juego el ámbito público y el ámbito privado. En esa perspectiva, algunos países tomaron cartas en el asunto y propusieron leyes para prevenir que se cometan más hechos de corrupción.

En 1990, en Bolivia, se hicieron esfuerzos para controlar las prácticas de corrupción en el Estado creando la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental. Dicha ley, todavía vigente, tiene el objetivo de regular los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública; asímismo, establece tipos de responsabilidad donde se encuentran, también, personas particulares. Las responsabilidades identificadas en virtud a los "tipos" de corrupción son civiles y penales¹ y tienen que ver con la comisión de hechos irregulares donde existe una relación entre privados y el Estado. No se toma en cuenta, dentro de la tipología, aspectos que contravienen la ética pública socialmente aceptada.

Recién en 2004, en el Gobierno de Carlos Mesa se decidió crear una instancia, desde el Estado, especialista en luchar contra la corrupción: la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA), donde se hizo un ejercicio ciudadano para definir el concepto de corrupción. El objetivo era claro: mientras no se identifica la enfermedad, no se la puede curar. Es así que dicho concepto proponía que la corrupción es:

[...] un comportamiento deliberado (acción, omisión o instigación) de personas que prestan funciones y actividades públicas o privadas, con el objetivo de obtener beneficio personal o para

<sup>1</sup> Se establecen tipos de corrupción en virtud a los tipos de responsabilidad. Por ejemplo, en el caso de la responsabilidad penal, se encuentran: el peculado, la malversación, el uso indebido de influencias, los beneficios en razón del cargo, la omisión de declaración de bienes y rentas; las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, entre otros.

terceras personas, al margen de la Ley, de las normas y del marco ético aceptado, en perjuicio del bien común" (Red Anticorrupción Bolivia, 2005: 7).

La importancia de este concepto, que delimitaba los alcances de la problemática para poder combatirla, es que propone que quienes podían cometer un hecho de corrupción, también podían ser personas particulares, es decir, "todas las personas que habitan en el territorio boliviano y que no trabajan en la administración pública pueden cometer actos de corrupción en el sector público asociándose con un servidor público" (ibid.: 9). Además de crear un concepto de corrupción que tome en cuenta la realidad boliviana, la DPA trabajó en un proyecto de Decreto Supremo que después fue promulgado, que promovía la transparencia y el acceso a la información pública en entidades pertenecientes al ejecutivo. No se pudo desarrollar una ley de transparencia por falta de voluntad política. El Gobierno de Carlos Mesa no contaba con una bancada en el Congreso Nacional. De la misma manera, se promovió la participación ciudadana creando un conjunto de redes ciudadanas anticorrupción, cuva labor tenía que ver con desarrollar el concepto de "control social" desde la ciudadanía en las diferentes regiones y municipios del país.

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia del Estado boliviano (2006), se intentó fortalecer la lucha contra la corrupción, creando primero un Viceministerio de Transparencia y años después un Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Desde dicha entidad del Estado nació la Ley 004 "Marcelo Quiroga Santa Cruz" de Lucha contra la Corrupción y enriquecimiento ilícito, además de proponer, el 2007, la "Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción" (PNTLCC), con el fin de promover una lucha abierta y frontal contra el flagelo de la corrupción, incluyendo la prevención y la transparencia de las entidades públicas. Los principales componentes de la PNTLCC son el acceso a la información, la participación ciudadana y control social, la ética pública, la lucha contra la corrupción (penalización y recuperación de activos) y el fortalecimiento institucional. Esta política nacional fue elevada a rango de Decreto Supremo en julio de 2009 (D. s. N.º 114).

Quedaba claro en el imaginario colectivo que estas políticas públicas resolverían la problemática histórica de la corrupción en Bolivia. Lamentablemente, no fue así, ya que el carácter de la ley fue interpretado como sancionatorio sin tomar en cuenta su aspecto preventivo y de control. Es decir, no se ejecutó la política anticorrupción desde un punto de vista holístico.

No es extraño, entonces, evidenciar que las herramientas preventivas a partir de esta ley no fueran desarrolladas como se había imaginado. Prueba esto el hecho de que hasta la fecha no existe una norma nacional de transparencia y acceso a la información pública, además de no haberse desarrollado el reglamento de la Ley de Participación y Control Social, por ejemplo. Todos estos antecedentes, sumados a la (todavía imposible) tarea de reforma al sistema judicial hacen que los casos de corrupción, lejos de disminuir, hayan aumentado en Bolivia y más en su relación con el ámbito privado.

Otro antecedente que explica el fenómeno de aumento de casos de corrupción tiene que ver con la "nacionalización" de empresas estratégicas del Estado Boliviano, tales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la creación de nuevas empresas del Estado, tales como Lacteosbol, Papelbol, Cartonbol, entre otras. Como menciona Casar (2015: 28):

[...] la teoría sostiene que las economías con mayor grado de intervención estatal –directa o por la vía regulatoria– tienden a estar relacionadas con mayores niveles de corrupción. La sobre–regulación, puede ser tan conducente a generar actos de corrupción como la ausencia de regulación. En ese sentido, la tramitología es tal que una empresa se ve "obligada" a hacer un pago indebido para disminuir el tiempo de obtención de un permiso para operar un negocio, para obviar la presentación de requisitos imposibles de cumplir o para vencer la resistencia de un burócrata que simplemente se niega a liberar un autorización. En el caso de la desregulación, lo que se teme es la discrecionalidad del funcionario y la tentación de sobornar para ser beneficiado o ser sobornado para beneficiar.

En esa medida, el Gobierno de Morales, aumentó el tamaño del Estado, sin tomar en cuenta las previsiones necesarias para evitar los casos de corrupción.

Finalmente, como variable adicional, los órganos del Estado fueron poco a poco cooptados por el poder político, aspecto que disminuyó la posibilidad del ejercicio de control por parte de las entidades del Estado que, naturalmente, tenían esa labor. Tal como señala Alan Doig y Stephen Riley (2001: 120):

En muchos países, una fuente clave de corrupción puede ser el liderazgo político que se sirve a sí mismo y un marco estatal amplio, ineficiente[,] políticamente influenciado y mal dirigido dentro del cual los intereses privados individuales y de grupo tienen prioridad sobre el bien colectivo.

Un informe de transparencia internacional evidencia este hecho, estableciendo que "los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más propensos a aceptar sobornos de las empresas privadas" (Bautista, 2017: 169; citado en OCDE, 2000). Dicho informe afirma, además, que "no hay corrupción sin iniciativa privada" (*ibid.*).

Bajo estas perspectivas, confirmamos, entonces, como diversos otros estudios<sup>2</sup>, que el tratamiento de la corrupción debe realizarse desde distintos ámbitos y que no basta tomar solamente en cuenta el aspecto sancionador.

El presente ensayo se dividirá en tres partes. La primera realizará un análisis respecto al funcionamiento (o no-funcionamiento) de los mecanismos de prevención, control y sanción existentes en Bolivia; la segunda parte plasmará, en virtud a ese diagnóstico, algunas propuestas para mejorar dichos aspectos; y, finalmente, tendremos una parte de conclusiones.

# 2. El funcionamiento del sistema de la corrupción evadiendo los mecanismos de prevención, control y sanción existentes

Comprender cómo se manifiesta la corrupción en Bolivia, pasa por entender la eficacia en el funcionamiento de ciertas herramientas existentes en cuanto a la prevención, el control y la sanción de la corrupción pública. En nuestro país, existen distintos tipos y formas de corrupción que se identifican a partir de las características de cada entidad estatal y de los actores involucrados.

Estos últimos 12 años, han sido especialmente particulares a la hora de observar el inadecuado funcionamiento de ciertas herramientas básicas para prevenir, controlar y sancionar la corrupción. Se ha podido ver, con cierta sorpresa, cómo el fenómeno de la corrupción en sus distintas formas se reproduce reiterativamente en diversas reparticiones del Estado. En esa medida, podemos decir con certeza que la corrupción no es, de ninguna manera, un fenómeno marginal del sistema público boliviano. Es más, podemos afirmar que a lo largo de estos diez años, se han consolidado prácticas irregulares que son parte de un modelo único

<sup>2</sup> Estudios como: *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional* del Instituto Nacional de Administración Pública de México o el compilado de textos *Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos* que es parte de la colección de estudios penales de Marino Barbero Santos en la Universidad Castilla, La Mancha.

boliviano. En este nuestro "modelo boliviano", la corrupción deja de ser un elemento aislado para convertirse en un sistema compacto, basado en prácticas recurrentes y estructuras de poder bien definidas.

Un primer elemento que se ha ido consolidando e institucionalizando como práctica irregular corrupta tiene que ver con el control que se ejerce desde el Órgano (Poder) Ejecutivo a los demás Órganos (Poderes) del Estado. Esta posibilidad de cooptación de los Poderes –que toma en cuenta el "nuevo" Poder Electoral– garantiza la continuidad de un poder hegemónico, autoritario y prorroguista caracterizado por romper con la institucionalidad positiva del Estado y, por lo tanto, romper, también, con el concepto moderno de democracia. Esta influencia de poder producida por el Órgano Ejecutivo busca monopolizar la toma de decisiones en un pequeño grupo de personas liderado por un Caudillo. Conceptos como "fraude electoral" y el "irrespeto del Estado de derecho", son parte de esta fórmula.

Un segundo elemento responde a la acumulación de recursos del Estado y el control de su destino, a merced de pocas manos. Los actores corruptos podrán financiar sus acciones y condicionar su uso, favoreciendo, generalmente, intereses políticos o particulares vinculados a gremios o grupos de poder que favorecerán o serán cómplices de irregulares cometidas. Por eso, hoy en día, por ejemplo, podemos ser testigos del desarrollo de ciertas obras públicas gigantescas, "elefantes blancos" con poca proyección en cuanto a un beneficio social, que son adjudicadas a las mismas empresas de siempre. Estas empresas tienen un vínculo estrecho con los actores estratégicos pertenecientes al poder. Generalmente, dichos actores reciben una tajada que es "invertida" en el circulo vicioso de la corrupción, sea para comprar voluntades o para financiar proyectos que promuevan el control de otras instituciones o de organizaciones sociales, lo cual, al mismo tiempo, limita cualquier posibilidad de control social.

En tercer lugar, también por falta de mecanismos de control, se puede observar la existencia de relaciones familiares entre pequeños grupos que se encuentran dentro del Estado y grupos económicos privados empresariales. En este caso, los grupos de empresarios consiguen "palos blancos" para presentarse como empresas independientes en licitaciones y, de esa manera, adjudicarse megacontratos que benefician a los mismos grupos corruptos pertenecientes al Estado y al sector privado. Son familias comprometidas con este tipo de prácticas que sacan un rédito económico.

En cuarto lugar se encuentra, como práctica per se, la compra de conciencias. Es evidente que los grupos de poder, por sí solos, no podrían lograr

sus objetivos vinculados a la corrupción. Requieren alinear a otros grupos de poder que tengan que ver con poderes fácticos<sup>3</sup> o grupos de interés<sup>4</sup>. El modo de operar se parece mucho al de un cártel de drogas. En primer lugar, se identifica a los actores estratégicos que lideran a los nuevos grupos de poder. En segundo lugar, se les hace un ofrecimiento atractivo y casi imposible de rechazar. Una vez que caen en la trampa, se los condiciona para que sigan siendo parte de nuevas prácticas corruptas. Si por casualidad existiese la posibilidad de que estas personas se arrepientan y decidan no continuar, se ejerce una amenaza de denuncia. De esta manera, la(s) persona(s) comprometida(s) deberá(n) seguir siendo parte del círculo vicioso corrupto. No es casualidad que muchos de quienes fueron parte de las amenazas y no aceptaron continuar en este sistema estén ahora en la cárcel. Estos sujetos son utilizados como "carne de cañón" para limpiar la imagen institucional del Estado corrupto. Entre los Órganos del Estado, poderes fácticos o entidades descentralizadas del Estado dónde se encuentran estas personas estratégicas que son utilizadas para la comisión de hechos irregulares se encuentran las Fuerzas Armadas, el Órgano Judicial y gobiernos subnacionales, entre otros.<sup>5</sup> Otro elemento para garantizar lealtades a estas personas, tiene que ver con el ofrecimiento de protección, o bien de reconocimiento político, dentro de sus propias instituciones o grupos de poder.

Un quinto elemento, que es útil para generar un tipo de "gobernanza de la corrupción", tiene que ver con la creación de organizaciones sociales vía dirigentes corruptos que se encuentran en el círculo de la corrupción, que reciben dinero y que reciben el aval del Gobierno central para no controlar y, por lo tanto, para no "molestar" con denuncias. Tampoco es casualidad que los llamados "Movimientos Sociales" hayan dejado de estar en movimiento y ahora se encuentren silenciados gracias a un intercambio de favores o porque reciben parte del dinero producido por la corrupción. Para generar estas lealtades, se acostumbra también tener una partida pre-

<sup>3</sup> Sectores de la sociedad al margen de las instituciones políticas que ejercen una gran influencia sobre dichas instituciones, basada en su capacidad de presión (ejemplos: la iglesia, la banca o los medios de difusión periodística).

<sup>4</sup> Conjunto de personas, organizadas en torno a uno o más intereses comunes. En un momento dado, estas personas podrán actuar conjuntamente en defensa de sus intereses. El grupo de interés se convierte en grupo de presión cuando busca la manera de influenciar a la opinión pública. Puede, por ejemplo, conseguir meter temas en la agenda pública que posteriormente se conviertan en Políticas Públicas.

<sup>5</sup> En Bolivia existen casos emblemáticos al respecto. El caso de la Jueza Pacajes, o uno más reciente, (diciembre 2018) relacionado con el Alcalde de Uyuni (MAS) que se encuentra detenido por la comisión de los presuntos delitos relacionados con: concusión, incumplimiento de deberes, contratos lesivos al Estado, conducta antieconómica, resoluciones contrarias a la Constitución Política del Estado, estafa agravada y estelionato.

supuestaria especial que tenga como fin financiar viajes de dirigentes al exterior, construir sedes sindicales o bien comprar vehículos u otro tipo de bienes que satisfagan al propio dirigente y a sus bases.

Finalmente, estas prácticas no podrían ser posibles si es que no se tuviera la certeza de tener el control de instituciones claves de sanción que rompen con la lógica de la existencia de un Estado de derecho. No podrá haber una sanción ejemplificadora y correcta si es que las instituciones de un Estado de derecho no funcionan. Por lo tanto, la clave del éxito para un sistema corrupto es que la justicia no funcione. Ahí se ven involucrados, jueces, fiscales, abogados, entidades de control, policía, entre otras.

Aunque no forma parte del sistema de justicia, también debemos mencionar a los medios de comunicación. En la medida en que estos sean "comprados", las situaciones de justicia cuestionables no podrán ser visibilizadas hacia la sociedad y, por lo tanto, la sociedad no podrá ejercer un adecuado control, y menos aún podrán fiscalizar las instancias del Estado.

Como se puede advertir, estos seis engranajes bien definidos en la mente del ser corrupto hacen que el sistema funcione casi a la perfección ya que no existe ninguna posibilidad de que las herramientas concebidas para luchar contra la corrupción se pongan en práctica. Tiene que ver, como se puede evidenciar, con que se pongan en marcha herramientas para ejercer prácticas corruptas que exterminan cualquier posibilidad de prevención, control y sanción.

Parece rebuscado pensar que los casos más vistosos de corrupción son la excepción (debidamente mediatizada) en un espectro de corrupción mucho mayor pero menos visible.

#### 3. El deber ser de la prevención, el control y la sanción

Como mencionamos al inicio de este texto, a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, se puso mayor atención a la problemática de la corrupción. En ese sentido, se ensayaron y pusieron en práctica varias herramientas para combatir este mal social que debían cumplir con ciertos principios clave. A continuación, se enumerarán algunos de estos principios que, siquiera mínimamente, deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas para reducir las prácticas corruptas.

En primer lugar, para pensar en el diseño de políticas públicas serias, lo recomendable es focalizar el ataque al sistema de la corrupción, más no solamente a las prácticas aisladas. Podría parecer obvio que un buen resultado sea identificar personas corruptas y meterlas a la cárcel, pero eso no otorgará un impacto estructural en la disminución de prácticas corruptas. Es probable que la sanción a personas sirva de ejemplo en el corto plazo; pero, si no se otorga una solución estructural, después de un corto tiempo las prácticas volverán. Atacar al sistema implica trabajar en los mecanismos de la administración pública para reducir las oportunidades de la corrupción. Esto tiene que ver con realizar un adecuado diagnóstico de, por ejemplo, el funcionamiento de los mecanismos de control existentes, sean estos auditorías, seguimiento a la buena ejecución de los contratos, control de calidad de obras, funcionamiento de las distintas burocracias y contactos de los servicios públicos con los usuarios, sobre todo si existe la posibilidad de realizar pagos directos a los funcionarios públicos. Como la solución debe ser estructural, una vez realizado el diagnóstico, deben hacerse los ajustes del caso. En sistemas deficientes, es probable que los mecanismos de control no existan o sean muy débiles, por lo que es necesario realizar una reingeniería del sistema para crear o fortalecer los controles, según corresponda.

En segundo lugar, se debe hacer un esfuerzo para entender que el cambio estructural pasa por la capacidad de generar un cambio en la cultura organizacional a nivel de la administración pública y a nivel de los usuarios de la administración. En ese sentido, se debe actuar preventivamente bajo el concepto de que la prevención es la forma más efectiva de enfrentar la problemática de la corrupción. Quizás por eso esta tarea sea la más difícil de poner en marcha y de conseguir que tenga resultados. Definitivamente, será más sencillo y menos costoso, por ejemplo, mejorar los sistemas de control. Ejemplos de actuaciones preventivas hay muchos, pero dentro de los más importantes se encuentra el fomento a la educación en valores, tanto en el nivel público como privado (por ejemplo, hacer entender a los servidores públicos y a los usuarios de servicios que las prácticas corruptas dañan al Estado y hacen mal al bien común). Que tanto la corrupción blanca como la corrupción negra<sup>6</sup> producen un robo al Estado y, por lo tanto, el robo a uno mismo en el entendido de que todos somos parte del Estado. Las herramientas que son parte de esta actuación preventiva pasan por tener la capacidad de usar la cultura,

<sup>6</sup> Los conceptos de corrupción blanca, gris y negra surgen de un análisis realizado en el artículo "Corrupción negra, blanca y gris" de Enrique Barrera Beitia (2015). De manera resumida, el autor establece como corrupción negra a los tipos: cohecho o soborno; corrupción gris a lo que se conoce como "puertas giratorias" dónde se evidencian conflictos de intereses; y corrupción blanca a la "corruptela" o "corrupción de bagatela".

el arte y la estética para llegar a la fibra más sensible de los ciudadanos y de los servidores públicos para sensibilizarlos en contra de este mal. Podrían hacerse, entonces, campañas ciudadanas, teatros callejeros, "grafiteadas", programas de capacitación y formación en valores, entre otros.

En tercer lugar, se debe tomar en cuenta la importancia de trabajar las políticas públicas de manera integral. Muchas veces se cae en el error de querer enfocar, solamente uno de los aspectos de la lucha contra la corrupción: o solo controlamos, o solo sancionamos, o solo prevenimos. Las políticas deben trabajarse paralelamente bajo un concepto en el que controlar la corrupción debe engranar con mecanismos de sanción y de prevención. Esto tiene que ver con, por ejemplo, advertir mediante herramientas de prevención que un acto administrativo en la administración pública, está sujeto a un control previo y posterior, y por tanto, que la aplicación de dicha herramienta de control podría arrojar la posibilidad de sanción si es que se encuentran irregularidades.

Para tal efecto, cuando se realice la prevención o el control, las herramientas y las instituciones deben estar funcionando correctamente y deben haber demostrado claros resultados. Por otra parte, la integralidad de la lucha contra la corrupción toma en cuenta que el actor involucrado no solo es el Estado y sus instancias de control y sanción, sino también la sociedad.

En cuarto lugar, otro concepto a tomar en cuenta es el valor de la democracia y su estricta defensa. Recordemos nuevamente que en la década de los años ochenta del siglo pasado se le prestó especial atención a la lucha contra la corrupción "gracias" al despilfarro y a las prácticas corruptas que provocaron las dictaduras que tenían ciertas características tales como el autoritarismo, el prorroguismo, la acumulación de poder en pocas manos y la inexistencia de instituciones democráticas del Estado, y, por lo tanto, la imposibilidad de funcionamiento de poderes independientes. La práctica anticorrupción en todo nivel debe concebir la vigencia plena de las libertades y del imperio de la ley. Esto permitirá que los actos de corrupción sean verdaderamente denunciados y sus responsables, sancionados.

En quinto lugar, se debe tomar en cuenta la presencia y el adecuado "funcionamiento" (en tanto cumplimiento de su rol histórico) de los medios de comunicación. Estos deben comunicar de manera objetiva, por ejemplo, la posible presencia de hechos irregulares es una forma de control. También deben permitir que analistas y la sociedad en general pueda tener una real libertad de expresión. Esto coarta cualquier posibilidad

de cometer hechos de corrupción. Para conseguir la independencia de los medios de comunicación y difusión, deben desarrollarse claramente las reglas de su actuación y conseguir, además, predicar con el ejemplo desde el Estado, es decir, que los medios estatales se rijan bajo estrictas reglas de ética periodística para dotar de información a la población.

Estos cinco elementos deben acompañarse de una visión estratégica de lucha que, al mismo tiempo, debe considerar tres aspectos centrales.

Primero, debe existir la posibilidad de generar objetivos de largo plazo. En el concepto de políticas públicas, las políticas anticorrupción deben ser políticas de Estado. Más si la realidad objetiva en un país evidencia un sistema de corrupción estatal consolidado que afecta y ha llegado a la médula del sistema político. Los objetivos de largo plazo en el marco de una política de Estado anticorrupción deben irse cumpliendo a través del logro de etapas de corto y mediano plazo.

Segundo, debe considerarse la coexistencia de actores estratégicos a favor y en contra de la lucha contra la corrupción. Conocer quiénes son los aliados, los adversarios y los enemigos es fundamental a la hora de poner en marcha una política de Estado anticorrupción. Para lograr este objetivo, se debe tener la capacidad de obtener distintas miradas que puedan generar una visión objetiva de los actores existentes. Muchas veces, por subjetividades relacionadas con el entorno, los hacedores de políticas no se dan cuenta de que aquellos a quienes ven como aliados podrían convertirse en sus peores enemigos, o bien, estos "aliados" tienen intereses no visibles que podrían hacer fracasar o afectar negativamente la ejecución de las etapas de la política de Estado contra la corrupción. Esta fase es decisiva ya que cuando la corrupción es sistémica, es normal que existan núcleos y redes de poder enraizados en el sistema que, a partir de ese poder pueden contactar a los que son considerados aliados para seguir en la consecución de sus intereses. Por lo tanto, identificar a los actores estratégicos a favor o en contra, implica también identificar redes y núcleos de corrupción.

Tercero, se debe considerar que tanto las políticas preventivas como las políticas correctivas deben tener programas específicos. Por ejemplo, en el ámbito de la prevención se deberán considerar programas disuasivos que tengan el fin de hacer percibir a los servidores públicos y ciudadanos los elevados riesgos de la corrupción. Esto tiene que ver con el concepto del costo de la corrupción. En la medida en que ciudadanos y servidores públicos perciban que cometer hechos de corrupción es riesgoso y costoso, evitarán hacerlo. Existirán también, dentro de la

política de prevención, programas educativos dirigidos a internalizar en la conciencia ciudadana y de los servidores públicos valores éticos y concientizadores respecto a los perjuicios económicos, sociales y morales existentes a la hora de cometer hechos de corrupción. Y, finalmente, también se deben considerar dentro de la política preventiva, programas de prevención dentro del sistema organizacional público. Estos programas considerarán la reforma o reingeniería respecto a la optimización de variables organizacionales y funcionales dentro de las entidades públicas para superar y cortar las estructuras que condicionan la comisión de hechos de corrupción.

En cuanto a la política correctiva, se debe tomar en cuenta tres tipos de programas. En primer lugar, programas de control concurrente, en el sentido de generar todas las condiciones necesarias para realizar el ejercicio de vigilancia participativa a la administración pública. Este tipo de control se deberá realizar desde la propia función pública (servidores públicos controladores), como desde fuera, aplicando el concepto ideal y real de control social. Para que el control social sea efectivo se debe contar con ciudadanía corresponsable y preparada para el efecto, tanto desde un punto de vista técnico como ético y moral. En segundo lugar, debe aplicarse un programa de control posterior a cargo de las instancias llamadas para eso. En el caso de nuestro país, la Contraloría General del Estado institucionalizada asumiría ese rol. No obstante, el requisito fundamental para que este programa funcione tiene que ver con la existencia de independencia e institucionalidad de una instancia como la Contraloría que, además, deberá velar por la adecuada ejecución presupuestaria, por la mejora continua de la actividad gubernamental y por el cuidado permanente del patrimonio del Estado. Este tipo de instancias desarrollan acciones permanentes de servicio civil que tienen que ver con, por ejemplo, la modernización de la gestión pública y la capacitación permanente a los servidores públicos, poniendo énfasis en la formación en valores éticos. De esa forma se van formando en el control, controladores profesionales e institucionalizados que realizarán además una adecuada carrera en la función pública en las mejores condiciones laborales posibles. Y en tercer lugar, están los programas punitivos, dentro de esta política correctiva que busca generar las condiciones óptimas para aplicar sanciones ejemplificadoras a los corruptos. Esto tiene que ver con la mejora del sistema judicial como tal, la capacidad de generar mecanismos efectivos de investigación, espacios de recepción y tratamiento de denuncias y eficiencia en la sanción de casos probados de corrupción.

#### 3.1. Conocer el concepto de la corrupción y sus tipos

Para que la política de Estado anticorrupción se complemente, uno de los elementos importantes, que también mencionamos al inicio de este texto, tiene que ver con conceptualizar la corrupción. Podría parecer sencillo hacerlo ya que, a priori, basta con buscar una definición en el diccionario o bien escudriñar en definiciones de países que han efectivizado la lucha contra la corrupción. No obstante, ese no es el camino ya que, como mencionamos, cada realidad y cada país son distintos en términos de prácticas relacionadas con la corrupción. No por nada en el mundo no existe una única definición de esta problemática. Lo que debe realizarse es construir un concepto de corrupción que se adecue a la realidad del país. La construcción de dicho concepto debe hacerse de manera participativa, involucrando a una diversidad considerable de actores: mujeres, campesinos, indígenas, servidores públicos, militares, policías, entre otros. El concepto colectivamente construido no solamente debe abordar enfoques generales, tales como los morales, delictivos, estatales, rentistas o sociales. Tampoco debe quedarse en el enfoque de la organización del Estado. Debe considerarse un enfoque totalizador que contemple lo anterior, adicionando elementos tales como el carácter social de la corrupción, la acción ilícita vista desde dentro del sistema y no solamente desde fuera, reconocer los intereses existentes que pueden existir detrás de la comisión de hechos de corrupción, identificar y explicar los elementos de la vida social que son afectados por la corrupción, además de analizar la relación entre lo público y lo privado.

Una vez realizado el ejercicio de la conceptualización recién se deberá proceder a establecer o definir los distintos "tipos" de corrupción. Este ejercicio es de vital importancia ya que permite salir de la zona de confort de comprender los tipos de hechos de corrupción en función a lo ilícito sino también permite entender los tipos de corrupción desde los ilegitimo. Definitivamente al realizar este ejercicio se entiende también la tipología desde los marcos éticos socialmente establecidos, lo cual al mismo tiempo permite trabajar de manera integral políticas de prevención y de capacitación de valores morales y éticos. En Bolivia los tipos de hechos de corrupción se circunscriben únicamente a tipos penales lo cual coarta la posibilidad de entender el fenómeno de manera holística e integral.

#### 3.2. Ejemplo de herramientas innovadoras

Existen varias herramientas de prevención, control y sanción de la corrupción que toman en cuenta la importancia de la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado a la hora de luchar contra la corrupción y una visión integradora en su uso. A continuación, señalaremos algunas de ellas que podrían aplicarse en nuestro país.

a. Desarrollo y difusión de redes sociales para realizar denuncias de corrupción

En este último tiempo, se han ido aprovechando distintos tipos de espacios en varios países del mundo para promover las denuncias de presuntos casos de corrupción por la web. Una de ellas es, por ejemplo, "Yo Pagué un Soborno" promovida por una organización sin fines de lucro de Bangalore. Existen otros ejemplos que implementan espacios de este mismo tipo de denuncias, desde las propias dependencias del Estado. Para tal efecto, se diseñan formularios electrónicos para permitir que se puedan realizar denuncias anónimas. En Bolivia, el año 2014, desde la Unidad de Transparencia del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se desarrolló la aplicación para teléfonos celulares inteligentes "Transparencia al Instante". Dicha aplicación permite a los ciudadanos realizar denuncias de presuntos hechos de corrupción en el momento. Generalmente los hechos de corrupción no "emiten pruebas" por lo que este tipo de aplicaciones puede probar, de alguna manera una irregularidad. Otro ejemplo parecido se da en el Reino de Bután, dónde su Comisión Anticorrupción creó un formulario en Internet para permitir las denuncias de corrupción anónimas. En Pakistán se creó un sitio que calcula que la economía del país ha perdido unos 94.000 millones de dólares a lo largo de los cuatro últimos años por la corrupción, la evasión fiscal y un sistema de gobierno débil. Este último ejemplo permite sensibilizar a la población sobre el costo de la corrupción.

b. Creación de una instancia de transparencia y lucha contra la corrupción, independiente.

En muchos países se han creado instancias anticorrupción. El requisito fundamental para el buen funcionamiento de una entidad estatal de transparencia, tiene que ver con que esta sea autónoma y desconcentrada de los poderes del Estado. Debe estar ajena al uso y manipulación política, para poder hacer un seguimiento riguroso de todos los casos de corrupción y para establecer mecanismos coherentes de prevención, control y sanción de la corrupción pública. Esta instancia, adicionalmente, debe cumplir con condiciones de descentralización y de descon-

centración, es decir, debe contar con brazos operativos de acción anticorrupción en cada entidad del Estado tomando en cuenta a Órganos del Estado, todos los niveles descentralizados (Departamentos, Municipios) y los niveles centrales desconcentrados. En Bolivia, desde 2004, existe una instancia anticorrupción. Lamentablemente, esta depende (y siempre dependió) del poder ejecutivo por lo que es casi imposible pensar que pueda realizar una labor objetiva en cuanto a detectar hechos de corrupción vinculados a sus máximas autoridades.

#### c. Consejo ciudadano de ética y transparencia

La creación de un consejo ciudadano de ética de transparencia es una instancia estratégica de participación ciudadana que acompaña el diseño de políticas públicas para la transparencia y la lucha contra la corrupción. Dicho consejo, además, garantiza la posibilidad de asesoría y seguimiento a la instancia estatal de transparencia. De esa manera, se generan algunos mecanismos de garantía para desarrollar independencia en la entidad Estatal sin que se convierta en juez y parte a la hora de tratar y hacer seguimiento a hechos de presunta corrupción.

## d. Normativa relacionada con la Transparencia y la información pública

Otra herramienta fundamental tiene que ver con la creación de una norma que contenga un conjunto de elementos relacionados a la transparencia y el acceso a la información. Dicha norma debe tener el objetivo de promover la transparencia en la gestión pública del Estado, garantizando a todas las personas el acceso a la información pública, lo cual, al mismo tiempo, permite desarrollar acciones de control social. En nuestro medio solo se pudo desarrollar esta herramienta a nivel local. El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz nuevamente fue pionero en este ámbito habiendo trabajado un proyecto de norma en 2014 y habiéndolo consolidado como Ley Municipal en 2016.

#### e. Instancia de servicio civil

Como se mencionó, es fundamental desarrollar una instancia de servicio civil que permita modernizar la gestión pública fomentando la capacitación de altos gerentes públicos y servidores públicos en general, generando una verdadera profesionalización del servicio hacia la ciudadanía e incorporando una formación en valores. El servicio civil mediante su instancia de formación debe garantizar la prevención de la corrupción, además de generar conciencia en los servidores públicos para atender a los usuarios de la administración con calidad y calidez.

#### f. Redes interinstitucionales

Para conseguir resultados rápidos en términos de sanción y, por lo tanto, generar una sanción ejemplificadora, es necesario generar convenios y alianzas estratégicas con entidades del Estado que cumplan un rol dentro del sistema de la sanción a los hechos de corrupción. Con dichas entidades, se debe trabajar en al menos dos ámbitos. Por una parte, el punitivo y por otra, el preventivo. Es importante que las instancias aliadas, manejen los mismos conceptos de prevención y lucha contra la corrupción. Las instancias prioritarias con las que generalmente se trabaja en este sentido son: los cuatro Órganos del Estado, la Contraloría General del Estado, las instancias estratégicas de sanción del Órgano Judicial, como el Consejo de la Magistratura, la Fiscalía General del Estado, la Policía y las Fuerzas Armadas.

#### g. Equipos de tarea anticorrupción

Estos equipos tienen el objetivo de controlar el buen desempeño de entidades y reparticiones del Estado, desde el Estado, precautelando cualquier posibilidad de comisión de hechos de corrupción. Realizan de manera periódica actividades tipo "usuario simulado" haciéndose pasar por ciudadanos que realizan sus trámites verificando que el servicio se realice de manera efectiva, con calidez y sin prácticas corruptas.

#### h. Mapas de áreas de riesgo

El mapa de áreas de riesgo de corrupción, es un instrumento que busca prevenir hechos de corrupción en entidades del Estado que son susceptibles de cometer irregularidades. El mapa se elabora tomando en cuenta variables de riesgo definidas con anticipación. Una vez que se cuenta con el mapa, se puede priorizar el control sistemático en dichas áreas. Gracias a un control focalizado se previenen hechos de corrupción que seguramente existirían sin un seguimiento adecuado.

#### i. Observatorio de Transparencia

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción realiza periódicamente mediciones para generar información en cuanto al avance de la política definida en virtud a la lucha contra la corrupción. Es útil para medir el avance de cumplimiento de las fases de la política de Estado en anticorrupción mediante el cumplimiento o no de los indicadores definidos.

#### 4. Conclusiones

En este breve ensayo hemos podido observar que en un sistema corrupto, los mecanismos de prevención, control y sanción funcionan de manera deficiente y poco coordinada. En ese sentido, en nuestro país, estos últimos 12 años han sido particularmente especiales a la hora de observar el inadecuado funcionamiento de ciertas herramientas básicas para reducir la corrupción. Este hecho ha provocado que, contrariamente a lo que soñábamos los bolivianos, se pueda ver con cierta sorpresa cómo el fenómeno de la corrupción en sus distintas formas se reprodujo reiteradamente en diversas reparticiones del Estado. En esa medida, podemos decir con certeza que la corrupción no es, de ninguna manera, un fenómeno marginal del sistema público boliviano. Un primer elemento que se ha ido consolidando e institucionalizando como práctica irregular tiene que ver con el intento del control desde el Órgano Ejecutivo a los demás Órganos del Estado. Un segundo elemento, responde a querer acumular los recursos del Estado en pocas manos. El intento de compras de conciencias para cumplir con los objetivos trazados que tienen que ver con hechos de corrupción también se cataloga como una práctica que no permite reducir este mal. Otro elemento perjudicial existente tiene que ver con la existencia de lo que hemos llamado la "Gobernanza de la corrupción", se trata de la creación de organizaciones sociales vía dirigentes corruptos que se encuentran en el círculo de la corrupción y que le otorgan legitimidad y gobernabilidad a los poderes que van generando prácticas irregulares. Hemos concluido que para que todo esto se articule, existe un requisito fundamental que promueve el control de instituciones de sanción que, además, rompen con la lógica de la existencia de un Estado de derecho. Estos engranajes bien definidos en la mente de los seres corruptos hacen que el sistema funcione casi a la perfección.

Ante este panorama poco alentador, es importante pensar en el deber ser de la lucha contra la corrupción que pasa por restituir y crear mecanismos serios para su prevención, control y sanción. En primer lugar, se deben diseñar políticas públicas serias y, para tal efecto, se debe focalizar el ataque al sistema de la corrupción y no a "islas" de corrupción. En segundo lugar, se debe hacer un esfuerzo para entender que el cambio estructural pasa por la capacidad de generar un cambio en la cultura organizacional a nivel de la administración pública y a nivel de los usuarios de esta administración. Para asegurar que las políticas públicas anticorrupción puedan ponerse en marcha, es necesario que las instituciones del Estado funcionen. Por lo tanto, generar institucionalidad es clave. En ese sentido darle valor a la democracia es de vital importancia.

Los elementos antes mencionados deben acompañarse de una visión estratégica de Lucha que, al mismo tiempo, debe considerar tres aspectos centrales. Primero, debe existir la posibilidad de generar objetivos de largo plazo; segundo, debe considerarse la coexistencia de actores estratégicos a favor y en contra de la lucha contra la corrupción; y tercero, todas las políticas deben contar con programas y proyectos específicos.

No obstante, si no conocemos el mal y no lo tenemos bien definido, no lo podremos atacar; por eso se debe formular, primero, un concepto de corrupción adecuado a nuestra realidad y a partir de eso definir su tipología. Sin estas definiciones, ninguna de las anteriores propuestas podrá hacerse efectiva.

Finalmente, las políticas, programas y proyectos deberán desarrollarse en virtud a la aplicación de herramientas innovadoras que también tendrán que diseñarse y desarrollarse a partir de cada realidad, sea esta nacional, departamental, regional o local y utilizando la cultura, el arte y la estética como elementos fundamentales.

# **Bibliografía**

Cartier-Bresson, Jean

1995 "De la définition d'un marché de la corruption à ses formes organisationnelles: un premier bilan des analyses économiques de la corruption". Donatella Della Porta e Yves Mény (eds.). *Démocratie et corruption en Europe*. París: La Découverte.

Casar, Ma. Amparo,

2015 *Sistema político mexicano*. Ciudad de México: Oxford University Press.

Doig Alan y Riley Stephen

2001 La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas GAPP N°21. España

Easton, David

2001 "A Re-Assessment of The Concept of Political Support" [1975]. Doig, Alan; Robin Theobald (eds.). *Corruption and Democratization*. London: Frank Cass.

Klitgaard, Robert; Ronald MacLean–Abaroa; H. L. Parris 2001 *Corrupción en las ciudades.* La Paz: Aguilar.

Nye, Joseph

1967 "Corruption and Political Development: A Cost–Benefit Analysis". *The American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2: 417-427.

Red Anticorrupción Bolivia

2005 Conceptos básicos sobre la corrupción y la lucha contra la corrupción. La Paz: Casals & Associates, inc (eds).

# LA ALTERNATIVA FEDERAL PARA UNA NUEVA REFORMA DEL ESTADO, IDEAS PARA EL DEBATE

Juan Pablo Marca Gustavo Pedraza M.

# El momento histórico que vive Bolivia

En la primera década del siglo xxI, el paisaje de la política latinoamericana estaba poblado por gobiernos denominados "de izquierda" o "progresistas", como los de Hugo Chávez, Evo Morales, Cristina Fernández de Kirchner, Tabaré Vázquez, Lula da Silva, Daniel Ortega, Rafael Correa, Fernando Lugo y Mauricio Funes (Arditi, 2009: 233). Pero, de un tiempo a esta parte, el péndulo político latinoamericano parece irse al otro extremo. Los gobiernos denominados "de cambio" y "de izquierda", en países como Argentina, Brasil o Ecuador, sufren una seria interpelación en sus países, sobre todo por la corrupción y el manejo deficiente de la economía en sus gestiones de gobierno. Esto ha dado pie a que proyectos políticos desde el centro a la derecha se empoderen en esos países. Hasta ahora, la excepción a este giro político son Bolivia y Venezuela, aunque de diferente manera. En el caso de Bolivia, el partido de gobierno que tiene a Evo Morales más de 12 años como presidente se ha propuesto aferrarse al poder a toda costa, incluso desobedeciendo un referéndum donde la mayoría ciudadana decidió negarle al presidente su intención de repostularse como candidato para un cuarto periodo. Para una mejor compresión del tema, analizaremos el comportamiento electoral boliviano y la confianza de la ciudadanía en el actual partido de gobierno.

En las elecciones de diciembre de 2005, el MAS obtuvo el 52 % de los votos. Luego, el 2008, alcanzó un nivel de aprobación ciudadana del 67 %, preparándose así el terreno para su consolidación hegemónica en su segunda gestión de gobierno (2009–2014), periodo que inicia obteniendo el 64 % de los votos. Posteriormente, el 2014, el MAS obtiene el 60 % de los votos al inicio de su tercera gestión (2015–2019), periodo en el cual mantiene su hegemonía, la hecho que evidencia un descenso en la confianza de la ciudadanía hacia el MAS. Sin embargo, es evidente que el partido de gobierno mantiene su posición hegemónica, incluso a pesar de la derrota en el referéndum de 21 de febrero de 2016 (21F). Es preciso aclarar que los resultados de dicho referéndum manifiestan la primera evidencia irrefutable de un desgaste estructural del denominado "proceso de cambio", que anuncia una crisis hegemónica a futuro.

Hasta antes del 21F, la correlación de fuerzas en la sociedad civil había sido favorable al MAS; pero esto cambia de manera progresiva, y se confirma el 28 de noviembre de 2017 con la reacción de diferentes plataformas y movimientos ciudadanos cuando el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) emite el fallo que permite la repostulación del presidente Evo Morales. Además, el 3 de diciembre de 2017, cuando los bolivianos fueron convocados a las urnas para elegir a las máximas autoridades del Órgano Judicial y del TCP, se afirma el cambio en la correlación de fuerzas. La manifestación de las diferentes plataformas y organizaciones de la sociedad civil, que tienen su momento constitutivo después del 21F, es un claro indicador de que la correlación de fuerzas en el campo de la sociedad civil empieza a cambiar en contra del MAS. Esto se observó con mayor nitidez este 2018 con el primer paro departamental el 15 de enero en Santa Cruz y con el segundo paro nacional realizado este 21 de febrero, convocados por las diferentes organizaciones de la sociedad

<sup>1</sup> El concepto de hegemonía en la ciencia política se define como la relación particular de un bloque político, un gobierno, un líder, con el conjunto de la sociedad civil basada en el consentimiento, la confianza y el consenso. Categoría que puede ser explicada únicamente de manera relacional en lo empírico, solo dentro del sistema teórico de las siguientes variables que explican su manifestación: 1) la renovación y el mantenimiento del discurso; 2) la articulación interna del bloque histórico, discursivo y político; 3) la cohesión interna de la *clase dirigente* del bloque en el poder; 4) la dirección ideológica y política de la clase dirigente; 5) la confianza electoral y el consentimiento de la sociedad civil; 6) la correlación de las fuerzas en la sociedad civil y en el campo legislativo; 7) la implementación de las políticas públicas para la renovación de la confianza; 8) la articulación de los partidos o bloques políticos de oposición; y 9) fundamentalmente, la articulación de un nuevo bloque histórico, discursivo y social (Marca y Mamani, 2017: 172). Para ver una explicación más detallada de las variables, ver: Juan Pablo Marca y Rolando Mamani (2017), "Atrofia hegemónica: ¿estamos ante un envejecimiento de la hegemonía del Mas, en Bolivia?", *Oikos Polis*, vol. 2, núm. 1: 143-184.

civil y las plataformas ciudadanas en Bolivia (Marca y Cuellar, 2018: 111-120). Después de más de 12 años del gobierno del MAS, es posible ver la disminución del volumen de su hegemonía en Bolivia debido al desgaste natural de su tiempo en el poder (Marca y Mamami, 2017: 143-184).

Pero también conviene precisar que ante la ausencia de la articulación de un nuevo bloque histórico y, por ende, de un nuevo proyecto integral de Estado que dispute la hegemonía al MAS, es casi improbable que el partido oficialista ingrese en una crisis hegemónica estructural total, incluso en el escenario de su posible derrota electoral el 2019.

En el contexto mencionado, es preciso mencionar que el mayor desafío para las nuevas generaciones en Bolivia es la articulación de nuevos horizontes políticos frente al MAS y los actuales actores del sistema político. Sin duda, el desafío es trabajar de manera seria en la ingeniería de un nuevo proyecto nacional para Bolivia. Esto únicamente se dará si estas nuevas generaciones se proponen trabajar en la articulación de un bloque histórico, un nuevo sistema político y un nuevo modelo de administración estatal en el contenido de sus discursos y significantes políticos. La actual coyuntura política revela las condiciones objetivas favorables para este trabajo teórico y político, lo cual no parece aprovecharse hasta ahora.

# El campo político boliviano, actores y discursos

Según Pierre Bourdieu, el campo político es un microcosmos relativamente autónomo en el que se ubica un número reducido de agentes (sobre todo partidos políticos) e instituciones (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, etc.) que tienen a su cargo la administración del Estado en sus diferentes niveles, en el que manifiestan relaciones de antagonismo, empate, dominación y complementariedad (2001: 10). En este sentido, el campo político boliviano es un espacio de lucha regido por el MAS, como partido político hegemónico que tiene a su favor la correlación de las fuerzas en el ámbito del Órgano Legislativo y un dominio evidente sobre los otros poderes del Estado, que le permite normar, cambiar las reglas del juego democrático a su favor y no respetar –frente a los otros actores del campo político– la soberanía popular expresada el 21F.

El campo político electoral hasta ahora no manifiesta una subversión en su interior, debido a que no existe una renovación en los principales actores del sistema político nacional frente a las elecciones de 2019. Peor aún: no existen nuevos proyectos políticos que interpelen a la sociedad

boliviana con propuestas trabajadas de manera seria, la mayoría de los actores del sistema de político manifiestan discursos ya planteados en los últimos 12 años. En tal caso, tenemos al partido dominante, el MAS, que manifiesta el discurso del proceso de cambio de mano de Evo Morales hasta hoy. Por otro lado, tenemos a los principales partidos de oposición, que ya existían antes de que el MAS tomara el poder el 2006, que manifiestan el discurso de un retorno a la República. Además, la mayoría de los partidos de oposición no da señales claras para la conformación de un frente unificado para enfrentar al MAS, a pesar de que tienen ciertas relaciones de complementariedad. Sin embargo, es muy probable que una alianza de los partidos de oposición al MAS, nos lleve a una nueva polarización del escenario preelectoral, similar a cómo ocurrió el año 2005 y el 2009, encabezado por el partido que tenga mayores posibilidades de hacer frente al MAS.

Por otro lado, tenemos diferentes plataformas ciudadanas en el país que manifiestan un discurso a favor del respeto al 21F, las cuales se movilizaron con mayor fuerza ante el fallo del Tribunal Constitucional, que, como dijimos, permite a Evo Morales acceder a una nueva postulación. Son los nuevos actores sociales quienes irrumpen en el campo político nacional utilizando Facebook y Whatsapp para autoconvocarse. Pero dichos actores no tienen la estructura necesaria para poder convertirse en partidos políticos. Sin embargo, dependiendo de como actúen en la coyuntura electoral que viene, son quienes tienen el desafío de renovar el campo político nacional a mediano y largo plazo debido al descrédito del sistema de partidos políticos en Bolivia.

Sin embargo, las diferentes plataformas ciudadanas –sobre todo sus portavoces– corren el riesgo de ser cooptadas por los partidos políticos vigentes y de reciclar a los actores políticos de siempre si no logran articularse en nuevos partidos políticos con proyectos propios. Esto interrumpiría, en el mediano plazo, el nacimiento del nuevo sujeto político que debería gestarse tras el 21F y que hoy tiene las mejores condiciones objetivas e históricas para nacer; aunque no las condiciones subjetivas necesarias. En tal sentido, la estructura del campo político boliviano es un espacio en el que todavía no se identifican la articulación social de nuevos proyectos políticos para el país.

# Diagnóstico de la descentralización en Bolivia y el caso de las ciudades intermedias

Según el estudio del World Bank Group Ciudades Intermedias en Bolivia "hoy en día no existe en el país una definición consensuada para caracterizar a las ciudades intermedias" (2017: 12). Algunas definiciones clasifican al sistema de ciudades bolivianas solo de acuerdo a su tamaño, medido en términos de población. Por ejemplo, según datos oficiales del Censo de Población y Vivienda de 2012, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se consideran "ciudades intermedias" a aquellas cuya población supere los 20.000 habitantes y se ubiquen fuera de las ciudades capitales. Esto significa que el número de ciudades intermedias en el país se superó por más de tres veces en la última década, pasando de 20 en 2001 a 74 en 2012. Por otro lado, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) clasifica al sistema de ciudades de acuerdo a su población y condiciones de acceso a servicios básicos. Aunque en esta definición no se incluye específicamente la categoría de ciudades intermedias, el MPD considera como ciudades intermedias aquellas que están posicionadas para promover el desarrollo económico regional proporcionando servicios, produciendo insumos para la industria y comercializando bienes producidos tanto en el área urbana como rural.

Una estrategia urbana integral podría considerar y apoyar el rol de las ciudades intermedias frente a las áreas rurales y grandes aglomeraciones urbanas. Mientras que la mayor parte de la literatura existente se centra en la gestión de las grandes ciudades capitales –que requieren una mayor coordinación metropolitana para garantizar la conectividad de servicios como el transporte, manejo de aguas residuales y recolección de residuos–, la mejora de la prestación de servicios básicos y la conexión a la infraestructura en las ciudades intermedias pueden potenciar su papel como centros comerciales y logísticos para conectar a los agricultores en las zonas rurales con los mercados industriales (Maria A, Acero, Aguilera, J. L. y Garcia Lozano, M, en: World Bank, 2017: 12).

Con base en los criterios de población y función y en las particularidades del contexto del país, en el estudio Ciudades Intermedias en Bolivia se presenta a las ciudades intermedias en Bolivia como aquellas con una población de entre 50.000 y 500.000 habitantes y con economías típicamente más especializadas en servicios terciarios o industria. Siguiendo esta definición, y con base en el análisis económico de cocientes de localización en Bolivia (Banco Mundial, 2016), se identificaron 15 ciudades intermedias: Oruro, Sucre, Tarija, Potosí, Sacaba, Quillaco-

llo, Montero, Cobija, Trinidad, Warnes, La Guardia, Riberalta, Yacuiba, Viacha y Colcapirhua. Siguiendo la metodología de Roberts B. (2015) estas 15 ciudades intermedias podrían ser clasificadas en tres grupos de acuerdo a su función dentro del sistema de ciudades. Estos grupos son:

- Ciudades intermedias estratégicas (administrativas, manufactureras, agrícolas o de desarrollo de recursos): son ciudades que fungen como centros de servicios, manufactura o centros de comercialización de productos locales. Típicamente funcionan como mercados regionales, vinculando la producción agrícola e industrial de las zonas rurales y otros centros urbanos aledaños, generando economías de escala y oportunidades de crecimiento en estos sectores. La ciudad de Trinidad es un ejemplo de este tipo de ciudades intermedias, pues cuenta con una especialización económica en actividades extractivas, la industria y servicios y, además, es capital departamental.
- Ciudades intermedias en aglomeraciones metropolitanas: en Bolivia, como en otros países del mundo, algunas ciudades intermedias crecen alrededor de grandes aglomeraciones metropolitanas y cumplen un papel fundamental para conectar trabajadores y productores localizados en las afueras con el centro económico de la ciudad. Tal es el caso de ciudades como Viacha, ubicada a 20 km de El Alto, Colcapirhua, a solo 9 km de Cochabamba, o Warnes, a 40 km de Santa Cruz.
- Ciudades intermedias fronterizas o en corredor: típicamente especializadas en el sector logístico, que por su ubicación geográfica o ventajas competitivas están integradas en las cadenas de comercialización regionales o internacionales. Este tipo de ciudades se desarrollan típicamente como polos de crecimiento a lo largo de grandes corredores de transporte. Es el caso de las ciudades fronterizas de Riberalta y Cobija, las cuales cumplen un papel importante en el comercio bilateral con el vecino Brasil (Banco Mundial, 2014).

De una manera más local, uno de los exponentes del v Encuentro Internacional de Ciudades Intermedias, que se desarrolló en las instalaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), bajo la organización del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), el Fondo Extremeño Local para el Desarrollo (FELCODE) y otras organizaciones, definió que:

[...] las ciudades intermedias como las urbes que pueden crear puentes de conexión importantes entre zonas rurales y urbanas, siendo para la población rural la oportunidad de acceder a los servicios básicos de salud, educación, escuelas, hospitales, administración, mercados, y otros servicios (Ortiz, 2018).

Para Carlos Hugo Molina, uno de los principales coordinadores del evento, "cinco regiones reunirían las características de ciudades intermedias en Bolivia: Misque (Cochabamba), Tarija (capital), Riberalta (Beni), San José de Chiquitos (Santa Cruz) y Sorata (La Paz)" (*ibid*.)

Por otro lado, buscando hacer un breve diagnóstico del proceso de descentralización en Bolivia, el estudio *Ciudades Intermedias en Bolivia* menciona al respecto:

El proceso de descentralización es relativamente reciente en Bolivia. Empezó en 1994 con la adopción de la Ley de Participación Popular (Ley N.º 1551), que creó casi 300 municipios nuevos a los que transfirió competencias y recursos para que cumplieran con sus mandatos. Esta división dio lugar a jurisdicciones municipales que incluían las áreas tanto urbanas como rurales y además facultó a los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos y la promoción del desarrollo económico. Este proceso generó el desafío institucional de coordinación entre varios niveles de gobierno y entre las autoridades locales en una misma área metropolitana. Adicionalmente, resaltó la necesidad de desarrollar la capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales para que estos pudieran cumplir sus roles y responsabilidades en planificación territorial y gestión urbana. La mayor parte de las competencias relacionadas con desarrollo urbano están dentro del ámbito de los gobiernos locales, desde la planificación, la provisión de servicios básicos, la gestión del riesgo de desastres, hasta el desarrollo económico. Con la aprobación de la Constitución en 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibánez" en 2010, el gobierno boliviano fue consolidando su descentralización y la autonomía de los gobiernos locales. El marco de gobierno consta de diferentes niveles de gobiernos autónomos, del nivel central a los niveles departamental y local, cada uno con un conjunto de competencias y responsabilidades (World Bank, 2017: 6).

Sin embargo, hoy, los 339 municipios de Bolivia –siendo los más grandes los municipios capitalinos de Santa Cruz de la Sierra, La Paz y Cochabamba– tienen las siguientes debilidades en su gestión, según diferentes estudios realizados por el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) y el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), debido a la política de inversión infraestructurista y mega–obrista en la mayoría de ellos, como ocurre en el caso del muni-

cipio cruceño, que responde al rol que el modelo económico capitalista asigna al extremo a las ciudades, solo como nudos y centros logísticos para la libre circulación de capitales y mercancías, descuidando, así, al ciudadano. Siendo que, en muchos casos, la "modernización" de las ciudades es siempre parcial, aparente, sesgada, excluyente y encubridora de pobreza y retraso en las periferias. Al mismo tiempo, esta política de inversión municipal predominante en las ciudades, es también producto del rol que la política económica neoliberal ha dado a la descentralización, como herramienta para el achicamiento del Estado y la reducción de su competencia en torno a los derechos sociales (CEDIB, 2011). En este caso, con algunas excepciones, podemos manifestar, con base en los estudios identificados, que las políticas de gestión pública que los municipios implementan sufren de las siguientes características:

- Son políticas construidas con la influencia de diversos factores externos e internos.
- Herencia del modelo de desarrollo local y de los gobiernos locales implementado en los años 90 y aún no desmontado en el actual proceso político que vive el país.
- Concreción en la política de inversión municipal del rol de la descentralización funcional a la orientación del estado neoliberal: "achicamiento" estatal, mercantilización de los servicios básicos, liberalización de las relaciones productivas y sociales.
- Presión de los grupos y sistemas de poder en el ámbito local; grupos que hegemonizan el control de los capitales privados y públicos.<sup>2</sup>
- Indirecta presión de las políticas sobre desarrollo local y gobiernos locales, sostenidas por las agencias financieras internacionales, la cooperación bilateral y multilateral.
- Dispersión de la organización popular periurbana y suburbana. Sector que ha sido controlado por estrechos modelos de participación localista y formal por las reformas institucionales, llamadas "de segunda generación", en los años 90.
- En los sectores periurbanos, con fuerte presencia de sectores rurales/indígenas inmigrantes: el peso de una falta de expe-

<sup>2</sup> En el caso del municipio cruceño, según un reportaje del periódico *El Deber*, cinco firmas dominarían en las obras Públicas de Santa Cruz. Estas serían: Bolco, Apolo, Cruceña, IASA y Minerva que habrían recibido la mitad de todos los pagos realizados por la Oficialía de Obras Públicas del municipio cruceño en 2010 y 2012 (s. A., 2012).

riencia vivencial del estado de bienestar, así como una incipiente experiencia directa de (o una no-inserción real en) una economía capitalista. Este hecho funciona como engranaje que facilita la reproducción de relaciones clientelares y la reedición de una gestión pública patrimonialista.

 Modelo de participación sesgado, a favor de un control desde instancias del Estado hacia la sociedad.

Como indica la investigación del CEDIB, *Presupuestos urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto* (2011:164), esta política "mega-obrista"

"[...] opera también como un poderoso mecanismo de legitimación simbólica de un sistema económico político generador de desigualdades. Las grandes obras se posicionan como argumento visible en el espacio público para dar legitimidad al poder del sistema. Estas obras pretenden hablar de la razón por la que "el poder es poder en las ciudades y nadie debe interpelarlo". Hacer gestión se identifica con "hacer grandes obras visibles"; es decir, se impone un modelo construido de desarrollo, marcado por su lógica jerárquica y excluyente en la construcción del espacio y la sociedad urbanos. Sin embargo, sus propias contradicciones delatan su carácter construido, por tanto, transformable".

En el caso del municipio cruceño, como ya se mencionó, la inversión pública privilegia las obras vistosas de cemento y destina un presupuesto muy bajo a las políticas que contribuyen al mejoramiento real de la calidad de vida y el desarrollo humano. En tal caso, en los últimos quince años, la cuidad de Santa Cruz no solo ha vivido enormes transformaciones económicas, sociales y político-administrativas sino que también su principal centro urbano, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, es hoy irreconocible con sus casi dos millones de habitantes y como cabecera de una extensa área metropolitana que abarca al menos seis municipios.

Estamos [como indico Fernando Prado] frente a una ciudad que ha cambiado totalmente: nuevas avenidas de ocho carriles, pasos a desnivel, edificios en altura de elevados estándares internacionales, hoteles de cinco estrellas, malls, centros comerciales enormes y urbanizaciones cerradas con lagunas artificiales, campos de polo y de golf y parques industriales marcan la nueva Santa Cruz. En la actualidad, esta ciudad está siendo construida por un flujo impresionante de capital inmobiliario globalizado, enormes recursos municipales que significan más de un millón de dólares al día, una masiva llegada de capitales industriales y comerciales

sobre todo del resto del país e incluso ahorro popular que compra tierras alejadísimas en urbanizaciones "populares" que quién sabe cuándo podrán contar con los servicios y equipamientos básicos. Más allá de este impresionante desarrollo urbanístico, hay una profunda inquietud y desazón ante un crecimiento que parece responder más a necesidades del capital inmobiliario y de la política que a las necesidades cotidianas de la gente [...] (Prado, 2014: 3).

Esta situación mencionada nos lleva preguntarnos hasta qué punto este crecimiento es planificado y si el mismo genera realmente una mayor calidad de vida. Esta inquietud fue respondida en la investigación La planificación urbana y su impacto en la calidad de vida en Santa Cruz de la Sierra donde los autores según Prado concluyen que

[...] en los hechos no existe una verdadera planificación del desarrollo urbano en el municipio cruceño y que, en ese marco, la inversión pública se orienta hacia la segura receta de grandes obras físicas de impacto aunque discutibles en cuanto a su prioridad, dejando sin solución los problemas más complejos que no tienen respuesta física pero que son los que más aquejan la vida cotidiana de la gente, como el funcionamiento y la organización de la salud, la educación, la seguridad ciudadana, el transporte público, la atención a los grupos vulnerables y la falta de perspectiva para los jóvenes, entre otros (*ibid.*).<sup>3</sup>

La investigación que, según Prado, se proponía establecer la relación entre la planificación y la calidad de vida, concluye sosteniendo:

"[...] no se pudo establecer la relación entre planificación y calidad de vida por no existir una verdadera planificación, completa en todos sus componentes. Lo que sí se pudo comprobar es que la falta de planificación incide negativamente en la calidad de vida" (*ibid.*).

En el otro lado de la moneda, el panorama de los 339 municipios que tienen una población menor a 20.000 habitantes no es nada alentador, siendo que 256 de ellos no tienen un hospital de segundo nivel, por razones de economía de escala (Ortiz, 2018a). A lo descrito, podemos sumar las carencias en educación superior, oferta de servicios, oficinas públicas para realizar trámites, bancos, calidad de vida, mercados, la presión migratoria, etc. En tal sentido la respuesta a las necesidades de los municipios pequeños ubicados en las ciudades intermedias no solamente vendrá de la mano de la inversión pública municipal, sino del gobierno

<sup>3</sup> Las cursivas son mías.

departamental, el gobierno central y en cómo estos logren las condiciones materiales en los servicios y la economía (*ibid*.).

En tal sentido, los problemas estructurales que los niveles de descentralización y el mismo Estado boliviano no han resuelto hasta hoy tienen que ver con temas de desarrollo económico local y cohesión social en los municipios ubicados en las ciudades intermedias del territorio nacional. Al respecto, Carlos Hugo Molina explica la cuestión de la siguiente manera:

> Estudiando el patrón migratorio de las zonas rurales y el crecimiento poblacional de las ciudades de esos tres departamentos [Oruro, Potosí y Chuquisaca], podemos prever un despoblamiento cada vez más acelerado; son las razones el cambio climático, la ausencia de satisfactores básicos que van desde la salud, educación, energía, agua, hasta los procedimientos administrativos de carnetización, registro civil, oficinas bancarias, juzgados y ausencia de centros de apoyo económico. [...] Oruro tiene 35 municipios, de los cuales 27 tienen una población menor a 10.000 habitantes, con carencia de la mayoría de las condiciones señaladas y, por ello, con dificultad para mantener la población en el territorio. El departamento de Chuquisaca, de 10 provincias, 8 ya tienen crecimiento negativo, es decir que pierden tendencialmente población entre los últimos censos. Y Potosí, en su área altiplánica, tiene una población con similar comportamiento. [...] En las actuales condiciones económicas del Estado y luego de 10 años de ingresos exorbitantes que no modificaron estructuralmente estos índices de manera real, podemos suponer que la población de esos territorios no recibirá súbitamente de lo que carece, y a pesar de que se construyen escuelas, microhospitales, carreteras o aeropuertos, hay un componente ausente en torno al desarrollo económico expresado en la falta de oportunidades, porque se relacionan a condiciones internacionales de mercados y precios para los productos de la tierra (Molina, 2018).4

A diez años de la implementación del régimen de autonomías en Bolivia, se observa un proceso de recentralización de las competencias de los gobiernos departamentales por parte del gobierno del MAS. Para Juan Carlos Urenda

[...] la Constitución Política del Estado establece un régimen de autonomías departamentales, municipales e indígenas que, en lo estructural, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen al Estado compuesto, rompiendo el clásico concepto de Estado Unitario con un solo ámbito normativo y porque

<sup>4</sup> Las cursivas son mías.

contempla gobiernos autónomos con un gobernador y asambleas con facultades legislativas elegidas por voto popular, y porque incorpora las autonomías indígenas, aspectos que por sí constituyen un modelo de vanguardia a nivel continental en lo que respecta a la estructura institucional del Estado (Urenda, 2010: 97).

Sin embargo, en contrapartida y en forma contradictoria, ha desarrollado un gobierno central desmesurado y ha puesto cortapisas al desarrollo pleno, especialmente de los gobiernos departamentales. De esta manera, ha creado una novedosa forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, formula que bien podría calificase como un Estado centralizado con autonomías o autonomías centralizadas, lo que genera un Estado paradójico (Urenda, 2017: 46 y 47).

Urenda identifica las siguientes falencias en el actual modelo autonómico nacional:

- Un enredo competencial para centralizar con 83 competencias.
- Las principales competencias: educación y salud, radicalmente centralizadas.
- Planificación centralizada.
- Regalías reguladas.
- El régimen fiscal centralizado.

Para Urenda, las siguientes leyes, decretos y sentencias del gobierno evidencian la centralización del proceso autonómico nacional (*ibid.*):

- Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad N.º 3791 (28 de noviembre).
- La centralización del sistema regulatorio (D. s. N.º 29894 del 7 de febrero de 2009 y D. s. N.º 0071 del 9 de abril de 2009.
- La alteración de la jerarquía normativa (D. s. N.º 29894 del 7 de febrero de 2009).
- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" N.º 31 (19 de julio de 2010).
- Ley de Juegos de Lotería y de Azar N.º 60 (25 de noviembre de 2010).
- Ley de la Educación "Avelino Siñani-Elizardo Pérez" N.º 70 (20 de diciembre de 2010).

- Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y Regulaciones para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos N.º 154 (14 de julio de 2011).
- Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y comunicación N.º 164 (8 de agosto de 2011).
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N.º 264 (31 de julio de 2012).
- Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación (1 de octubre de 2012).
- Ley de Gobiernos Autónomos Municipales N.º 482 (9 de enero de 2014).
- Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2015 N.º 650 (15 de enero de 2015).
- Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera N.º 767 (11 de diciembre de 2015).
- Ley del Sistema de planificación Integral del Estado y sus Subsistemas N.º 77 (21 de enero de 2016).
- Ley Nacional del Deporte N.º 804 (11 de mayo de 2016).

# Algunas ideas para la ingeniería de la nueva forma de gobierno territorial

La concretización de la idea del Estado Plurinacional, que se dio el año 2009 en Bolivia con la aprobación de la actual Constitución y las cinco leyes<sup>5</sup> fundamentales que rigen su funcionamiento, no permitió todavía un cambio sustancial del actual tipo de Estado, ni en la organización de sus cuatro órganos de poder, ni en el sistema de gobierno y, peor aún, en la forma de gobierno que padece, incluso, muchos de los problemas con los que nació Bolivia a la vida independiente. Aunque no podemos negar que sí permitió un cambio en los actores que entran a dirigir el conjunto de las instituciones que rigen la actual estructura estatal. Y, en este sentido, cualquier ruta de cambio o reforma en el tipo de Estado debe tomar en cuenta (o continuar) los pocos cambios logrados hasta este momento

<sup>5 1)</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización. 2) Ley del Órgano Electoral. 3) Ley del Órgano Judicial. 4) Ley del Tribunal Constitucional. 5) Ley del Deslinde Jurisdiccional.

y sobre todo debe ser garantía de la convivencia pacífica de sus 36 naciones, 4 regiones y 9 departamentos.

La coyuntura nos obliga a reflexionar en una nueva forma de Estado y Gobierno que pueda resolver los desafíos que enfrenta Bolivia,<sup>6</sup> tales como el despoblamiento del área rural y migración a la gran ciudad. Lograr que las ciudades intermedias no solo sean un puente entre lo urbano y rural, sino más bien permitan establecer redes de articulación entre la gran ciudad y el área rural, como un proceso integrador. Y, sobre todo, que se ocupe de las cuestiones pendientes que el gobierno central no ha podido resolver hasta ahora, como la educación, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria y demás demandas que, en gran medida, no pueden ser resueltas por la centralización del poder, el caudillismo y el sistema de presentación democrática anclado en el pasado.

En tal sentido, para tener un modelo distinto de la reproducción del poder en el sistema político en Bolivia, es necesario pensar en la necesidad de los siguientes cambios en la ingeniería de una nueva forma de Estado:<sup>7</sup> En cuanto a la organización de los órganos de poder, el sistema de gobierno y la actual forma de gobierno que tenemos, es necesario repensar en el tejido del origen de cada uno de ellos, es decir, debe garantizarse una fuente distinta y un origen de legitimación de los poderes legislativo, ejecutivo, electoral y, sobre todo, del poder judicial que garantice una verdadera división de poderes en el Estado. Aquí conviene pensar en la idea de un modelo de Estado que garantice una verdadera independencia y un sano equilibrio entre ellos. Quizás conviene pensar en el sistema semipresidencialista o el sistema semiparlamentarista como nuevas formas de gobierno que nos alejen del caudillismo imperante a lo largo de nuestra historia, el cual debe llegar a los diferentes niveles de gobierno en Bolivia. Por otro lado, esto también significará cambiar las reglas del juego del sistema electoral y el sistema de partidos políticos en Bolivia.

 En cuanto a la actual estructura administrativa del Estado, así como el proceso de descentralización y autonomía que tenemos, es necesario pensar en una reingeniería del tejido de otro modelo de estructura administrativa del Estado que

<sup>6</sup> En esta parte conviene tomar en cuenta lo que dice Carlos Hugo Molina respecto al tema de migración, medio ambiente, satisfactores ciudadanos, etc., en un artículo publicado por El Deber, titulado "El modo federal y las respuestas para el desarrollo económico" (2018).

<sup>7</sup> Los propuestos en este documento se refieren básicamente al ámbito político, haciéndose necesaria también una reflexión en otros campos, como el económico, social, cultural, etc.

permita un nuevo molde de administración política y económica para las 36 naciones indígenas originarias, las 4 regiones y los 9 departamentos. Deberá ser la garantía de un nuevo orden estatal, factible únicamente con la forma de un Estado Federal que permita la existencia de diferentes niveles de gobierno, así como el respeto a las autonomías indígenas como la única respuesta a las cuestiones no resueltas en la actual forma unitaria de Estado. En tal sentido, el federalismo es el significante político en el que caben las diferentes cuestiones pendientes que el Estado Plurinacional no ha resuelto hasta ahora, como ser la garantía de una democracia plena, la independencia de poderes, el Estado de derecho, la unidad del país, una justicia eficiente, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, la seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, educación, salud y demás demandas. Este trabajo teórico y político permitirá, únicamente, la ingeniería de una nueva forma de Estado que pueda articular un nuevo contrato social inteligente (que legitime una nueva relación de gobernantes y gobernados con base en nuevos paradigmas políticos y sociales).

En cuanto al sistema de representación política que tenemos en los diferentes niveles de gobierno en Bolivia, es preciso pensar en un nuevo modelo de participación ciudadana en la gestión de lo público y las decisiones de los organos legislativos. El actual modelo de participación ciudadana, basado en la mediación de la realidad actual de los partidos políticos con las herramientas y tecnologías del siglo xv no responde a los cambios de la era de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) del siglo XXI. Este nuevo modelo de participación ciudadana debe estar basado en la implementación de las TIC en la gestión de lo público en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local), donde el ciudadano pueda participar desde su celular en las decisiones que nuestros representantes tienen que resolver. Y, además, hacer realidad la gobernanza digital y las ciudades inteligentes. El uso de las TIC también debe ser incorporado en el nuevo sistema de partidos y en el nuevo sistema electoral del Estado Federal. Este modelo puede ser la garantía para un mayor control en los diferentes niveles de Estado.

Evidentemente, los puntos mencionados requieren de una mayor teorización, reflexión y, sobre todo, del convencimiento de la ciudadanía para su implementación. Para esto los nuevos actores políticos deben debatir y promover su reflexión en los diferentes espacios de la sociedad civil. Únicamente cuando estas nuevas ideas armen un sentido común en la mayor parte de la sociedad civil, podrá lograrse una nueva correlación de las fuerzas política en Bolivia.

# Lo nacional-federal como ideología para la renovación política en Bolivia

Las cuestiones no resueltas en la actual forma estatal en Bolivia (en su sistema político y en la aplicación de su democracia) son los insumos necesarios para la articulación de un nuevo bloque discursivo nacional desde Santa Cruz, frente al curso del rompimiento del sistema democrático en Bolivia y el desgaste de los actores políticos del ciclo actual. Para empezar a dar las respuestas necesarias a las cuestiones anteriormente planteadas, es necesario pensar en el contenido de un nuevo discurso, una nueva gramática política que pueda superar al relato del actual Estado Plurinacional, esto se logrará pensando en nuevos significantes políticos e ideológicos que permitan un nuevo sistema político y un nuevo modelo de administración estatal a mediano y largo plazo.

Cabe entonces preguntarse, ¿cuál será el significante político e ideológico en el que caben las respuestas a las diferentes cuestiones no resueltas hasta ahora por el Estado Plurinacional?, ¿cuál será su contenido ideológico, político, económico y social en la articulación de un nuevo bloque histórico nacional? Únicamente la respuesta a estas preguntas, y otras, permitirá a las nuevas generaciones la articulación de un nuevo sujeto político nacional, frente al desgaste de los actores del actual sistema político.

A partir de una lectura transversal de la historia larga y corta de la actual coyuntura política en Bolivia, lo nacional federal o el nacionalismo federal<sup>8</sup> se constituye en el posible significante político e ideológico que

<sup>8</sup> Este significante político es trabajado actualmente por el grupo Nueva Visión Federal (NVF) en Santa Cruz de la Sierra, un equipo de investigadores coordinado por Juan Pablo Marca que busca proponer un nuevo sustento conceptual al modelo federal, como el *significante ideológico* alternativo para la articulación de un nuevo bloque histórico nacional desde dicha ciudad, frente al curso del rompimiento del sistema democrático en Bolivia. Que plantean la siguiente hipótesis de trabajo que "el federalismo se constituye en el único *significante posible* para la continuidad de un proceso de descentralización más profunda del poder político en Bolivia, en la medida de su articulación a otros dispositivos discursivos como la democracia, independencia de poderes, Estado de derecho, unidad

responda a las diferentes cuestiones no resueltas hasta ahora, así como el actual sistema político y el tipo de democracia vigente en Bolivia.

El nacionalismo federal es, entonces, la ideología política que puede trabajarse para la supervivencia y vigencia de Bolivia como un Estado moderno para la segunda mitad del siglo XXI. El nacionalismo federal como nueva ideología política permitirá resolver la cuestión del ser nacional para los próximos 50 años en Bolivia. Conviene precisar que este significante ideológico busca ser, ante todo, el que articule la genealogía del nuevo sujeto político, la ontología del nuevo ser nacional en Bolivia. Y estas son palabras fuertes, no es algo que pueda ser llevado adelante por los viejos actores políticos del sistema de partidos.

La tarea de articular esta ideología implica, entonces, teorizar al nuevo ser boliviano como síntesis de sus 36 naciones, regiones y departamentos en Bolivia. En este sentido, conviene precisar que, el nacionalismo federal como ideología no debe buscar articular un solo sujeto cultural identitario, en el sentido étnico, como lo es, por ejemplo, la nación aimara. Tampoco debe buscar articular un sujeto cultural regional, como pretende el ser cruceño (o el camba). Debe buscar, ante todo, generar una identidad nacional transversal que pueda ser gatillada con cualquiera de las identidades que componen la bolivianidad.

El nacionalismo federal como ideología política debe ser la garantía de la convivencia pacífica de las diferentes naciones, regiones y departamentos de Bolivia. Esta ideología política debe buscar construir la identidad nacional. Esta tarea es de vital importancia para la permanencia de Bolivia como un Estado (no unitario, sino compuesto) para los próximos 50 años. De no hacerse este trabajo teórico y político –mencionamos esto con la más absoluta seriedad– la continuidad de Bolivia como nación estatal podría desaparecer, más o menos, en los próximos 50 años. Dada la anterior descripción, el nacionalismo federal tiene fundamentalmente las siguientes tareas: 1) construir la homogeneidad de un nuevo ser boliviano, 9 2) garantizar la coexistencia de los diferentes elementos culturales, geográficos que componen la nación boliviana, 3) articular,

del país, justicia, respeto a los derechos de los pueblos indígenas, seguridad ciudadana, educación, salud, y demás demandas por reconocer. [...] trabajo teórico y político que es la base para el establecimiento de un nuevo tipo de Estado (el *federal* en vez del centralista), una nueva forma de gobierno (el *parlamentarista* en ves del presidencialista), manifiesto en una nueva idea de Estado, en un nuevo contrato social inteligente (que legitime una nueva relación de gobernantes y gobernados)" (Marca, 2018: 2-3).

<sup>9</sup> Esta tarea no es tan compleja porque hoy más que nunca la bolivianidad se encuentra entrelazada y tiende a un mestizaje étnico y regional.

en lo estatal, una especie de identidad nacional laica frente a la particularidad de las 36 nacionalidades, 4 regiones y 9 departamentos que coexisten en Bolivia, sin asumir la preeminencia de ninguna identidad cultural y regional.<sup>10</sup>

El nacionalismo federal se construirá en el discurso que no hace énfasis en un "yo" cultural étnico, ni un "otro" sujeto cultural dentro del territorio boliviano; a no ser que se trate de la nacionalidad estatal de otro país, como la chilena, brasileña, paraguaya, etc. El nuevo sujeto nacional se articulará, entonces, ante todo, en base a los desafíos de futuro que Bolivia necesita para su existencia y supervivencia en el ámbito político, económico, cultural, ecológico, tecnológico, etc., en un mundo cada vez más globalizado y competitivo.

Dada la anterior descripción, el nacionalismo y el federalismo pueden ser los significantes ideológicos principales en los cuales se puedan dar las respuestas políticas a las diferentes demandas históricas –presentes y futuras– que la actual coyuntura social nos permite identificar. En síntesis, pueden ser los significantes articuladores de una nueva idea de Estado en Bolivia.

<sup>10</sup> Se puede utilizar la fórmula de la relación del Estado laico frente a las diferentes denominaciones religiosas en donde el Estado reconoce todas las religiones habidas y por haber, pero que no asume ninguna religión oficial para evitar la preeminencia de ninguna de ellas en los asuntos de Estado. Esto no lleva a diferenciar el concepto de identidad en términos más político-cívicos que es más voluntarista (el modelo francés de nación) que es la más apropiada para la realidad boliviana y el concepto de identidad en términos más culturales y organicista que es más propicia para estados con una población mas homogénea en términos más biológicos y culturales (el modelo alemán de nación).

# **Bibliografía**

#### Arditi, Benjamin

2009 "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?". *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, núm. 3: 232-246.

#### Banco Mundial

- 2014 Estudio de urbanización en Bolivia. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 2016 Hacia una Urbanización Sostenible en Bolivia. Asistencia Técnica para el Desarrollo Urbano en Bolivia. Washington, D. C.: Banco Mundial.

#### Bourdieu, Pierre

2001 El campo político. La Paz-Bolivia: Plural Editores.

### Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)

2011 Presupuestos urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto. Un estudio de la inversión municipal en las cuatro ciudades del eje de Bolivia. Cochabamba: s. e.

#### Gonzales Faría, Gabriela (coord.)

2014 La planificación urbana y su impacto en la calidad de vida en Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz: Plural editores.

# Marca, Juan Pablo

2018 Estudio histórico y político sobre el federalismo en Bolivia. La articulación de un significante político e ideológico nacional desde Santa Cruz. Proyecto de investigación del grupo Nueva Visión Federal (Documento facilitador por el autor).

# Marca, Juan Pablo; Miguel Ángel Velarde Cuellar

2018 "Las plataformas y movimientos ciudadanos de Santa Cruz: sus riesgos y desafíos ¿Estamos ante el nacimiento de un nuevo sujeto político?". *Andamios. Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia para la deliberación pública*, año 3, núm. 6: 111-120.

#### Marca, Juan Pablo; Rolando Mamani Yanqui

2017 "Atrofia hegemónica: ¿estamos ante un envejecimiento de la hegemonía del MAS, en Bolivia?". *Oikos Polis*, vol. 2, núm. 1: 143-184.

#### Molina, Carlos Hugo

2018 "El modo federal y las respuestas para el desarrollo económico". *El Deber.* [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2qCW3ok

#### Ortiz, Deisy

2018 "Las ciudades intermedias y el despoblamiento rural". El Deber. [Versión digital.] Recuperado de https://bit.ly/2CyWtlx

#### Prado, Fernando

2014 "Claves para entender las transformaciones de Santa Cruz". *Temas de debate. Boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.* Número 23, año 11, noviembre 2014.

#### Robert, B.

2015 Gestionando sistemas de ciudades secundarias. Brussrls, Belgium. Washitong, D. C.

#### s. a.

2012 "Cinco firmas dominan en Obras Públicas de Santa Cruz". Recuperado de: https://bit.ly/2R2ciX4

#### Urenda, Juan Carlos

- 2017 Las autonomías centralizadas. El caso boliviano: ¿Qué pasó y qué hacer? La Paz: Plural editores.
- 2010 "Hacia la reconducción del proceso autonómico. La reforma constitucional del régimen de distribución de competencias". Roger Emilio Tuero e I. Tórrez. *El nuevo Estado plurinacional y autonómico. Alcances y límites*. Santa Cruz: Observatorio Político Nacional de la UAGRM. pp. 97-121.

#### World Bank

2017 Ciudades intermedias en Bolivia: informe de asistencia técnica. Washington d. c.: World Bank Group. Recuperado de: https://bit.ly/2W68Dex

# FIN DEL CICLO ESTATAL PLURINACIONALY TRANSICIÓN HACIA UN ESTADO SOCIALY DEMOCRÁTICO DE DERECHO

José Antonio Quiroga T.

#### Introducción

A partir de fines de los años 70, varios países de América Latina experimentaron la transición de dictaduras militares a regímenes democráticos. En la mayoría de los casos, el proceso de democratización fue acompañado por ajustes económicos estructurales. La región entera hizo un viraje hacia un modelo de Estado y de mercado "neoliberal" con el propósito de adaptarse a las crecientes exigencias de la "globalización", pero no pudo atender adecuadamente las demandas de participación política e inclusión social.

A inicios de siglo xxI, el crecimiento de la desigualdad, el déficit fiscal originado en la caída de los precios de las materias primas y las limitaciones del sistema de representación política condujeron a revueltas sociales

<sup>1</sup> El "ajuste estructural" fue promovido a fines de los 70 y principios de los 80 por organismos internacionales como el Banco Mundial, el GATT, la OCDE y el FMI, bajo lineamientos que fueron sintetizados años más tarde en el decálogo del "Consenso de Washington" (1989). Las fórmulas abarcaban políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización del comercio y de la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado.

o crisis políticas en distintos países latinoamericanos que derivaron en la instauración por la vía democrática de regímenes nacional-populistas, inspirados en la mayoría de los casos por la ideología del "socialismo del siglo xxi". Este "giro a la izquierda" en la región latinoamericana se benefició del ciclo económico de precios altos de las materias primas que permitió la adopción de políticas redistributivas en el marco de una gestión pública de carácter patrimonial destinada a crear vastas clientelas electorales. Las reformas institucionales precedentes cedieron su lugar a reformas constitucionales ampliadas o "refundacionales", expresivas de una nueva correlación de fuerzas sociales favorable a sectores tradicionalmente marginados.

Pero a la vuelta de los años, el nacional-populismo derivó en regímenes autoritarios más preocupados por su perpetuación en el poder que en las transformaciones sociales y económicas pendientes. El fin de la bonanza económica mostró las limitaciones del modelo adoptado, con variaciones nacionales que van del completo fracaso –como en Venezuela– a distintas formas de insostenibilidad fiscal y ambiental en el resto de los países. En todos ellos, la discrecionalidad en el uso de recursos públicos y el sometimiento de los órganos de control al poder político generaron hechos de corrupción de grandes proporciones –como en Brasil y Argentina– que derivaron en crisis políticas y victorias electorales que marcaron un nuevo giro político en la región, esta vez hacia posiciones liberales o, en una representación pendular del campo político, hacia la derecha.

En ese contexto, al debate sobre las opciones de salida del neoliberalismo –aún vigente en la mayoría de los países de la región– se añade ahora el de las salidas del nacional–populismo. La necesidad de superar simultáneamente las herencias –e inercias– de uno y otro, ha abierto la oportunidad de un nuevo ciclo de transición democrática y de reformas de Estado en los países más afectados por la experimentación de ambos modelos. Y todo ello en un nuevo contexto internacional y ambiental para el que ni el neoliberalismo ni el nacional–populismo tuvieron respuestas adecuadas.

Es conveniente recordar los términos en los que se encararon los anteriores ciclos de reformas para identificar las continuidades y rupturas con las propuestas de transformación social y económica en curso.

# Las reformas de Estado y de mercado precedentes

El contexto general del fin de la guerra fría y las transformaciones en la economía mundial inducidas por la creciente globalización financiera, instalaron en la agenda pública de los años 80 y 90 del siglo pasado la necesidad de reformar el Estado y el mercado para atender las demandas de innovación económica, modernización administrativa, participación política e inclusión social.

La crisis del Estado intervencionista, paternalista y centralista que, con diversos grados de éxito, habían intentado establecer los países latinoamericanos durante medio siglo siguiendo el ejemplo de Europa, se manifestó en América Latina a partir de la erupción de la crisis de la deuda externa, cuando México declaró la moratoria de sus obligaciones en 1982. La crisis surgió, primero, como un problema fiscal, porque se agotaron las fuentes que durante varias décadas habían financiado la expansión del aparato burocrático, pero derivó aceleradamente en procesos inflacionarios que afectaron severamente al sector productivo y desorganizaron el sistema de precios (Lora, 2007: 1).

En criterio de varios analistas políticos de la época,

[...] con la crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años 1980, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo –con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios–, sumadas al desmantelamiento de los Estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis y, por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducirle el tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad (Fleury, 2001: 7).<sup>2</sup>

La transición democrática era inconcebible sin la necesaria reforma del Estado y del mercado. Las opciones en juego se enriquecieron con un debate sobre las distintas maneras de concebir al Estado y la democracia, y la articulación de ambas en un modelo de Estado democrático de derecho. El debate incluyó diversos diagnósticos sobre las transformaciones de la economía mundial, el alcance de la crisis del Estado y de las distintas estrategias de adecuación y reforma. En varios países de la región, la agenda

<sup>2</sup> La extensa bibliografía de ese ensayo da una idea del alcance del debate académico en torno a la "primera ola de democratización y reforma del Estado", a diferencia de la que puede encontrarse hoy sobre la "tercera ola de democratización", la que corresponde a la salida de los regímenes nacional-populistas que advinieron con la "segunda ola".

de las transformaciones motivó la revisión de temas no resueltos o deficientemente abordados desde la creación de los Estados nacionales, como la "inclusión" indígena o la descentralización político-administrativa, que dieron origen a reformas constitucionales para incorporar la nueva generación de derechos económicos, sociales y culturales.

El pensamiento hegemónico en esa época, inspirado en el paradigma neoliberal, consideraba que la crisis económica era resultado de la crisis del Estado al que había que "achicar", transfiriendo al sector privado funciones y competencias consideradas previamente como exclusivas del sector estatal por su carácter "estratégico". La privatización de las empresas estatales y la implantación de modelos de administración gerencial o tecnocrática en la función pública fueron acompañadas por reformas políticas que concentraron la representación en sistemas de partidos que, como se vio con el tiempo, no pudieron responder adecuadamente a las expectativas de participación generadas por la transición democrática.

Este desencuentro entre el dinamismo de la economía y las rigideces de la institucionalidad política provocó una tensión en todo el proceso de transición y reforma. Como advirtió Norbert Lechner a mediados de los años 90 del siglo pasado:

La adecuación de las economías nacionales a las nuevas condiciones no se ve acompañada de una adecuación de las instituciones democráticas. Es notorio el retraso de la política –incluyendo el pensamiento político – respecto del dinamismo social y, hoy por hoy, los grandes problemas de la región parecen ser más de índole política que económica. Mientras que la economía se rige por un conjunto relativamente compartido de criterios y un menú acotado de medidas, sabemos poco acerca de las instituciones y los procesos políticos requeridos en el nuevo contexto (Lechner, 1995).

Las funciones de representación y regulación social del Estado habían sido puestas en entredicho. Las exigencias de competitividad sistémica y de integración social, así como las demandas de democratización efectiva apuntaban hacia un Estado fuerte, capaz de reorganizar la estructura social, lo que obligaba a "reformular la reforma del Estado con miras de reconstituir y fortalecer las capacidades estatales de coordinación bajo las nuevas condiciones" (*ibid.*). Según Lechner, al déficit de gobernabilidad democrática contribuía, además, otro factor crucial:

[...] la desvinculación entre el proceso de democratización y la reforma del Estado. Llama la atención que la discusión y eje-

cución de las reformas democráticas tenga lugar sin referencia alguna al nuevo contexto que surge de las transformaciones económicas. A la inversa, se lleva a cabo una modernización del Estado que apunta exclusivamente a su funcionalidad económica, sin ninguna referencia al régimen democrático (*ibid*.).

Ya entonces se percibía que el tipo de Estado que surgía de las reformas en curso no ofrecía condiciones sostenibles de gobernabilidad social y política, lo cual ponía en riesgo al mismo desarrollo económico que impulsaba los procesos de transformación. Ello derivó progresivamente en una pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos. Algunos organismos internacionales aconsejaron que la reforma del Estado debía abandonar el estrecho objetivo de la eficiencia económica y reorientarse a:

[...] la vigencia efectiva de un marco legal universal, de procesos de representación y mediación democráticos, de sistemas institucionales estables y burocracias comprometidas con el bien público, de la participación de todos los sectores sociales, en fin, que asegure una integración social básica (BID, 1993: 38).

La transición democrática y la reforma del Estado abrieron un ciclo político regional con desempeños muy desiguales, pese a la aparente uniformidad de las recetas. Hacia finales del siglo xx, el malestar social y la "desafección" hacia el sistema de partidos promovió el "giro a la izquierda" que instaló por la vía democrática a regímenes de inspiración nacional-populista y de discurso antiimperialista que se propusieron acabar con el neoliberalismo, con las visiones tecnocráticas de la administración pública y redistribuir la riqueza originada particularmente en la explotación de los recursos naturales.

Una de las críticas al pensamiento dominante de la transición democrática denunció el "sentido común" de la época que privilegió un tipo muy específico de democracia: la democracia liberal o incluso un liberalismo democrático "que acaso haya tenido bastante más de liberal que de democrático", como advirtió recientemente Eduardo Rinesi.

Los énfasis "liberales" que dominaron los procesos de reconstrucción institucional de las pos-dictaduras dieron lugar a los más estridentes entusiasmos "neo-liberales" de la última década del siglo. [...] El principio "vertical" de la representación se terminó por imponer sobre el principio "horizontal" de la participación popular "deliberativa y activa" [...] Entre los ciudadanos y sus representantes se terminó de profundizar un hiato o un abismo que en muchos de nuestros países dio lugar a variados

diagnósticos sobre "crisis de legitimidad", de "representatividad" o incluso "de la política" misma, crisis que estuvo en la base, ciertamente, de algunos episodios más o menos sonoros que solemos ubicar como antecedentes inmediatos o como causas directas del cierre de ese ciclo político "neo-liberal" y de su reemplazo por los gobiernos que, con distintos tonos y características en los diferentes países de toda la región, dieron en general por caracterizarse como, precisamente, pos-neoliberales con parentesco o filiación con experiencias típicamente populistas del pasado de esos mismos países (Rinesi, 2018).

En muchos casos, el modelo adoptado por los gobiernos populistas consistió en un retorno al capitalismo de Estado que las reformas de mercado pretendieron desmantelar. El llamado "socialismo del siglo xxı" fue el articulador ideológico de una vasta corriente progresista que abandonó las reformas institucionales en curso y promovió más bien la "refundación" del Estado, particularmente en aquellos países con numerosa población indígena, como Ecuador y Bolivia. Pero en lugar de la refundación, la mayoría de los países que apostaron por esta ideología, terminaron por reproducir, agravándolos, los mismos patrones de reproducción política y de desarrollo prevalecientes antes del inicio de las reformas de Estado y de mercado de las décadas finales del siglo pasado. A

Como sucedió en diversos momentos de la historia, los ciclos políticos adquieren dimensión regional y tienen un efecto de contagio entre los Estados, configurando un intenso flujo de intercambios y aprendizajes, para bien y para mal. La declinación de los regímenes nacionalpopulistas ha desencadenado una nueva ola de redemocratización y de reformas de Estado en diversos países de la región. Aunque algunos de

<sup>3</sup> Uno de los requisitos para la "refundación del Estado" era la superación simultánea de los dos grandes sistemas de dominación y explotación: el capitalismo y el neocolonialismo, objetivo milenarista frecuentemente proclamado en la retórica del "socialismo del siglo xxi" de los países del Alba o del "socialismo comunitario" como paradójicamente se le llamó en Bolivia al capitalismo de Estado y a la prolongación autocrática del neoliberalismo. Véase de Boaventura de Souza Santos: *La refundación del Estado en América Latina*.

<sup>4</sup> La investigación de José Rafael Vilar: *Auge y caída del socialismo del siglo XXI*, ofrece una perspectiva histórica sobre los grandes ciclos de la política latinoamericana, incluyendo el que culmina ahora. Vilar describe minuciosamente los cambios ocurridos entre fines de 2015 y fines de 2017, identificando los principales hitos que dieron fe de que los cambios que llegaban serían trascendentales. Entre ellos, la victoria de Mauricio Macri sobre la opción peronista; la victoria de la Mesa de la Unidad Democrática sobre el chavismo en las elecciones parlamentarias; la derrota de Evo Morales en el referéndum de febrero de 2016; la destitución de Dilma Rousseff; la reelección forzada de Daniel Ortega en Nicaragua; la victoria de Lenin Moreno y su separación del correísmo; el golpe judicial de Maduro contra la Asamblea Nacional y la posterior instalación de una Asamblea constituyente; la victoria de Piñera sobre la Concertación; y los cambios en España que acabaron con el bipartidismo.

esos regímenes han optado por aferrarse al poder de manera inconstitucional y por la fuerza –como Nicaragua y Venezuela– otros ya han iniciado la transición política –como Ecuador, Argentina y Brasil– y algunos todavía se debaten en una transición incierta, como Bolivia, que es el caso al que están destinados estos apuntes y estas lecturas compartidas.

# Transición democrática y reforma estatal en Bolivia

En sintonía con las tendencias regionales y después de un largo periodo de dictaduras militares, Bolivia inició un proceso de transición a fines de 1978 que culminó, en dos tiempos, con la instauración de la democracia en 1982 y con el ajuste estructural de la economía en 1985. Entre ambos momentos se inscribe el periodo de ingobernabilidad y descalabro económico –pero también y, en meritorio contraste, de respeto del orden constitucional y de los derechos humanos– del gobierno de la UDP.

La transición democrática fue un proceso marcado por la convulsión social, el quebranto fiscal y una aguda confrontación política. La resistencia corporativa de las FF. AA. a dejar el poder así como la fragmentación política y la debilidad programática del naciente sistema de partidos, hizo que, entre 1978 y 1982, el país tuviera tres elecciones generales, cuatro golpes de Estado, dos gobiernos interinos y diez presidentes sucesivos. A diferencia de otras transiciones emblemáticas, como la española, la democratización boliviana no fue pactada entre los actores políticos que dejaban el poder y los que venían a sustituirlos. La transición se inició sin una coalición de actores estratégicos propiamente democráticos, sin un mapa de ruta preciso para la transición y con una conciencia parcial de los requerimientos del desarrollo económico y social por parte de los partidos políticos (Prats, 2003: 24).

Esta experiencia sirve de lección histórica no solo de lo que conviene hacer sino principalmente de lo que hay que procurar evitar en el nuevo

<sup>5</sup> Al prolongado gobierno dictatorial de Hugo Banzer Suárez (1971–1978) lo sucedió por golpe de Estado Juan Pereda Asbún después de las fraudulentas elecciones generales de 1978. Pereda, a su turno, fue desplazado por el golpe de David Padilla Arancibia. Tras las nuevas elecciones de 1979, Walter Guevara Arze asumió interinamente la presidencia por acuerdo parlamentario hasta el golpe de Estado de Alberto Natusch Busch. Fracasado el golpe de Natusch, el Congreso eligió interinamente a Lidia Gueiler Tejada. El cruento golpe de Estado de Luis García Meza en 1980 desconoció el resultado de las elecciones generales celebradas ese año. García Meza fue derrocado por Celso Torrelio Vila quien a su vez fue derrocado por Guido Vildoso. Vildoso reconoció la victoria electoral precedente y le entregó el poder a Hernán Siles Suazo el 10 de octubre de 1982, instituido desde entonces como el "Día de la Democracia".

proceso de transición democrática que se avecina al término del tercer gobierno del MAS. Aunque las circunstancias y los actores son distintos, hay elementos estructurales de la institucionalidad estatal, de la organización social y de la cultura política que perviven y que apenas han sido modificados por las reformas neoliberales y nacional-populares de las últimas tres décadas. En la descripción del periodo que analizamos, destacaremos algunos elementos que deberían ser tomados en cuenta en la agenda pendiente de reforma estatal y democratización de la sociedad.

Entre los factores histórico estructurales que condicionaron el ritmo y el rumbo del proceso de transición de los años 1978–1985, podemos mencionar:

La importancia de dos grupos de instituciones que a lo largo de la revolución nacional y los gobiernos militares han desempeñado un papel clave en la vida política y social boliviana, con independencia del gobierno de que se tratase. En primer lugar, las instituciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares que orientan las relaciones de los actores públicos y privados con el Estado, y que han dado lugar a la configuración de lo que algunos llaman un Estado "cartorial". El segundo grupo de instituciones hace referencia a las relaciones corporativas que tienen lugar entre Estado y sociedad, por las cuales la representación política se basa en la pertenencia a grupos funcionales o corporaciones (y no en la noción de ciudadanía, como es propio de una democracia) (Barreda y Costafreda, 2003: 158).6

Esta característica de la mediación del Estado con la sociedad explica la fuerte polarización social y política que obstaculizaba la generación de coaliciones de poder estables y perdurables entre los actores estratégicos del país. La competencia entre estos actores por la "toma del poder" y, una vez capturado, por su preservación inconstitucional, contribuyó a la crónica inestabilidad e ingobernabilidad de Bolivia. Como advirtió Joan Prats, la transición iniciada en 1978 derivó en una "democracia por defecto", es decir, soportada por actores recién llegados al mundo democrático y por una sociedad donde la cultura democrático–representativa solo era embrionaria, se encontraba fuertemente condicionada por la pobreza y las desigualdades, y tenía que convivir con otras culturas políticas más arraigadas de base corporativa (Prats, 2003: 24).

<sup>6</sup> La expresión portuguesa de Estado "cartorial" fue utilizada en 1950 por Hélio Jaguaribe para describir la orientación de la burocracia pública al suministro de trabajos parasitarios para la clientela de los actores gubernamentales en lugar del funcionamiento efectivo del servicio público.

A estos factores se añadieron otros de tipo coyuntural, como las secuelas del derroche económico combinado con el crecimiento de la deuda externa del septenio banzerista que desembocó en el traumático proceso de hiperinflación y déficit fiscal que recibió como herencia la naciente democracia. La transición debió transcurrir en un escenario de aguda crisis económica y malestar social.

El modelo de gobernabilidad implantado entonces se basó en el protagonismo de los partidos políticos y en el debilitamiento y la pérdida de la condición de actores estratégicos de los militares y sindicatos. Los tres poderes del Estado fueron capturados burocráticamente por las coaliciones partidarias que se alternaron en el poder hasta 2003, mediante la formación de mayorías parlamentarias ("democracia pactada") lo que permitió caracterizar a este periodo como el de una "partidocracia".

La democracia de pactos comenzó a ser también la democracia de cuotas, prebendas y reparto de espacios de poder, todavía de modo discreto [1985–1989]. A partir de 1989 se perdió el pudor. El llamado "Acuerdo Patriótico" inauguró el nuevo modo de la democracia pactada, el reparto abierto de espacios de poder, de instituciones, de contratos de carreteras, de aquello que significaba el fortalecimiento de una élite que estableció un control del Estado y permitió la consolidación de una joven burguesía alimentada por el gobierno como lo había estado la burguesía "chola" del MNR de los primeros años de la década de los 50. La palabra 'cuoteo' se convirtió en imprescindible para entender los mecanismos de manejo gubernamental (Mesa, 2017: 272).

Luis Tapia caracterizó este modelo como un "oligopolio político" conformado por cinco partidos parlamentarios que rotaban en coaliciones variantes en el Ejecutivo, administrando el mismo proyecto político-económico –aunque con diferencias de forma– y asegurándose un amplio margen de impunidad frente a hechos de corrupción (Tapia, 2001: 139-140). En esta perspectiva, las reformas neoliberales de este periodo implicaron la reducción de un conjunto de instituciones que en parte importante respondieron a la conquista y reconocimiento de derechos sociales durante el siglo xx. La reducción no fue necesariamente cuantitativa: "la burocracia no se redujo sino que se amplió en áreas necesarias para la creación estatal de las condiciones de acumulación neoliberal transnacional y las redes clientelares de los partidos políticos" (Tapia, 2018: 256). En efecto, en Bolivia, el Estado ha sido históricamente la principal fuente de empleo formal, sobre todo para la clase media urbana. Este hecho ha sido utilizado tradicionalmente por el estamento

político en beneficio propio, convirtiendo el empleo público en un importante mecanismo de compra de favores y apoyos políticos (Barreda y Costafreda, 2003: 154).

En lo que concierne a las reformas de mercado, la receta neoliberal que se aplicó en Bolivia, aunque de manera algo heterodoxa y cuatro años antes de que se estableciera el Consenso de Washington, consistía en trasladar la propiedad estatal a manos privadas, para lo cual se requería reducir al Estado a su función de productor de normas. En una apreciación histórica del sentido de esas reformas, Luis Tapia propuso considerarlas como una "contrarreforma" en lugar de una revolución, en relación a "un conjunto de reformas nacionalistas, democráticas y redistributivas que acompañaron la construcción de los Estados–nación en América Latina durante el siglo xx". En esa controversial perspectiva, la contrarreforma habría implicado también una reducción de la nación y de la ciudadanía (*ibid.*: 258).

Hubo también visiones que valoraban las transformaciones institucionales del periodo destacando los avances graduales hacia la constitución no solo de un Estado democrático, sino de un Estado democrático de derecho:

[...] expresado en la existencia de condiciones de seguridad jurídica, garantías a los derechos fundamentales, división de poderes, un sistema judicial confiable y accesible, y una administración pública sujeta al principio de legalidad. Es decir, un conjunto de reglas de juego para enmarcar y limitar la acción del Estado y definir los términos de su relacionamiento con los individuos (Oporto, 2009: 46).<sup>7</sup>

Según Henry Oporto, la construcción de este orden de legalidad en las relaciones de poder, abarcando los distintos ámbitos de la vida social, no hubiera sido posible sin el establecimiento previo, o quizás paralelo, de un modelo de gobernabilidad sustentado en el protagonismo de los partidos políticos y un sistema de pactos y acuerdos entre los principales de ellos (MNR-ADN-MIR); el trípode partidario sobre el cual se articuló y operó la llamada democracia pactada.

Fue ese modelo el que proporcionó la clave de la estabilidad

<sup>7</sup> Puede consultarse también de Carlos Toranzo: Rostros de la democracia: una mirada mestiza y de Jorge Lazarte: Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Los autores de esta corriente de opinión fueron agrupados con fines de polémica ideológica como expresión del "pensamiento ILDIS" por el rol protagónico que tuvo esa institución en la promoción de investigaciones y debate sobre las reformas en curso.

política e hizo posible recuperar la autoridad del Estado, cuestiones ambas indispensables para asegurar el éxito y la perdurabilidad de las políticas de estabilización macroeconómica, con lo cual, a su vez, se generaron condiciones propicias para nuevos arreglos institucionales que irían a fortalecer el Estado de derecho. Dicho de otro modo, la vigencia del Estado democrático de derecho fue posible por un entorno de gobernabilidad y a través de la democracia pactada. Este tipo de orden político funcionó mientras se mantuvo ese modelo político y de gobierno. Pero, al colapsar el sistema de partidos nacionales, el propio Estado de derecho se vio comprometido, precipitándose su derrumbe (*ibid.*).

En noviembre de 2003, al inicio de la transición política desde la "democracia pactada" hacia lo que terminaría siendo, cuatro años después, el "Estado plurinacional", un equipo de investigadores dirigidos por Joan Prats presentó un "diagnóstico institucional de la República de Bolivia" bajo el título de *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. El diagnóstico identificaba las causas del agotamiento del impulso reformista del periodo precedente (1985–2002) y, por contraste, sugería lo que pudo haberse convertido en un programa para la "segunda ola de democratización" y reforma estatal que demandaban los sectores sociales movilizados detrás de la agenda de octubre y, un poco más tarde, de la agenda autonómica.

Según este diagnóstico institucional, las reformas impulsadas desde la transición democrática, no pudieron ir más lejos que los límites del modelo de gobernabilidad instaurado en 1985. El poder Legislativo fue reducido a la función de proporcionar mayorías al Ejecutivo y perdió legitimidad al renunciar a su función fiscalizadora, legislativa y deliberativa. Por ello mismo, el poder Ejecutivo pudo actuar con enorme discrecionalidad, sujeto a los pactos entre los jefes partidarios y al cuoteo prebendal de la administración pública y del poder Judicial, anulando de paso los órganos de control horizontal. En esas condiciones, no se pudo avanzar mucho en la construcción del Estado de derecho, reduciéndolo a la mera seguridad jurídica del *statu quo*, y descuidando tanto la garantía de los derechos humanos como los derechos de los ciudadanos frente a una administración que debió actuar supuestamente "por resultados" pero que no dejó de ser gestionada patrimonialmente por la partidocracia.

Al final se revelaba que las reformas institucionales se frenaban allí donde entraban en contradicción con el sistema de partidos institucionalizado, el cual, para asegurar la gobernabilidad interna de los mismos, exigía discrecionalidad en los gobiernos para articular arreglos contractuales con los empresarios (mercantilis-

mo), control de los cargos públicos para compensar la militancia partidista (patrimonialismo) y discrecionalidad en la asignación del gasto social (clientelismo). En una palabra, las que algunos llamaban reformas de segunda generación chocaban con el modelo de gobernabilidad democrática instalado, es decir, no eran posibles sin la reforma política, que se intentaba a través de la Ley de Partidos Políticos, cuya aplicación efectiva enfrentaba los mismos obstáculos antes denunciados (Prats, 2003: 26).

Este diagnóstico confirmaba la necesidad de que la reforma económica vaya acompañada o precedida de una imprescindible reforma político-institucional sin la cual no era sostenible. En ausencia de nuevas reglas de juego político y de gestión pública (las "instituciones necesarias") que incentiven el desarrollo humano, lo que ocurriría sería la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad –patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa– que más bien bloquearía el "desarrollo posible", que es justamente lo que terminó sucediendo a lo largo del llamado "proceso de cambio".

# Crisis de la república y transición al Estado plurinacional

La crisis política de inicios del siglo xxI terminó con dos décadas de "democracia pactada" y abrió las puertas a un nuevo régimen, el del "Estado plurinacional". La transición se inició con las revueltas populares de 2000 y 2003 –que en la jerga militarista de la izquierda autoritaria fueron llamadas "guerra del agua" y "guerra del gas" – y concluyó con la aprobación de un nuevo texto constitucional y la reelección de Evo Morales en 2009.

La transición estuvo jalonada por las movilizaciones de la "agenda de octubre" y la "agenda autonómica" que impusieron el acortamiento de mandato y la sucesión constitucional de dos gobiernos (Sánchez de Lozada y Mesa Gisbert) y un gobierno interino (Rodríguez Veltzé), proceso que desembocó en la inédita victoria electoral del MAS en 2005 con 54 % del voto popular y la instauración de una Asamblea Constituyente en 2006. Uno de los efectos de este periodo de transición fue la implosión duradera del sistema de partidos que se alternó en el poder entre 1985 y 2003.

Más allá de la impugnación de los sectores populares a la "democracia pactada" y al ajuste estructural de la economía, las revueltas populares expresaban una demanda histórica que exigía redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente las referidas a aquellos sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos: los indígenas y las regiones alejadas de los sucesivos centros del poder.

La crisis política de fines del siglo xx e inicios del siglo xxI comenzó siendo una crisis de Estado pero, por su amplitud y desenlace, terminó siendo una crisis del precario orden republicano. Como advirtió Jorge Lazarte, el estallido combinado de todas las *fracturas históricas* de la sociedad boliviana comprometía y trastocaba al conjunto de la institucionalidad estatal y generaba una situación de ingobernabilidad política, la pérdida del sentido de pertenencia a una misma comunidad política nacional y de anomia generalizada. Estas fracturas eran:

[...] regionales-territoriales entre el norte y el sur que [condujeron] a la guerra civil de fines del siglo XIX; y ahora entre oriente y occidente, en un espacio geográfico que siempre fue más grande que la capacidad del Estado de territorializarlo. Fracturas étnicas entre una mayoría indígena excluida en derecho en la fundación de la república y en los hechos en todo el periodo, en un país que no pudo ser de todos. Fracturas sociales, entre pobres y ricos, cuyas distancias crecieron juntamente con las desigualdades de las dos últimas décadas. Fracturas políticas, entre derecha e izquierda sobre todo desde la guerra del Chaco y que no encuentran una base común a partir de la cual se disputen ordenadamente la titularidad del poder. La revolución de 1952 fue el mayor esfuerzo histórico inconcluso y frustrado de cerrar estas fracturas con la organización de un Estado nacional (Lazarte, 2010: 21).

En el análisis de Jorge Lazarte, a partir de mediados de los años 80 del siglo pasado estas cuatro fracturas se entrecruzaron y expresaron en una multiplicidad de movimientos colectivos de protesta que se apoderaron del espacio público y lo fragmentaron, sobre todo a partir del año 2000, produciendo una crisis de todo el sistema institucional que, a su vez, arrastró al país y a sus principales actores. "La subjetivación de estas fracturas históricas por los movimientos colectivos críticos con identidades dispersas, acciones disruptivas y objetivos no generalizables pero adicionales, hizo estallar una formidable crisis global, como no había conocido el país en el pasado" (*ibid.*). 8

Retrospectivamente, y a la luz de lo que vino a sustituir al régimen de la "democracia pactada", es posible advertir que además de una crisis de

<sup>8</sup> A esta situación de incertidumbre se añadían las dudas sobre la naturaleza del principal actor político, muchas de las cuales persisten hasta hoy "El MAS plantea muchas interrogaciones. Por su estructura, si es partido o movimiento, o ninguno. Por su identidad, si es populista, nacionalista, comunista, socialista, indigenista; entre las calificaciones más corrientes. Por sus medios de acción, si es democrático, autoritario, totalitario, despótico. También llama la atención que diga una cosa y su contraria, o que lo que hace no es lo que dice, o lo que dice o hace no es lo que piensa. Se lo acusa frecuentemente de doble discurso" (Lazarte, 2010: 21).

Estado lo que se gestó en esos turbulentos años fue una crisis de la República. Suele afirmarse que de las crisis de Estado no se sale con un cambio de gobierno sino con un cambio de las instituciones –como se habría intentado hacer con la aprobación de la nueva Constitución en 2009– pero no parecen haber experiencias recientes ni próximas de crisis del orden republicano ni de restauración o de salidas hacia un orden alternativo.<sup>9</sup>

En Bolivia se propuso en distintos momentos la creación de una segunda República y también se usó la expresión de "República plurinacional" en un esfuerzo por combinar la tradición y valores del orden republicano con las innovaciones del Estado plurinacional antirrepublicano. 10

En efecto, la crisis de inicios de siglo xxI fue una crisis sistémica de gobernabilidad política y social; de legitimidad del sistema de representación y del sistema de partidos; del sistema de justicia; del modelo económico privatista y la economía extractivista de enclave que acentuó las desigualdades sociales; del sistema institucional y de las políticas públicas subordinadas a la cooperación internacional; del centralismo andino frente a la demanda de autonomía y de reconocimiento de derechos indígenas surgida en las tierras bajas; y una crisis cultural que se expresó en el desconocimiento de los referentes de autoridad y de sentido de pertenencia a una sola comunidad nacional. Como hizo notar Jorge Lazarte:

Es la crisis de un Estado que nunca pudo ser plenamente moderno, garante del orden político, fuerza de integración y de cohesión social; y expropiado por élites cuyos intereses estuvieron más focalizados en construir poder que instituciones. Poder prebendal y clientelista, que no pudo asentar su legitimidad en el consentimiento de la población y que estuvo enfrentando permanentemente problemas de gobernabilidad con el uso de la fuerza y la violencia.

El efecto acumulado de esta crisis política ha puesto en crisis a la política misma, sobre todo como espacio de agregación y definición de fines compartidos, y su sustitución asfixiante por la

<sup>9</sup> Francia es tal vez el Estado con mayor experiencia en la instauración de nuevas repúblicas como resolución de crisis políticas ampliadas o cambios drásticos de régimen. En ochenta años tras la Revolución, Francia experimentó siete regímenes distintos: tres monarquías constitucionales, dos repúblicas efímeras y dos imperios. Desde 1958, con la aprobación de una nueva Constitución, rige la quinta República. También Venezuela tuvo cuatro repúblicas antes de que Hugo Chàvez instaurara la quinta República "bolivariana" La expresión "crisis de la República" fue utilizada por Hannah Arendt a propósito del quebranto del orden legal norteamericano en 1968 que la llevó a preguntarse si es imperativo que el ciudadano cumpla con los dictámenes de la ley, cuando los encargados de hacerla cumplir no lo hacen realmente. 10 Véase el programa de gobierno del Movimiento Sin Miedo: : http://204.11.233.100/nacional/MSM-propone-Republica-Plurinacional-programa 0 1960603982.html

política corporativa, expresada en la creencia de que los de "abajo" deben reemplazar a los de "arriba" y ocupar su lugar (*Ibid.*).

El vicepresidente Álvaro García Linera describió a su modo esta situación de transición histórica como una

[...] incertidumbre duradera de la vida política de una sociedad, la gelatinosidad conflictiva y polarizada del sentido común colectivo, la imprevisibilidad estratégica de las jerarquías y mandos de la sociedad a largo plazo, que bien podemos denominar "crisis de Estado". Hoy Bolivia [2009], desde hace ocho años, es un laboratorio viviente, precisamente de este momento histórico de transformación acelerada y antagonizada de una forma estatal a otra (2010b: 99).

La salida a estas múltiples crisis fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente a la que el MAS se había opuesto durante el gobierno de Carlos D. Mesa a la espera de una correlación de fuerzas que fuese más favorable al "campo popular". Esa iniciativa se inscribía en un programa que el MAS adoptó de la "agenda de octubre" y del Pacto de Unidad Campesina, un conglomerado de sindicatos y gremios incorporados al Instrumento Político de Soberanía de los Pueblos MAS-IPSP.

Fernando Mayorga sintetizó las diversas propuestas de reforma estatal de los movimientos sociales y del partido de gobierno para este nuevo ciclo:

Este giro a la izquierda en la política boliviana se enmarca en un proceso más amplio de transición estatal que acaece desde principios de la década del 2000 poniendo en juego varias dimensiones o líneas de conflicto: a) transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera para redefinir el modelo de desarrollo; b) mutación en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política; c) metamorfosis del proyecto de Estado–nación a partir del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas; y, finalmente, d) modificación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática (2008: 21).

Para esta transición estatal, Mayorga consideró que las transformaciones decisivas serían:

[...] la nacionalización de los hidrocarburos, en respuesta al clivaje Estado/mercado; la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política y, también, la realización de una Asamblea Constituyente para establecer nuevas pautas de relación entre Estado, economía, política, cultura y sociedad con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena.

En suma, mediante estas instituciones de democracia participativa se pretendió –y se pretende– resolver los clivajes regional y étnico cultural (*ibid.*).

Sin embargo, la Asamblea Constituyente fue lo contrario de un "contrato o pacto social" que representase los acuerdos entre los diversos actores estratégicos sociales y regionales en el nuevo escenario político de transición histórica. En otros lugares nos hemos ocupado de analizar detalladamente las circunstancias y contenidos de la propuesta constitucional del MAS que se convirtió en una herramienta de su proyecto de poder.<sup>11</sup>

Como expresión de la refundación estatal, recordemos que la nueva Constitución se proponía la "superación histórica del Estado colonial, republicano y neoliberal". En consonancia con esa declaración de su preámbulo, el artículo 1 de la Constitución del MAS reemplazó la definición de Bolivia como "República unitaria", que se mantuvo de manera invariable desde la primera Constitución de 1826, por la de un "Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario".

En el ámbito normativo, la República que fue Bolivia desde su creación ya era "unitaria" y el Estado boliviano se definía en la Constitución previa como "social y democrático de derecho". Por lo tanto, lo que le permitió al MAS abolir la forma republicana fue la nueva cualidad de lo "plurinacional" y lo "comunitario". La República aparece mencionada una sola vez y tardíamente en la CPE (Art. 10) para referirse a la forma de gobierno: democrática participativa, representativa y comunitaria. La separación de poderes, que es intrínseca a la República, aparece como una cualidad del Estado (Art 12). El espíritu anti republicano aflora allí al sustituir los poderes clásicos por "órganos", como corresponde a un Estado orgánico o corporativo. Los demás usos de la palabra República en el texto constitucional (tres en total) tienen un carácter adjetivo.

Con esta operación, no solo se propuso que Bolivia dejara de ser una República –aunque se sigue usando residualmente esa denominación, a veces acompañada de su cualidad "plurinacional" – sino que se pretendió que dejara de ser también un Estado-nación. En su lugar se instituyó un Estado compuesto por diversas naciones y pueblos, en sustitución del ideal republicano de un Estado conformado por ciudadanos. La "nación boliviana" aparece mencionada una sola vez (Art. 3) pero solo para recor-

<sup>11</sup> Ver: de José Antonio Quiroga T. (2008): "La Constitución y el proyecto de poder del MAS", Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana, y también (2010): "El Estado Plurinacional y el fin de la República", Miradas, nuevo texto constitucional.

dar que ella incluye, además de los bolivianos y bolivianas genéricos, a las naciones y pueblos indígenas, a las comunidades interculturales y afrobolivianas, "que en conjunto constituyen el pueblo boliviano". La nación boliviana cedió su lugar a una pluralidad de naciones indígenas que, ellas sí, aparecen mencionadas reiteradamente en la CPE, como portadoras de derechos diferenciados.

Como señaló Henry Oporto, la expresión ideológica más acabada de este movimiento de de-construcción de la nación boliviana fue, sin duda, la nueva Constitución. En efecto, con el argumento de superar viejas discriminaciones y exclusiones, lo que hizo la nueva Constitución fue acentuarlas, al constitucionalizar derechos desiguales y discriminatorios, reproduciendo un sistema de segregación étnica y cultural.

A este tipo de aberración conduce la idea de refundar el Estado a partir de criterios étnicos y de identidades diversas. En estos términos, el derecho a la diversidad se transforma en *diversidad de derechos*, es decir derechos diferentes, que es todo lo contrario del principio democrático y humanista de la universalidad e igualdad de derechos.

En los hechos, la Constitución del MAS rompe el principio de la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos, que es el fundamento del Estado democrático. Más aún, la caracterización de Bolivia como un Estado plurinacional fundado en el pluralismo político y jurídico, significa relegar y diluir el concepto de ciudadanía. Así como la definición del modelo de Estado implica que la nación boliviana prácticamente desaparece, el criterio de otorgar status de privilegio a favor de los pueblos indígenas, al quebrantar el principio de igualdad ante el Estado y la ley, implica también romper la unidad del Estado y, por ende, diluir la noción de República (Oporto, 2009: 62).<sup>12</sup>

Cuando la nueva Constitución todavía estaba en proceso de gestación, Fernando Mayorga también cuestionó la idea de refundar el Estado a partir de una "política de las identidades" que atentaba contra la estabilidad del Estado plurinacional en ciernes.

Sin duda, los mayores problemas de la propuesta de Estado plurinacional provienen de la pretensión de establecer pautas de

<sup>12</sup> Oporto recordó que "vía Decreto Supremo de fecha 18 de marzo de 2009, la denominación oficial del país pasó a ser la de 'Estado Plurinacional de Bolivia', sepultando la designación de República, adoptada en la primera Constitución de 1826. Este tipo de cambio de nombre del país ya se hizo antes en la Venezuela de Chávez, que ahora se denomina República Bolivariana de Venezuela. Pero al menos allá se mantuvo la designación de República, lo que no ocurre en nuestro caso. Aquí, de un plumazo, y tan solo por decreto, Bolivia ha dejado de ser una República" (Oporto, 2009: 63).

pluralismo político a partir del reconocimiento de actores con un sello identitario particular (étnico) y, a partir de ello, con atribuciones y derechos específicos, bajo el criterio de auto representación y participación directa en la política institucional mediante procedimientos distintos al voto universal y directo. El énfasis en la legitimidad de la representación y en la participación social minimiza la importancia de la eficacia en el proceso político decisional y de la estabilidad político–institucional, al margen de establecer pautas de representación y participación privilegiando unas identidades culturales en desmedro de un criterio general de ciudadanía como sistema de derechos basados en la igualdad (Mayorga, 2007: 41).

La abolición del ideal republicano y la supresión del programa del Estado de derecho fueron parte de una "revolución democrático cultural" que impuso el despotismo de la "forma muchedumbre" y la actuación discrecional de su caudillo, como pudo evidenciarse en reiteradas oportunidades a lo largo de los años. Pero en la narrativa oficial, la transición adquirió proporciones de una hazaña épica. En palabras de Álvaro García Linera:

[...] la suma de ello dio como resultado la derrota históricamoral y política-cultural de las antiguas clases dominantes, y la consolidación de un nuevo bloque de poder estatal integral. La posterior aprobación, en referendo, de la nueva CPE y la reelección con mayoría universal (64 %) del presidente Evo Morales Ayma, cierran el ciclo de transición estatal y dan inicio a la construcción del nuevo Estado (2010a: 14).

El Estado plurinacional fue instituido legalmente en 2009, tras un tumultuoso proceso que obligó a trasladar la Asamblea Constituyente de su recinto original en un teatro en Sucre hacia un cuartel, luego a una universidad en Oruro, después a una oficina de la Lotería en La Paz y, finalmente, al Congreso nacional para modificar ilegalmente más de 100 artículos de la nueva Constitución en un improvisado acuerdo parlamentario que le dio su redacción definitiva. El precio que pagó el MAS para la convocatoria al referéndum aprobatorio fue el compromiso de limitar la reelección a un solo periodo (CPE, Disposición transitoria Primera, II), acuerdo que rompió en 2013 mediante una interpretación refundacional de la Constitución y nuevamente en 2017 mediante una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional que declaró inconstitucionales a cuatro artículos de la Constitución porque supuestamente limitan los derechos "humanos" de Evo Morales a la reelección indefinida.

# El Estado plurinacional, orgánico o integral

El vicepresidente García Linera ofreció en 2010 una caracterización de los orígenes y la misión histórica de lo que se proponía ser el Estado plurinacional. Después de definir al Estado –parafraseando incidentalmente a Zavaleta Mercado– como "una síntesis connotada y aceptada de las fuerzas, los pactos, las jerarquías y los horizontes compartidos, en torno a una hegemonía social, al interior de una comunidad política territorializada llamada nación o país", García Linera describió dos elementos fundamentales de la relación entre Estado y sociedad:

Si la sociedad civil-extensa produce su condensación política en el Estado, estamos ante una relación orgánica óptima entre Estado y sociedad. Y si a ello sumamos un bloque de clases que ha logrado exitosamente constituirse como poder estatal, con la capacidad de promover su liderazgo político-cultural, el consenso y los compromisos prácticos del resto de las clases sociales, en torno a sus acciones, estamos ante un Estado fundado en el principio de hegemonía histórica (*ibid.*).

Aludiendo también incidentalmente a Gramsci, García Linera adoptó la noción de "Estado integral" para definir esta combinación de relación *orgánica óptima* con *hegemonía histórica* que debió dar lugar al nacimiento de un *Estado integral* (*ibid.*).

Además de estos "usos y abusos de Gramsci" el concepto de Estado integral u orgánico fue utilizado por los gobiernos fascistas de España, Italia y Austria para caracterizar a los regímenes que fusionaban al caudillo, el partido, las FF. AA. y las corporaciones gremiales en una sola entidad, sin la mediación de un sistema plural de partidos políticos.<sup>13</sup> Por ejemplo, la "democracia orgánica" instaurada en España en 1942 por el franquismo sustituyó el sufragio universal por relaciones sociales que la dictadura consideraba "naturales" como la familia o el municipio o cualquier órgano de decisión delegada, rechazando los principios liberales, el parlamentarismo y los partidos políticos. En las "democracias orgánicas" se condiciona el ejercicio de cualquier derecho individual a las decisiones tomadas en las corporaciones sociales "tradicionales" como la familia o el municipio, otras relacionadas con el desempeño de las actividades económicas como el sindicato, religiosas como las organizaciones eclesiásticas o el partido único en el plano estrictamente político. Es la realización política del modelo económico conocido como corporativismo, que fue uno de los prin-

<sup>13</sup> El caso de Austria puede consultarse en: Sergio Fernández Riquelme, "El Estado corporativo en Austria [1875–1938]. Orden social, control económico y representación política profesional", Revista *Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*.

cipios ideológicos de los fascismos históricos del siglo xx (Fernández de la Mora, 1998). En 1931, la Constitución española utilizó la expresión de "Estado integral" para una forma de Estado intermedia entre el unitario y el federal, que reconoce autonomías regionales. <sup>14</sup>

### Para García Linera,

[...] les tocó a las clases subalternas visibilizar las fallas estructurales y tectónicas del Estado, que eran las que sostenían esa dominación: la exclusión colonial (la colonialidad del Estado); la expropiación privada de los bienes públicos (la patrimonialidad del Estado); la discriminación territorial en el uso de las arcas públicas (la concentración burocrático–territorial del Estado). (García Linera, 2010a: 15).

En contraposición a esa herencia de lo que García Linera llama el "Estado neoliberal", el nuevo bloque social plebeyo-indígena se habría propuesto construir un Estado a su imagen y semejanza para abolir el "Estado aparente" edificado por las elites tradicionales. La idea que sub-yace a esta concepción es que el Estado no solo debe parecerse a la sociedad sino asimilarla integralmente.

El nombre mismo de Estado "plurinacional" correspondería al "sujeto histórico" que ejercería la titularidad social del poder: las naciones y pueblos indígenas originario campesinos que, de acuerdo al censo de 2001, constituirían la mayoría de la población (62 %), así sea por autoadscripción. Si el pueblo boliviano estaba conformado mayoritariamente por naciones indígenas, el Estado debía incorporar orgánicamente a esos sectores sociales y diseñar las instituciones y las normas de acuerdo a sus usos y costumbres. El censo del año 2012, sin embargo, registró un brusco descenso en el porcentaje de la población indígena, de 62 % a 40 %, sin conmover el argumento de la mayoría indígena invocada por los ideólogos de la plurinacionalidad.<sup>15</sup>

<sup>14 &</sup>quot;Frente al Estado unitario tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios" (Chernichero, 2007: 59).

<sup>15</sup> A propósito de los cambios en la base empírica en la que se sustentaría esta mayoría indígena, Silvia Rivera observa las consecuencias del giro colonial del proceso de cambio: "el último censo [2012], muestra un radical descenso de la autoidentificación indígena, del 62 % al 40 y pico, lo que podría interpretarse como resultado del éxito de la política

Fernando Mayorga llamó la atención sobre los riesgos del reconocimiento de este *pluralismo nacional* que pervivió en la Constitución a pesar de los cambios introducidos por el acuerdo parlamentario que modificó alguna de sus aristas:

El Estado unitario plurinacional no es un modelo de Estado diseñado con base en el pluralismo nacional, entendido como la coexistencia de diversas comunidades nacionales en un mismo espacio político. La plurinacionalidad es un metadiscurso que engloba una serie de demandas que reclaman el reconocimiento del pluralismo en diversas facetas (jurídico, religioso y lingüístico), como expresiones de la diversidad étnica y cultural de la sociedad boliviana. La nominación de los grupos étnicos como nacionalidades o pueblos indígenas no implica su reconocimiento como comunidades nacionales y la inclusión de pluralismo jurídico, religioso y lingüístico no tiene como condición la transformación del Estado -como institucionalidad- ni la norma constitucional -como sistema de derechos- bajo el principio del pluralismo nacional. Tampoco la descentralización política del Estado a través de autonomías territoriales exige el reconocimiento de nacionalidades y de derechos colectivos de los grupos étnicos, puesto que un régimen de autonomías debe establecer funciones (con atribuciones y competencias) a los órganos de gobierno subnacional y no a los territorios' (Mayorga, 2007: 41).

Pero detengámonos un momento en la caracterización de este nuevo "sujeto histórico" compuesto por las "naciones y pueblos indígena originario campesinos", que aparece mencionado 48 veces en la Constitución del MAS y que establece un nuevo actor social, jurídico y político sin el cual no puede comprenderse el proyecto del Estado plurinacional comunitario (Quiroga, 2008).

La expresión reconoce –sin decirlo– que existen pueblos indígenas que no son naciones y por ello la conjunción integra a unos y otras. A la cualidad de lo indígena le añade los adjetivos de *originario* y *campesino*, el primero de los cuales restringe y el segundo amplía la noción de pueblo indígena. Lo *originario* alude a la existencia precolonial de algunos pueblos. Pero como los redactores de la propuesta del MAS saben que varios de los pueblos indígenas mencionados no son originarios –porque

de Evo Morales de convertir a la mayoría indígena en minoría, y de restarle los efectivos urbanos, *ch'ixis* y mestizos que en el 2001 habían comenzado a ser seducidos por la reserva de dignidad y autonomía que ofrecía el mundo comunitario de las diversas regiones. El giro colonial del proceso de cambio ha conducido a que ninguna de las demandas sustantivas, del katarismo en adelante, de la mayoría de estas comunidades y pueblos indígenas fuese tomada en cuenta seriamente" (Rivera, 2014: 38).

su formación fue posterior a la Conquista o porque actualmente están asentados en tierras que no ocupaban originalmente, como ocurre en todos los casos de colonización—, le añadieron lo de "campesino" para incluir a todos los habitantes rurales de origen indígena. Los cocaleros del Chapare, por ejemplo, no son *originarios* de esas tierras y muchos de ellos tampoco son indígenas, pero todos ellos son "campesinos" por la sencilla razón de que viven en el campo y están afiliados a un sindicato de "trabajadores campesinos", que es como se llaman a sí mismos la mayoría de los pequeños propietarios de tierras.

Esta expresión acuñada inicialmente por el Pacto de Unidad Campesina y adoptada por el MAS se refiere claramente a la "base social" de ese movimiento, de modo que la Constitución propuesta convierte a un conglomerado de fuerzas sociales y políticas en un estamento social homogéneo al que le asigna derechos especiales, como el dominio sobre unos "territorios ancestrales".

Para que no quepan dudas sobre la concepción de la sociedad que tiene el partido de gobierno, el artículo 3 de la versión de la Constitución aprobada en Oruro, introducía una clasificación de la población boliviana en tres grupos. En el primero estarían las bolivianas y bolivianos de las "áreas urbanas de diferentes clases sociales". En el segundo figuraban las "naciones y pueblos indígenas originario campesinos", es decir, colectividades en las que no existirían diferencias de clase social sino que estarían galvanizadas por rasgos étnicos y culturales. Al asimilar a los campesinos al conglomerado de naciones y pueblos indígenas, la totalidad del área rural quedaba bajo su dominio, más allá de la delimitación de unos "territorios indígenas" útiles solamente para los fines del establecimiento del régimen de autonomías.

Aunque esta versión fue modificada ligeramente por el acuerdo congresal, la clasificación ruralista propuesta no reconocía la existencia de indígenas urbanos –es decir, la mayoría de los indígenas, dada la creciente urbanización de la población boliviana–, ni de campesinos no indígenas, a menos que estos últimos entraran en la confusa categoría de "comunidades interculturales" que, junto a los afrobolivianos, constituyen el tercer grupo.

La caracterización constitucional anulaba las diferencias culturales, étnicas y sociales que hay dentro de las "naciones y pueblos indígenas" y entre cada uno de ellos y los campesinos, que también son diversos. El objetivo era consolidar un "bloque social" cuyas diferencias internas quedaran superadas por la unidad de su representación política. En nombre del reconocimiento de la diversidad y la *descolonización*, se re-

petía la operación colonial de colocar a todos los indígenas y campesinos bajo una denominación genérica y atribuirles rasgos comunes, cuando en realidad lo único que tenían en común para los fines descritos era su representación corporativa en el proyecto de poder que encarna el MAS.<sup>16</sup>

La incorporación hegemónica de este *bloque social* en el Estado fue descrita por García Linera como la disolución del Estado en la sociedad civil y de esta en el Estado, ensayando una modernidad inédita.

La modernización estatal, hecha de la mano de las clases populares y naciones indígenas, es pues otro tipo de modernidad diferente a las hasta ahora conocidas. Si bien buscan construir un óptimo orgánico entre Estado y sociedad, por fuerza de su condición clasista y nacional, lo hacen no como ensamble de dos componentes disociados (Estado y sociedad), sino como disolución creciente de lo político (el Estado-gobierno de Gramsci) en la sociedad civil-ampliada que deviene simultáneamente en sociedad política (García Linera, 2010a: 16).

Una de las críticas a esta concepción provino de Fernando Mires. En su criterio, el proyecto integralista apuntaba a desmontar el Estado-nación en aras de la construcción de una nación-Estado, radicalizando una democracia a la que, según García Linera, "los clásicos del marxismo le llamaron socialismo".

Pero cuando el Estado y la Nación se confunden en una sola entidad, cuando la sociedad política y la sociedad civil devienen una sola unidad, cuando es concebido un Estado perfecto o integral que es aquel que según Álvaro García Linera resuelve para siempre la diferencia entre sociedad civil y sociedad política, no podemos seguir hablando más del socialismo como resultado de una radicalización de la democracia. Y no podemos hacerlo por

<sup>16</sup> Esta operación reproduce las "reducciones toledanas" como ha mostrado José M. Gordillo en su artículo "¿(Des)colonización o (re)colonización del Estado boliviano" (2008). En la misma dirección, Benjamín Arditi (2000) advirtió que esta "política de la identidad tiende a cerrarse en un esquema particularista donde eventualmente todo, o casi todo, lo que no es enunciado desde un grupo particular, puede ser visto como un agravio para sus integrantes... La reivindicación de la igualdad deja de ser concebida en términos de una lucha por una sociedad más justa y solidaria. En vez de eso, los excesos endogámicos de la política de la identidad llevan a un escenario de acción y una forma de concebir la intervención política que dificulta las articulaciones horizontales entre los distintos particularismos. En otras palabras, el reconocimiento de la diferencia tiene el reverso de un particularismo a ultranza que puede conducir a perder de vista no solamente la necesidad de las 'articulaciones horizontales entre los distintos particularismos' sino a rechazar la posibilidad de la existencia de una institucionalidad homogénea en algún sustrato –en este caso, el voto individual– sin negar la existencia de fórmulas electorales que permitan la integración de la 'diferencia".

la sencilla razón de que lo que se quiere radicalizar, la democracia, ya ha dejado de existir (Mires, 2011: 10).

Este dilema sobre el carácter que tendría el Estado plurinacional actualizaba un viejo debate que se prolonga hasta nuestros días. En ámbitos académicos, hay discrepancias sobre la periodización de los ciclos estatales y particularmente sobre el "momento de disolución" del Estado de 1952 o su prolongación discontinuada hasta nuestros días. ¿Acabó el Estado de 1952 con el decreto 21060? ¿Es el Estado plurinacional el remate o la superación del Estado de 1952? Como afirmara en 1981 René Zavaleta Mercado:

Para nosotros, los bolivianos al menos, la formación del Estado nacional y de la nación misma es algo no concluido en absoluto. El carácter que tendrá la nación o la forma de revelación de la nación en el Estado, he ahí el problema en torno al que se libran todas las luchas políticas e ideológicas (2013a: 538).

Además de definir una concepción sobre el Estado integral, García Linera ofrecía también una idea de la función que debe cumplir el Estado al servicio del bloque social que lo conduce. A propósito de la revolución nacional de 1952, afirma que:

Acá hubo ímpetu social de incursionar en el Estado (óptimo orgánico) pero no hubo estrategia de hegemonía histórica de los insurrectos que delegaron la conducción de su proyecto a una clase social diferente y heredera de la vieja dominación señorial. Con el tiempo, la abdicación del mando sobre el Estado (1952–1957) llevó a la gradual expulsión del Estado y, a la larga, la pérdida del usufructo de los bienes del Estado que se consumó durante el régimen neoliberal de privatización de las empresas públicas (2010: 13).

La noción de lo que significa estar "dentro" del Estado va acompañada de la función que debe cumplir el nuevo bloque social en el poder: el usufructo de los bienes estatales, particularmente de las empresas públicas. Así como la clase señorial desplazada utilizó el Estado en beneficio propio, las nuevas elites sindicales e indígenas tendrían que hacer lo mismo para asegurarse la conducción del proceso. Esta peculiar concepción es tributaria del mismo patrimonialismo que García Linera criticaba cuando los que usufructuaban del Estado eran "los otros". Y esta concepción explica la multiplicación de empresas estatales bajo el gobierno del MAS y también la proliferación de casos de corrupción en el uso de recursos públicos, como ocurrió con el Fondo Indígena. Coloquialmente, lo que se puso en marcha bajo la nueva gestión estatal es el consabido:

"ahora nos toca" que ha caracterizado a la historia de la gestión pública boliviana en los gobiernos nacional, departamentales y municipales.

En polémica con Álvaro García, Fernando Mires criticó este intento de sustitución de las funciones del Estado por las de un gobierno, operación que expresa una concepción no democrática de ambos.

El Estado [...] no puede ser considerado como una institución independiente de la nación, tampoco como parte de la superestructura jurídico política como postula el marxismo más vulgar, y mucho menos como resultado automático de una correlación determinada de fuerzas sociales que ejercen su hegemonía sobre otras fuerzas sociales, como postula la definición de García Linera.

A diferencia del Estado, cuyas instituciones y constituciones trascienden a las diversas correlaciones sociales que se dan en el transcurso del tiempo, un gobierno está sujeto a la contingencia que resulta de las diferentes correlaciones que se dan en el caleidoscópico juego político de una nación. O sea: mientras un gobierno es contingencial, el Estado tiende a la constancia. Un gobierno puede reformar determinadas instituciones del Estado, dictar nuevas Constituciones y ejercer su hegemonía durante el periodo de su permanencia en el poder. En ningún caso -estamos hablando en un sentido republicano y democrático- puede un gobierno sustituir al Estado. Precisamente, el intento de sustitución del Estado por un gobierno o, en el mejor de los casos, la asimilación de la idea de gobierno con la de Estado, lleva a las peores dictaduras -y Bolivia ha sufrido demasiadas como para seguir insistiendo en esa absurda idea. No debemos olvidar que tanto las dictaduras militares que hasta hace poco regían en el continente, así como las comunistas de Europa del Este, pretendían erigirse como representantes de la Nación, del Estado y del Gobierno a la vez [...] (Mires, 2010: 8).

¿En qué consistió, entonces, la incorporación del bloque social indígena-plebeyo en el Estado? En ausencia de naciones indígenas políticamente organizadas, ejerciendo el poder dentro y desde el Estado, lo que hubo es la distribución "movimientista" de cuotas burocráticas de poder entre las corporaciones sindicales y gremiales que conforman el MAS. El Estado "plurinacional" tiene, por tanto, un carácter simbólico, es otro "Estado aparente" cuya existencia se limita al texto constitucional y a la mala práctica en instituciones relacionadas con el mundo indígena.

Lo que sí existe es un *Estado corporativo u orgánico* compuesto por las corporaciones gremiales de pequeños, medianos y grandes propietarios de tierras, medios de transporte, minas, comercios, etc. es decir, de sectores de la burguesía emergente representados en el Estado, a los

que se sigue llamando impropiamente como "sindicatos" o "movimientos sociales". La "naturaleza de clase" del Estado actual muestra la complementación orgánica de las elites tradicionales con las nuevas elites provenientes de la burguesía nacional–popular y, en algunos casos, de sectores de la economía ilegal como el narcotráfico y el contrabando. El propio presidente Morales es dirigente vitalicio de las seis federaciones del trópico, dedicadas a la producción de la coca destinada en un 94% a la fabricación y exportación de cocaína, según datos del UNODC. 17

María Teresa Zegada y Jorge Komadina, han hecho un estudio de los efectos de la naturaleza corporativa del Estado plurinacional en el sistema de representación política. En el actual parlamento las corporaciones se encuentran cuantitativamente incrementadas y tienen como protagonistas a grupos gremialistas y sindicales, "al punto que las lógicas de actuación de los parlamentarios se encuentran fuertemente contaminadas por dichas organizaciones".

En términos cuantitativos, una proporción muy importante – mayoritaria– en la Asamblea Legislativa Plurinacional y en las asambleas departamentales está compuesta por dirigentes o exdirigentes de organizaciones sociales y, en menor medida, indígenas, aunque ello no significa necesariamente que en su actuación respondan directamente a dichos intereses. Más relevante aún que su presencia, es la calidad de dicha representación, que radica en núcleos de representantes que trasladan los intereses de sus representados –o bases sociales– al ámbito político institucional y actúan en consecuencia (Zegada y Komadina, 2014: 222).

No obstante la evidencia empírica, algunos analistas insisten en que el principio fundacional del Estado plurinacional es el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que se articula en torno a la "centralidad de la identidad indígena" y omiten referirse a la naturaleza corporativa del sistema de representación política que el MAS ha trasladado a todos los ámbitos de la gestión pública.

La nueva institucionalidad estatal se sustenta en la *democracia intercultural* y la *ciudadanía multicultural* e incluye a las autonomías territoriales que establecen nuevas modalidades de vínculo entre Estado y sociedad y expresan una mayor capacidad representativa del Estado en sus diversos niveles ("óptimo social"). Esta configuración identitaria y territorial son los principios articulatorios del nuevo modelo estatal que se despliega de manera incremental pero constituye la argamasa de cualquier futu-

<sup>17</sup> www.unodc.org/bolivia/es/press/entrevista\_erbol.html

ra reforma institucional. Existe un consenso básico sobre esos elementos discursivos e institucionales y el debate político en torno a las alternativas se limita a aspectos de orientación y gestión de las políticas públicas. Es decir, la legitimidad no está en discusión, sino la eficacia y eficiencia de la implementación de las nuevas instituciones y políticas del Estado (Mayorga, 2018).

La conclusión de que el Estado plurinacional "llegó para quedarse", que goza de consenso y legitimidad y que el debate se limita hoy a opciones de políticas públicas que no ponen en entredicho su perpetuación, nos recuerda el relato con el que los ideólogos neoliberales anunciaban el fin de la historia y el consenso universal en torno a la democracia liberal. Obviamente, hay vida después del experimento plurinacional, como veremos en las propuestas de reforma para el nuevo "ciclo estatal".

### El Estado plurinacional, en los hechos

Un rápido repaso del estado en que se encuentran los atributos del Estado "plurinacional", "unitario", "social", de "derecho plurinacional comunitario", "soberano", "democrático", "intercultural", "descentralizado y con autonomías", como reza el Art. 1 de la CPE, al término de 13 años de gobierno –un lapso extraordinariamente largo para un solo gobierno en la historia de Bolivia– puede ilustrar cuánto de lo que se propuso logró materializarse y en qué situación está la transición estatal plurinacional.

La "superación de la colonialidad" del Estado por la vía del reconocimiento de derechos a las naciones indígenas se redujo a mero enunciado. La Ley de Deslinde Jurisdiccional recortó los alcances del pluralismo jurídico profesado en la Constitución,¹8 y la Ley Marco de Autonomías redujo las expectativas sobre el autogobierno indígena y el derecho a la consulta previa. El Estado plurinacional reconoció 36 lenguas oficiales pero no avanzó prácticamente nada en el uso o preservación de las mismas. En 13 años de gestión, la "concentración burocrático–territorial" de la que hablaba García Linera y la subordinación de las organizaciones indígenas al partido de gobierno han convertido a las contadas autonomías indígenas (tres, una de las

<sup>18</sup> La Ley de Deslinde Jurisdiccional difícilmente incentiva relaciones de complementariedad, antes, al contrario, genera una marcada división entre justicia ordinaria y justicia indígena; más aún, el hecho de que se restrinja materia a la jurisdicción indígena, pone en entredicho la pretendida igualdad jerárquica de ambas y el hecho de que para la aplicación de la jurisdicción indígena se exija la concurrencia personal, material y territorial (artículo 10, de la Ley N° 073), genera de hecho una relación de subalternidad respecto a la justicia ordinaria. Véase: Farid Rojas (coord.) (2013), *Pluralismos: 11 tesis sobre pluralismos*, La Paz: Centro de Estudios Constitucionales.

cuales no es reconocida legalmente) en excepciones dentro de un Estado que al menos discursivamente pretendió ser "plurinacional". Evo Morales declaró al año 2009, como el *Año de las autonomías indígenas*. Sin embargo, de 339 municipios que hay en el país, solo dos, Charagua y Uru Chipaya, han conformado su autogobierno indígena con reconocimiento estatal.

Por ello, resulta sorprendente que se reivindique la democracia comunitaria y la autonomía indígena como "un rasgo distintivo del Estado Plurinacional" que se estaría desarrollando de manera minimalista aunque incremental:

Se cuestiona la lentitud del proceso y la escasa cantidad de casos que lo concluyeron (solo tres en casi diez años de vigencia de la CPE), pero es preferible que se desarrolle de manera incremental porque las experiencias en curso permitirán definir las pautas de relación entre autonomías indígenas, gobiernos departamentales y Estado Plurinacional, habida cuenta de que a medida que se forjen más autonomías indígenas se extenderá la heterogeneidad institucional. Entonces, una cualidad (representar la diversidad cultural) puede convertirse en un defecto (obstaculizar la colaboración intergubernamental) que es preciso prever para apuntalar sus aspectos positivos (Mayorga, 2018).

Pero no son las autonomías indígenas las que llevaron la peor parte, dada su exigua existencia. A los gobiernos departamentales y municipales que gozaban ya de cierto margen de autonomía, se les recortaron las competencias y recursos asignados en una proporción que implica un retroceso hacia un centralismo exacerbado. Como explicó Juan Carlos Urenda:

[...] en la Constitución yace la negación del modelo autonómico, al incorporar un catálogo de competencias que hábilmente anulan el diseño y proceso autonómico. Asimismo, ha creado un gobierno central desmesurado y ha opuesto cortapisas al desarrollo pleno, especialmente de los gobiernos departamentales. [...] De esta manera, ha creado una novedosa forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, fórmula que bien pudiera calificarse como un Estado centralizado con autonomías o autonomías centralizadas, lo que genera un Estado paradójico, contradictorio en sí mismo y, por lo tanto, fallido en su funcionamiento si no se efectúan los ajustes constitucionales necesarios (Urenda, 2016: 45).

Para tener una idea de la actual "concentración burocrático-territorial del Estado" que denunciaba García Linera, baste mencionar que el Ministerio de la Presidencia tiene un presupuesto superior al de varios gobiernos departamentales y al de la mayoría de los demás ministerios.

Nunca en la historia de Bolivia hubo semejante disponibilidad de recursos en manos del presidente, a través del programa asistencialista que lleva su nombre: *Evo cumple*. Esta concentración de los recursos públicos explica también el fracaso de la gestión del pacto fiscal. Juan Carlos Urenda muestra hasta qué punto el gobierno del MAS ha convertido al "Estado con autonomías" en un Estado hipercentralizado:

La [Ley Marco de Autonomías] no autonomiza ni transfiere recursos económicos adicionales a favor de las entidades autónomas. Se limita a ratificar los porcentajes de asignación de las transferencias de dinero condicionadas desde el nivel central, recursos que, por ser centralizados, pueden ser recortados, reasignados o suspendidos en cualquier momento. De esa manera, no asigna recursos para las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales, municipales e indígenas, sobre las que autoriza su ejercicio sin asignar recursos, violando el artículo 305 de la Constitución que establece que "[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio" (ibid.).

Una justificación de esta concentración de recursos y de poder –que contradice la construcción no ya de un Estado autonómico sino uno "con autonomías" como lo define la CPE– obedecería a las debilidades estructurales y las tareas inacabadas del Estado nacional:

[...] el presidencialismo y el "unitarismo" ratifican la necesidad de la existencia de un cierto grado de centralismo que resguarde al Estado de sus debilidades estructurales, institucionales y simbólicas; en otros términos, de sus tareas inacabadas en tanto modelo de Estado nacional. La figura presidencial sigue encarnando al Estado, al pueblo, a la nación boliviana y, ahora, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art. 3). El Estado sigue siendo unitario porque es necesario concluir las tareas de integración social y territorial mientras se forja una institucionalidad estatal descentralizada mediante las autonomías territoriales (Mayorga, 2018).<sup>19</sup>

En lo que concierne a la "patrimonialidad del Estado", se podrían mencionar centenares de ejemplos de mal uso de los recursos públicos destinados a crear una vasta clientela electoral, pero ninguno ha sido tan notorio como el traspaso de más de Bs 700 millones del Fondo Indígena a las cuentas personales de los dirigentes sindicales de las organizacio-

<sup>19</sup> La expresión minimalista: "cierto grado de centralismo", guarda consonancia con el *minimalismo* que el autor reconoce en la construcción del Estado plurinacional.

nes indígenas y campesinas afiliadas al MAS. El senador Oscar Ortiz, que llevó a cabo una exhaustiva investigación de los recursos del Fondo Indígena, afirma que:

Las acciones del gobierno nacional muestran un modelo de gestión con fallas estructurales; alimentan una falsa interlocución con "movimientos sociales" que supuestamente representan al pueblo boliviano; una cúpula de dirigentes que filtran, se apropian y usufructúan el poder en nombre de sus representados en un esquema que los convierte en gestores, beneficiarios y fiscalizadores a la vez y reglas de juego que permiten acciones al margen de las leyes que nos rigen a todos los demás. Los resultados, como se verá, son dramáticamente malos. El caso del Fondo Indígena es ilustrativo de cómo se ha manejado todo el Estado [...] La estrategia política del presidente se tenía que financiar de alguna forma y eligieron la prebenda disfrazada de obra. Para lograrlo, necesitaban mecanismos de control directo, sin filtros ni fiscalización, sin burocracia que los trabe ni transparentación que los cuestione. Algo así como, irónicamente, los "gastos reservados" que tanto criticaron a los gobiernos anteriores (Ortiz, 2017: 21).

El "óptimo orgánico" al que aspiraba el Estado plurinacional puede explicarse, de acuerdo a Luis Tapia, por la ventaja del MAS de haber tenido presencia en los ámbitos sindicales y gremiales o haber integrado a las dirigencias de estos núcleos corporativos en las estructuras del poder estatal sin modificar el contenido del mismo, "haciendo que las instancias de representación corporativa operen como mediación descendente y control social más que como instancias de representación ascendente y negociación política" (Tapia, 2018: 273).

Y respecto al desempeño de la economía, que el MAS exhibe como el principal indicador del éxito de su modelo, hay ciertamente opiniones críticas divergentes. Nos limitaremos a reseñar las que son relevantes para juzgar la marcha del proceso de reforma estatal, no las de desempeño de la gestión pública. Desde una mirada institucionalista y de apego al Estado de derecho, Henry Oporto ha denunciado los efectos del exacerbado intervencionismo estatal.

En la economía, las políticas intervencionistas, de nacionalización de empresas, restricción de inversiones, control de precios, prohibición de exportaciones, hostigamiento al sector privado, avasallamiento de propiedades agrarias así como el defenestramiento del Tribunal Constitucional y el control político de los órganos judiciales, tienen como efecto el quiebre de los fundamentos de la economía de mercado y la libertad económica y, con ello, de las condiciones indispensables para el funciona-

miento del Estado de derecho. El auge populista y el retorno al estatismo económico traen consigo la centralización de las decisiones en la jefatura de gobierno y de un puñado de altos cargos, por tanto su des–institucionalización y el imperio de la discrecionalidad y la falta de transparencia en el ejercicio del poder (Oporto, 2009: 48).<sup>20</sup>

En este debate, la apropiación estatal del excedente económico gracias a la llamada "nacionalización" de los hidrocarburos ocupa un lugar central. A diferencia de las nacionalizaciones precedentes de 1937 y 1969, la que Morales propició en aplicación de la Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005 por el Parlamento –sin el consentimiento del MAS– no incluyó la expropiación de los bienes de las empresas transnacionales sino un cambio en el régimen impositivo, dejando en manos de esas empresas la gestión de la producción bajo un generoso régimen de "costos recuperables" que les asegura un elevado margen de rentabilidad.

Fernando Mayorga ha puesto en evidencia que la "nacionalización" de los recursos naturales "sobre la que se edifica el Estado plurinacional" no ha permitido definir hasta ahora –13 años después– un modelo de desarrollo alternativo, que supere la visión desarrollista del nacionalismo revolucionario.

No se ha definido la orientación del modelo de desarrollo porque existen posiciones aparentemente contradictorias. La Constitución Política propugna un paradigma alternativo que define como *vivir bien* y que se sustenta en cosmovisiones indígenas. No obstante, el Estado promueve y ejecuta proyectos de industrialización que entran en contradicción con los derechos colectivos de los pueblos indígenas y con los principios establecidos en la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para vivir bien, aprobada en 2012.

En otras palabras, conviven visiones de desarrollo del pasado y del presente. Por una parte, una visión afincada en el nacionalismo revolucionario vigente desde la segunda mitad del siglo xx –por efecto de la revolución nacionalista de 1952– y que tiene como protagonistas a los productores campesinos que han diversificado su economía para acceder al mercado interno, concibe su potenciamiento mediante la expansión de la frontera

<sup>20</sup> Oporto señala que un claro ejemplo de esta falta de transparencia es el manejo de la ayuda extranjera que el gobierno recibe, como es el caso de los cheques venezolanos que el presidente Morales utilizaba de forma completamente discrecional, especialmente en campañas políticas, sin ninguna posibilidad de fiscalización parlamentaria, de la Contraloría o de la prensa, y sin que se sepa siquiera los montos de dicha "ayuda". Pero este es apenas un botón de muestra de un sistema generalizado de discrecionalidad en las decisiones y el uso de recursos públicos, en un contexto de des-institucionalización estatal. Exactamente igual a como sucedían las cosas en los regímenes de facto.

agrícola y apoya la industrialización de los recursos naturales y la intervención del Estado en la producción y comercialización. Esa visión se conjuga –y contradice– con postulados indígenas afines a la prédica ecologista y al desarrollo humano, que son asumidos por las nuevas élites políticas y, también, forman parte del repertorio ideológico del movimiento campesino e indígena (Mayorga, 2018).

Luis Tapia compara lo que pudo haber sido un proceso verdaderamente revolucionario con los resultados reales de la gestión, que delatan la pervivencia del modelo neoliberal y del patrimonialismo colonial.

> El estilo de gobierno de los últimos años ha reciclado y exacerbado los aspectos más negativos de estructuras, relaciones y prácticas preexistentes [...] como las relaciones neocoloniales, la mentalidad señorial, que está contenida en la idea de jerarquía constitucional. Esto se une al señorialismo propio del gamonalismo que corresponde al patrimonialismo latifundista del siglo xix y xx y también a la mentalidad señorial de la burguesía boliviana, que se cree representante de la modernidad capitalista en territorio de indios y mestizos medio rebeldes y explotables. [...] A su vez, el MAS ha ampliado las prácticas clientelares y ha corrompido de manera ampliada a la sociedad civil [...] ha convertido al Estado en un ámbito de conversión de bienes públicos en bienes privados. En vez de tener un nuevo patrón de sociedad tenemos un reciclaje acentuado de las formas de dominación, segregación, explotación y corrupción de los periodos anteriores (Tapia, 2018: 276).

Lo mismo puede decirse de la política gubernamental sobre recursos naturales y medio ambiente. La proclamación de los derechos de la Madre Tierra no guarda consistencia alguna con los proyectos de desarrollo minero, hidrocarburífero y agroindustrial que reproducen y amplían el viejo extractivismo y el rentismo, incluso en áreas protegidas. Como muchos otros investigadores que mostraron simpatía por el "proceso de cambio" durante el periodo constituyente, Silvia Rivera expresa hoy una de las voces más críticas sobre la reproducción del patrón primario exportador.

Mientras el Estado se había hecho de grandes recursos con la "nacionalización" de los hidrocarburos del 2006 y la subsiguiente escalada de precios, que le permitían ambiciosas políticas redistributivas con alta rentabilidad electoral, el perfil primario—exportador de Bolivia no hizo más que reafirmarse. Los proyectos de industrialización en manos del Estado, la empresa privada o la "economía comunitaria" no habían siquiera arrancado. Con excepción del sector textil en manos de miles de pequeñas y medianas empresas "informales" o semi—formales, bajo mando aymara o indígena, la

única industria *privada* que sobrevivió al desmantelamiento neoliberal y a la estrategia de capitalismo de Estado de Morales fue sin duda la de la cocaína (sea como sulfato o como clorhidrato).

Este hecho [el del yatiri que le entregó el bastón de mando a Evo Morales en la ceremonia de entronización de Tiwanaku y que unos años después fue apresado en posesión de 350 kg de cocaína] simboliza perfectamente la "etnicidad estratégica" convertida en disfraz y en puesta en escena. Su función es hacer como si los indios gobernaran, como si el país fuera plurinacional (con 7 escaños "indígenas" de 130 diputados y de 166 parlamentarios), como si las FF. AA. pudieran ser aliadas interculturales y democráticas de las y los indios. Este as if se actualizaba a través de un discurso y de una identidad performática que terminarán por encubrir las continuidades (neo)coloniales del pasado bajo el rótulo de "proceso de cambio". Y en este caso, encubrirán también hechos más prosaicos, como las alianzas subterráneas del proyecto cocalero con el capitalismo mafioso (Rivera, 2014: 37).

Luis Tapia ha denunciado también la impostura ideológica que caracterizó al "proceso de cambio" y que ha contribuido a la deslegitimación del Estado plurinacional.

Este tipo de relación entre un modelo económico capitalista extractivista acentuado y una economía ampliamente neoliberal, con un discurso nacionalista y estatista, antiimperialista, anticolonial, pachamámico, genera una fuerte distancia, cada vez mayor, entre el contenido económico-político promovido por el Estado y los supuestos referentes y fines del discurso político. En este sentido, contiene gérmenes de crisis política y ya se ha desplegado como crisis de legitimación o deslegitimación desde hace varios años y, por tanto, hay falta de verosimilitud del discurso gubernamental (2018: 272).

Lo que propios y extraños le reconocen al gobierno del MAS es el haber promovido la "inclusión social". Sin embargo, la participación creciente de sectores tradicionalmente excluidos de la gestión pública y de la representación política es un proceso que recibió su principal impulso en 1952, se amplió con la migración campesina hacia las ciudades y se profundizó con la municipalización de 1994 (Participación Popular). La democracia del sistema de partidos y una Corte Electoral independiente aportaron las condiciones institucionales para la victoria del MAS en 2005 y la elección de un dirigente sindical cocalero como "primer presidente indígena". ¿Cuánto más se avanzó desde entonces en inclusión social? La presencia de dirigentes sindicales de origen indígena en cargos públicos es más un resultado del cuoteo corporativo entre organizaciones

campesinas/indígenas que de políticas de inclusión y descolonización, como sucedió en todas las entidades del Estado controladas por el MAS, incluyendo al Tribunal Supremo Electoral y al Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyas autoridades fueron cuoteadas entre las organizaciones "sindicales" que conforman el MAS. No obstante, la narrativa oficial ha logrado instalar en el sentido común de los bolivianos la idea de que con Evo Morales los indígenas tuvieron, por primera vez en la historia de Bolivia, un rol protagónico. Como han señalado Zegada y Komadina,

[...] la presencia de mujeres e indígenas ha tenido un gran impacto simbólico, pues ha visibilizado una agenda de problemas particulares que han sido enunciados sin intermediarios por sus propias "voces". En ese sentido, el actual parlamento constituye un espejo que refleja de manera más fiel la diversidad social y cultural boliviana (2014: 254).

A eso se redujo en los hechos el óptimo orgánico: la captura prebendal del aparato estatal por los representantes de las corporaciones afiliadas al partido de gobierno, en nombre de la inclusión social y de derechos ancestrales. Las consecuencias de esa modalidad de administración tendrán efectos duraderos en la institucionalidad pública y serán con seguridad una fuente de conflicto en el futuro inmediato, cuando el próximo gobierno tenga que reducir la planilla de funcionarios públicos que se ha triplicado en estos años, en nombre de la inclusión y la participación.

#### La transición hacia un nuevo ciclo estatal

Como sucedió a fines de los años 70 del siglo pasado, tras el largo periodo de dictaduras militares, o a inicios del siglo XXI, después de casi dos décadas de "democracia pactada", Bolivia avanza aceleradamente hacia un nuevo proceso de transición política, al término del tercer gobierno del MAS.

El país pudo haberse encaminado a una ordenada sucesión gubernamental en 2020 de no haber sido porque el MAS decidió vulnerar las reglas del orden constitucional para que el presidente Morales opte a un cuarto periodo consecutivo de gobierno. La segunda reelección de Morales en 2014 ya fue inconstitucional, puesto que la CPE (Art. 168) establece que el periodo de mandato es de cinco años, pudiendo renovarse una sola vez de manera continua, lo que ya había sucedido con Morales en las elecciones de 2009. Para habilitarlo para un tercer periodo, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), cuyos integrantes fueron ade-

cuadamente seleccionados por el MAS, tuvo que hacer en 2013 una forzada interpretación "refundacional" del ordenamiento legal boliviano.

Con la seguridad de que repetiría el resultado de la elección general de 2014 –que lo favoreció con el 61 % de los votos—, Evo Morales convocó a un referéndum constitucional para el 21 de febrero de 2016 (21F), con el objetivo de modificar el Art. 168 de la CPE. El 51 % de los electores optó por el "no". Pero, en lugar de reconocer su derrota y propiciar una renovación de liderazgo dentro del MAS, el Gobierno decidió hacer una nueva interpretación constitucional, argumentando, esta vez, que la Constitución vulneraba los "derechos humanos" de Morales a la reelección indefinida, de acuerdo a una antojadiza interpretación del Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Extralimitándose en sus facultades, el TCP emitió el 28 de noviembre de 2017 una nueva sentencia que declaraba inconstitucionales cuatro artículos de la Constitución.

Pero la sentencia fraudulenta del TCP generó un vacío legal, puesto que no podía anular retroactivamente el referéndum del 21F, cuyos resultados son vinculantes y de cumplimiento obligatorio.<sup>21</sup> A pesar del fallo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) quedaba facultado para decidir la inhabilitación de Morales para las elecciones de 2019, puesto que el referéndum del 21F expresaba la opinión mayoritaria del soberano, que está por encima de cualquier interpretación constitucional.

Para superar este obstáculo, el gobierno decidió adelantar un año el cronograma electoral mediante la apresurada aprobación de una nueva Ley de Organizaciones Políticas que disponía la realización de elecciones primarias de carácter "vinculante", que tenían como objetivo la legitimación del binomio presidencial del MAS y la desarticulación del movimiento ciudadano organizado en defensa del 21F. La convocatoria a elecciones primarias obligó a los partidos de oposición a renovar el padrón de sus militantes inscritos y a improvisar candidaturas y alianzas sin mayor elaboración programática.

<sup>21</sup> El carácter fraudulento de la sentencia 084 del TCP fue denunciado por diversos constitucionalistas, incluyendo algunos que asesoraron al MAS en la elaboración de la nueva Constitución, como Roberto Viciano. Entre otras irregularidades, la sentencia 084 fue mencionada en una sentencia previa sobre otro caso, no sólo antes de que la 084 sea aprobada sino incluso antes de ser formalmente admitida, como denunció el diario El Deber y el constitucionalista Carlos Alarcón, lo que prueba que la respuesta del TCP ya estaba redactada antes de que la demanda sea admitida. Esta operación fraudulenta nos recuerda la opinión de René Zavaleta sobre el gral. Barrientos con quien Evo Morales guarda tantos parecidos: "Barrientos, a su turno, no podía privarse de imponer una impronta fraudulenta en la elección que hizo para sí mismo porque era fraudulenta toda su existencia política. Barrientos en persona era un timo, pero el pacto militar campesino, no. Era un farsante montado en un hecho social" (2013b: 119).

Esto también desató una crisis institucional en el TSE, que propuso originalmente realizar las elecciones primarias a partir de 2024. Uno de sus vocales renunció aduciendo problemas de salud, no sin antes facilitar la aprobación de un reglamento cuestionado por la flagrante inconstitucionalidad de dos de sus artículos. Luego renunció la presidenta del Tribunal, para no verse obligada a tomar la decisión de habilitar al binomio inconstitucional del MAS. Un TSE debilitado institucionalmente decidió, entonces, habilitar a Evo Morales y García Linera para las elecciones primarias del 27 de enero (27E) de 2019, argumentando que la sentencia constitucional del TCP tiene preeminencia sobre el referéndum del 21F. Dos vocales se abstuvieron o votaron en contra de la resolución mayoritaria. Pero ningún partido registró más de un binomio, por lo que las supuestas "elecciones" dejaron de serlo: no había nada que elegir. Sin embargo, el Gobierno insistió en que se realizaran las primarias con el objetivo de mostrar su "musculatura política", como señaló el vicepresidente García Linera. 22 Entretanto, se desató una ola de renuncias y despidos en el equipo técnico del TSE, sembrando más dudas sobre su idoneidad y transparencia institucional.

Los partidos de la oposición llamaron a su militancia a no votar en las supuestas "elecciones" primarias y el ejercicio terminó siendo desfavorable para el partido de gobierno: la propia militancia del MAS, inscrita compulsivamente a lo largo de los últimos meses, solo respaldó con un esmirriado 36 % a su binomio, añadiendo con este resultado un factor adicional de deslegitimación de la opción prorroguista. Pasada la votación, renunció la vocal Dunia Sandoval quien se opuso a la habilitación de Morales, lanzando duras críticas a la actuación obsecuente del TSE con el partido de gobierno. Las renuncias y despidos del personal profesional continuaron, dejando al Tribunal en una situación de mayor precariedad. Los pedidos de renuncia de todos los vocales restantes del TSE se multiplicaron desde diversas organizaciones ciudadanas, cívicas y políticas.

Estas circunstancias de la derrota del binomio gubernamental en el referéndum constitucional de 2016 y su deslegitimación en las "elecciones" primarias del 27 de enero de 2019, sumadas a los conflictos acumulados y mal resueltos a lo largo de sus tres periodos de gobierno, han configurado un escenario político incierto en el país al inicio del proceso de transición.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la situación actual es el agotamiento programático del MAS, la descomposición del Estado plurinacional

<sup>22</sup> Esta peculiar concepción fisiculturista de la contienda política puede consultarse en: https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/12/22/el-vice-quiere-primarias-para-mostrar-musculatura-politica-203955.html

y la pérdida de legitimidad del proyecto prorroguista. Esa "descomposición" hay que entenderla en su doble acepción de "desagregación" del bloque social que llevó a Evo Morales al poder y de "degradación orgánica" evidenciada en la multiplicación de los casos de corrupción y narcotráfico.

La ruptura con los pueblos indígenas de tierras bajas a raíz de la decisión presidencial de construir una carretera por medio del TIPNIS y la represión de la 8<sup>va</sup> marcha indígena en 2011; la división y cooptación de las organizaciones indígenas como CIDOB y CONAMAQ con recursos prebendales; los conflictos con sectores sociales antes afines al Gobierno, como los cooperativistas mineros, los cocaleros de Yungas, los pobladores de Achacachi (por casos de corrupción), o de Chuquisaca (por la disputa de Incahuasi); son muestras de la progresiva desagregación del bloque social que sustentó al Gobierno de Evo Morales.

En términos programáticos, la única propuesta actual del MAS es la reelección indefinida del presidente, como si se tratase de un objetivo histórico irrenunciable,<sup>23</sup> acompañada de un confuso catálogo de obras públicas y objetivos del desarrollo extractivista reunidos en la Agenda Patriótica 2025.

Pero es justamente esa insistencia para lograr la reelección inconstitucional lo que ha generado un vigoroso movimiento ciudadano de defensa de la democracia en todo el país. Su fortaleza se expresó en las urnas en el referéndum de 2016 y en la elección judicial del 3 de diciembre de 2017, en las que el voto nulo tuvo 10 % más y el voto válido 10 % menos respecto a las elecciones judiciales previas de 2011. Su capacidad de movilización en las calles fue protagónica en las grandes concentraciones del 21 de febrero de 2017 y en el paro cívico movilizado de 2018 y 2019, así como en la conmemoración de la democracia el 10 de octubre de 2017 y 2018. La movilización ciudadana logró, asimismo, la derogación del Código Penal después de siete semanas de arduas movilizaciones, hecho que podría considerarse un primer síntoma de ingobernabilidad, frecuente en los procesos de transición.

El resultado de las últimas dos elecciones, de la movilización ciudadana y de las recientes "primarias" ha convertido al MAS en una "nueva minoría" política y electoral. Sin embargo, siguiendo su naturaleza, esto lo lleva a actuar cada vez más como un grupo de choque que como un mo-

<sup>23</sup> Es bueno recordar la opinión de los padres fundadores de la República. Simón Bolívar decía en su célebre discurso ante el congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819: "La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente" (2003: 3).

vimiento nacional democrático. Este descrédito interno va acompañado por un notorio y progresivo aislamiento internacional. El alineamiento del gobierno de Evo Morales con los regímenes de Nicolás Maduro, Teodoro Obiang, Vladímir Putin, Bashar al-Ásad, Miguel Díaz-Canel y Daniel Ortega, junto a la suscripción de convenios militares con Bielorrusia e Irán, lo muestran ante la comunidad internacional como parte del grupo de países que desafía sistemáticamente los principios y valores de la democracia y de los derechos humanos. Al asumir Bolivia la presidencia *pro tempore* de UNASUR en abril de 2018, seis países decidieron suspender su participación en ese organismo creado al calor del "giro a la izquierda" experimentado en la región. El respaldo incondicional a la dictadura de Maduro en medio de la crisis terminal de ese gobierno, ha soldado el destino de Morales al del régimen bolivariano.

El inicio de una acción legal en la СІДН por los crímenes cometidos en el Hotel Las Américas y la opinión desfavorable de la Comisión de Venecia sobre el derecho a la reelección indefinida, son otros síntomas del cambio en el contexto internacional que fue muy favorable a Evo Morales durante sus primeros dos periodos de gobierno. La caída del "socialismo del siglo xxı" y el cambio de orientación ideológica que se observa en todos los países vecinos de Bolivia –particularmente en Brasil y Argentina– y en los otros del continente que apoyan la transición democrática en Venezuela, ahondan ese aislamiento internacional que tiene efectos en la opinión pública boliviana y en sus preferencias electorales.

La insistencia en la reelección de Evo Morales está generando un clima de confrontación social y de incertidumbre política que podría derivar en una crisis ampliada antes de las próximas elecciones. La apuesta del MAS está planteada en unos términos que generan la siguiente disyuntiva: en 2019 habrán elecciones democráticas solo si Morales no es candidato o, lo que es lo mismo, no habrán elecciones democráticas y transparentes si el MAS insiste en la reelección de Morales. En las filas del partido de gobierno no se excluye la convocatoria a una Asamblea constituyente, como hizo Maduro en Venezuela, para intentar darle una salida legitimada por el voto a una decisión manifiestamente inconstitucional. Y en las filas de las distintas oposiciones democráticas, la precariedad institucional es manifiesta: ninguno de los partidos existentes es propiamente "nacional" por su alcance territorial, uno de ellos es una gerencia política más que un partido y varios se reducen a franquicias de personerías jurídicas residuales. Esta degradación del sistema político gravitará en el proceso de transición.

Si todos estos factores políticos no fuesen suficientes, el deterioro de algunos indicadores económicos, como el déficit fiscal de 8 %, el crecimiento exponencial del endeudamiento externo, la sobrevaluación de la moneda boliviana que torna poco competitivas a las exportaciones, fomenta el contrabando y lleva el déficit comercial a records históricos, la disminución del presupuesto de las gobernaciones y municipios y el incremento de los costos laborales e impositivos para los productores formales, configuran un escenario económico muy distinto al de los años de bonanza de los que disfrutó el gobierno del MAS durante más de una década.

La transición boliviana está indisociablemente articulada a la declinación o debacle de los regímenes nacional-populistas que se instalaron en diversos países de la región y que tendrán que afrontar una democratización de contornos todavía difusos. Como sucedió a fines de los años 70 y durante los 80 del siglo pasado, el Gobierno norteamericano promueve hoy una enérgica aunque desordenada –y hasta paradojal– presión para conseguir el cambio político en los países que conformaron el bloque de la Alba o que fueron parte del nacional-populismo que se instaló en la región. Esta iniciativa multilateral fue encabezada por la OEA –particularmente por su Secretario General– y luego por el "Grupo de Lima" conformado en agosto de 2017 por 12 países americanos (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú a los que se unieron luego Guyana y Santa Lucía), y que tiene el aval de la OEA, los EEUU y la Unión Europea.

Si Argentina, Ecuador y Brasil optaron por la sucesión constitucional, Venezuela, Nicaragua y Bolivia parecen haber apostado por salidas disruptivas debido a la deriva autoritaria e inconstitucional de las autocracias que reinan en esos tres países. Y dado que los tres están inspirados en el modelo castrista, es probable que la transición regional comprometa esta vez también al régimen cubano que mantiene desde hace 60 años una de las dictaduras más prolongadas del mundo. El desenlace de la crisis venezolana podría desencadenar un proceso regional de mayor alcance, arrastrando a los pocos países que decidieron apoyar incondicionalmente a Maduro.<sup>24</sup>

24 Como reveló la periodista Amanda Mars a propósito de la crisis venezolana: "La arremetida contra Maduro trae consigo una carga de mucha más profundidad de la que parece a simple vista. Acuñando una expresión que recuerda a aquel 'eje del mal' de la Administración de George W. Bush (lo formaban Irak, Irán y Corea del Norte), el consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, habló el pasado noviembre de una 'troika de la tiranía' en América Latina. 'Esta troika de la tiranía, este triángulo de terror que va de La Habana, a Caracas y Managua, es la causa de un sufrimiento humano inmenso, el motivo de una gran inestabilidad regional y la génesis de una cuna terrible de comunismo, dijo.

# Hacia un Estado social y democrático de derecho

Los procesos de transición tendrán diversos ritmos, duraciones y alcances en cada país, dependiendo de las condiciones internas de gobernabilidad política y social, de la consistencia de los acuerdos entre los actores estratégicos emergentes, así como de la herencia económica que los regímenes nacional—populistas dejen a sus sucesores.

En contraposición a las principales características de estos regímenes, la agenda de la transición democrática incluirá reformas imprescindibles para la edificación de un Estado social y democrático de derecho.

En efecto, el nacional-populismo autoritario eliminó la independencia de poderes; concentró el uso de los recursos públicos y el poder político bajo un solo mando; derrochó prebendalmente los ingresos provenientes del ciclo de precios elevados de las materias primas; desarticuló el sistema de mediación partidaria y lo sustituyó por diversas formas de corporativismo y redes clientelares; multiplicó el número de funcionarios públicos y burocratizó la administración estatal en beneficio del partido de gobierno; eliminó los avances en la institucionalización fomentando una gestión discrecional, sin controles independientes y con elevados grados de corrupción; y profundizó el patrón de desarrollo primario exportador afectando severamente los equilibrios ambientales. Los regímenes democráticos que los sustituyan tendrán que restablecer la independencia de poderes, devolviéndoles sus atribuciones constitucionales; desconcentrar los recursos públicos y transferir mayores competencias a favor de los gobiernos subnacionales y de los municipios; diversificar la base productiva, prescindiendo progresivamente de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables; reformar el sistema de representación para crear sistemas políticos más transparentes, institucionalizados y competitivos, trasladando la representación corporativa a nuevos órganos estatales como el Consejo Económico Social, que no interfieran con la composición de

Estados Unidos, continuó, desea ver 'caer cada punta de ese triángulo. La troika se desmoronará. Julio Borges, expresidente de la Asamblea Nacional venezolana, también cree que la ola contra Maduro traspasa Venezuela. De hecho, él añade Bolivia. 'Es un efecto dominó, porque Venezuela hasta ahora había sido el factor que alimentaba a tres economías totalmente quebradas y era el respirador artificial de Cuba y Nicaragua. Y antes lo había sido de otros Gobiernos. La propia crisis del Ejecutivo de Maduro, del cubano, hace que ni siquiera dé para sobrevivir más allá de El Caribe o de Centroamérica, y los únicos que les quedan son esos enclaves: Cuba, Nicaragua, y colateralmente Bolivia'' (El País, 3 de febrero de 2019).

los parlamentos ni del poder Ejecutivo; encarar una reforma administrativa del Estado para crear la institucionalidad necesaria destinada a desburocratizar los servicios públicos, incorporar las innovaciones tecnológicas en la gestión para promover la participación y fiscalización de la ciudadanía y acabar con el clientelismo de viejo y nuevo cuño; apostar por un patrón de desarrollo que respete los límites biofísicos de los ecosistemas, sustituyendo los combustibles fósiles por energías limpias, buscando opciones productivas y de consumo que no vulneren los derechos de la naturaleza;<sup>25</sup> y modernizar el aparato productivo promoviendo a las empresas privadas y las cooperativas en lugar del fallido esquema de capitalismo de Estado que ha dado lugar en casi todas las experiencias a la creación de camarillas parasitarias en torno a las empresas públicas.

La mayoría de estas instituciones y orientaciones de la gestión pública corresponden al modelo estatal y de sociedad que se conoce como Estado social y democrático de derecho que suele ir acompañado de una economía de mercado. Para comprender mejor las características de este tipo de Estado que solo existió embrionariamente en casi todos los países que, por esa misma omisión, fueron presas fáciles del nacional-populismo, nos detendremos en precisar mejor sus contenidos.

La primera distinción que conviene hacer es entre los Estados democráticos y los que no lo son en absoluto, entre ellos particularmente los regímenes que llamamos autocráticos.

> La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. Esto es aplicable, en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba; la autocracia organiza al Estado de arriba abajo. En la democracia rige el

<sup>25</sup> George Gray Molina recuerda que "Bolivia ha cambiado varias veces de modelo, pero nunca ha intentado transformar su patrón de desarrollo. Entre 1900 y 1920, bajo el signo del liberalismo, el patrón de desarrollo se hizo 'estaño-dependiente', como antes había girado en torno de la plata, la goma o la castaña. En 1937, la nacionalización de la Standard Oil y la creación de YPFB movieron el péndulo hacia la nacionalización, pero no alteraron el patrón extractivo. La segunda parte llegó en 1952, con la nacionalización del sector estannífero y el nacimiento de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). En los 60, el péndulo volvió a inclinarse hacia el liberalismo, con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos, hasta la nacionalización de la Gulf Oil, en octubre de 1969, que se extendió en los setenta con un periodo de capitalismo de Estado bajo tutela de la dictadura militar. Entre 1985 y 2005 se abrió una ventana de oportunidad perdida para diversificar la economía y multiplicar los actores que intervienen en los sectores competitivos. El nacimiento del 'patrón gas' a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 2005 generó un nuevo cambio de modelo, pero siempre sobre el mismo patrón de desarrollo extractivo" (2007: 209).

principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía procede del dominador: el jefe del Estado reúne en sí todo el poder del Estado (Heller, 2012: 313).

Es inherente a la organización democrática del Estado de derecho, la limitación del poder político mediante preceptos constitucionales, lo que no sucede en absoluto en las autocracias.

El autócrata reparte ampliamente su poder con su burocracia y con grupos de poder, pero, en primer término, con la clase privilegiada y con la camarilla del partido dictatorial que constituye la base sustentadora de su poder. No se puede evidentemente negar que el principio de localización de la soberanía del dominador representa una concentración del poder estatal en las manos del autócrata que es completamente desconocida en la democracia y el Estado de derecho (*ibid.*: 316).

La noción moderna de democracia es indisociable de la noción de Estado de derecho. Ha sido frecuente que los regímenes autocráticos se califiquen a sí mismos como democracias populares, o que propongan distintas variaciones de democracias: directas, participativas, interculturales, comunitarias, en movimiento, etc., que coexistirían unas al lado de otras y hasta dentro de otras o que serían intercambiables de acuerdo a las circunstancias. En efecto, como suele repetirse, la democracia puede ser muchas cosas, pero no puede ser *cualquier* cosa.

Siempre que uno habla de democracia, surgen argumentos relativizadores. Las relativizaciones son tantas que, al final, cualquier cosa puede ser democrática y, a la vez, no serlo. Para que nadie se equivoque, aquí se entiende por democracia un orden político que consagra la absoluta independencia de poderes, cuyos representantes ejecutivos y parlamentarios son elegidos en elecciones libres y secretas, de acuerdo con la pluralidad de opiniones organizadas en diversos partidos políticos. Dicho orden está garantizado por una Constitución en donde se encuentran articulados los principios consagrados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Mires, 2007: 155).

Esta referencia a los derechos humanos es la que permite articular la democracia con el tipo de Estado que garantiza su cumplimiento, que es justamente el Estado de derecho: de nada sirve tener muchos derechos reconocidos en la Constitución si no existen las instituciones –y los recursos– que garanticen su ejercicio pleno.

Jorge Lazarte ha resumido la doctrina internacionalmente aceptada sobre Estado de derecho y democracia en los siguientes términos: Estado de derecho, en sus implicaciones profundas, quiere decir una forma distinta de relacionamiento del Estado con la sociedad y de esta con aquel, en forma de deberes y obligaciones mutuas. Es un pacto entre Estado y sociedad. El Estado garantiza los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad, cuya autonomía respeta, y los ciudadanos a su vez reconocen la autoridad del Estado, al que fiscalizan en sus acciones mediante mecanismos adecuados. Esto es, el Estado de derecho para subsistir necesita funcionalmente de una sociedad que le sea compatible y sintonizable; de una sociedad ordenada, de iguales, segura de sí misma, pacífica y sin violencia; abierta, innovadora, diversa, intercultural y transcultural por los valores comunes que la cohesionan; y apta para responder a los desafíos de su propia historia y a los que provienen del mundo moderno. Una sociedad civil activa y autónoma, conformada por ciudadanos portadores de una nueva cultura política democrática de derechos y deberes, con alta capacidad de diálogo, razonabilidad, interlocución e intercomprensión; respetuosa de la dignidad de las personas y de las instituciones, y con un depurado sentido de equidad, de justicia social, de responsabilidad colectiva y solidaria. Una sociedad que mire hacia adelante y no hacia atrás; que no está dada sino que es el resultado de su propia acción; que tiene capacidad de producción más que de reproducción; de innovación y tecnología y no de repetición; una sociedad de acción y no de reacción (2015: 47).

Por todo ello, afirma Lazarte, el Estado de derecho es mucho más que el "principio de legalidad" o el "due process of law"; es más bien la supremacía del "principio constitucional" sobre el "principio de legalidad", razón por la cual puede ser denominado también "Estado constitucional" comprometido con la justicia social, que al reconocer y positivizar los derechos fundamentales, no solo ha marcado los límites exigibles al poder sino lo que le es decidible en términos de fines y contenidos de políticas públicas. Es decir, la relación entre democracia—derechos fundamentales—Estado de derecho es toda una concepción del poder y de la sociedad que corresponde a los valores implicados en la idea de la dignidad humana. O, dicho de otra manera, es una nueva cultura política basada en los derechos fundamentales, y estos derechos son "formas" de relacionamiento social (*ibid.*).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> En círculos ilustrados de orientación antiliberal, se argumenta que el Estado de derecho está bien para los países escandinavos, pero que en países post coloniales como Bolivia, funcionaría como un cuerpo extraño, un implante destinado a fracasar. Lo mismo pudo haberse dicho del "implante" del Pumakatari y del Teleférico en la ciudad de La Paz, cuyas normas de funcionamiento, plataforma tecnológica, condiciones de seguridad y de higiene no guardan relación con el resto de los servicios de transporte público y que, no obstante, han sido rápida y entusiastamente adoptados por la población. En el Estado de derecho, el conjunto de las instituciones y los servicios públicos funcionan de manera

Hay una rica elaboración teórica en América Latina sobre la relación entre los derechos ciudadanos, la democracia, el Estado de derecho y el orden republicano. Muchas de las características que debía tener un Estado democrático ya eran ampliamente conocidas durante la transición democrática de los años 70 y 80 del pasado siglo. Conservan su valor normativo y orientan, 30 años después, el rumbo de las reformas pendientes.

Norbert Lechner y Guillermo O'Donnell aportaron valiosas precisiones conceptuales que, como suele ocurrir, no fueron suficientemente asimiladas por los decisores públicos en su momento y que entran en conflicto con las inercias de la cultura política tradicional. Conviene tenerlas presentes en esta nueva etapa de democratización, sin desconocer los cambios en las circunstancias geopolíticas y los avances de la investigación sociopolítica.

Al hablar de Estado democrático destacamos la dimensión política del Estado en tanto comunidad de ciudadanos.<sup>27</sup> Desvanecidos los principios constitutivos externos –legitimidad divina, tradición consagrada–, es por medio del Estado como instancia general que la sociedad –dividida– se reconoce a sí misma en tanto orden colectivo y que los individuos se reconocen recíprocamente como pertenecientes a una misma comunidad.

El Estado no es neutral; como síntesis de la sociedad representa, garantiza y reproduce las pautas de convivencia social. En consecuencia, las formas de constitución y de ejercicio de la ciudadanía han de ser tomados como elementos constitutivos del Estado, lo que marca no solo la diferencia con el Estado autoritario, sino que también establece un referente crítico para evaluar hoy en día el Estado en nuestros países. Cuando en vastos territorios de la región no existe ni igualdad ante la ley ni un acceso equitativo a la justicia, no existe un aparato estatal razonablemente eficiente y los servicios públicos se encuentran *feudalizados* en beneficio de élites locales, o sea, cuando amplios sectores no están en condiciones de ejercer sus derechos de ciudadanía, el carácter democrático del Estado se encuentra en entredicho (O'Donnell, 1994: 161).<sup>28</sup>

más eficiente, beneficiando particularmente a los sectores sociales más vulnerables. No hay motivo para creer que esos sectores no preferirían ese tipo de Estado al que los convierte en clientelas o súbditos de las redes de mediación corporativa en el Estado actual. 27 La principal opción al MAS en Bolivia para las elecciones de 2019 adoptó justamente el nombre de Comunidad Ciudadana, como portadora de los ideales y el programa del Estado democrático.

<sup>28</sup> Es preciso tener en cuenta los límites de los llamados a "democratizar el Estado" en atención a que "el Estado no es de por sí democrático, puesto que su función principal radica en defender la unidad y la fuerza de la sociedad nacional de cara a los Estados

Estas circunstancias políticas no pueden ser ajenas a las transformaciones de la gestión estatal debidas a las innovaciones tecnológicas, la globalización económica que altera los roles tradicionales del Estado-nación, la desorganización del sistema multilateral, la transición energética, los cambios culturales y los nuevos desafíos ambientales. Este acelerado cambio en el contexto global actualiza las advertencias de John Holloway sobre la falacia de considerar al mundo como una agregación de Estados o capitalismos nacionales: "Cada Estado nacional es un momento de la sociedad global, una fragmentación territorial de una sociedad que se extiende por todo el mundo" (Holloway, 1992: 16). Los cambios en las relaciones entre el capital y los Estados nacionales son cada vez más evidentes y deben incluirse en el programa de las reformas de mercado y de Estado.

En Bolivia se introdujo por primera vez la definición de Estado social y democrático de derecho en la reforma constitucional de 2004. El Art. 1 de la CPE definía a Bolivia como una República unitaria "independiente, soberana, multiétnica y pluricultural" que adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa. Asimismo, definía que Bolivia es "un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia". Ese era el remate constitucional de algunas de las reformas institucionales introducidas a partir de 1985, pero con mayor convicción y alcance a partir de 1993. A propósito de ello, Henry Oporto recuerda que:

El concepto de Estado de derecho hace referencia a la presencia de un Estado que se desenvuelve y enmarca en normas jurídicas. En ese sentido, el Estado de derecho es producto de un variado conjunto de arreglos institucionales que se dan a lo largo de un proceso histórico. En el caso boliviano, aunque los fundamentos filosóficos y jurídicos del Estado de derecho ya estaban contemplados en el modelo republicano y representativo de gobierno que el país adoptó desde el momento de su fundación, lo cierto es que sólo recién en la etapa final del siglo XX, se dieron las condiciones necesarias para que la organización política de la sociedad se desenvuelva con sujeción a la ley y el derecho, tal como sólo se vio en pocos y limitados períodos de la historia nacional y aún así de modo parcial (Oporto, 2009: 50).

La definición constitucional del Estado de derecho tuvo en Bolivia una corta vida. El MAS la suprimió en la redacción de la nueva Constitución aprobada en 2009, con el argumento de que era parte de la concepción jurídica occidental, liberal y republicana que se propuso superar.

extranjeros y a los cambios históricos de largo alcance" (Touraine, 2015: 69).

Sin embargo, el Estado de derecho no solo guarda relación con el sistema jurídico sino con el desarrollo y con la democracia, como advirtió Henry Oporto, siguiendo el republicanismo cívico de Joan Prats:

[...] el Estado de derecho está comprendido dentro de la noción de desarrollo, por el hecho de que este último es un proceso de varias dimensiones (económica, social, política y jurídica), todas ellas indispensables e interdependientes para construir la libertad y mejorar la condición humana. En este sentido, el Estado de derecho es tanto un fin como un medio para lograr el desarrollo. Una acción estatal ajustada a la ley es la mejor garantía para la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. A su vez, la seguridad jurídica facilita la interacción económica, reduce los costos de las transacciones y ayuda a generar riqueza.

Por otro lado, se sabe que la calidad de un Estado de derecho está condicionada por los niveles de desarrollo. Desde ya, un crecimiento económico débil, con bajos niveles educativos, pobreza extendida, fuerte inestabilidad social y alta polarización política son, en principio, circunstancias que dificultan anclar la legalidad y la institucionalidad democrática. Sin embargo, y en contrapartida, un país con seguridad jurídica, respeto a la ley e instituciones creíbles, tendrá más posibilidades de atraer inversiones, generar oportunidades de negocios, educar a su gente, usar eficiente y transparentemente sus recursos, distribuir con equidad la riqueza social. De ahí por qué el reto del Estado de derecho es inseparable del reto del desarrollo nacional (*ibid.*).

Con estas orientaciones programáticas y ante la evidencia de las limitaciones del régimen autocrático, es necesario postular la necesidad de la transición del Estado plurinacional hacia un Estado social y democrático de derecho. Esta es una oportunidad para retomar las asignaturas pendientes de las dos reformas estatales previas –que resultaron incompletas, desviadas o fallidas– y añadir los desafíos del nuevo contexto geopolítico, económico, tecnológico y ambiental.

Diversas organizaciones ciudadanas y partidarias están abocadas a la elaboración de un programa para la transición democrática. La Agenda del 21F, que un grupo de 180 personas –entre los que se incluye el autor de estas notas– dio a conocer a mediados de 2016 como una *propuesta ciudadana para la transición democrática*, incluye reformas de Estado y políticas públicas "que garanticen los derechos de las personas, de los pueblos y de la naturaleza" (vv. AA., 2016).

La Agenda del 21F recordaba que así como Bolivia tuvo en el pasado reciente dos agendas de reforma, la de Octubre y la Autonómica, la tran-

sición actual demanda "una nueva agenda que debe ofrecerle al país los lineamientos programáticos para el paso del Estado corporativo y autocrático actual hacia un Estado social y democrático de derecho".

En opinión de los 180 firmantes de la Agenda, el requisito para el ingreso a un proceso formal de transición es que el Gobierno respete los resultados del referéndum del 21F y transmita el poder en 2020 a un gobierno democráticamente elegido. La transición, en su propuesta, no debe limitarse al campo político.

La Agenda del 21F no se limita a un cambio de gobierno, sino que exige un cambio de régimen. Frente al despilfarro prebendal, la corrupción, el patriarcalismo, la ineptitud, el autoritarismo y la impostura que caracterizaron al "proceso de cambio", la ciudadanía democrática demanda un "cambio de proceso" para la transición política, económica, social y ambiental. (*ibid.*)

El documento sostenía que era previsible que a la caída del MAS sobrevenga un periodo de reflujo y desagregación del bloque social que lo llevó al poder y de descrédito de sus opciones ideológicas. Por ello:

[...] la agenda de transición debe promover los acuerdos necesarios para democratizar al Estado y la sociedad y redefinir la relación de ambos con la naturaleza. Expresa una aspiración que retoma y actualiza el legado de las luchas populares por la libertad y la igualdad y le ofrece al país una vía para afrontar los desafíos del siglo xxI en un nuevo contexto ambiental y civilizatoria. (ibid.)

La propuesta vincula las reformas políticas e institucionales con la nueva generación de derechos que incluye los de la naturaleza:

A diferencia de la Agenda Patriótica 2025 [del gobierno del MAS] que ofrece más extractivismo, más endeudamiento y mayor concentración del poder, la Agenda del 21F está inspirada en la convicción de que el bien común no puede ser la agregación de intereses particulares y que el buen gobierno solo puede ser resultado de la vigencia plena del Estado democrático de derecho. Pero a estos principios básicos hay que añadir la dimensión ambiental: el impacto de las acciones humanas en el entorno natural nos obliga a incluir en la noción de bien común a todas las formas de vida que comparten el planeta: no podemos promover un tipo de "desarrollo" que destruya la base de sustentación de la vida. Por estas razones, el nuevo Estado habrá de incluir en su diseño y funcionamiento los "derechos" de la naturaleza, y no solo el amplio catálogo de derechos humanos reconocidos por la Constitución.

La transición democrática está orientada a redefinir la relación entre Estado y sociedad para generar un nuevo contrato social de carácter democrático. Para ello, será necesaria una reforma del Estado y una redefinición de las políticas públicas. Transcribimos las propuestas de la Agenda del 21F que conciernen a la reforma del Estado:

# Estado social y democrático de derecho

- a. En sustitución del actual Estado corporativo, Bolivia requiere la instauración de un Estado social y democrático de derecho, que solo tuvo de manera embrionaria en el pasado y que hoy aparece como una necesidad para garantizar los derechos de las personas, de los pueblos y de la naturaleza. De nada sirve proclamar derechos individuales o colectivos si no existen las instituciones que puedan garantizar su cumplimiento. Este modelo de Estado no solo establece el principio republicano de la igualdad de todos frente a la ley, sino la sujeción y limitación de los poderes públicos al Derecho.
- b. Solo un régimen constitucional puede asegurar la independencia de poderes; la prevalencia del bien común sobre los intereses de clase, de gremio, de etnia o de región; y la separación de las funciones técnicas de la administración pública, de las funciones propias de los ámbitos de representación democrática. Los interinatos en las principales instituciones y empresas del Estado son incompatibles con un régimen constitucional.
- c. El Estado social de derecho se propone además la generación y redistribución de la riqueza y la provisión de los servicios y oportunidades para los sectores más vulnerables de la sociedad –en particular para los jóvenes, las mujeres y los grupos indígenas– regulando el mercado y planificando la economía con el objetivo de reducir no solo la pobreza sino también la desigualdad y la informalidad.
- d. A los derechos individuales y colectivos se debe añadir ahora una nueva generación de "derechos de la naturaleza" que eviten que tanto el Estado como la sociedad vulneren la base de sustentación de la vida. A la Defensoría del Pueblo habrá que añadir una Defensoría de la Naturaleza que garantice el cumplimiento de la normativa ambiental.

#### 1. Gobierno de ciudadanos

- a. La Agenda del 21F reclama la participación ciudadana en el sistema de conformación de los poderes públicos monopolizado actualmente por corporaciones sociales o partidarias que no permiten la saludable renovación e institucionalización democrática.
- b. La mejor conducción de un Estado social y democrático de derecho es un Gobierno de ciudadanos que asuma la representación del conjunto de la sociedad y no la de los intereses particulares de grupos sociales, étnicos o regionales. Ni partidocracia, ni "gobierno de los movimientos sociales": el gobierno venidero deberá representar la condición ciudadana, fundamento de la igualdad, la libertad y del sentido de pertenencia a la comunidad nacional boliviana.
- c. La transición política debe ir acompañada de una transición hacia una matriz de garantía de derechos y cumplimiento de deberes. En un contexto de democratización generalizada es necesario confiar en la construcción de la igualdad de derechos y la diferencia de identidades. La igualdad en la diferencia constituye nuestro patrimonio cultural más importante.

## 2. Sistema de justicia independiente

- a. Para la conformación de un sistema judicial independiente se requieren autoridades seleccionadas por sus méritos profesionales y no por cuoteo partidario, como en el pasado, o por cuoteo sindical, como ocurrió bajo el gobierno actual.
- b. Es imprescindible un acuerdo nacional para una reforma integral de la justicia, su fortalecimiento institucional y su desconcentración. En un Estado autonómico, la administración de justicia debe ser una corresponsabilidad de los gobiernos departamentales y municipales, a fin de aligerar la carga burocrática que hoy deriva en extorsión o impunidad.
- c. Solo una justicia independiente e idónea podrá administrar los juicios de responsabilidades ante la violación de los derechos humanos, la corrupción ampliada y el despilfarro de los recursos fiscales en los que incurrieron o incurran los gobernantes.

## Desconcentración para la vigencia plena de las autonomías

- a. La actual Constitución y la Ley de Autonomías han reforzado el centralismo, en contra de la demanda de autonomía por la que se pronunciaron masivamente cuatro departamentos. En lugar de un Estado "con" autonomías (inexistentes o recortadas) demandamos un Estado autonómico que transfiera competencias y recursos reales a los gobiernos departamentales y municipales.
- b. Como reconocimiento de la diversidad cultural e institucional, deben fortalecerse los mecanismos de consulta previa y autogobierno de las autonomías indígenas.
- c. Es imprescindible el pacto fiscal que redistribuya la riqueza nacional, abrogando los derechos preconstituidos al calor de las presiones regionales. La actual extorsión impositiva a un reducido número de contribuyentes debe ser sustituida por la universalización del pago de impuestos, de acuerdo a las posibilidades reales de cada sector social y económico, para que el tesoro nacional dependa cada vez menos de la renta de los recursos naturales y más del propio esfuerzo de los ciudadanos.

La transición hacia un nuevo ciclo estatal requerirá adicionalmente la apertura de un nuevo proceso constituyente. La nueva CPE debería ser la expresión de un pacto social, fiscal y territorial, tarea que el MAS no pudo (ni quiso) concertar en la Asamblea Constituyente anterior. Existen propuestas de reforma constitucional avanzadas que expresan la vinculación indisociable de la democracia con el Estado de derecho. El Estado de derecho no es una añoranza, es una asignatura pendiente en el largo proceso de democratización y modernización del Estado boliviano.

Una idea central de esta reforma es que el Estado no tiene por qué contener a la sociedad ni representarla mediante cuotas de poder corporativo. La separación institucional de Estado y sociedad, y de Estado y gobierno, es un requisito para asegurar la prevalencia del bien común por encima de los intereses particulares. La titularidad social del nuevo Estado debe ser ciudadana, no corporativa o de clase. Las organizaciones de tipo corporativo, que son constitutivas de la formación social boliviana, deben encontrar el ámbito de representación democrática en un Consejo Económico Social y no mediante cuoteo en las instituciones públicas. Este Consejo podría resolver uno de los principales "embrollos" de la sociedad boliviana que es el de la confrontación de intereses particulares sin mayor capacidad de agregación y concertación institucional en torno al bien común.

El Estado democrático al que apuntan las transformaciones propuestas tiene a los derechos de los ciudadanos como su razón de ser. Como ha sintetizado Guillermo O'Donnell:

[...] se trata de un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y donde las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado –los ciudadanos políticos– implicado por la existencia de aquel régimen. Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface esos aspectos e impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías (civil, social y cultural, además de la política ya establecida por aquel régimen) implicadas por una democracia más plena, va dejando de ser un Estado que solo alberga un régimen democrático pero que puede conservar numerosos bolsones autoritarios. Tiende entonces a convertirse, en la medida que va impulsando y garantizando otras ciudadanías, en un Estado realmente consonante con la democracia, un Estado de y para ella o, más simplemente, un Estado democrático. Este es un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social v cultural de sus habitantes (O'Donnell, 2008: 11).

Por todas estas razones, la disputa por la "titularidad social" del Estado (quiénes ejercen el poder y sobre quiénes lo ejercen) que parece haber dominado el debate oficial sobre las relaciones entre Estado y sociedad, debe abrirse a una consideración más transparente sobre los fines (para qué se ejerce el poder) y los medios (cómo se lo ejerce) que no han merecido una atención suficiente. De nada sirvió que el "bloque plebeyo-indígena" llegara al poder para hacer más de lo mismo: la reproducción del Estado patrimonial, colonialista, centralizado y depredador que tuvimos tradicionalmente. No basta cambiar a los que hoy ejercen el poder despóticamente si ese cambio no va precedido de una transformación en los fines y medios de la gestión pública, que es a lo que apunta la transformación estatal que demanda la mayor parte de los ciudadanos.

La edificación de un Estado social y democrático de derecho es un largo proceso de construcción institucional que requiere una sólida formulación programática y una voluntad de concertación política y social, solo embrionariamente presentes al inicio del proceso de transición que la sociedad boliviana ha comenzado a transitar.

## **Bibliografía**

Arditi, Benjamín (ed.)

2000 *El reverso de la diferencia. Identidad y política.* Caracas: Nueva Sociedad.

Arendt, Hannah

1973 Crisis de la república. Madrid: Taurus.

Barreda, Mikel; Andrea Costafreda

2003 "Crisis política y oportunidad democrática: gobernanza política en Bolivia". Joan Prats *et al. El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Institut Internacional de Governabilitat IIG / Plural editores.

Banco Interamericano de Desarrollo (bid)

1993 Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, Washington, D.C.: BID / PNUD.

Bolívar, Simón

2003 [1819] *Discurso de Angostura*. [Versión en línea de Biblioteca Virtual Universal.] Recuperado de: https://bit.ly/2OgIDbw

Chernichero, Carlos Alberto

2007 "Luis Jiménez de Asúa, discurso del 27 de agosto de 1931". El Estado Integral en la constitución de la il República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales. Cádiz: Universidad de Cádiz.

Fernández de la Mora, Gonzalo

1998 "Organicismo en la II República". *Razón española: Revista bimestral de pensamiento*, núm. 92: 303-309.

Fernández Riquelme, Sergio

2011 "El estado corporativo en Austria [1875–1938]. Orden social, control económico y representación política profesional". Málaga: *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, núm. 3: 48-57.

Fleury, Sonia

2001 "Reforma del Estado". *Revista de Administração Pública*, vol. 35, núm. 5: 7-48.

## García Linera, Álvaro

2010a "Del Estado aparente al Estado integral". *Miradas. Nuevo texto constitucional.* La Paz: UMSA / Vicepresidencia del Estado / IDEA.

2010b"El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación" [1999]. *Revista Casa de las Américas*, vol. 50, núms. 259-260: 90-110.

#### Gordillo, José M.

2008 "¿(Des)colonización o (re)colonización del Estado boliviano" *Pulso* núm. 436.

#### Hélio Jaguaribe

1950 "Política ideológica e política de clientela". *Jornal do Comércio* 14/5. Rio de Janeiro

#### Heller, Norman

2012 [1942] Teoría del Estado. Ciudad de México: FCE.

#### Holloway, John

1992 "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional". *Perfiles latinoamericanos*, revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, vol. 1, núm. 1.

## Lazarte, Jorge

- 2005 Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro, La Paz: FES / Plural editores.
- 2010 Nuevos códigos de poder en Bolivia. La Paz: Plural editores.
- 2015 Reforma del "experimento" constitucional en Bolivia. Claves de un nuevo modelo estatal y societal de derecho. La Paz: Plural editores.

#### Lechner, Norbert

1995 "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". Perfiles latinoamericanos: revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, vol. 4, núm. 7: 149-178.

## Lora, Eduardo

2007 "La reforma del Estado en América Latina, una revolución silenciosa". *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington D. C.: BID.

#### Mars, Amanda

2019 "Así se lanzó Trump al derribo de Maduro". *El País*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2DQUISI

#### Mayorga, Fernando

- 2007 "Acerca del Estado plurinacional". *Contrapuntos al debate constitu- yente*. Instituto PRISMA / Plural editores.
- 2008 "El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia". *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Discussion Paper 5. Kyoto: Center for Integrated Areas / CIAS / Universidad de Kyoto.
- 2018 "Balance y escenarios del Estado plurinacional". *Alice en Bolivia. Estado plurinacional y democracias*. La Paz: FES.

#### Mesa, Carlos D.

2017 "1982–2003: La construcción de un nuevo imaginario nacional (contra los tópicos y los lugares comunes sobre la democracia boliviana)". Nelson González (ed.). *Bolivia en el siglo xxi*. La Paz: Plural editores.

#### Mires, Fernando

- 2007 "Estado y política. La lucha por la democracia en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, núm. 210.
- 2010 *Nueva Crónica y buen gobierno*. Revista quincenal del Instituto Prisma y Plural, Nº 58, La Paz, marzo de 2010.

#### Movimiento Sin Miedo

2013 http://204.11.233.100/nacional/MSM-propone-Republica-Plurinacional-programa\_0\_1960603982.html

## O'Donnell, Guillermo

- 1994 "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems". En: Smith, Acuña y Gamarra. *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. Miami: North South Center.
- 2008 "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 42: 1-14.

#### Oporto, Henry

2009 *El cielo por asalto. Cinco ensayos breves sobre política boliviana.* La Paz: Plural editores.

#### Ortiz, Oscar

2017 Crónica de una traición. Investigación del Fondo Indígena. La Paz: Plural editores.

#### Página Siete

2018 https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/12/22/el-vice-quie-re-primarias-para-mostrar-musculatura-politica-203955.html

#### Prats, Joan

- 2003 "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo". Joan Prats *et al. El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya IIG / Plural editores.
- 2006 "El agotamiento del impulso reformista en Bolivia" [septiembre de 2003], en: *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico.* La Paz: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya IIG / Plural editores.

#### Quiroga T., José Antonio

- <sup>®</sup>La Constitución y el proyecto de poder del MAS". Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana. La Paz: IDEA.
- 2010 "El Estado Plurinacional y el fin de la República". *Miradas, nuevo texto constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional /IDEA / UMSA.

#### Rinesi, Eduardo

2018 "Populismo, democracia, república". *A contracorriente. Materiales para una teoría renovada del populismo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

## Rivera, Silvia

2014 Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS. La Paz: Piedra Rota / Plural editores.

## Santos, Boaventura de Sousa

2010 *La refundación del Estado en América Latina*. La Paz: CESU-UMSS / Plural editores.

#### Tapia, Luis

2001 "Subsuelo político". *Pluriverso. Teoría política boliviana*, La Paz: Muela del Diablo.

2018 "Patrones de producción, reproducción, acumulación, regímenes de gobierno y de producción de sociedad", en: Salazar, Huascar y Luis Tapia (ed), *Democracias, comunidades y estado boliviano en perspectiva histórica y multicultural.* La Paz: editorial Autodeterminación.

#### Toranzo, Carlos

2006 Rostros de la democracia: una mirada mestiza, La Paz: FES / Plural editores.

#### Touraine, Alain

2015 ¿Qué es la democracia? México: FCE.

#### UNODC

2013 "El 94% de la coca de Chapare no pasa por el mercado legal", www. unodc.org/bolivia/es/press/entrevista\_erbol.html

#### VV. AA.

2016 "Agenda del 21F: un programa para la transición democrática". Recuperado de: https://bit.ly/2Va7pOC

#### Vilar, José Rafael

2017 Auge y caída del socialismo del siglo XXI. La Paz: Plural editores.

## Zavaleta Mercado, René

2013a "Notas sobre la cuestión nacional" [1981]. *Obra completa 11.* La Paz: Plural editores.

2013b "Las masas en noviembre". Obra completa 11. La Paz: Plural editores.

## Zegada, María Teresa; Jorge Komadina

2014 El espejo de la sociedad: poder y representación en Bolivia, Ensayos 1975–1984. La Paz: CERES / Plural editores.

# II. ÁREA SOCIAL



## **DERECHOS HUMANOS: AVANCES Y DESAFÍOS**

Mónica Carmen Bayá Camargo

Desde 1948, con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el marco internacional de protección de los derechos humanos ha definido, en la relación entre el Estado (Gobierno) y las personas, al primero como garante de derechos y a las segundas como titulares de tales derechos, estableciendo como obligaciones generales de los Estados el respetar (abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos), proteger (impedir que otras personas interfieran en el disfrute de los derechos) y realizar (adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos) los derechos humanos de aquellas personas que están bajo su jurisdicción.

Los sistemas internacionales de protección han seguido desarrollándose con la adopción de nuevos instrumentos y mecanismos de supervisión del cumplimiento de los tratados de derechos humanos, con los que se han fortalecido. Varios de estos mecanismos han adoptado el sistema de presentación periódica de informes por parte de los Estados. Este sistema y la presentación de informes y la colaboración con los mecanismos internacionales de derechos humanos ofrecen una oportunidad única para autoevaluar la situación sobre el terreno –entre otras cosas, mediante la recopilación y el análisis de datos– y para el examen de la legislación y las políticas.

En estos procesos, los mecanismos internacionales identifican avances y buenas prácticas así como temas de preocupación respecto a los cuales, se hacen recomendaciones que constituyen una suerte de agenda

de prioridades en las que el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional podemos confluir para trabajar de manera conjunta, aunque es el Estado el principal responsable de su cumplimiento.

La sociedad civil organizada participa activamente en estos procesos, en especial las ONG, que presentan informes alternativos que también son analizados por los mecanismos internacionales. A continuación, se abordan algunos de los principales avances y temas de preocupación que se observaron en los exámenes de Bolivia ante los mecanismos internacionales sobre derechos humanos en el periodo 2009 – 2015, y sobre los que Bolivia recibió importantes recomendaciones, las que debieran ser tomadas en cuenta al momento de definir las políticas estatales y la inversión pública.

## Acceso a la justicia

Todos los mecanismos internacionales de derechos humanos han hecho referencia en sus recomendaciones al Estado boliviano a la necesidad de adoptar medidas para que se garantice a todas las personas el acceso a la justicia. Y es que si bien los problemas de la justicia no son recientes, hoy, la crisis en la que está inmersa se ha agudizado, resultado de la corrupción, retardación de justicia, limitada cobertura, cultura autoritaria, falta de acceso a la información pública actualizada, precariedad de la carrera judicial,¹ excesivo formalismo que amplía las brechas de acceso para sectores menos favorecidos, falta de institucionalidad, selectividad, excesiva penalización y escasa formación y especialización, entre otros problemas que durante años lo han caracterizado y que requieren cambios estructurales, varios de ellos, que fueron demandados en la Cumbre de Justicia realizada el 2016.²

Entre los principales límites, se tiene el insuficiente presupuesto asignado al sector justicia, actualmente, menor al 1 %. Este presupuesto incluye al Órgano Judicial, Tribunal Constitucional Plurinacional, Ministerio Público, Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Servicio Plurinacional de Defensa de la Víctima, Escuela de Jueces del Estado y Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (OACNUDH, 2015: 11).

Otro de los problemas que enfrenta el sistema penal es la violación de los derechos de víctimas de delitos e imputados. Destaca el elevado número de causas pendientes: un 75 % de las investigaciones penales

<sup>1</sup> Este documento original fue elaborado el 2016 habiéndose complementado el 2018.

<sup>2</sup> Manifiesto de organizaciones de la sociedad civil hacia la Cumbre Nacional de Justicia.

iniciadas en 2013 quedaron pendientes de resolución en 2014. Otra problemática es la aplicación excesiva y prolongada de la detención preventiva, que, en algunos casos, se prolonga más allá de la pena máxima establecida por el delito bajo investigación. La corrupción es otro problema generalizado en el sistema judicial (ONU, 2014: 5).

En este contexto, el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, durante la gestión 2016 promovió la llamada "Cumbre nacional de justicia plural para vivir bien", que procuraba generar un proceso deliberativo nacional con participación ciudadana para estructurar las bases del nuevo sistema de justicia a partir de las demandas y aportes de la población boliviana. Entre las conclusiones de dicho encuentro, se formularon mandatos muy concretos en cuanto a formación, ingreso, capacitación y régimen disciplinario de servidores judiciales y abogados. Por ejemplo, se estableció la importancia de promover la institucionalización de la carrera judicial bajo garantías de transparencia y control ciudadano, así como la necesidad de modificar la Ley del Órgano Judicial, introduciendo el procedimiento de designación de vocales, jueces y personal de apoyo judicial y promoviendo la meritocracia y probidad. Asimismo, se resolvió fortalecer la Escuela de Jueces y la Escuela de Fiscales del Estado (Ministerio de Comunicación, 2016).

## Igualdad y no discriminación

El Comité de Derechos Humanos (ONU, 2013) ha llamado la atención a Bolivia sobre la necesidad de continuar trabajando en la lucha contra la discriminación. La Ley Nº 45 promulgada en 2010 establece los mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación. El Estado continuó desarrollando medidas para combatir el racismo y otras formas de discriminación. Las entidades públicas incluyeron en sus programas comunicacionales el principio de no discriminación y la mayoría de los medios de comunicación intensificaron sus campañas de prevención. El Ministerio de Educación emitió reglamentos que prohíben la discriminación, en los centros educativos y en numerosos lugares privados y públicos están exhibidos anuncios en los que se enumeran los principios de no discriminación (OACNUDH, 2014).

Desde el año 2013, el Viceministerio de Descolonización y la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, realizaron cuatro versiones del diplomado en Derechos Humanos para la Prevención del Racismo y la Discriminación, dirigido a servidores públicos. A la fecha se tiene un total de

122 personas tituladas. El Viceministerio de Descolonización desarrolla también el programa de formación a jóvenes estudiantes de colegio, para la constitución de las brigadas estudiantiles.

Sin embargo, hubo avances limitados en la implementación de la política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación,³ principalmente por no haber sido formalmente adoptada por el Órgano Ejecutivo. El Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, en sus comunicaciones con los 14 ministerios responsables de la implementación de 17 programas del plan de acción, constató poco conocimiento sobre este y de las responsabilidades de los ministerios para con él, así como la falta de una estrategia para la aplicación y adecuación institucional correspondiente a dicho plan. La asignación presupuestaria al Comité Nacional ha sido insuficiente para su desarrollo institucional y para la implementación del Plan de Acción (*ibid.*).

Es necesario desarrollar procesos integradores que permitan aunar esfuerzos entre todas las entidades que tiene responsabilidades en el marco de la Ley  $N^{\circ}$  045 y su reglamentación. Actualmente ,cada una realiza esfuerzos fragmentados del resto de instituciones. El año 2016, se aprobó el *Plan multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación (2016–2020)* que se espera esta vez incluya la asignación de recursos suficientes.

#### Derecho a la educación

En el Examen Periódico Universal, el 2014, se recomendó a Bolivia intensificar los programas nacionales de alfabetización y postalfabetización en las zonas periurbanas y rurales, ampliando, así, el acceso a la educación. También se planteó la necesidad de introducir la igualdad de género, la no discriminación y no violencia por razón de identidad de género y orientación sexual en los programas de estudios, en la reglamentación de las escuelas y en la formación de docentes.

Según datos del censo de 2012,<sup>4</sup> la tasa de alfabetismo total es de 94,98 %. Del 100 % de mujeres, el 92,54 % son alfabetas; mientras que, en el caso de los hombres, la cifra alcanza el 97,49 %. Puede verse una clara diferencia, pues 7,46 % de las mujeres son analfabetas y, en el caso de los hombres, solo el 2,1 %.

<sup>3</sup> Véase: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Culturas y Viceministerio de Descolonización (2012).

<sup>4</sup> Véase el informe completo del INE en: https://bit.ly/2FGbHZ8

Un nivel que queda aún postergado es el inicial, observándose que, de un total de 406.573 niños y niñas de 4 a 5 años, no asisten a preescolar 240.666. De acuerdo al informe de la OACNUDH (2015), el bono Juancito Pinto –subsidio para incentivar la permanencia escolar– fue ampliado para incluir a alumnos hasta el cuarto año de secundaria, así como a aquellos en los centros de educación especial sin límite de edad, ni grado de enseñanza.

Conforme datos del Ministerio de Educación, la tasa de abandono escolar bajó casi 50 % en el periodo 2005–2017 (Agencia Boliviana de Información, 2018). En Bolivia, la escolaridad de la población de 15 años o más pasó de 7,1 a 9,3 años en promedio en el período 1996–2016 y el alfabetismo llegó a ser casi universal. El año 2016, la tasa de asistencia de la población de 6 a 19 años a un centro educativo llegó a 90,9 % (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2018).

Una investigación del Ministerio de Educación sobre violencia, maltrato y abuso en unidades educativas informó de altos índices de violencia contra niños y niñas. El estudio revela que un 88 % de la población de los centros docentes sufrió algún tipo de violencia psicológica o física (Calle, 2013). La mayoría de las víctimas son niñas y adolescentes; ante lo que este ministerio elaboró un plan plurinacional de prevención de toda forma de violencia en el ámbito educativo (*ibid.*).

Uno de los obstáculos más relevantes es el insuficiente manejo de la perspectiva de género en las normas y programas de educación. Claramente, la Ley de Educación "Avelino Siñani–Elizardo Pérez" no promueve la equidad de género en sus principios, ejes, fines y objetivos; a pesar de que la ley señala poseer un enfoque descolonizador e intercultural, esto se traduce en la reproducción de estereotipos y un enfoque patriarcal desde el sistema educativo.

## Derechos sexuales y derechos reproductivos

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (ONU, 2015) ha realizado una serie de recomendaciones a Bolivia en relación a estos derechos, en especial respecto a la educación e información, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios y métodos anticonceptivos modernos y el acceso a servicios para el aborto legal.

Si bien el Estado ha impulsado la adopción de varios planes de salud para promover la salud sexual y reproductiva, su aplicación efectiva ha sido muy limitada en general. No se cuenta con una ley en materia de derechos sexuales y reproductivos.

Los índices de mortalidad se mantienen elevados, principalmente en el área rural. De acuerdo con UNFPA[Fondo de Población de las Naciones Unidas], otro factor que agrava el problema de la salud de la mujer es que Bolivia es el país con la segunda mayor mortalidad materna en Sudamerica. El 2011, la razón de mortalidad materna es de 160 por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que en América Latina el promedio es de 92 por cada 100.000.

Aún existe falencias en la información y métodos anticonceptivos modernos, esto limita las acciones de prevención de ITS incluyendo el VIH, así como la evitación de embarazos no planificados. La tasa de prevalencia del Virus de Papiloma Humano (VPH), que causa el cáncer cérvico uterino, es de 17,7 % por cada 100.000 mujeres, mientras que en América del Sur el promedio es del 13,2 % en mujeres de 20 a 59 años (Teranet al.: 2014).

Numerosos embarazos que ocurren a temprana edad son reflejo de un contexto familiar y social inestable, inseguro y violento. Por otra parte, muchos terminan en abortos, con el riesgo de que sean practicados por personas sin la debida formación profesional y en condiciones sanitarias inadecuadas, colocando a la adolescente en un elevado riesgo de morbilidad, infertilidad y muerte (INE, 2016a). El informe sobre el Estado de la Población Mundial 2017 del UNFPA señala que la tasa específica de fecundidad adolescente (mujeres entre 15 y 19 años) en América Latina y el Caribe es en promedio 64 nacimientos por cada 1.000 mujeres. En Bolivia, esta misma tasa alcanza 71 por cada 1.000 –según datos de la Encuesta de Demografía y Salud (EDSA)(*ibid.*)–; lo cual evidencia que, a pesar de los avances logrados en la última década, los niveles de embarazo en adolescentes en Bolivia aún se encuentran por encima del promedio regional (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2018).

#### Libertad de asociación

Con relación al derecho a la libertad de asociación, el Comité de Derechos Humanos (ONU, 2013) de Naciones Unidas ha expresado al Estado boliviano su preocupación por la Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas, de 19 de marzo de 2013, Ley N.º 351, y su reglamento a propósito de establecer la revocatoria de personalidad jurídica por incumplir políticas sectoriales o realizar actividades distintas a las de su Estatuto (arts. 7, 19 y 22), habiendo recomendado al Estado modificar esa normativa para eliminar requisitos que restrinjan de manera desproporcio-

nada la capacidad de las ONG de operar de manera libre, independiente y efectiva (Comunidad de Derechos Humanos, 2013); a la fecha aún no se ha cumplido.<sup>5</sup> Pese a una acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo el 2015 el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de las disposiciones observadas.

## Derecho al trabajo

El 2006, el porcentaje de desempleo fue 8,2 %; y el 2018, de acuerdo con indicadores establecidos por el INE, bajo a 4,48 %. Bolivia registra la menor tasa de desempleo de Latinoamérica –en comparación a los demás países que están por encima del 6 %– según datos del Instituto Nacional de Estadística. No obstante, según el CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), la baja del desempleo es atribuible al crecimiento del sector informal, que supone un trabajo en el que no se cuenta con seguridad social ni prestaciones laborales, es un trabajo precario.

Pese a los avances, el enfoque de género continúa ausente en la legislación laboral: las mujeres siguen en desventaja y, se enfrentan a discriminaciones abiertas y encubiertas. De acuerdo al CEDLA, en la última década, la mayor concurrencia de mujeres a la actividad económica y la discriminación en su acceso al empleo asalariado, se han traducido en altas tasas de desempleo abierto (CEDLA, 2016). Según la ONU Mujeres, los hombres perciben un 47 % más de ingresos que las mujeres en Bolivia por realizar el mismo trabajo, sin importar que tengan la misma formación (ONU, s. f.).

De acuerdo al Informe País sobre los avances del Estado Plurinacional de Bolivia, en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, pese a que la participación laboral de la mujer boliviana es la más alta de la región –con un 62 % frente al 51 % que se registra en América Latina y el Caribe– sigue siendo menor que la de los hombres. Por otra parte, persiste un alto nivel de vulnerabilidad e informalidad y una importante concentración en sectores de baja productividad, particularmente en el caso de las mujeres indígenas. El 60 % de las mujeres se encuentran insertas en este tipo de ocupaciones, contra un 40 % de hombres. Este dato sobre empleo vulnerable femenino se encuentra muy por encima del promedio de la región, que es del 30,5 % en el caso de las mujeres y del 32,8 % en el caso de los varones (Ministerio de Planificación y Desarrollo,

<sup>5</sup> Ver: Manifiesto de la sociedad civil en la pre sesión del Examen Periódico Universal de Bolivia en 2014.

2018: 44). El Informe de Desarrollo Humano revela al menos tres tipos de limitaciones para las mujeres en el mercado de trabajo (*ibid.*: 45): (a) imposibilidad de conciliar las cargas domésticas y reproductivas con las aspiraciones económicas; (b) las mujeres que logran ingresar al mundo del trabajo lo hacen en segmentos no asalariados y sectores terciarios informales que les permiten horarios flexibles para atender sus obligaciones en el hogar; y, finalmente, (c) se advierte una fuerte discriminación de ingresos laborales, ya que los ingresos femeninos representan en promedio el 44 % de los masculinos.

## Trata y tráfico de personas

El 2012, se promulgó la Ley Integral de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas (Nº 263). Este es un importante avance en la lucha contra estos delitos en Bolivia. El 10 de diciembre de 2008, se aprobó el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos; pero, hasta la fecha, este plan no ha tenido el éxito esperado. En relación a los controles en puestos fronterizos de Bolivia, se han realizado diversas acciones de cooperación internacional y acciones de fortalecimiento institucional. Pese a todos estos acuerdos de cooperación, la atención brindada en los puestos de migración no cubre la necesidad de la población (cantidad de personal y horarios de atención) y los puestos de control fronterizos son escasos. Además, el personal que brinda atención aun no asume mecanismos para la identificación de posibles víctimas de trata de personas.

La trata de personas en Bolivia se constituye en un problema social que afecta a la niñez y adolescencia, especialmente del sexo femenino; miles de personas están siendo explotadas laboral o sexualmente. El índice de trata y tráfico de personas en Bolivia entre 2003 y 2013 se incrementó en un 92,2 % en los últimos 10 años (El Día, 2015). Los datos de 2017 señalan que habría crecido hasta en 20 % en los últimos dos años, según autoridades de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) y la Dirección de Trata y Tráfico dependiente del Ministerio de Gobierno (La Prensa, 2015). Al respecto en el Examen Periódico Universal (ONU, 2014) se realizaron varias recomendaciones a Bolivia para intensificar las medidas tendientes a la aplicación efectiva de la legislación destinada a reducir y eliminar la trata y el tráfico de personas.

Las acciones del Estado en contra de la trata y tráfico de personas se centran en la persecución penal, quedando como aspecto secundario la prevención, protección y asistencia de las víctimas. La respuesta del sistema policial

y judicial tampoco ha sido efectiva, lo que provoca que sean pocos los casos que llegan a sanción y condena. Ante esta situación el Comité de Derechos Humanos ha recomendado a Bolivia velar por la aplicación efectiva del marco jurídico y normativo en vigor contra la trata y tráfico de personas en todos los niveles del Estado, dotándolo de los recursos necesarios, y compilar datos desglosados sobre la magnitud de este fenómeno.

## Reducción de la pobreza

En el Examen Periódico Universal (ONU, 2014), uno de los principales logros de Bolivia reconocidos por la mayoría de los países fue la reducción de la pobreza. Según el Ministerio de Planificación para el Desarrollo:

La pobreza extrema se logró reducir de 36,7 % durante el año 2005 a 17,9 % en 2017, lo que representa que alrededor de 1,6 millones de personas dejaron de ser pobres extremos. Asimismo, la pobreza moderada en el mismo periodo se redujo de 59,6 % a 37,3 %, vale decir que aproximadamente 1,5 millones de personas dejaron de ser pobres. Según el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Bolivia logró la mayor reducción de pobreza en toda la región y ocupó, de acuerdo al Banco Mundial, el primer lugar en materia de prosperidad compartida, debido a que el crecimiento del ingreso del 40 % más pobre de la población superó el crecimiento alcanzado del promedio total de la población (2018: 18).

Si bien es altamente destacable la reducción de la pobreza en Bolivia, el Informe del Banco Mundial por el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza (El Diario, 2018) señala que todavía 1.8 millones de personas viven en extrema pobreza; la proporción representa al 18 % de la población.

A pesar de que las políticas sociales permitieron mejorar las condiciones de vida de la población boliviana, persisten grupos con mayor grado de vulneración y desigualdad. Cuatro de cada 10 mujeres, por ejemplo, siguen siendo pobres (INE, 2016b), ya sea por las condiciones de desventaja en las que ingresan al mercado laboral, o por la escasa transformación de estructuras patriarcales.

## Personas privadas de libertad

De acuerdo a la OACNUDH (2015), el hacinamiento y el uso excesivo de la detención preventiva, el 2013, ascendía al 83,3 % de la población penitenciaria. Según la Dirección General de Régimen Penitenciario, existían

hasta 2017 más de 18.000 privados de libertad en los recintos penitenciarios, cuando su capacidad es, en realidad, para alrededor de 4.900. Hoy, Bolivia se encuentra entre los diez países con mayor sobrepoblación carcelaria en el mundo y es el cuarto a nivel latinoamericano; el 2017, se llegó al 256 % de hacinamiento en los distintos centros penitenciarios (Paredes, 2017).

Las medidas como el indulto carcelario y las audiencias de procedimientos abreviados en penales, han sido iniciativas impulsadas desde el Órgano Ejecutivo como una respuesta a la problemática de hacinamiento. En el tema de indulto, se ha generado un proceso de articulación entre todos los actores para la obtención de resultados/cifras favorables en el tema del número de beneficiarios; sin embargo, preocupa el hecho de que el acceso al indulto se dé a través de los procedimientos abreviados y tomando como base la declaratoria de culpabilidad del imputado, además de que no se resuelve en nada el problema central, que es la retardación de justicia y el abuso de la detención preventiva.

El Comité contra la Tortura expresó a Bolivia su alarma ante los niveles de hacinamiento y, entre otros problemas, se refirió a casos de violencia sexual –particularmente contra reclusas–, restricción de horarios de visita, traslado de menores procedentes de centros de rehabilitación y el irrespeto a la separación de presos preventivos y condenados, así como la demanda de mejoras en la atención médica.

La promulgación del Código Niño, Niña y Adolescente y la creación del nuevo sistema de justicia penal para adolescentes pretenden cambiar la mirada punitiva del sistema penal y comenzar a pensar en una justicia restaurativa.

#### Población LGBTI

La Constitución Política del Estado (CPE) establece la prohibición de toda forma de discriminación, por orientación sexual e identidad de género, por tanto no es admisible la discriminación hacia la población LGBTI (lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero e intersex). En ese marco, fue aprobada la Ley de Identidad de Género de 21 de mayo de 2016, Ley N.º 807, que regula el cambio del dato del nombre, sexo e imagen de las personas transgénero y transexual en todo documento público o privado. Este fue un avance histórico para esta población.

Sin embargo, los diputados Horacio Poppe y Maida Paz, entre otros presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de algunas de

las disposiciones de esta ley, la que planteaba que la Ley N° 807 -al establecer que se reconocía la identidad asumida por la persona trans para todos los efectos y el ejercicio de todos sus derechos- estaría permitiendo el matrimonio entre personas del mismo sexo, pues para quienes plantearon la acción de inconstitucionalidad, el cambio de datos en los documentos no podría implicar el cambio del sexo. Por lo que según esta posición, por ejemplo una persona que nació con sexo masculino, aunque realizase el cambio de nombre, sexo e imagen, en sus documentos, por ser una persona trans con identidad de género femenina, no podría ser considerada como mujer y al contraer matrimonio con un hombre se trataría de un matrimonio entre personas del mismo sexo. El Tribunal Constitucional Plurinacional terminó declarando en la SCP 0076/2017 tal disposición como inconstitucional, aunque aclaró que sobre el matrimonio igualitario apremia un debate democrático que involucre a los actores e instituciones de la sociedad en su conjunto, esto es: Asamblea Legislativa, organizaciones sociales, civiles, públicas, privadas y otras que así corresponda.

El Tribunal Constitucional podría, por una parte haber hecho prevalecer la identidad de género asumida por una persona trans para garantizar el ejercicio de todos sus derechos incluido el matrimonio y, por otra, realizar una interpretación amplia de la Constitución Política del Estado sobre el art. 13.I que establece que –el matrimonio entre una mujer y un hombre se constituye por vínculos jurídicos– a la luz de la cláusula de no discriminación para reconocer este derecho a las parejas del mismo sexo.

En consecuencia, a la fecha no existe una normativa que garantice iguales derechos para parejas del mismo sexo a contraer matrimonio o registrar su unión libre para gozar de los mismos derechos que las personas heterosexuales, constituyendo un acto de discriminación contra la población LGBT. El Comité de Derechos Humanos, el 2014, manifestó a Bolivia su inquietud ante la impunidad persistente frente a actos de violencia y discriminación por orientación sexual o identidad de género, recomendándole que sus políticas públicas aseguren los recursos y mecanismos suficientes para la implementación del marco legislativo contra la discriminación en todos los niveles del Estado y lleven a cabo amplias campañas que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad.

## Derechos de niñas, niños y adolescentes

Tanto el Comité de Derechos del Niño (ONU, 2009) como otros mecanismos internacionales han manifestado reiteradamente a Bolivia su preo-

cupación por los casos de violencia contra niñas y niños. En Bolivia se registra por día un aproximado de 16 niñas, niños o adolescentes que sufren violencia sexual (Defensoría del Pueblo, 2015: 12); siendo los niños y niñas de 5 a 14 años las principales víctimas, en sus domicilios, por parte de padres, familiares y amigos, así como en centros educativos. Según datos de la Defensoría del Pueblo, en la mayoría de los casos denunciados no hubo una sanción a los agresores, el proceso judicial puede tardar hasta cuatro años. De cada 1.000 denuncias de violencia sexual, solo cuatro obtienen justicia.

Asimismo, se sabe que cerca de un millón de niños, niñas y adolescentes trabaja y, de este grupo, el 87 % desempeña trabajo peligroso (Quenallata, 2014). Sin embargo, respecto al trabajo infantil, la magnitud, la elevada precariedad y la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes en diferentes sectores de la economía de Bolivia continúa siendo un problema crítico. De acuerdo a datos del Ministerio de Trabajo, 850 mil niños y niñas realizan actividades económicas con edades por debajo del mínimo legal. De este total, 354.000 residen en el área urbana y 446.000 en el área rural (Unicef, 2011: 13).

## Derechos de las mujeres

La constitucionalización de los derechos de las mujeres (en 2009), el consiguiente desarrollo de un nuevo sistema jurídico que ha incorporado el enfoque de género y una mayor presencia de mujeres en cargos públicos, son las principales conquistas alcanzadas por las mujeres bolivianas en los últimos años. Sin embargo, existen debilidades institucionales, un limitado alcance de políticas públicas y estructuras patriarcales en el Estado, la sociedad y las familias, que aún están vigentes y dificultan mayores avances. La institucionalidad pública de género–en concreto el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades dependiente del Ministerio de Justicia– tiene reducidas capacidades para la toma de decisiones y definición de políticas públicas, así como una baja influencia en las demás instancias de decisión de la esfera gubernamental y estatal. A nivel departamental y municipal, también existen mecanismos de género con similares limitaciones.

Pese a la adopción de la Ley Nº 348 (Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia), las mujeres continúan sin ejercer un derecho fundamental que es el acceso a la justicia. Al menos el 80 % de las causas denunciadas son rechazadas por el Ministerio Público, en

la mayoría de los casos, tras que las víctimas abandonan los procesos debido a la dependencia económica hacia el agresor, la poca efectividad de las medidas de protección, la revictimización, la retardación de justicia, los sesgos de género por parte de operadores de justicia, la alta rotación de investigadores y fiscales y el costo económico que esto supone para las víctimas, entre otras causas. Los casos con sentencia no llegan ni al 1 % (Alianza Libre Sin Violencia, 2017: 162). No se cuenta con toda la institucionalidad prevista en la Ley N.º 348, lo que en muchos casos hace inaccesible la denuncia y continuidad de los procesos.

La limitada cobertura geográfica de los servicios especializados es, quizá, la primera barrera con la que tropiezan las mujeres o sus familias en la búsqueda de justicia. Si bien ha existido un incremento en el número de oficinas y de personal, más o menos significativo, dependiendo de la institución, en los más de cinco años de vigencia de la Ley Nº 348, a todas luces no ha sido suficiente; y, en muchos casos, aunque física o formalmente se haya ampliado la cobertura, el reducido número de personal o la ausencia de equipos completos (multidisciplinarios) sigue siendo una limitante. Otro problema es la inestabilidad del personal en algunas de las instituciones que, sin duda, es un factor que incide en la falta de especialización y revictimización.

En relación a la participación política, Bolivia es uno de los países con mayor presencia de mujeres en cargos legislativos en el mundo: avance indiscutible; sin embargo, los índices de violencia política aún son altos y la mayoría de los casos ha quedado en la impunidad. Las políticas que existen a favor de las mujeres se implementan parcialmente, debido a la frágil institucionalidad, insuficiente asignación de recursos y la cultura patriarcal. En el ámbito municipal, la Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia (ACOBOL) por acoso y violencia política reportaba 272 denuncias de acoso y violencia política hacia mujeres a nivel nacional desde la puesta en vigencia de la Ley Nº 243, en mayo de 2012 a noviembre de 2016.

Ante esta situación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha extendido el 2015 un amplio conjunto de recomendaciones al Estado boliviano para fortalecer los mecanismos de implementación de la legislación adoptada a favor de las mujeres y la inversión de recursos suficientes.

## **Bibliografía**

#### Agencia Boliviana de Información

2018 "Deserción escolar en Bolivia baja casi 50 % en 12 años". MBA & Educación Ejecutiva. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2CGONOr

#### Alianza Libre Sin Violencia

- 2017 "Balance sobre la implementación de la ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia". s. e.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)
- 2017 Sistema judicial boliviano. Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector, desde el enfoque de derechos humanos. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS).
- 2015 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia 2014. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2tZ9a7Q
- 2014 "Informe del sistema de naciones unidas de bolivia para el segundo ciclo del Exámen Periódico Universal". s. e.

#### Banco Mundial

2018 *Programa general*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/ 1Th0PwC

## Centro de Estudios para el Desarrollo laboral agrario (CEDLA)

2016 Desempleo afecta más a mujeres en Bolivia, según informes. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2WBWptF

#### Calle, Guiomara

2013 "El 88 % de la comunidad educativa percibe violencia". *La Razón*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2QZTB6h

#### Comunidad de Derechos Humanos

2013 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas sobre los derechos civiles y políticos de Bolivia. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2HTyOkM

#### Defensoría del Pueblo

- 2015 "Informe Defensorial: las niñas y las adolescentes: derechos invisibilizados y vulnerados –Diagnóstico base". s. e.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Culturas y Viceministerio de Descolonización
- 2016 Plan multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación 2016 2020. [Versión digital.] Recuperado de: http://noracismo.gob.bo/archivos-pdf/plan-multisectorial-2016-2020.pdf
- 2012 Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación (plan de acción 2012 2015). [Versión digital.] Recuperado de: http://noracismo.gob.bo/archivos-pd-f/5-plan-de-accion-2012-2015.pdf

#### Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

2017 *Informe sobre el Estado de la Población Mundial 2017*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2RDbtJm

#### Instituto Nacionaal de Estadística (INE)

- 2016a *Encuesta de Demografía y Salud EDSA 2016*. [Versión digital.] Recuperado de: https://www.minsalud.gob.bo/images/Documentacion/EDSA-2016.pdf
- 2016b Estadísticas con enfoque de género. Censos de 1976, 1992, 2001, 2012. La Paz: s. e.

## Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia

2016 Cumbre nacional de justicia plural para vivir bien. Sucre, 11- 12 de junio de 2016. [Versión digital.] Recuperado de: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Conclusiones%20Cumbre%20de%20Justicia.pdf

#### Ministerio de Planificación del Desarrollo

2018 Informe de país sobre los avances del Estado Plurinacional de Bolivia, en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2FN45CN

#### Organización de las Naciones Unidas

2014 *Examen Periódico Universal*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2Dlb7OY

2013 "Decisión adoptada por el Comité en su 109° período de sesiones(14 de octubre a 1 de noviembre de 2013)". Pacto Internacional de Derechos Civiles. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2REal8m

s. f. "Los hombres ganan un 47 % más que las mujeres en Bolivia". [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2UffbdT

#### Paredes Tamayo, Iván

2017 "Bolivia, el cuarto país con mayor hacinamiento en sus cárceles". *El Deber*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2Dk4vjJ

#### Quenallata, René

2014 "El 83 % de las niñez boliviana sufre violencia en el hogar y miles de menores trabajan". *Opinión*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/1GkFLC5

#### S. A.

- 2018 "En Bolivia, 1.8 millones en estado de extrema pobreza". El Diario. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2yrN6BT
- 2015 "Trata y tráfico en Bolivia crece 20 % cada año". *La Prensa*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2Rzzz7S
- 2011 "Tráfico de personas en Bolivia sube en un 92 %". *El Día*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2JXma6q

#### Teran, C. et al.

2014 Evidencia científica para el diseño de una política de introducción de las vacunas contra el VPH en la población femenina de Bolivia. La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz: Universidad Andina Simón Bolívar.

#### Unicef

2011 *Evaluación PNEPTI 2000–2010.* [Versión digital.] Recuperado de: https://uni.cf/2uHayd7

## EL FUTURO POSIBLE UNA VISIÓN CIUDADANA DEL PAÍS DE NUESTROS HIJOS

Ilya Fortún

## La nueva rosca y la trampa de una engañosa polarización

Nuestro futuro se encuentra seriamente amenazado por una nueva rosca que ha instaurado un modelo salvajemente hipercapitalista, que atenta contra la naturaleza, contra nuestra manera de convivir y contra nuestro espíritu democrático.

Esta amenaza no radica exclusivamente en la naturaleza autoritaria del régimen y en la intención de perpetuarse en el poder de su caudillo, sino en la completa ocupación del sistema político que han conseguido y en la trampa de la falsa polarización a la que pretenden conducirnos.

La falacia de un país dividido entre un gobierno progresista con rasgos totalitarios y una oposición partidaria conservadora virginalmente demojajajcrática, es un engaño, útil para el gobierno en su necesidad de sostener su engaño discursivo y la necesidad maniquea de tener/construir un enemigo anclado en el sistema de partidos tradicionales, y conveniente para alguna oposición partidaria en su agónica supervivencia electoralista.

La apuesta de conjugar la grieta argentina con el desastre venezolano y convertir eso en el próximo capítulo de nuestra coyuntura, puede ser un gran negocio para los actores necesitados de representar este falso antagonismo, pero no contribuye de ninguna manera a reconocer y menos

aun a resolver la persistencia de los problemas de fondo que seguimos afrontando, ni construir verdaderas alternativas.

Esta visión mezquina y miope de la política es probablemente la principal causa del desconcierto y del sentimiento de indefensión y de abandono de una mayoría, que no forma parte de ese aparente enfrentamiento y que no se siente representada en ninguno de sus extremos.

El perverso maniqueísmo sostenido durante una década por el falaz discurso oficial y por su inmensa máquina de propaganda, fue y sigue siendo retroalimentado por una oposición partidaria, en los resultados, funcional al gobierno y por lo tanto parte de la misma rosca.

Esta en realidad ha sido la mayor agresión que se ha cometido contra la ciudadanía, pues ha terminado arrebatándonos el verdadero sentido de la política. En esta premeditada reducción de la realidad a una oposición entre un pasado superado y un presente fallido, han intentado privarnos de un futuro alternativo anulando todos los espacios de debate, de reflexión y de información transparente. Así, el gobierno recurre sistemáticamente al mantra de "está haciendo política" cada vez que alguien se anima a expresar sus opiniones, como si esta condición natural de la vida en sociedad y derecho de cualquier ciudadano, fuera una especie acto indigno y desestabilizador del régimen o sólo estuviese reservado a una casta de privilegiados tanto en el gobierno como en su oposición funcional.

También está claro que esta despolitización, esencial para el mantenimiento hegemónico, no podría haber sido tan eficiente sin el adormecimiento provocado por una ilusión de prosperidad inédita en nuestra historia, expresada en la cara del consumo, el endeudamiento y la acumulación de la década de bonanza de los precios de las materias primas.

El dulce y engañoso encanto de las divisas del gas circulando en el mercado de consumo y la falsificación del campo político, nos tienen encandilados y no nos permiten distinguir con claridad quién es quién, y qué representan realmente.

Lo que se oculta detrás de este falso escenario de confrontación política, es que el gobierno del MAS, la superburguesía capitalista y la oposición partidaria remanente del pasado, son la misma cosa y encarnan el nuevo conservadurismo económico y político (el sistema totalmente integrado a la globalización capitalista financiera de rasgos imperiales, pese a los pomposos discursos de descolonización y de lucha contra el imperialismo que sostiene el régimen).

El cimiento de este capitalismo inyectado de esteroides por el MAS, es la suma de las nuevas burguesías propias del régimen (cocaleros, cooperativistas, contrabandistas y funcionarios), con las burguesías tradicionales. Hoy, esta nueva superburguesía ampliada responde a los mismos intereses y constituye el principal sostén del gobierno.

Esta nueva rosca, más allá de sus discursos y sus poses confrontacionales, coinciden en lo esencial: el modelo capitalista basado en el extractivismo depredador, teñido del viejo desarrollismo que se reduce al cemento de las mega obras de infraestructura y a la ampliación de la frontera agrícola para la expansión del agronegocio, en desmedro de las conquistas y los derechos de los pueblos indígenas o de cualquier visión mínimamente preocupada por el futuro de nuestros hijos.

Para la nueva rosca conservadora (la nueva derecha tuneada o izquierda del capital dirán algunos), el progreso es sinónimo único de competencia, acumulación y consumo individual, aunque sea a costa de nuestra angustia y de una precarización progresiva que va en camino de proletarizar a las clases medias.

Para ellos, crecimiento es lo mismo que desarrollo y sociedad es lo mismo que una suma de individuos persiguiendo desaforadamente la quimera del crecimiento (consumismo) indefinido, en un mundo de recursos limitados.

En el ejercicio de la política, también se parecen mucho más de lo que simulan aparentar; en la práctica, el caudillismo mesiánico y el personalismo patronal delatan sus más profundos instintos rosqueros. Arrastran todos de similar manera, el vicio de reducir la solución de la política en la figura del jefe.

## Un nuevo instrumento para encarar la transición

El ciclo político de la nueva rosca liderada por Evo Morales y por el MAS, ha comenzado sin embargo a cerrarse de manera irreversible. El agotamiento del proceso se ha marcado por factores externos que tienen que ver con la caída de los precios internacionales de las materias primas y con el cambio de los vientos del escenario político regional.

Salvo que se diera un reordenamiento geopolítico global mediante el cíclico recurso de una guerra, nada indica que el súper ciclo del precio de las materias primas que nos ha sostenido, vaya a resucitar; y del vecindario que le fue tan propicio a Morales para sustentar su proyecto de poder, queda muy poco.

En casa, la vorágine desenfrenada de una corrupción con tintes delincuenciales, la ausencia de gestión gubernamental, la presión corporativa para el reparto de un botín cada día más exiguo y las pugnas internas marcadas ya no por la defensa de un proyecto político sino por el cuidado de sus futuros personales y judiciales, retratan a un régimen que va de salida.

La puerta de salida la terminaron de abrir ellos mismos con sucesivos malos cálculos en su estrategia prorroguista. El prematuro intento de legalizar otra reelección, violando nuevamente la constitución, los llevó a la derrota del 21 de febrero de 2016 y los está conduciendo a la derrota final en su intento de desconocer su resultado e imponer, a como dé lugar, una nueva postulación del jefe.

El momento de inflexión política se produjo el 21 de febrero de 2017 (el oprimer aniversario del 21F), con la que fue la movilización más grande de los últimos tiempos en todo el país. La convocatoria de diversos colectivos ciudadanos y algunas organizaciones políticas en todo el país, consiguió lo que la oposición formal no había logrado en diez años: movilizar masivamente a la ciudadanía pese a los intentos del gobierno de promover enfrentamientos, forzando contramarchas de funcionarios y de grupos corporativos adictos.

El silencio mediático operado por la nueva rosca para que no se difundiera el verdadero alcance de las concentraciones y marchas, no fue suficiente para ocultar un evento político de quiebre, que sin duda ha marcado un antes y un después.

El rol secundario y la participación algo forzada de los partidos tradicionales pusieron en evidencia nuevamente los límites y dificultades de representación que enfrentan en su relación con la ciudadanía.

La inflexión política que marco el 21F no se explica solamente por la pérdida del miedo ni por la decisión de salir a las calles a defender la voz y el voto de la ciudadanía; la relevancia del suceso radica en el aglutinamiento de una inmensa energía social que, con gran lucidez e intuición política, más allá de interpelar al poder y a sus abusos y de exigir el respeto al voto y al sistema democrático, supo no solamente leer, sino definir el campo político.

De manera espontánea, la ciudadanía trazó la línea de la verdadera disputa política, en la que de un lado se encuentra la nueva rosca y del otro una gran parte de la ciudadanía, no representada en la falsa polarización.

La polarización no está entre los que quieren la reelección y los que la rechazan, como quisieron hacer ver los medios, y tampoco está en el reduccionismo de déspotas contra demócratas impolutos, como quisiera instalar la oposición.

Si tuviéramos que hablar de polarización, ésta está entre la nueva derecha rosquera que nos ha impuesto su proyecto conservador, y la ciudadanía que aspira y visualiza un camino verdaderamente diferente.

La disputa política está finalmente, entre el modelo de país que ha resultado de la megacoalición conformada por el pasado y por el presente, versus el futuro encarnado en la nueva ciudadanía del 21F con sus urgencias de encontrar un espacio político que proyecte sus necesidades, angustias e incertidumbres hacia el futuro.

El rechazo al intento del gobierno de desconocer su voto y la decisión de participar activamente en una movilización contra el autoritarismo y los abusos del régimen, no son los únicos elementos que explican la trascendencia del segundo 21F y sus sucesivas expresiones en las calles.

Fue la firme y también espontánea decisión de no permitir que la movilización adquiera un carácter opositor partidista, lo que marcó definitivamente la profundidad política de este evento histórico.

El 21F es entonces el símbolo de la repolitización de la ciudadanía; es la fiesta de bienvenida al retorno de la política con un nuevo sentido, radicalmente distinta a la política de la simulación del MAS y de la partidocracia.

La furia social, contenida hasta ese momento, se ha convertido espontáneamente en voluntad política. Esa voluntad, en lo estratégico, significa la convicción en un proyecto político alternativo con un nuevo horizonte: una nueva visión de país.

En lo táctico, esa voluntad pasa por la necesidad de un instrumento político que aglutine y que le de soporte a esa enorme energía ciudadana y la traduzca en fuerza electoral.

Ese camino implica necesariamente un partido político, pero un partido también radicalmente distinto a lo que hoy se entiende como partido. Ese partido debe asumir el desafío de encarnar los valores ciudadanos y la manera de ver la política de la nueva ciudadanía del 21F.

Ese partido debe ser capaz de superar los vicios y la lógica perversa de los partidos tradicionales que han causado la profunda debilidad del sistema político y la crisis de representación que hoy no se puede ocultar, ni desde el gobierno ni desde la supuesta oposición.

Es un partido sin caudillos, en el que el movimiento ciudadano no se agote en la síntesis personal del jefe. Es un partido sin dueño ni patrón, en el que no se imponga la tiranía de la billetera o de los grandes intereses económicos y en el que los verdaderos dueños sean los ciudadanos y sus ideas.

Es un partido en que no prime la militancia ciega y en el que la participación horizontal y democrática no anule las formas diversas de organización ciudadana. Es un partido, no de individuos aislados ni de grupos corporativos, sino de ciudadanos en relación plena con nuestra familia, con nuestra comunidad, con nuestro estado y con nuestro medio ambiente.

Y es un partido que debe superar la mera condición de maquinaria electoral. Esto quiere decir que la vocación de poder ciudadano no debe reducirse a una organización política que comience y termine con un candidato.

La fuerza y la sostenibilidad radican en liderazgos múltiples que graviten en deferentes espacios y que apuntalen un proyecto político capaz de reemplazar con éxito al MAS, y por consiguiente a toda la nueva rosca.

La clave está, por tanto, en un partido que sea un instrumento para realizar un proyecto alternativo, y no para encumbrar a un caudillo o a un candidato.

## La ciudadanía del 21F y el proyecto político alternativo

La ciudadanía del 21F es, ante todo, profundamente democrática. El ciudadano que emerge del 21F está determinado a terminar de construir una democracia más inclusiva, que reconozca y promueva nuestra diversidad.

Esa inclusión democrática tiene que conjugar y sumar lo mejor de la democracia representativa con lo mejor de la democracia participativa, incluyendo además las nuevas y diversas formas y actores de participación ciudadana.

En un país en el que el racismo persiste y en el que convivimos múltiples minorías, la democracia por construirse debe ser diversa, plural e intercultural, y debe responder al desafío de una nueva inclusión indígena, no instrumentalizada políticamente, como ha ocurrido y ocurre actualmente.

Para lograr eso, es imprescindible una revisión positiva y un rescate del esforzado y sacrificado proceso de acumulación democrática del que todos hemos sido parte, al igual que nuestros padres y nuestros abuelos.

Solamente así podremos superar la falacia que pretende hacernos creer que la vida democrática ha nacido con este gobierno y morirá con él.

En esa democracia, los intereses individuales, económicos y corporativos, no pueden estar por encima del bien común, pues hemos aprendido que aquello es sencillamente insostenible.

La independencia de poderes, condición sinequanum de cualquier sistema democrático mínimamente serio, ha sido constantemente pontificada por todos, antes de llegar al poder; una vez en él, la renuencia a generarla y a practicarla, también ha sido una constante fatal para la salud del sistema.

Este requisito esencial no se lo puede garantizar por decreto, pero sí se lo puede apuntalar con un poder legislativo mejor cualificado que logre un mejor equilibrio entre representatividad y meritocracia, y con un mecanismo rigurosamente independiente para la selección y elección de autoridades del poder judicial, cosa que el gobierno, aun habiendo admitido el fracaso de su primer experimento, ha insistido en seguir manoseando.

La falta de responsabilidad política en la elección de altas autoridades es sin embargo solamente uno de los problemas de un sistema judicial que arrastra deficiencias históricas y que hoy se encuentra colapsado.

La justicia en el país ha tocado fondo y no responde a las necesidades y al derecho elemental de la ciudadanía de contar con las garantías de un poder judicial sólido e independiente; en lo único que ha respondido de manera diligente, ha sido en su infame instrumentalización política para perseguir a disidentes y opositores al régimen.

Urge por consiguiente una reforma integral de todo el sistema judicial, que parta desde un enfoque diferente en la formación de abogados, que incluya la ampliación y la redistribución territorial de juzgados y la reestructuración de un cuerpo policial que hoy no puede cumplir sus funciones de investigación criminalística.

La reconstrucción institucional es también una parte esencial del trazo de este nuevo horizonte. El MAS se ocupó de demoler diligentemente el frágil e insuficiente andamiaje institucional preexistente, pero no tuvo ni la capacidad ni la intención de erigir uno nuevo, que respondiera al espíritu y a las necesidades emergentes de la nueva constitución. En lugar de una nueva institucionalidad, armaron una maquinaria burocrática concebida para afianzar su proyecto de poder y eliminar a sus adversarios.

La construcción de una nueva institucionalidad a través de grandes acuerdos nacionales, es al mismo tiempo la manera más seria de enfren-

tar la cultura de la corrupción, llevada por este régimen a niveles delincuenciales nunca antes vistos.

#### Los desafíos de un nuevo modelo de desarrollo

Para romper el sistema extractivista rentista, el imperativo es generar un nuevo modelo de desarrollo. Y el primer paso imprescindible para bajar del terreno de las intenciones y los buenos deseos a lo concreto y políticamente posible, es frenar la depredación contra la naturaleza, tanto desde lo estatal como desde lo privado.

En la procura irresponsable y criminal del crecimiento y de la ampliación del capital a como dé lugar, nos han convertido en cómplices pasivos de la destrucción masiva y acelerada de la naturaleza, y por tanto del futuro y la calidad de vida de nuestros hijos.

A nombre de caminos, represas, concesiones mineras, ampliación de fronteras agrícolas y crecimientos urbanos descontrolados, la nueva rosca intenta arrinconarnos en el falso dilema entre el desarrollo y la depredación. Ese dilema es absolutamente falso y solamente revela la naturaleza clientelar del gobierno y su porosidad ante las grandes presiones de grupos y potencias económicas y, ahora además, le necesidad apremiante de tapar los huecos generados por el decremento de divisas.

En todos y en cada uno de los casos, existen vías y métodos alternativos que garanticen inversiones, explotando recursos racionalmente sin atentar contra el medio ambiente, en una carrera tan demencial como suicida.

El medioambientalismo no es en el nuevo proyecto ciudadano una moda, ni tampoco el cumplimiento obligado de acuerdos internacionales de protección de la naturaleza; es una manera de entender la vida, la economía y la política de forma racional y sostenible, es una demanda imperativa para que el estado actúe consecuentemente, y es también la convicción de que, como ciudadanos, debemos modificar nuestras conductas y nuestros hábitos sin más demora.

El modelo de desarrollo alternativo, que desde el cortoplacismo se pretende desestimar como un sueño imposible, no es otra cosa que un viraje estratégico planificado y consensuado, del extractivismo y del desarrollismo populista, hacia el potenciamiento inteligente de nuestra pequeña y mediana industria, del agricultor de productos orgánicos y de nuestras capacidades turísticas.

El único modelo de desarrollo capaz de desintoxicarnos del rentismo extractivista y del engaño que provocan los flujos de dinero de nuestras economías ilegales (narcotráfico, lavado y contrabando entre otras), es la mejora de nuestra competitividad productiva.

Eso es imposible de conseguir si no cambiamos la lógica de un estado burocrático que somete nuestros emprendimientos a una carrera de obstáculos, a un estado que no solamente comprenda, sino que fomente y se ponga al servicio de la iniciativa, el ingenio, la creatividad y la enorme capacidad de trabajo que nos caracteriza.

La adicción rentista del extrativismo no solamente envenena nuestra capacidad productiva, sino que nos ha hecho, paradójicamente, más dependientes y vulnerables que nunca, agravando nuestra dramática condición colonial.

El país que queremos es un país en el que el mucho o el poco excedente que generemos se siembre productivamente en una plataforma productiva sostenible, y en el que no se cometa nuevamente el imperdonable pecado de dilapidar nuestra efímera riqueza en megaobras de dudosa calidad y valor estratégico y en canchas de fútbol para el endiosamiento del caudillo.

La utilización justa y racional de nuestras riquezas en pos del bien común, debe ser acompañada por un pacto fiscal coherente y responsable y por una reforma tributaria que convierta en verdaderos contribuyentes a todos los ciudadanos y que sea uno de los sustentos para una jubilación universal razonablemente digna.

No se puede seguir ignorando la dramática situación de millones de bolivianos excluidos de la economía formal, sin ninguna garantía de protección ni sustento en su vejez y, por lo tanto, proclives a desentenderse del bien común.

Tampoco se puede seguir ignorando que en este pais amplios sectores de nuestra población no cumplen con las mínimas obligaciones impositivas, cuando en realidad muchos son grandes empresarios informales, o bien son formales pero aprovechan hábiles triquiñuelas financieras o legales, muy propias del capitalismo especulativo que nos invade, para evitar o aligerar sus obligaciones con el Estado en este ambito. Ni un organismo de impuestos que extorsiona a los empresarios legales para recaudar para las arcas del régimen, ni un país donde sólo una minoría cumple con sus obligaciones. Si queremos protección para muchos bolivianos excluidos, necesitamos que todos cumplamos con nuestras obligaciones, sin excepción.

No puede haber proyecto de futuro entonces sin atender estructuralmente a gremiales, transportistas y otros sectores no integrados plenamente a la formalidad, tanto en sus derechos como en sus obligaciones.

Tampoco se puede pensar en el futuro sin profundizar la descentralización y sin asumir las consecuencias políticas de la subsecuente desconcentración del poder, evitando la farsa autonómica que se ha difundido y manipulado hasta el hartazgo.

La ciudadanía entendida y ejercida desde lo local es fundamental para el control social de los distintos niveles de gestión y para estrechar la relación y el compromiso social con los gobiernos municipales. Desde lo local es desde donde la ciudadanía podrá incidir en las políticas municipales para afrontar de mejor manera el crecimiento insostenible de las urbes y apuntar hacia nociones de ciudades inteligentes, regiones inteligentes y ciudades intermedias.

Y desde lo local se podrá probablemente asumir con mayor seriedad el trunco y deformado proceso autonómico, para imprimirle realmente un sentido solidario y complementario que permita movilizar recursos a las regiones.

En esa nueva lógica, llegar al poder implicará necesariamente desprenderse del poder, desconcentrando recursos económicos y poder de decisión hacia las regiones.

Si hay algo en lo que todos los bolivianos deberíamos consensuar, es que no podremos superar nuestros problemas estructurales sin un cambio cualitativo radical en nuestro sistema educativo.

La educación y el conocimiento en general son condicionantes de impacto definitivo en todos los campos. Sin una educación mejor y distinta de la que actualmente ofrecemos a nuestros hijos, sencillamente no se puede pensar en el futuro y menos aún en un futuro alternativo.

Probablemente se trate de la reforma y de la decisión política más importante de todas, pues se trata de un asunto que no podrá ser afrontado sin la realización de transferencias presupuestarias masivas hacia el sector.

La importancia fundamental de dar un salto cualitativo en educación, implica reorientar la mayor cantidad posible del gasto estatal no esencial, en el área educativa.

Esa será probablemente una de las únicas formas de prepararnos y protegernos de un futuro global próximo de disrupciones tecnológicas que ya amenazan y ponen a prueba los procesos de producción, de trabajo, de salario, de consumo, de relacionamiento humano, de transmisión del saber. Las transiciones numéricas, demográficas y ecológicas cambiarán mucho el mundo en un futuro muy próximo, y más vale que éstas nos encuentren con la mejor educación que podamos lograr y con una conciencia clara de nuestro rol y nuestro futuro como un país pequeño, dependiente y con grandes inequidades en su desarrollo, inmerso en un contexto global muy complejo.

La inseguridad es un problema que agobia a ricos y a pobres y que atenta contra nuestra calidad de vida de manera significativa. No es posible imaginar un futuro posible, sin un esfuerzo integral y colectivo que nos permita recuperar la seguridad ciudadana que gozaron nuestros padres y nuestros abuelos, y que es nuestra responsabilidad legar a nuestros hijos.

Una reforma policial seria que incluya equipamiento adecuado es una parte de la solución, pero no será suficiente. Será necesaria una reforma del código penal para endurecer sanciones (tanto contra delincuentes como contra jueces y fiscales que no cumplan con el mandato de la ley), y también el concurso y la participación de la ciudadanía a través de diferentes mecanismos para combatir la delincuencia.

Ese es un camino en la solución del problema, pero se debe trabajar en un camino paralelo, mucho más complejo y de resultados más difíciles de medir. Y eso tiene que ver con el cambio de los valores sociales imperantes. Los niveles de violencia y de delincuencia disminuirán cuando los paradigmas sociales no están tan ligados al materialismo extremo, al consumo desbocado y al peso de las apariencias.

Habrá menos violencia y delincuencia que sufrir cuando haya menos gente y regiones marginadas y dejadas atrás, que ya no tienen nada que perder y que pueden llegar a estar dispuesta a todo.

Habrá menos violencia y menos delincuencia cuando logremos ser una sociedad más solidaria, menos fría y menos competitiva.

Es decir, cuando nos resistamos con convicción al reinado del individualismo, apostemos por lo colectivo e intentemos de verdad mantener y recuperar nuestra herencia cultural e histórica y la manera en que nos relacionamos como ciudadanos y no como individuos.

# SISTEMA DE REPRESAS CHEPETE-EL BALA: BASES PARA UN POSICIONAMIENTO POLÍTICO

Cecilia I. Requena Z.

#### I. Breve historia del proyecto de una represa en El Bala

El proyecto de la represa de El Bala se remonta a la década de los años 50 del siglo pasado. Fue elaborado por el ingeniero alemán Horacio Press. La altura de la represa propuesta era de 205 m. La considerable inversión estimada fue, desde entonces, la mayor limitante del proyecto. El año 1984, el Congreso Nacional aprobó la Ley N.o 628 que abría la posibilidad de realizar los estudios de la megarrepresa. En 1998, se aprobó la Ley N.o 1887, que declaró prioridad nacional la construcción del proyecto múltiple de El Bala. En 1995, el consorcio ice-cbp realizó una nueva propuesta para la represa de El Bala: 169 metros de altura para generar 2.460 mw de potencia. Más tarde, el prefecto de La Paz, Luis Alberto (Chito) Valle, (1997–1999) encargó un nuevo estudio del proyecto al ingeniero Greg Morris, quien desarrolló una propuesta alternativa que consideró dos represas: una en El Bala (a 70 m de altura) y otra en el Chepete (a 90 m de altura). La propuesta estimó una potencia conjunta de 1.800 mw.

<sup>1</sup> La estructura, tipo ayuda memoria, de este texto responde a su propósito inicial: elaborar una síntesis analítica de la información disponible a fines del 2018 (actualizada cuando necesario) sobre el proyecto Chepete-Bala, a fin de servir de insumo para un posicionamiento político. Fue elaborado tomando en cuenta contenidos presentados por los especialistas Marco Octavio Ribera, Jorge Molina, Daniel Espinoza, José Luis Monroy y Vladimir Moya, así como los investigadores Daniel Robison, Pablo Solón y Roger Cortez, entre otros, en diferentes encuentros a propósito del tema. La sistematización de datos estuvo a mi cargo.

Entre las principales razones para que el megaproyecto quedara archivado estuvieron la significativa inversión demandada por el proyecto, la resistencia de los movimientos sociales, ambientalistas y académicos que llamaron la atención a los previsibles y elevadísimos riesgos socioambientales del mismo, además del interés internacional generado por aquella primera plana con dos parabas de frente roja en pleno vuelo, con el título "Madidi, Bolivia's Spectacular new National Park", de la revista *National Geographic* (2000).

En julio de 2007, el Gobierno del mas emitió el Decreto Supremo N.o 29191 que restablecía el interés en el proyecto, declarándolo *prioridad nacional* sin haber realizado la correspondiente consulta previa a los pueblos indígenas de la zona. El 2010, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ende) encargó un estudio geodésico y topográfico a la consultora sgt Ltda.; pero no se conoce información alguna sobre lo ocurrido con este proceso que no arrojó resultados públicamente conocidos.

A mediados del 2015, se firmó el convenio de integración energética con Brasil. Y en abril del mismo año, ende lanzó la licitación para el *Estudio de Identificación del Proyecto Hidroeléctrico del Bala*, con un costo de casi Bs 25 millones; mismo que se adjudicó en junio del mismo año a la empresa italiana geodata Engineering S.p.A. En julio, se firmó el contrato para el estudio de alternativas de los aprovechamientos hidroeléctricos en el río Beni en el tramo comprendido entre los angostos del Beu (aguas arriba) y del Susi (aguas abajo) del estrecho del Bala.

El 24 de mayo del 2015, la mancomunidad de comunidades indígenas y campesinas del río Beni y tributarios, reunida en un gran encuentro de 23 comunidades, emitió un voto resolutivo rechazando el megaproyecto de El Bala. Más tarde, en septiembre del mismo año, el Gobierno y geodata informaron, de forma preliminar, que la propuesta se orientaría a un complejo de megarrepresas "en cascada", en el Bala y en el Beu o Chepete.

A fines de julio del 2016, ende y la italiana geodata firmaron un contrato de usd 11.8 millones para la elaboración del estudio a diseño final del sistema de represas hidroeléctricas Chepete 400 + Bala 220, que se ubicarían en el norte de La Paz y noroeste de Beni. El plazo previsto era de 15 meses a partir de la fecha de firma. Hasta la fecha, el Gobierno no ha informado sobre la conclusión o marcha de este estudio.

En agosto, el presidente anunció una consulta al pueblo de La Paz, perdiendo de vista que el proyecto afecta de igual modo a Beni. Este

<sup>2</sup> En español: "Madidi, el espectacular nuevo parque nacional de Bolivia".

tema no ha sido retomado desde entonces. Como el Gobierno no ha insistido en esta decisión, es probable que haya desistido de esta idea.

En cuanto a la consulta a los pueblos indígena originario campesino, en septiembre, el gerente general de ende aclaró que la consulta no correspondería porque el proyecto plantea el aprovechamiento del agua que siendo un recurso natural no renovable no requeriría de una consulta previa.

#### 2. Síntesis del proyecto Chepete-Bala

"Chepete 400 + Bala 220" es el actual denominativo del controversial proyecto hidroeléctrico reavivado³ por el Gobierno del presidente Morales en 2015,⁴ como parte de la estrategia orientada a generar renta estatal a partir de la exportación de energía eléctrica a países vecinos.

El proyecto resultante del "Estudio de identificación proyecto hidroeléctrico El Bala", encargado a la empresa geodata Engineering S.p.A., en 2016, consiste en un sistema de dos represas (componentes) sobre el Río Beni. El "Componente 1" consiste en un embalse en el angosto Chepete que sería generado por una represa de arco (muro) que alcanzaría una altura de 130 m (sobre la cota 270 msnm) y una superficie inundada de unos 679.9 km2. El lugar previsto para este embalse estaría situado 45 km aguas arriba del estrecho de El Bala. Según lo previsto, produciría 3.300 mw y alcanzaría el nivel máximo de embalse en la cota 400 msnm. Para la construcción de la represa se previó la desviación del río Beni a través de cinco túneles revestidos de hormigón, tres en el margen

<sup>3 &</sup>quot;Desde los años 50 se hablaba de una represa en el angosto del Bala, considerando el gran volumen de agua del río Beni". Robison (2016).

<sup>&</sup>quot;En los años 70 el gobierno de Hugo Banzer estudió el tema, pero fue desechado por los efectos en el medioambiente y en las comunidades indígenas de la zona, que deberían ser trasladadas ante la inundación que se generaría. En 1995, la empresa ice Ingenieros solicitó una concesión para realizar estudios de factibilidad en El Bala y encargó a la consultora cbp la elaboración del nivel de perfil en base a información hidrológica [...]. En 1998 el Congreso Boliviano, por segunda vez, promulgó una ley que declara como prioridad nacional el estudio de El Bala. En 1999 el exprefecto de La Paz, Alberto Valle, contrató al especialista Gregory Morris para tratar de encontrar una alternativa al gran embalse; este propuso construir dos represas: la primera en el angosto de El Bala, de 70 metros de altura, formando un embalse de 590 kilómetros, y la segunda en la serranía de Chepite, de 90 metros y embalse de 264 kilómetros cuadrados" (Página Siete, 2015). 4 En febrero del 2015, ende publicó la convocatoria pública para el "Estudio de identificación. Proyecto hidroeléctrico El Bala", misma que sería adjudicada, por invitación directa, a la empresa geodata Engineering S.p.A el 25 de julio de 2016, tras una convocatoria declarada desierta. Ver: http://cort.as/-H

derecho y dos en el izquierdo. Cada túnel contaría con un diámetro de 15.5 m y longitud promedio de 1.160 m. Cuatro de estos túneles, dos del margen derecho y dos del izquierdo, servirían luego como túneles de carga de la central hidroeléctrica.

El "Componente 2" consistiría en un sistema de turbinas de paso<sup>5</sup> a ser emplazadas en el angosto El Bala (cota 220 msnm). Aprovecharía el efecto en cascada para generar 352 mw adicionales. Según la ficha ambiental, se construiría entre 10 a 15 años después de la represa en el Chepete. Y se calcula que el proyecto tendría una vida útil de 100 años, con una producción anual estimada de energía de 15.471 gwh por año.

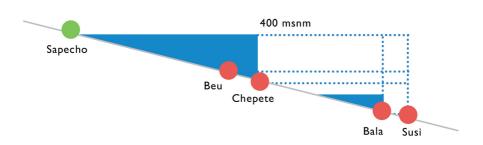


Figura I Foto del área del proyecto

Fuente: Vladimir Moya, s. f.

<sup>5</sup> Diferente a las represas de embalse que requieren la edificación de una barrera o pared en el curso de un río (tal el caso del "Componente 1"). Una turbina hidráulica es una máquina que transforma la energía de un fluido en energía mecánica de rotación.

Figura 2 Altitud de inundación



Fuente: geodata, 2016.

Esta propuesta generaría una superficie de inundación menor a los cerca de 3.000 km2 estimados ante la eventualidad de la alternativa de construir una represa de arco en estrecho de El Bala.<sup>6</sup> De todos modos, implicaría un significativo impacto socioambiental porque esta opción afectaría a varias comunidades locales, algunas situadas dentro de la Reserva de la Biosfera y Territorio Comunitario de Origen Pilón Lajas y porque implicaría efectos en un área de enorme riqueza biológica, con todas sus implicaciones en servicios ambientales para la región y sus interconexiones extraregionales.

<sup>6</sup> Inviable, además, por la existencia de una falla en la serranía, de acuerdo a la presentación en ppt de Marco Octavio Ribera, entre otros investigadores sobre el tema.

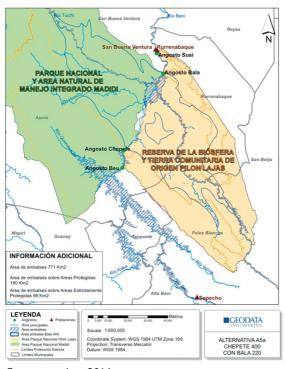


Figura3 Área de inundación alternativa Chepete 400 + Bala 220

Fuente: geodata, 2016.

Según geodata Engineering S.p.A., la inversión estimada alcanzaría usd 6.912 millones.<sup>7</sup> El gobierno anunció la intención de financiarla con un 70 % de financiamiento externo y un 30 % de financiamiento nacional.

<sup>7</sup> Este monto es resultado de la suma de componentes consignados en una de las tablas del "Estudio de identificación. Proyecto hidroeléctrico El Bala" realizado por geodata Engineering S.p.A, pero es un dato incorrecto según los ingenieros especialistas Jorge Molina y David Espinoza. El monto alcanza los usd 7.525 mil millones, de acuerdo a la información ofrecida en el Foro "Proyecto hidroeléctrico Chepete-Bala", organizado por la Universidad Mayor de San Andrés, en octubre 2016 en el Hotel Europa de La Paz. Más información en: http://cort.as/-H\_Na

De acuerdo a ende, la generación eléctrica del "Componente 1" del proyecto, Chepete 400, estaría principalmente destinada al suministro y exportación de energía a Brasil, aunque el mercado no ha sido asegurado hasta la fecha. Los excedentes serían destinados a reforzar el sistema interconectado nacional. La empresa geodata ha elaborado una ficha ambiental solo para el "Componente 1: Angosto Chepete 400".

## 3. El proyecto "Chepete 400 + El Bala 220": principales implicaciones y problemas

Para plantear alternativas al sistema de represas Chepete 400-El Bala 220 hay que tomar en cuenta consideraciones de contexto. Es indispensable evaluar el proyecto en el marco más amplio de la visión político-energética del país, así como en el marco del modelo de desarrollo que expresa.

La política energética del mas propone convertir a Bolivia en "centro energético de la región".8 Este horizonte pretende complementar los ingresos por exportación de gas natural con ingresos derivados de la esperada exportación de energía eléctrica a nuestros vecinos, especialmente a Brasil.

Es un modelo que reforzaría la línea de (re)concentración de buena parte de la renta pública en el gobierno central, misma que ha estado siendo distribuida generando crecientes cuestionamientos por problemas como el modo clientelar, prebendal, discrecional y poco transparente con que se gestionan. Por tanto, este modelo implica también un problema de orden democrático y de calidad de la gestión de recursos públicos críticos para el país.

La fuente de energía elegida para realizar esta transición es la hidroeléctrica de gran envergadura, más concretamente, megarrepresas que se construirían en tierras bajas (cuenca amazónica). Todas las megarrepresas tropicales implican grandes impactos socioambientales, culturales y económicos, tal como se puede verificar en experiencias como las de Belo Monte, Jirau o Santo Antonio en Brasil.<sup>9</sup>

El proyecto Chepete-Bala implicaría una significativa destrucción adicional de los ecosistemas y ciclos naturales que proveen estabilidad y servicios indispensables para la cotidianidad y el futuro de la población

<sup>8</sup> Ver: Aline Quispe (2014), "Bolivia será el centro energético con venta de 3.000 MW en 2025", *La Razón*, recuperado de: http://cort.as/-H\_Na

<sup>9</sup> Al respecto ver: "Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America", en http://cort.as/-H7eF

boliviana, muy especialmente (pero no únicamente) para las comunidades indígenas de la región, según el análisis de Ribera, entre otros.<sup>10</sup>

Hay problemas adicionales de inviabilidad. Por un lado, el económico: desde el ámbito financiero (la inversión de aproximadamente usd 7.000 millones anunciada para el Chepete es, con ventaja, la mayor de la historia del país) y comercial (el precio de venta de la electricidad no sería competitivo<sup>11</sup> y tampoco hay mercados asegurados), hasta la falta de inclusión de significativos costos económicos no incluidos, como el del tendido eléctrico.

Adicionalmente, los costos no incorporados en la contabilidad (costo/beneficio) incluyen graves impactos (difícilmente cuantificables, aunque no por eso menos significativos) en el ámbito ecológico y sociocultural. La opción elegida afectaría, de hecho, a comunidades campesinas e indígenas, así como a la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas y al Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi, mundialmente famoso por ser, muy probablemente, el área protegida que alberga la mayor diversidad de formas de vida del planeta.<sup>12</sup>

Tomando en cuenta el fenómeno del cambio climático –hoy, en plena aceleración– no es ética, ni estratégica, ni materialmente posible seguir

<sup>10 &</sup>quot;Varios territorios de pueblos y naciones indígenas que habitan la zona serían inundados o afectados en su libre transitabilidad. Ese es el caso de los Territorios Comunitarios de Origen de Mosetenes, Chimanes, Lecos, Tacanas, Uchupiamonas y otros que están legalmente reconocidos dentro del Estado Plurinacional de Bolivia. La nación indígena más afectada en su territorio sería la Moseten". https://fundacionsolon.org/2017/05/10/el-caso-del-chepete-y-el-bala/

<sup>11</sup> A partir de los datos de geodata, Pablo Solón afirma que el costo estimado por MW/h del Chepete sería de usd 81 MW/h. Mucho más alto que los precios de compra de energía por parte del Brasil, que fueron de usd 52 MW/h la década pasada. Tomando en cuenta que los precios de las energías renovables están a la baja y que las fuentes abundan en Brasil, como en buena parte de los países del mundo, este precio no es, de lejos, competitivo ahora y lo sería mucho menos dentro de una década (Fundación Solón, 2019). Ver también los reportes de la Agencia Internacional de Energías Renovables (irena, por sus siglas en inglés), en: www.irena.org/

<sup>12 &</sup>quot;El Parque Nacional Madidi es el área protegida con mayor biodiversidad en el mundo. Se han registrado 5.250 especies y se estiman alrededor de 8.000 especies de plantas vasculares y al menos 2.100 especies de vertebrados, varias de ellas en situación de amenaza a nivel continental, como la taruka o venado andino (*Hippocamelus antisensis*), el oso andino (*Tremarctos ornatus*), el jaguar (*Panthera onca*), la londra (*Pteronura brasiliensis*), el mono rosillo (*Lagothrix cf. cana tschudii*), el ciervo de los pantanos (*Blastocerus dichotomus*), el borochi (*Chrysocyon brachyurus*), el cóndor andino (*Vultur gryphus*), el águila harpía (*Harpia harpyja*), el caimán negro (*Melanosuchus niger*) y las tortugas de tierra (*Chelonoidis denticulata*) y agua (*Podocnemis uni lis y Podocnemis expansa*). Con menos del 0,0037 % de la superficie del planeta, alberga el 3 % de las plantas superiores, el 3,75 % de los vertebrados y el 9 % de las aves del mundo [...]. Se ha estimado la presencia de 1.088 especies de aves, de las 11.800 existentes en el mundo" (Wildlife Conservation Society, 2015: 11).

apostando a fuentes de energía que generen más gases de efecto invernadero (gei).<sup>13</sup>

Para ilustrar las dificultades cabe mencionar dos aspectos. Por un lado, los previsibles impactos socioeconómicos del cambio climático (que derivarán de una época ya marcada por la inestabilidad climática y eventos climáticos extremos como sequías e inundaciones) amenazan con afectar notablemente los logros de desarrollo y reducción de la pobreza alcanzados en países como el nuestro, que siguen siendo altamente vulnerables a estos impactos (pnud–Bolivia, 2011).

Por otro lado, según el ipcc (Intergovernmental Panel on Climate Chang<sup>14</sup> de la Organización de las Naciones Unidas), si todas las reservas probadas de combustibles fósiles fuesen utilizadas (liberando más gei en la atmósfera) entonces la temperatura promedio global de la atmósfera del planeta superaría, por mucho, el tope máximo tolerable, establecido por el Acuerdo de París: un incremento de 2 grados centígrados en promedio global (ipcc, ar5-2014). Una vez superado ese umbral, los científicos estiman escenarios catastróficos e incontrolables para la humanidad.<sup>15</sup>

Este razonamiento alcanza, en su lógica (aunque aún no en los cálculos oficiales del ipcc) al gas metano, que es el que se generaría como consecuencia de la descomposición natural e inevitable de la materia orgánica inundada por el lago artificial de la represa Chepete. El metano es un

<sup>13 &</sup>quot;Algunos estudios reportan que 'las plantas hidroeléctricas en el Amazonía producen más gases de efecto invernadero que las centrales termoeléctricas, debido a la descomposición de la vegetación del área que fue invadida por el agua y a las altas temperaturas, que proporcionan la emisión de metano' (Costa; Vibian *et al.* 2015). Estudios en otras represas de la Amazonía como Balbina demostraron que las emisiones de éstas son peores que los combustibles fósiles (Fearnside, 2009): 'Estos estudios prueban que represas en la región amazónica tienen un impacto climático que es peor que la electricidad generada a través de carbón, diésel o gas' (Costa; Vibian *et al.* 2015). Tomando en cuenta que según un estudio publicado por International Rivers en 2008 las megahidroeléctricas en el Amazonas producen 2 Kg de dióxido de carbono equivalente por kWh podemos concluir que El Bala, Chepete y Cachuela Esperanza generarán 46 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO2eq), una cifra que es igual a un tercio de las emisiones de Bolivia en el año 2014" (Fundación Solón, 2017c).

<sup>14</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático.

<sup>15 &</sup>quot;Las fichas ambientales no cuantifican las emisiones de gases de efecto invernadero que se producirían por la perdida de miles de árboles que actualmente almacenan dióxido carbono (CO2). Tampoco cuantifican las emisiones de gas metano (CH4) que se producirían por la descomposición de los árboles y la maleza bajo el agua de los embalses. Durante los primeros 20 años, las emisiones de gas metano (CH4) atrapan 72 veces más calor que el dióxido de carbono que es el principal causante del cambio climático. En el Chepete se utilizarían 4.700 toneladas de explosivos. Para transportar esa cantidad se necesitan más de 200 camiones con capacidad de 23 toneladas cada uno" (Fundación Solón, 2017a)

gas decenas de veces más perjudicial para el cambio climático por tener una potencia superior a la del CO2 para atrapar calor en la atmósfera en el corto plazo, que es la fase crítica para evitar un cambio climático fuera de control. De acuerdo al más reciente reporte del ipcc, <sup>16</sup> nos queda un poco más de una década para realizar una reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, cercana al 50 % de los niveles de 2010.

## 4. Elementos adicionales de la crítica al proyecto Chepete-Bala: 17

## 4.1. Violaciones a las normas en ámbitos como acceso a la información, a la consulta y la protección ambiental

#### 4.1.1 Falta de transparencia y acceso a la información

De forma ilegal, el Gobierno ha ocultado sistemáticamente toda la información en torno al proyecto de represamiento del río Beni. Lo poco que conoce la sociedad civil boliviana, en general, y las comunidades indígenas y campesinas locales, en particular, son escuetas e insuficientes declaraciones a la prensa, noticias sin el correspondiente respaldo documental y una reunión de socialización en Rurrenabaque llevada a cabo en septiembre de 2016 y organizada por ende.

Es tal la restricción informativa y falta de transparencia que la mayor parte de los datos disponibles y analizados por especialistas y sociedad civil provienen de la filtración de un fragmento de la Ficha Ambiental encargada a geodata Engineering. Es a partir de esta información que se han venido realizando análisis de especialistas e interesados en la temática.

Esta situación incumple el artículo 21 de la cpe, referido a los derechos civiles, cuyo inciso 6 dice: "las bolivianas y los bolivianos tienen el derecho a acceder a la información, a interpretarla, analizarla y comunicarla libremente [...]" (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009), así como con el artículo 343 de la cpe que garantiza el derecho de "la población [...] a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente" (*ibid.*).

<sup>16</sup> Ver: https://www.ipcc.ch/sr15/

<sup>17</sup> Esta sistematización no pretende ser exhaustiva. Aborda asuntos relevantes.

La falta de transparencia y de acceso a la información de interés público, por sus efectos en el ámbito de lo común, es de la mayor gravedad porque pone en cuestión la calidad del propio régimen democrático, según la concepción de la democracia como un sistema que no solo emerge de una elección popular a través del voto universal, sino también de la constante garantía y vigencia de derechos fundamentales que implican, entre otros, límites al poder delegado y obligaciones de este para con la población. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas forman parte de los deberes estatales y de los derechos ciudadanos indispensables para tener una gestión pública de calidad.

#### Protección ambiental

Las acciones emprendidas para llevar adelante el sistema de represas Chepete-Bala desoye el mandato del artículo 347, numeral ii, de la cpe, pues este señala que: "Quienes realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente deberán, en todas las etapas de la producción, evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionan al medio ambiente" (*ibid.*).

El análisis convergente de varios especialistas en diversas materias como hidrología, energía o biología demuestra que la opción seleccionada para proceder al estudio de diseño final de un sistema de represas en cascada no ha tomado en cuenta opciones de menor impacto socioambiental. Por el contrario, es una de las opciones de generación de energía con mayor impacto y endeble, o hasta nula, viabilidad económica.

La ubicación de este megaproyecto en la cuenca amazónica, un espacio territorial de máxima importancia para los equilibrios hidrológicos del país, de máxima diversidad biológica y de particular vulnerabilidad sistémica a los impactos derivados de la destrucción ambiental incumple con las previsiones protectoras de la cpe que cuenta con un capítulo exclusivo, el octavo, dedicado la amazonía. El primer artículo de este capítulo, el 390, consigna lo siguiente: "La cuenca amazónica boliviana constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecorregiones" (*ibid.*).

## Los derechos de la población boliviana a la protección del medio ambiente

Los bolivianos también tienen derecho a una consulta en virtud de lo estipulado por el artículo 143 de la cpe: "La población boliviana tiene el derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente" (*ibid.*). El marco conceptual de esta noción está provisto por el artículo 33 de la cpe que indica lo siguiente:

Las personas tiene derecho a un medio ambiente saludable protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente (*ibid.*).

Las áreas protegidas son bienes comunes del pueblo boliviano; son patrimonio colectivo. Responden a la necesidad de proteger equilibrios naturales críticos e indispensables de los que dependen las condiciones ecológicas de todo el territorio. Es el caso del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi, situado en La Paz. Es uno de los lugares del mundo con mayor diversidad biológica (genes, especies y ecosistemas) y uno de los bosques amazónicos mejor conservados. Es también hogar de comunidades indígenas.

Hoy sabemos que el bosque amazónico nos provee de servicios ambientales indispensables como lluvia la o minimización de inundaciones y sequías en toda la región de influencia (altiplano norte, amazonia y valles). La importancia de los servicios ambientales vale también para la Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas, situada en el Beni, porque protege biodiversidad, asegura equilibrios hídricos, entre otros. Además, cobija a las comunidades indígenas mosetén, chimán y esse eja.

Según la Ley N.o 1333 de Medio Ambiente y el Reglamento General de Áreas Protegidas, ninguna obra de infraestructura puede comprometer la integridad y la funcionalidad de un área protegida. Este proyecto lo haría y con dos de las más importantes del país. Desde este punto de vista, ni siquiera la consulta tendría una base legal. El artículo 345 establece la "responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales [...]" (*ibid.*), previendo sanciones civiles, penales y administrativas por incumplimiento de estas normas.

<sup>18</sup> Ver: O futuro climático da Amazonia Antonio, de Donato Nobre (2014: 11-22).

#### Consulta previa a pueblos indígenas y riesgos de etnocidio

Los profundos impactos de la inundación (cercana a 700 km2) del reservorio previsto, implican desde la desaparición de comunidades, hasta cambios sustanciales de las formas de vida de aquellas que no sean inundadas pero sí afectadas por la cercanía de la notable transformación de las condiciones naturales de la región. Estos impactos se extenderían, previsiblemente, a lo largo del río Alto Beni y afectarían comunidades ribereñas como Inicua, Muchanes, Pujpunendo, Sararia, Santa Ana, Mayaya. Suman, aproximadamente, 4.000 personas (15 sindicatos agrarios y cinco pueblos indígena originario campesinos) solo en las zonas ribereñas pobladas (Ribera, 2016).

Sin embargo, si se toma en cuenta a la población de Sapecho y Palos Blancos (más o menos afectadas según el nivel de la inundación) esta cifra se eleva hasta abarcar a unas 40 mil personas. Una inundación similar a la del 2014 –cada vez más probable debido al creciente efecto del cambio climático y a los propios efectos regionales de la reserva que elevará los niveles de humedad y, por tanto, de nubosidad– afectaría a estas últimas poblaciones, pero también a las de río abajo, dada la necesidad de evitar el rebalse de la represa. No son escenarios improbables. Es lo que ocurrió, en 2014, con la histórica inundación de Porto Vehlo, agravada como consecuencia de la necesidad de aliviar de modo más o menos abrupto el exceso de agua en el cercano reservorio de la represa Jirau (*ibid.*).

Al mismo tiempo, muchas de las zonas que quedarían bajo el agua del enorme lago artificial que se crearía en los valles de Quiquibey, Tuichi, Hondo o Beu, son lugares de frecuente actividad tradicional, en especial de cacería por la abundante presencia de vida silvestre, pero también de recolección y pesca. El hecho de que la ocupación humana no sea permanente (comunidades, chacos) no significa que se trate de espacios baldíos (error del mito del vacío amazónico). Además, esta región alberga sitios patrimoniales prehistóricos y sagrados. Por tanto, son de enorme importancia simbólica para las culturas indígenas de la región (*ibid.*)

Por otro lado, de acuerdo a versiones de los pobladores indígenas de las comunidades más alejadas del río Quiquibey en el Pilón Lajas, es probable, además, la existencia de una parcialidad indígena Moseten en aislamiento voluntario que habitaría las remotas encañadas del Beu-Chepete (*ibid.*).

A pesar de todo este impacto, las medidas administrativas implicadas en el proceso han sido realizadas sin el debido proceso de socialización que explique las razones y todo el proceso decisorio y que ponga a disposición los resultados obtenidos hasta la fecha.

El artículo 30, inciso 15, de la cpe establece el derecho de los pueblos indígenas campesinos a: "ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles" (*ibid.*). Por su parte, el inciso 17 del mismo artículo establece el derecho a "la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros" (*ibid.*).

El artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece, entre otros, el derecho de consulta de los pueblos interesados "mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (Oficina Internacional de Trabajo, 2014). Este Convenio fue ratificado por el Estado boliviano en 1991 por Ley N.o 1257.

La Declaración de la onu sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten" (Oficina Internacional de Trabajo, 2014). La Declaración fue ratificada en noviembre de 2007 mediante Ley N.o 3760. Ambos convenios/leyes, junto a la cpe, forman el Bloque Constitucional (cpe, artículo 410).

El proyecto incumple y atenta, además, contra el espíritu y la letra de la cpe en lo referido al reconocimiento y promoción de la economía plural, que incluye y valora la economía comunitaria propia de las poblaciones indígenas tradicionales que habitan la región, misma que será inviabilizada por un proyecto de corte extractivista. <sup>19</sup> El artículo 308 señala:

El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

<sup>19</sup> Por extractivismo se entiende aquí "un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con procesamiento mínimo" (Gudynas, 2015: 13).

## **4.2.** Impactos ambientales y su correlato socioeconómico<sup>20</sup>

Las mejoras en la calidad de vida de la población deberían implicar avances (no retrocesos) en mayor seguridad, mejores condiciones de vida, más y mejores servicios ambientales (lluvias o alimentos), menos vulnerabilidad y más resiliencia. Es lo opuesto al drama humano y a los costos, a menudo incalculables, de desastres como aquella inundación que devastó al Beni en 2014, pocos años después de otra inundación histórica, o la reciente sequía que implicó la completa desaparición temporal del lago Poopó. No son, por tanto, responsables ni aceptables políticas que fomentan la vulnerabilidad o probabilidad de ocurrencia de este tipo de procesos como los señalados.

Este proyecto no solo contribuye a agravar crisis ambientales globales, como el cambio climático (por ser generadores intensivos de gases de efecto invernadero), la pérdida de bosques y la pérdida de biodiversidad sino que aumenta la ya preocupante vulnerabilidad de la población boliviana frente a los impactos derivados como sequías, inundaciones, erosión, desertización de suelos, carencia de alimentos, entre otros. No hay valoraciones de estos costos. De hecho, no se contabilizan en el balance costo/beneficio de este proyecto, ni de ningún otro.

Utilizar el argumento de que el represamiento y el área inundada abarcan pequeños porcentajes de las áreas protegidas afectadas es no tener en cuenta la complejidad de las dinámicas sistémicas en juego. Obstruir uno de los ríos principales de la cuenca amazónica de Bolivia con una muralla que impida el flujo normal –que corre desde hace millones de años (con toda los procesos evolutivos de adaptación derivados) – equivale a obstruir una de las venas principales de un organismo viviente.

De acuerdo a Marco Octavio Ribera (2016), el lago artificial apenas podrá servir para la alimentación a través de la pesca, o para el turismo, debido a la mala calidad de las aguas estancadas, precarizando la soberanía y seguridad alimentaria de las poblaciones locales, así como una de las fuentes de trabajo más importantes de la región: el turismo. Aguas abajo también quedaría afectado el turismo y otras actividades económicas ligadas con el desplazamiento acostumbrado a través del río. La navegabilidad del río quedará seriamente alterada, especialmente en invierno.

<sup>20</sup> La principal fuente de este acápite es la presentación inédita de Marco Octavio Ribera, realizada en marzo de 2016.

Debido al mismo efecto de muralla de la represa, se afectará la dinámica reproductiva de los peces que no podrán llegar aguas arriba para desovar, donde el agua alberga más oxígeno. Esto implica la posible desaparición de varias especies de peces ocasionando un considerable daño económico a la región (Ribera, 2016).

La vida útil de la represa será reducida por la gran cantidad de sedimento que arrastran los ríos de la zona. En el caso del río Beni, en el punto del Angosto de El Bala, arrastra un promedio de entre 192 a 212 millones de toneladas anuales de sedimento. Y otro problema es que debido a la colmatación los suelos de la región quedarían sin el principal aporte de sedimentos de toda la cuenca del río Madera, ya que su retención se sentiría a cientos de kilómetros río abajo. El río Beni dejaría de ser un río con pronunciados meandros y con espacios fértiles en aquellos lugares donde se produciría la inundación estacional. Y es en estas áreas, precisamente, en las que las poblaciones indígenas realizan parte importante de su agricultura tradicional. Además, se interrumpirá un proceso o dinámica ecológica natural a partir de la cual evolucionó, en gran parte, la Amazonía, pues dejaría de arrastrar y depositar los lodos ricos en minerales que fertilizan suelos cada año, lo cual significaría un empobrecimiento paulatino de los suelos. La erosión de las playas, así como el descenso de aguas subterráneas, serían problemas adicionales derivados (ibid.).

La figura actual de un sistema de dos represas compuesto por la megarrepresa de arco del Chepete (cota 400) y de run off para El Bala (cota 220), para una etapa posterior, implica severas distorsiones hidrológicas y ecológicas en el funcionamiento de dos megarrepresas en un mismo curso de río. Las megarrepresas Jirau y Santo Antonio ejercen una sinergia negativa, especialmente bajo fenómenos climáticos extremos. Esto pudo haber contribuido, en 2014, a una de las mayores catástrofes climáticas e inundaciones extremas de los últimos cien años, especialmente a lo largo del río Beni. Si se reiterara un evento climático extremo como el de 2014 con la represa del Chepete construida (algo altamente probable según los escenarios del ipcc), la amplificación de una gran inundación podría extenderse río arriba hasta la región de Alto Beni por más de 250 km de curso fluvial, inundando Sapecho, Puerto Linares, Guanay y Palos Blancos (*ibid.*).

Las previsiones de volumen y superficie inundada por los reservorios de las megarrepresas en los estudios de impacto son, en general, subdimensionados e imprecisos. Es decir, establecen una cifra que, al correr de los años, aumenta mucho, ocasionando mas daños a los ecosistemas

y a la gente. Esto ha sido advertido en el caso de las megarrepresas Jirau y Santo Antonio: de los 350 km2 inicialmente previstos, la inundación alcanzó actualmente más de 420 en 2014. Por tanto, el argumento del Gobierno en sentido –que señala que se logrará un supuesto control de las inundaciones– no justifica en absoluto esta enorme perturbación de la dinámica hidrológica (*ibid.*).

Otra situación preocupante tiene que ver con el norte del Beni, concretamente el caso de la ciudad de Riberalta y las numerosas comunidades ribereñas a lo largo del río Beni en dicha región. Estas quedarán atenazadas entre dos impactos hidrológicos y ecológicos, uno proveniente de las dos megarrepresas del Brasil en el río Madera (Jirau, San Antonio) y otro derivado del doble represamiento del rio Beni en el Chepete–El Bala (*ibid.*).

En términos de impactos a la biodiversidad, los pocos estudios realizados en las zonas del Beu-Chepete indican que las zonas a ser impactadas, contienen los niveles de mayor riqueza biológica de la región subandina de Bolivia y figuran entre las de mayor riqueza biológica en Sudamérica. La región de las serranías, encañadas y valles profundos del Beu-Chepete, se encuentran entre las regiones menos exploradas de Bolivia, con varios sectores de elevada pristinidad, los cuales desparecerán bajo las aguas sin haberlas conocido siquiera.

Finalmente, los impactos de la infraestructura de acceso al lugar de la represa (camino de más de 150 km) serán significativos, según los expertos, no solo por el impacto ambiental de cualquier camino en tierras boscosas, frágiles y accidentadas, sino porque quedará como la oportunidad para más asentamientos ilegales de colonos en áreas protegidas, o en áreas cercanas.

### 4.3. Un modelo energético del siglo xx en pleno siglo xxi

El proyecto responde a un modelo energético que resulta retrógrada e irresponsable, además de económica, social y ambientalmente inviable porque ignora desafíos críticos del siglo xxi. Contribuye a empeorar crisis multidimensionales derivadas de la destrucción de la base vital (la naturaleza) de la que dependemos y de la que somos parte, en vez de contribuir a minimizarlas a través, por ejemplo, de una transición energética, ordenada.

Las energías renovables plantean oportunidades de lo que se denomina crecientemente como "democratización energética", o "democracia

energética", dadas las potencialidades de estas tecnologías para ser radicalmente descentralizadas, en el marco de ciertos modelos como el caso, aún excepcional, de la transición energética alemana. Para estos casos es apropiado el término "prosumidor" (productor y consumidor de un mismo bien o servicio, de manera simultánea, en este caso, de energía) ya que en ese país los usuarios pueden vender a la red la energía excedentaria que generan. Es lo contrario del esfuerzo por generar renta de origen extractivista, centralizada, distribuida clientelarmente y, por tanto, erosionadora de la democracia, aun sí implica altísimos costos sistémicos.

Las energías limpias como la solar, la eólica o las pequeñas represas situadas en la caídas naturales de la cordillera ofrecen hoy en día condiciones ventajosas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida, incluyendo menor precio de la energía, generación de empleo, reducción de la contaminación local y global (cambio climático) que no dejan de mejorar con el tiempo, especialmente debido a la caída constante y significativa de precios (debido a las progresivas mejoras tecnológicas), al punto de ser actualmente más baratas que las energías convencionales, incluyendo el gas no subvencionado.<sup>21</sup>

Bolivia dispone de las mejores condiciones posibles en el mundo para aprovechar la energía solar, especialmente en el Altiplano, aunque también en buena parte el resto del país. La intensidad máxima de la radiación solar en el altiplano sur alcanza el valor máximo de aproximadamente 5.4-6.9 kWh/m2/día. No hay intensidad superior, aunque sí igual, en el mundo.<sup>22</sup> De hecho, ya existen tres proyectos públicos de energía solar fotovoltaica. Uno en Cobija, que genera aproximadamente 5 mw, otro en Uyuni y un tercero en la localidad chaqueña de Yunchará.

La energía eólica, por su parte, tiene excelentes condiciones en amplias zonas de Santa Cruz, pero, como en el caso de la solar, estas condiciones se extienden a espacios específicos distribuidos por toda la geografía nacional. El primer proyecto de ende se encuentra en la localidad de Qhollpana. Genera aproximadamente 20 mw. Hay un mapa de potencial eólico en Bolivia cuya reproducción está prohibida, pero que puede ser observado en: http://cort.as/-H7mn

<sup>21</sup> Ver reportes de irena o Bloomberg.

<sup>22</sup> El récord mundial del precio más bajo ofrecido bajo la modalidad de subasta abierta es, por el momento, de Chile. Una empresa se adjudicó, en agosto de 2016, la construcción de un proyecto de energía solar de concentración en Atacama, para ofrecer energía a un costo de usd 0,2991 KwkW/h. Si bien es el precio más bajo por el momento, se estima que los costos y los precios continúen la pronunciada bajada de los últimos años. A modo de comparación, cabe mencionar que la energía en Bolivia tiene actualmente un precio de usd 0.6 Kw/hkWh. Esos costos, comparativamente más altos, tienen efectos en la competitividad del país.

Figura 4 Mapa del potencial solar en Bolivia

Fuente: Viceministerio de Energías Renovables.

Las energías renovables están incluidas en planes del Gobierno, como el Plan 2025, pero de manera marginal tanto en inversiones, potencia e incentivos. Lo sustancial del modelo se apoya en la concepción de la energía como fuente de divisas estatales, vía exportación, además de altamente centralizada. El plan energético se apoya en las grandes hidroeléctricas y en la intensificación de la exploración y explotación de gas y petróleo (aún en áreas protegidas), a través de incentivos a empresas transnacionales y de inversiones estatales de la mayor envergadura.

Bajo el lema "Bolivia Centro Energético de la Región", el Gobierno ha anunciado la generación de 8.000 mw hasta 2025, quintuplicando la actual una generación de energía eléctrica en Bolivia que alcanza 1.700 mw de potencia. Pero ni siquiera logrando ese avance seríamos significativos, o gravitantes, en términos de generación de energía en la región, como anota Pablo Solón.

### La viabilidad comercial y financiera del proyecto

De acuerdo a un cálculo de los expertos Molina y Espinoza (2016), a partir de los datos de la Ficha Ambiental, el precio aproximado de la energía del Chepete sería de usd 81/mwh.<sup>23</sup> Más del doble del precio de venta

<sup>23</sup> El dato se obtiene dividiendo los ingresos estimados por el Gobierno usd 1.250 millones por año (que no han sido fundamentados) entre la cantidad de energía media (15.471 gw/año).

de San Antonio o Jirau<sup>24</sup> (*ibid.*). Surge, entonces, la interrogante: ¿será que Brasil estará dispuesto a comprar energía a este precio y, además, en 10 años? Es poco probable, dada la decisión brasileña de invertir, por ejemplo, usd 50 mil millones para expandir su capacidad de generación de energía eólica que será, entonces, junto a las demás renovables, aún más baratas que hoy. Un estudio realizado por la Empresa de Pesquisa Energética (epe) indica que con la participación de las petroleras, los proyectos de energía solar y eólica pasarán a ser el 8 por ciento en 2017 en Brasil a ser el 18 por ciento en 2026, con unas inversiones previstas de 174.000 millones de reales (47.000 millones de dólares).

Dada la escasa información disponible, este precio de generación de energía no estaría tomando en cuenta, además, los entre 700 y 1.200 km de línea de transmisión necesaria para hacer llegar la energía al Brasil, según la frontera que se elija. Tomando en cuenta un costo de transmisión de usd 1 millón por km (ibid.), los costos de inversión son aún más altos que lo estimado.

Todas estas dudas no hacen más que agudizarse ante el inexplicable hecho de que el Gobierno haya decidido priorizar un proyecto que, con sus US usd 7 mil millones estimados, 25 duplicaría nuestra actual deuda externa, que equivale a la mitad de nuestras reservas internacionales y cuya construcción demoraría 10 años (con todos los costos financieros que eso implica), sin tener un contrato con el supuesto comprador de la energía. Los analistas advierten sobre la posibilidad de tener que vender energía subvencionada al Brasil dadas las pésimas condiciones de competitividad actuales y esperadas del proyecto, así como la potencial difícil posición negociadora de Bolivia frente al Brasil.

Es más, dado que la variable determinante del precio se encuentra en la tecnología y no en los recursos naturales de los que depende (como el sol y el viento, que son renovables, prácticamente inagotables y gratuitos), los precios continuarán bajando hasta alcanzar, previsiblemente, costos marginales cercanos a cero (Rifkin, 2014).

Casos como el de España, que retrocedió en un camino de promoción inicial, u otros más alentadores como los de Costa Rica, Uruguay y Chile, aunque en menor grado, muestran la importancia de las orientaciones

<sup>24</sup> La energía de las represas Jirau y San Antonio es vendida a las empresas distribuidoras del Brasil a entre 20 y 40 \$ usd por mw por hora .

<sup>25</sup> El Banco Mundial "castiga" los préstamos para este tipo de megaproyectos con un 30 %. Por tanto, la inversión estimada debería estimarse, en realidad, en unos 10 mil millones.

estatales para avanzar en estos procesos de democratización energética. Por tanto, las dos variables previamente mencionadas (el precio crecientemente competitivo y el potencial de descentralización), determinan un horizonte previsible en que la importación y exportación de energía se reducirá significativamente. La soberanía energética nacional, cuando no familiar, podrá ser una realidad que no solo sea mejor para la estabilidad climática, sino también para el bolsillo de la gente.

¿Qué nos hace pensar, entonces, que en 10 años habrá mercado para una energía que –por los datos de la Ficha Ambiental– no sería competitiva con respecto a represas en Brasil y tampoco con respecto a la energía solar o la eólica, según los datos de proyectos adjudicados recientemente en Chile, por dar un ejemplo regional? Nótese que ese precio no incluye el costo del tendido eléctrico indispensable en fuentes centralizadas, dada la necesidad de transportar energía (lo que implica además pérdidas en la energía transportada) desde el Chepete hasta distintos puntos de la frontera con Brasil.

Esta nueva realidad de la energía marcará el siglo xxi. En este contexto, no corresponde ya concebir a la energía como mercancía, sino como insumo para el bienestar de las actuales y futuras generaciones. Es una visión cualitativamente distinta y que nos conduce, necesariamente, a la necesidad de replantear el modelo de "desarrollo" del país.

Sabemos que cualquier opción de modelo viable de futuro, a partir de 2030, no podrá depender más de los combustibles fósiles, ni de actividades que generen otros gei, como la tala de bosques, que son indispensables para mantener equilibrios vitales ecológicos regionales y globales; o como la construcción de megarrepresas. Lo que se plantea, entonces, es un modelo que diversifique las fuentes de generación de riqueza y empleo. Dado su potencial descentralizador y costos en caída, la energía no será más una restricción para fomentar alternativas sostenibles y regenerativas en todas las regiones del país y del mundo.

Cabe remarcar aquí que cuando se habla de sostenibilidad, bienestar, del llamado "Vivir Bien" o "Buen Vivir", se está hablando de modos de habitar este planeta que respeten los límites de regeneración de los ecosistemas de los que dependemos; o, dicho de otro modo, los límites biofísicos de la naturaleza.

Hay respuestas puntuales. Las energías renovables son una de ellas. La agroecología, las ciudades inteligentes, la gestión mejorada de los bienes comunes, las economías circulares, solidarias, cooperativas regene-

rativas, las redes de protección social son componentes de una respuesta que está en pleno proceso de reflexión/acción y que no podrá sino ser democrática, descentralizada, ecológicamente viable y que implicará una marcada desmaterialización de la noción de bienestar.

## 5. El contexto más amplio: la insostenibilidad de las inercias globales predominantes

En este acápite abordaremos el contexto de crisis ecológicas convergentes más amplio en el que se sitúan, pero que ignoran este tipo de iniciativas. Por tanto, terminan contribuyendo a reforzar dinámicas de desestabilización creciente del sistema planetario que sostiene la vida.

Dadas las condiciones actuales, configuradas por múltiples crisis climáticas convergentes, cualquier comunidad humana contemporánea –local, nacional o global– que sea inteligente, realista y consecuentemente sostenible a futuro, debe ser capaz de comprender y adoptar decisiones que tomen en cuenta los límites de las capacidades regenerativas de los ecosistemas de los que depende la existencia cotidiana de todos sus integrantes, sin excepción, más allá de las diferencias socioeconómicas y culturales.

Más allá de la zona de incertidumbre

En zona de incertidumbre (incrementa el riesgo)

Bajo los límites (seguro)

Límites aún no cuantificados

Acidificación de los océanos

Figura 4 Límites biofísicos planetarios

Fuente: W. Steffen et al., 2015.

biogeoquímico

Lamentablemente, esta constatación elemental de la mera existencia –así como de la necesidad– de respeto de los límites biofísicos del planeta que habitamos es estructural y, por tanto, sistemáticamente ignorada por el sistema socioeconómico hegemónico, sea como sea que se lo enuncie y caracterice. Por tanto, es creciente la dificultad de la naturaleza para mantener procesos de provisión de condiciones indispensables para la vida como oxígeno, agua, alimentos o estabilidad climática.

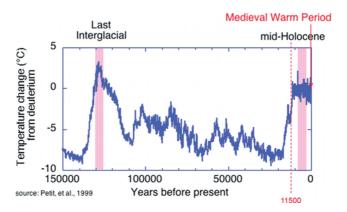
Una de las razones que explica esta remarcable situación es la ideología del desarrollo entendido principalmente como crecimiento económico sostenido (pib), derivado de la creciente producción y consumo de bienes y servicios, orientado hacia la acumulación material, entendida aún muy ampliamente como medida de bienestar, a pesar del conocimiento y la conciencia crecientes que advierten sobre los problemas e inconsistencias de esta perspectiva.

Pero haríamos bien en reconocer que también hay pulsiones más primarias, como el rechazo a la inseguridad. Esto tiene que ver con los afanes humanos de acumulación material que preceden al modelo capitalista y que hicieron estragos socioeconómicos ambientales en los primeros tiempos de la historia de la humanidad, tal es el caso de la deforestación de regiones enteras durante el Imperio Romano, por dar un ejemplo.<sup>26</sup>

Cabe resaltar el hecho de la excepcional estabilidad de la dinámica cíclica de estos servicios ambientales durante el período de los últimos 11.500 años, conocido como el Holoceno. Esta época geológica, caracterizada por ciclos marcadamente predecibles, ha permitido el florecimiento de todas las civilizaciones humanas. La estabilidad del clima y de los servicios ambientales asociados han sido la norma durante la era geológica. Los geólogos discuten actualmente si no hemos inaugurado una nueva era geológica caracterizada por la inestabilidad del clima y de otros procesos naturales asociados, surgida como consecuencia de la ya determinante huella de las actividades humanas en el sistema natural: aumento permanente de gases de efecto invernadero en la atmósfera (por encima de 400 partes por millón de CO2) y en los océanos, así como el consiguiente aumento global de temperaturas; la presencia masiva y general del plástico en toda la biosfera, y la presencia de sustancias radioactivas generalizada como consecuencia de la tecnología nuclear están entre los indicadores distintivos. Algunos científicos identifican a los mencionados como fundamentos suficientes para reconocer que, a inicios del siglo xxi, habríamos inaugurado una nueva era geológica.

<sup>26</sup> Ver *Ecocidio* de Franz Broswimmer (2009), o *Sapiens. Breve Historia dela humanidad* de Yuval Noah Harari (2011).

Figura5 Variabilidad climática antes y durante el Holoceno



Fuente: ipcc ar5, 2014 (noaa).

No es fácil que exista una conciencia mayoritaria sobre estos asuntos más propios de la esfera científica, particularmente por la novedad de la amplitud y profundidad de sus impactos. La experiencia humana previa explica la paradoja de que no valoremos, al darlos por sentado, los servicios de la naturaleza, a pesar de ser estos, literalmente, vitales. Consecuentemente, no los protegemos a pesar de ser indispensables e irremplazables. Son, de hecho, la base que sustenta todas las otras expresiones de la vida humana: la social, la económica, la cultural o la tecnológica. Adecuar la vieja percepción a la realidad actual y hacerlo suficientemente rápido es uno de los desafíos críticos de este momento de la historia de la humanidad. Esta realidad sustentada en creciente y alarmante conocimiento científico debe ser asumida individual y colectivamente a fin de iniciar un proceso de transición urgente e indispensable de las actuales formas insostenibles en que habitamos la Tierra hacia formas no solo viables sino mejores, en términos de calidad de vida.

Las evidencias de la insostenibilidad de las actuales inercias socioeconómicas se expresan de modo claro en las crisis sistémicas que la humanidad ha generado, aunque las responsabilidades históricas sean marcadamente diferenciadas, entre ellas:

- Pérdida de biodiversidad (especies y sus genes además de ecosistemas). Estamos generando, asistiendo a la sexta megaextinción de especies de la historia del planeta.<sup>27</sup>
- Cambio climático.
- Pérdida de bosques.
- Contaminación extensiva de aire, agua, suelos y alimentos.

Por tanto, urge superar valores, perspectivas e instituciones hegemónicas que generan inercias insostenibles, mortíferas, que suelen comprender y referirse a la base o sistema de la vida con términos y nociones como "medio ambiente" o nada más que "recursos naturales" Este tipo de términos refuerzan una concepción de la naturaleza (de la que somos parte interdependiente) como algo externo a la humanidad, ajeno, subsidiario y hasta dispensable; un ámbito a ser controlado, dominado, alterado a gusto, puesto al servicio de la satisfacción de las crecientes necesidades de la humanidad, poblado de seres inferiores, sin derechos intrínsecos a subsistir y cuya existencia solo tiene sentido y valor en la medida en que nos resulta útil y transable.

Esta perspectiva mecánica que subvalora a la naturaleza estima que las consideraciones "ambientales" deben supeditarse a los requerimientos de una economía que comúnmente se analiza, estudia y proyecta como si fuera independiente de la naturaleza. Para decirlo en sus propios términos, esta visión hegemónica de la economía apenas alcanza a "internalizar" (contabilizar) las "externalidades" (efectos negativos no deseados) que genera, tanto por el sesgo antropocéntrico del que adolece, como por la enorme insuficiencia del conocimiento disponible para valorar adecuadamente la naturaleza sin confundir ni reducir, en el intento, el valor con el precio, o con la cualidad de transable de los bienes y servicios naturales.

Hemos heredado un inconmensurable y maravilloso patrimonio evolutivo desarrollado durante aproximadamente cuatro mil millones de años, mucho antes de que esa misma dinámica engendrara nuestra especie, hace unos 200 mil años. La diversidad de formas de vida en

<sup>27</sup> La quinta megaextinción ocurrió hace unos 66 millones de años, mucho antes de que el Homo Sapiens caminara por la tierra. Por lo que se sabe, fue ocasionada por la colisión de un meteorito con nuestro planeta. Las consecuencias de este hecho derivaron en la desaparición de los dinosaurios, entre muchas otras especies de la época. Esta es la primera megaextinción causada por una especie: la nuestra. Está en plena marcha y sus consecuencias son tanto o más graves que las del cambio climático para algunos especialistas.

el planeta sobrepasa (en dimensiones difícilmente imaginables) nuestra capacidad de conocerlas. Apenas empezamos a comprender una ínfima parte del tejido de múltiples interdependencias del que somos parte. Tal vez, debido a esta inabarcable y normal ignorancia hoy más que nunca nos hemos convertido en el factor determinante de la destrucción de ese legado, aún a pesar de tratarse del tejido vital que nos sostiene.

Y aunque los cálculos de la economía hegemónica ignoren el valor (o la devastación), a menudo impagable, de los bienes y servicios naturales, no por eso dejan de ser reales. De hecho, el indicador por excelencia de esta economía, el pib, es altamente insensible a la devastación ambiental. Solo alcanza a incorporarla parcialmente, de modo indirecto y, normalmente, con desplazamiento temporal cuando sus impactos en otros indicadores económicos son significativos y suficientemente amplios.

A pesar de estas graves limitaciones, es esta economía la que orienta la toma de decisiones en este ámbito que son altamente determinantes en las decisiones políticas.

Así, la inviabilidad del modelo dominante tiene su origen en el ámbito de los supuestos fundamentales que proveen sentido, orientación, que son ampliamente compartidos y de difícil cuestionamiento.

Puesto que hemos provocado y seguimos provocando varias graves crisis ambientales simultáneas, necesitamos cambiar significativamente los modos en que gran parte de la humanidad habita el planeta. El concepto "cambio civilizatorio" no parece, pues, exagerado para el tamaño del desafío que debemos afrontar y, por si fuera poco, con sentido de urgencia.

Y, aunque el debate de fondo en torno a la dominante concepción del mundo y las alternativas se encuentre en pleno desarrollo, son ya inocultables las consecuencias devastadoras de mantener el rumbo actual, traspasando límites vitales en nombre del "desarrollo". Esta dinámica global que no solo no logramos detener sino que agravamos cotidianamente, por inercias del sistema hegemónico, es incompatible con la continuidad de la vida tal cual la conocemos.

Otros enfoques entienden nuestro lugar en el sistema vital de modo distinto, postulando tanto nuestra pertenencia como el debido reconocimiento y respeto a la *comunidad más amplia e interdependiente de la vida*, compuesta por los demás seres que habitan la biosfera, esa frágil excepción en que prospera la vida.

El Vivir Bien postulado por Bolivia, con importante resonancia internacional, se inscribe en esa línea de ruptura profunda con el paradigma hegemónico global. Sin embargo, el concepto no ha tenido en el país efectos que superen el plano discursivo.

Son inocultables las contradicciones en la Bolivia del languideciente discurso del Vivir Bien y del cada vez más estridente discurso del *derecho al desarrollo*, entendido casi exclusivamente como más extractivismo. En la Bolivia del discurso del Vivir Bien, decisiones clave son adoptadas desde la sorprendente creencia de que las mejoras en las condiciones de vida de la población implican algo distinto y hasta opuesto a la protección de los equilibrios vitales de los que esa misma población depende. Según esta "racionalidad", avanzar es ampliar la explotación ilimitada de la naturaleza a fin de obtener ingresos que permitan, en un futuro incierto, ocuparse del "medio ambiente" que en ese afán va siendo destruido, a menudo de modo irreversible. No es sensato insistir en esta mentalidad y en el sistema que ha generado.

El desafío de fondo es superar la insostenibilidad sistémica consecuente de esa arcaica lógica depredadora que está en plena crisis y que fue posible por la existencia de nuevas fronteras, hoy ya inexistentes. Tampoco se puede alegar ignorancia frente al conocimiento, las experiencias disponibles y las alternativas en constante avance. Hacerlo implica una suerte de suicidio colectivo y consciente. Es indispensable encarar, desde ya, las transiciones orientadas hacia modos viables de habitar el único planeta disponible por ahora. Cambiar, desde la conciencia, nuestra relación con la comunidad más amplia de la vida es un imperativo de orden vital, moral y práctico.

# 6. Hipótesis en torno a las razones para promover el proyecto e interrogantes

Tomando en cuenta la evidencia señalada y el hecho de que este proyecto parece no tener, en suma, ni una sola ventaja, corresponde preguntarse las razones detrás de la toma de esta decisión. Siguen unas hipótesis no necesariamente excluyentes:

 La prevalencia de una mentalidad desarrollista de corte tradicional, adaptada a las condiciones del siglo pasado, cuando no estaban tan claros y tampoco asumidos los límites de la naturaleza, es decir, los límites de los servicios vitales de los que depende nuestra vida, mismos que hemos estado sobre-

pasando sistemática y crecientemente. El proyecto Chepete—El Bala es un inmejorable ejemplo de esta visión devastadora y, por eso mismo, inviable, más tarde o más temprano. Justamente el hecho de haber sido un proyecto concebido como símbolo de progreso desde mediados del siglo pasado, lo convierte en una aspiración no cumplida amplia y largamente compartida, un cierto sentido común. Evo Morales parece estar intentando demostrar que él puede hacer realidad estos sueños largamente atesorados, sin importar cuán aptos sean a las condiciones del presente y, sobre todo, del futuro.

- La corrupción podría ser otra de las motivaciones que podrían explicar la voluntad de avanzar en megaobras y otros emprendimientos que, como este, no se sostienen ni técnica, ni económica, ni social, ni cultural, ni ambientalmente. Es más, varios especialistas e interesados en la temática dudan de que el proyecto se lleve a cabo, dadas las dificultades múltiples, empezando por las financieras. La tajada obtenida por los estudios, podría constituir un incentivo suficiente para avanzar aparentes opciones a pesar de saberse inconducentes.
- La forma vertical y hermética en que el Gobierno toma las decisiones, sumada a la incompetencia de la burocracia (resultante de la extrema partidización de la administración pública y del consiguiente desprecio por la meritocracia), podrían servir como una explicación adicional, no excluyente de las previas ni de las siguientes.
- Interrogantes que pueden ser planteadas en el debate público, demandando respuestas:<sup>28</sup>
- ¿Por qué invertir tanto dinero público en estudios para un proyecto con dudosa viabilidad técnica, económica y ambiental y de enorme impacto socioambiental y económico habiendo alternativas?
- ¿Cuál es el marco de planificación que permite a ende y al Ministerio de Energía priorizar unos proyectos energéticos sobre otros? ¿Cómo se define la prioridad de estos megaproyectos? ¿Hay un análisis de alternativas? ¿Por qué priorizar este proyecto frente a otros en la misma cuenca?

<sup>28</sup> Parte de estas preguntas han sido extraídas de la presentación de los especialistas Molina y Espinoza en ocasión del seminario para tratar el tema organizado por la umsa el 6 de octubre. http://200.7.160.214:8080/documents/10184/596519/01+An%C3%A1lisis+de+los+Estudios++de+Identificaci%C3%B3n/35928216-7af9-4399-b550-5c6fa7604caa

- ¿Por qué no transparentar el proceso de toma de decisiones, abriéndolo al debate y mejorando el soporte técnico. Esto implica cumplir con la cpe y las leyes.
- ¿Podrán asumir, el actual Gobierno y el país, el enorme costo económico, ambiental, social y político que supondrá un megaproyecto mal concebido?
- ¿Cuál será el precio final previsto de la energía producida por Chepete? ¿Viabiliza ese dato el proyecto, tomando en cuenta los precios previsibles en 10 años de otras alternativas más baratas?

#### 7. Puntos críticos para un posicionamiento

- A. El proyecto Chepete-Bala es económicamente inviable. De acuerdo a la información oficial disponible, el precio estimado de la electricidad generada (usd 81 MW/h) no es actualmente competitivo. Esa condición empeorará progresivamente, dada la sostenida y significativa tendencia a la baja de los precios de las energías renovables, como la solar y eólica, en el reciente pasado. De hecho, resulta inexplicable la omisión de un estudio comparativo de opciones.
  - Aún con las cifras subestimadas, en opinión de especialistas, el proyecto implicaría un endeudamiento significativo e impagable para el país, dada la inviabilidad del mismo y la previsible reducción significativa de la demanda en los países vecinos (supuestos mercados de la estrategia conocida como "Bolivia centro energético de la región"), dado el avance en las respectivas y urgentes transiciones energéticas hacia las energías renovables, promovidas y necesarias bajo los ajustados plazos establecidos por el más reciente informe especial del ipcc (2018). Para evitar un cambio climático descontrolado, la humanidad debe lograr, hasta 2030, una reducción de emisiones de CO2 cercana a 45 % respecto a los niveles de 2010.
  - A estas alturas del siglo xxi, deberíamos empezar a ponernos a tono con el futuro que en términos energéticos debe estar basado en energías renovables. Basta con tomar en

cuenta que no podemos explotar ni siquiera la totalidad de las fuentes de combustibles fósiles en plena explotación sin generar, como comunidad global, una subida de temperatura promedio global superior a 2 grados centígrados. Ya hemos causado un aumento promedio global de 1 grado centígrado y los actuales compromisos voluntarios del Acuerdo de París, no alcanzan para evitar esa temida subida. Si pasamos ese umbral, la ciencia nos advierte del completo desequilibrio climático y sus terribles implicaciones: magnitudes inéditas y periodicidad reiterada de catástrofes ambientales como sequías, inundaciones, megaextinción de especies, falta crónica de alimentos y de agua, migraciones globales, conflictividad humana agudizada, entre otros. Por tanto, la transición energética no es una opción. Es una necesidad imperativa. Es, además, la posibilidad de un mundo menos contaminado, más saludable y con una revolución energética descentralizadora que contribuiría no solo a mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población, sino a la democratización de las sociedades.

- Nuestro altísimo potencial hidroeléctrico puede y debe utilizarse mediante generadoras pequeñas y medianas, de caída en la parte alta de las cuencas que tienen un potencial de más de 15.000 mw, según ende y un muy bajo impacto ambiental.
- La generación eólica y solar, programadas para alcanzar apenas el 4 % de nuestra generación, deben desarrollarse, investigarse y ocupar una participación mucho mayor por su bajo impacto socioambiental, su fuerte tendencia a abaratarse y la ventaja de permitir una desconcentración de la red que favorece el descenso de precios, la participación y el control social de esta producción y una mayor autonomía y autogobierno de la sociedad.
- B. Sería ecológicamente devastador para las dinámicas hidrológicas y biológicas de la sub cuenca del río Beni y, particularmente, para una zona crítica del Parque Nacional Madidi, el área protegida con mayor diversidad biológica del mundo. Esa condición lo convierte en un patrimonio –literalmente– invalorable, indispensable para el país y el mundo. El Parque Nacional Madidi (entendido como componente clave de un entramado mayor que incluye, entre otros, a la Reserva de la Biosfera Pilón Lajas) es necesario para lidiar en mejores condiciones de resi-

liencia con los desafíos del siglo xxi, en virtud a servicios ecológicos como la estabilidad relativa del ciclo hidrológico (ciclo del agua) que beneficia a una región que incluye a los yungas de La Paz, los picos de la Cordillera Real o el Lago Titicaca que alimenta la cuenca endorreica (río Desaguadero y lago Poopó) y que define, con su efecto termoregulador, el clima más amable de La Paz, y la calidad de puna semihúmeda del altiplano norte, en contraste con la mayor aridez y dureza climática del altiplano sur, por ejemplo.

La destrucción de los ecosistemas tiene varias otras dimensiones, todas interconectadas y mutuamente reforzantes. Es el caso del abrupto corte (a través de la muralla de la represa) de la milenaria travesía de muchas de especies de peces aguas arriba para desovar. Los desbalances ecosistémicos (incluyendo la alimentación tradicional de la comunidades ribereñas) de esta intervención solo pueden ser estimados, dada nuestro limitado conocimiento de las dinámicas, estructuras y componentes de sistemas de vida especialmente complejos como los de los trópicos.

Es también el caso de los cambios generados por los sedimentos que quedarán atrapados en embalse, alterando las condiciones del curso de agua río arriba y río abajo. Se reducirían los nutrientes y minerales provenientes de la cordillera, mismos que han fertilizado las orillas de la cuenca desde tiempos inmemoriales y que son co-causante de las estructura meándrica de estos ríos con las consecuencias sobre la morfología de los bosque y la adicionales sobre una red de vida producto de una evolución que ha generado una extraordinaria complejidad y diversidad, grandemente desconocida aún.

En términos de crisis ecológicas urgentes, como la sexta megaextinción de especies en pleno desarrollo, la pérdida de bosques tropicales y el cambio climático, esta megarrepresa contribuiría a agravar aún más todas ellas. No es una opción responsable, inteligente ni viable, si se toma en cuenta los riesgos sistémicos de estas crisis agregadas y en pleno desarrollo para la humanidad.

Estos y otros impactos deben ser cuantificados, con tanta claridad como sea posible. Dada la complejidad y el estado del conocimiento, se debe incluir valoraciones cualitativas, respetando la perspectiva de las poblaciones indígenas (incluyendo la hipótesis de comunidades no contactadas) y otras comunidades locales, así como el conocimiento dis-

ponible sobre riesgos como desbalances hidrológicos, biológicos y sus correlatos socioculturales y económicos.

Urge avanzar hacia la noción de que la biodiversidad es un recurso estratégico en el siglo xxi, no solo en términos económicos, sino en términos de estabilización de ciclos vitales. Sacrificar lo vital, en aras de lo dispensable no es inteligente, es irresponsable e ilegal.

- Es socialmente inaceptable. Un proyecto de envergadura no debe llevarse adelante sin realizar, publicar y debatir un estudio exhaustivo de impacto socioambiental, porque, sin esta herramienta, los supuestos planes de desarrollo podrían convertirse en deudas, atrasos y desventajas para enfrentar el futuro.
- Los cálculos iniciales, elaborados con los datos de la ficha de geodata, muestran una enorme afectación de poblaciones indígenas, de campesinos que debe ser adecuadamente valorada. Ni estas comunidades ni la población local han sido consultadas.
- Una visión responsable, viable (sostenible), del desarrollo no puede implicar el etnocidio de comunidades indígenas que han mantenido el bosque en pie por milenios y de cuyas formas de vida, en todo caso, debiéramos aprender, tratando de darles el espacio vital para existir. Tampoco puede implicar la destrucción de más bosques, la degradación de más suelos, más contaminación del aire y del agua, más retroceso (derretimiento) de glaciares. Este proyecto implica esos y muchos impactos más.
- C. Falta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Todo este proceso ha ocurrido sin que la información sea accesible a la ciudadanía y sin proceder a ninguna consulta previa, informada y de buena fe a los pueblos indígena originario campesinos afectados, como corresponde dada la realización de al menos dos actos administrativos que los afectan. Esta falta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en torno a las decisiones adoptadas implica una violación de derechos del pueblo boliviano (incluyendo las generaciones futuras), en general, y de las comunidades indígena originario campesinas locales, en particular. El respeto a la consulta previa es un paso ineludible para este y cualquier otro proyecto similar.

- No se ha modificado la matriz productiva y seguimos dependiendo de la extracción masiva, depredadora e insostenible de materias primas. Es una ruta sin destino. Nuestro modelo de desarrollo alternativo y nuestra transformación productiva deben basarse en la gestión sostenible de nuestros recursos y en el respeto de las capacidades de regeneración de los servicios ambientales de los que dependemos de modo fundamental, cotidiano, permanente e inevitable.
- Urge avanzar en la formulación de un proyecto integral y alternativo de sostenibilidad económica del país, de modo que la impugnación de este proyecto sea consistente. Necesitamos otra visión de futuro, una que sea viable y, por tanto, otras políticas.
- Un posible referendo sobre Chepete-El Bala debe ser cuidadosamente analizado, por ejemplo, en términos del universo a ser consultado, tomando en cuenta la afectación de áreas protegidas de interés nacional por su importancia para los equilibrios ecológicos del país. Lo primero es exigir acceso a información y cumplimiento de normas. De otro modo, corremos el riesgo de validar y, posiblemente, consolidar violaciones de derechos fundamentales.
- Es importante avanzar en la construcción de plataformas y alianzas con la ciudadanía para la movilización, pero también para la reflexión y construcción de una visión alternativa sostenible y ampliamente compartida.

#### A tomar en cuenta:

Hay un sentido común en la población (electores) que tiende a favorecer los proyectos que se conciben como generadores de desarrollo y de renta estatal a ser distribuida. El proyecto ofrece una aparente respuesta sencilla a la interrogante ¿qué hacer cuando se acaben los recursos y las reservas de gas? Y se encuentra bien integrado a la lógica de la agenda 2025, misma que es tributaria de una visión del país anclada en el pasado del persistente patrón extractivista. Al mismo tiempo, hay una creciente sensibilidad ambiental en la sociedad boliviana, especialmente en la juventud que, sin embargo, no reflexiona lo suficiente y está escasamente informada a propósito de interrelaciones, contradicciones y prioridades con respecto a ámbitos como la economía.

#### **Bibliografía**

Broswimmer, Franz.

2009 *Ecocidio. Breve historia de la extinción en masa de especies.* Pamplona: Laetoli.

Corz, Carlos

2016 "Hidroeléctricas El Bala y Chepete generarán 3.675 mw y Morales anuncia consulta a La Paz". *La Razón*. Recuperado de: https://bit. ly/29Jb2q6

Estado Plurinacional de Bolivia

2009 Constitución Política del Estado. [Versión en línea de Infoleyes.] Recuperado de: https://bit.ly/2NvdKRc

Harari, Yuval Noah

2014 Sapiens. A Brief History of Humankind. s.l.: Harper.

Intergovernmental Panel on Climate Change (ipcc)

2018 Special Report - Global Warming of 1.5 °C. Recuperado de: www.ipcc.ch/sr15/

2014 AR5. Synthesis Report on Climate Change. Recuperado de: www.ipcc.ch/report/ar5/syr/

Fundación Solón

2019 "14 razones para decir no a las megahidroeléctricas". [Versión en línea.] Recuperado de: http://cort.as/-H7j\_

2017a El caso del Chepete Bala

https://fundacionsolon.org/2017/05/10/el-caso-del-chepete-*y*-el-bala/

2017bSituación de la energía solar en Bolivia https://fundacionsolon. org/2017/06/26/situacion-de-la-energia-solar-en-bolivia/

2017c Impactos en la naturaleza de El Bala, Chepete, Rositas y Cachuela Esperanza. Recuperado de: http://cort.as/-HAs4

Gudynas, Eduardo

2015 Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: Centro de Documentación e Información de Bolivia. Molina Carpio, Jorge; Daniel Espinoza Romero; Vladimir Moya Quiroga 2016 *Hidrología, Hidráulica e impactos asociados al proyecto Chepete-El Bala.* Presentación recuperada de: http://cort.as/-HAsO

#### Moya, Vladimir

s. f. *Hidroeléctrica El Bala P4.* ¿Qué consecuencias tendría un hipotético fallo de represa?. Recuperado de: http://cort.as/-HAsf

#### National Geographic

2000 "Madidi, Bolivia's Spectacular new National Park", vol. 197, núm. 3.

#### Nobre, Antonio Donato

2014 *O futuro climático da Amazonia.* Recuperado de: http://cort.as/-HAst

#### Oficina Internacional de Trabajo (oit)

2014 Convenio Núm. 169 de la oit sobre Pueblos Indígenas y Tribales Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: oit / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

#### Organización de las Naciones Unidas (onu)

2015 Convenio Marco sobre el Cambio Climático. Aprobación del Acuerdo de París. Recuperado de: https://bit.ly/2jguReL

#### pnud Bolivia

2011 Tras las huellas del Cambio Climático en Bolivia. Adaptación en agua y seguridad alimentaria. La Paz: s. e.

#### Ribera, Marco Octavio

2016 Chepete-Bala. Megarepresa en el rio Beni. Presentación Power Point inédita.

#### Rifkin, Jeremy

2014 La sociedad del coste marginal cero. Barcelona: Paidós.

#### Robison, Daniel

2016 Represas en el Bala y Chepete: ¿"Pura ganancia" o monumento irreversible al extractivismo? Recuperado de: http://cort.as/-H\_Ib

s. a.

2015 "El proyecto hidroeléctrico de El Bala es un proyecto planteado en 1950". *Página Siete*. [Versión digital.] Recuperado de: http://cort.as/-H\_Jr

Steffen, Will et al.

2015 "Planetary boundaries: Guiding Human Development on a changing planet". *Science*, vol. 347, núm. 6223. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2A6pkPI

#### umsa

2018 Ficha Ambiental del Chepete y resumen ejecutivo de la primera fase del proyecto de la represa hidroeléctrica Chepete-Bala. Recuperado de: http://cort.as/-HAuV

wcs - Wildlife Conservation Society

2015 Informe Científico. Identidad Madidi. Relevamientos de biodiversidad en el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi. Recuperado de: http://cort.as/-Hw7M

#### 3tier

2008 *Atlas Eólico de Bolivia*. Informe recuperado de: http://cort.as/-HAuL

# LA TRANSVERSALIDAD E INTERSECTORIALIDAD DE LA AGENDA FEMINISTA

Geraldine Vélez

Hace cuatro décadas (1979), se firmó la llamada "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". A este tratado se adhirieron casi todos los países participantes de Naciones Unidas (excepto siete), con lo que resulta evidente que la violencia contra la mujer es un problema presente en todo el mundo.

Para mirar la dimensión de la problemática de la mujer, basta leer el primer artículo de esta convención, el cual señala que "la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". (vv. AA., 2010:10). Las mujeres son el único grupo social en el que el estado civil (ya sea soltera, casada, viuda o divorciada) es de interés público para justificar discriminaciones o agresiones. Como si la asociación –o no– a un hombre fuese una característica clave para respetar los derechos y libertad de una mujer.

Más aún, en espacios machistas, se observa que cada estado civil viene asociado con un estatus en la sociedad para la mujer:

 Las solteras son las "presas a cazar", las que mujeres que están disponibles.

• Las casadas son inmediatamente relacionadas con la maternidad, dejan de ser individuos para ser las señoras "de" alguien, algo que no ocurre con los varones (pocas veces se habla de un hombre casado como el señor "de" una mujer).

- Las viudas: respetables señoras que, tras haber perdido a su pareja, se espera de ellas un comportamiento de recogimiento y respeto a la memoria del difunto. Por eso es mejor que no se vuelvan a casar.
- Las divorciadas, que pueden ser: o las pobres mujeres abandonadas por su marido o aquellas que lo hicieron escapar.
- Las "solteronas", son aquellas mujeres que, aunque aún están disponibles, no tuvieron la dicha de contraer matrimonio y, lo que es peor, tampoco se convirtieron en madres.
- Las mujeres con otra orientación sexual que no sea la heterosexual, ni siquiera son consideradas mujeres.

Lo curioso es que en la realidad estos esquemas se están rompiendo en todo el mundo. Cada vez más mujeres permanecen o cambian de estado civil por decisión propia, no porque un hombre lo haya decidido o porque ese haya sido su destino. Mas este poder de decisión y libertad ha sido la conquista de luchas pacíficas y violentas de mujeres en el pasado.

Los rasgos más fuertes de opresión de la mujer han sido superados en gran parte del territorio global y del territorio mental de la sociedad. Hoy, las mujeres gozamos del derecho a la ciudadanía, al voto, al divorcio, a la herencia, a la propiedad de bienes, a vestir como queramos, a decidir ser madres, a ejercer cargos políticos y de dirección, a trabajar, entre otros. No obstante, estos derechos siguen apareciendo en las agendas feministas, porque la realidad es que muchos de ellos no se ejercen completamente o solo existen nominalmente.

Es por ello que las demandas feministas siguen apareciendo en forma de manifestaciones callejeras, en grupos organizados que realizan acciones de petición y presión a los órganos de poder y en mujeres que, individualmente, se declaran feministas y protagonizan o promueven los cambios que quieren ver.

En el mundo habitan 3.794.552.806 de mujeres, aproximadamente. Eso es el 49,6 % de la población mundial (7.656.603.888). En Bolivia somos el 50,1 % de la población (5.662.488). Aún así, hay quienes con-

sideran que las demandas feministas son demandas sectoriales: asuntos de mujeres únicamente.

Esta presunción de sectorialidad no toma en cuenta que: 1. como pocas reivindicaciones sociales, las demandas feministas tienen como potenciales beneficiarias directas a la mitad de la población mundial; y 2. como beneficiarios indirectos, a todo el resto de la población. Y esto es así porque la agenda feminista es, a la vez, transversal a otros sectores e intersectorial en si misma.

Para entender la transversalidad e intersectorialidad de la agenda feminista, es necesario, en primer lugar, conocer esa agenda.

#### I. La agenda feminista

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –el 2000–, posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –el 2012–, a nivel internacional; el Plan Nacional para la igualdad de oportunidades –2008– y la *Agenda política de las mujeres: Elecciones 2014*, a nivel nacional, han trazado objetivos para lograr la igualdad efectiva de derechos entre hombres y mujeres en todas las áreas de la vida en sociedades organizadas.

En el cuadro siguiente se presenta los objetivos de la agenda agrupados en siete. Política: todo lo que se refiere al ejercicio de la ciudadanía, ejercicio del poder y reforma institucional del Estado. Medio ambiente: área en reciente exploración que abarca la relación de la mujer con el medio que la rodea. Ingresos: propuestas hacia el acceso de la mujer al mercado laboral y la remuneración por su trabajo. Salud: objetivos de acceso a la salud y derechos sexuales y reproductivos. Educación: temas sobre la democratización y despatriarcalización de la educación. Sociedad: área sobre la violencia y respuesta de la comunidad hacia la situación de la mujer. Y cultura: incluye elementos que tienen que ver con la superestructura que sostiene el patriarcado en el comportamiento e imaginario de la sociedad.

Cuadro I Agenda feminista: ODM, ODS, Plan Nacional para la igualdad de oportunidades y Agenda política de las mujeres

Área	ODM  Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer  (Organizazción de las NacionesUnidas, 2018)	ODS Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas  (ONU mujeres, 2018)	Estado Plurinacionald de Bolivia.  Plan nacional para la igualdad de oportunidades  (Ministerio de Justicia, 2008)	Coordinadora de la mujer. Agenda política de las mujeres (2014)
Política	Lograr avances en el ejercicio de derechos políticos.     Superar las barreras sociales, étnicas y raciales que limitan a las mujeres, sobre todos a las IOC (Indígenas Originario Campesinas) a asumir puestos de conducción en el Estado.     Acceso igualitario al poder político.	Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.	Promover mecanismos eficaces para el ejercicio de derechos de ciudadanía de las mujeres. Promover y proteger la participación política de las mujeres en diferentes espacios de decisión. Construir y fortalecer la institucionalidad pública destinada a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública.	Redistribución del poder con paridad y alternancia. Democratizar el sistema político y de representación (eso incluye a los partidos políticos). Mujeres con participación y representación política efectiva, respetando su autonomía política. Asegurar el derecho a la participación libre de violencia. Incluir la agenda de las mujeres en las políticas públicas. Contar con una nueva institucionalidad para los mecanismos de género a nivel central: Ministerio de la mujer.

Medio ambiente			• Promover el acceso de	Diseño e implementación de políticas públicas
ambience			las mujeres a los recursos naturales.	nacionales y autonómicas concurrentes para garantizar ciudades como espacios públicos seguros, no opresivos y sin violencia para las mujeres.
Ingresos	Mayor inclusión de las mujeres en trabajos remunerados no agrícolas.     Constitucionalizar el derecho propietario a la tierra.     Crédito productivo grupal para mujeres.     Superar la empleabilidad en empleos vulnerables.     Contar con empleos formales que proporcionen prestaciones sociales.     Reducir la diferencia en cuanto a presencia en puestos de alto nivel en el trabajo.	Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.  Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	Promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno.     Promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, a los recursos de la producción y a los servicios públicos.      Promover el acceso de las mujeres al patrimonio tangible (tierra, vivienda, capital) e intangible (tecnología, capacitación).	Inversión pública en las mujeres.  Protección y generación de condiciones para el ejercicio de los derechos laborales.  Diseño e implementación de políticas para el acceso a la seguridad social de corto plazo (salud) y largo plazo (jubilación) de las mujeres que generan sus propias fuentes de trabajo y quienes realizan trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.  Garantizar el trabajo digno y sin discriminación de las mujeres en el mercado de Trabajo.  Apoyo y fortalecimiento a iniciativas de emprendimiento productivo de mujeres.  Cumplimiento del Convenio 189 de la OIT y de la normativa vigente sobre el trabajo asalariado del hogar.  Generar condiciones y políticas que garanticen que las mujeres accedan sin discriminación a recursos para la producción, a la titularidad de los medios de roducción, a crédito, tecnología y al mercado laboral.  Acceso y titularidad de la tierra.  Acceso y titularidad de la tierra.
				vivienda.

Salud	Derechos sexuales y reproductivos.	Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.	Ampliar la cobertura de los servicios de salud a mujeres en edad fértil en el marco del Sistema Único, Intercultural Comunitario de Salud.      Promover el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres.	Generar condiciones para el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos. Garantizar el acceso de las mujeres a servicios de salud con calidad, interculturalidad y enfoque de derechos, que cuenten con infraestructura e insumos y recursos humanos y financieros suficientes
Educación	Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015.      Eliminar la disparidad de género en todos los niveles de educación.      Superar la pobreza para poder dedicarse al estudio.	Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.	Erradicar el analfabetismo femenino.     Incrementar las oportunidades de acceso y la permanencia de niñas, adolescentes y jóvenes mujeres en el sistema de la educación formal y alternativa.     Incorporar la perspectiva de género en la revolución educativa.     Abrir oportunidades de formación, capacitación y profesionalización de las mujeres en todos los ámbitos. profesionalización de las mujeres en todos los ámbitos.	Un sistema educativo con democracia de género.

Sociedad	Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.      Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.      Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	Redistribuir las tareas del cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado.	Aplicación de las leyes existentes para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.      Un sistema de justicia intercultural que asegure un procedimiento penal ágil, oportuno y gratuito.      Servicios de calidad en la atención de casos de violencia.      Corresponsabilidad social del cuidado para la compatibilización del trabajo en las familias y las actividades laborales de generación de ingresos.
Cultura	Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.	Contribuir a la erradicación de la violencia en razón de género.	Medios de comunicación no sexistas, misóginos y discriminatorios contra la mujer.      Cultura democrática y de respeto a los derechos de las mujeres.      Despenalización social y cultural del aborto.

Fuente: Elaboración propia.

La agenda feminista está compuesta por servicios que deben ser mejorados, que es necesario implementar y que ya existen pero no son llevados a la práctica. Tomando en cuenta los altos índices de violencia contra la mujer en Bolivia –casi el 52 % de mujeres confiesa haber vivido algún tipo de violencia (INE, 2019)— es evidente que las mujeres necesitamos mecanismos de Liberación de la violencia. Esta violencia no se ejerce únicamente en el espacio privado (violencia intrafamiliar), sino también en el espacio público (acoso laboral, violencia política, acoso sexual). En segundo lugar, como base para la liberación de otros tipos de opresión, es necesario alcanzar la Liberación económica de las mujeres, puesto que la dependencia económica implica una cierta "minoría de edad" de la mujer. En tercer lugar, se debe trabajar la corresponsabilidad social, lo que significa la implicación de los hombres y del Estado en la generación de las condiciones para lograr la igualdad.

#### 2. Transversalidad

La problemática de la mujer no es un tema que se pueda trabajar aislado de otras políticas. Es un tema transversal en el desarrollo de todas las esferas de la sociedad. Tomando como guía el cuadro precedente, podemos ver que para lograr consecución de objetivos de un área, estamos forzados a combinar esfuerzos de otras.

- 2.1 Cultura: El desmontaje de la cultura patriarcal (control sobre el matrimonio de las mujeres, violencia en razón de género, medios de comunicación sexistas y discriminatorios, penalización del aborto) implican un trabajo directo con la sociedad que es quien hace tangible la opresión. Es en el seno de las relaciones sociales donde se manifiesta el patriarcado, que a la vez solo puede ser transformado a partir de la educación. Y es el Estado (la Política) el que debe contar con instituciones que promuevan y practiquen la tolerancia, el respeto y la libertad de las mujeres.
- **2.2 Sociedad:** La sociedad es el primer juez que tienen las mujeres víctimas de violencia que en muchas ocasiones demuestra más censura que apoyo a quienes denuncian violencia intrafamiliar, pero son los funcionarios públicos los que deben hacer efectivo el procedimiento de denuncia. Las tareas del hogar, deben ser compartidas por todos los miembros de la familia, sin embargo, culturalmente se ha normalizado el he-

- cho de que sea la mujer la principal responsable del hogar. Por su parte, el mercado laboral presenta menos preferencia por las mujeres que deben hacerse cargo del cuidado.
- 2.3 Educación: El sistema educativo inicial debe incluir contenidos despatriarcalizadores para que los niños y las niñas crezcan con la certeza de que son iguales en derechos y capacidades, lo que a futuro se reflejará en una sociedad más igualitaria y la desnormalización del sexismo cultural. Si bien se avanza en el alcance de la educación superior, este avance queda truncado por las dificultades de conseguir un empleo bien remunerado y que permita compatibilizar el trabajo profesional con el cuidado. En otros casos, el éxito profesional significa problemas en las relaciones de pareja que desembocan en violencia.
- 2.4 Salud: Las mujeres tienen mayor necesidad de hacer uso del servicio médico; sin embargo, tienen menos posibilidades de acceso debido a que sus ingresos bajos (o nulos) no pueden costear los precios de la salud, o por falta de tiempo, ya que se encuentran atendiendo a otros. El cuidado de familiares enfermos, ancianos, niños o con alguna discapacidad, la mayoría de las veces recae en la mujer, lo que significa que esta demanda queda cubierta de forma gratuita para el Estado, que es quien debería proporcionar el servicio. En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, la cultura patriarcal ejerce control sobre el acceso a servicios médicos para mujeres que deseen o necesiten realizar un aborto.
- 2.5 Ingresos: Las mujeres cuentan con mayores dificultades para hacerse propietarias de las tierra, conseguir créditos y acceder al mercado laboral. Una vez superados esos obstáculos, cuentan con menos tiempo para dedicarse a una actividad económica porque aún se hacen cargo del trabajo doméstico. La economía del cuidado todavía no representa ningún rédito monetario para las mujeres. Los derechos laborales de las mujeres son más propensos a ser vulnerados por la dificultad de tener un trabajo estable y por el riesgo de acoso sexual.
- **2.6 Medio ambiente:** Las mujeres son las primeras en sentir los daños al medio ambiente. Por un lado, porque uno de sus empleos tradicionales es la agricultura. Por el otro, porque son las responsables de la salud, alimentación y educación de

los hijos. La política de reparación y mitigación de daños a los ecosistemas, debe contemplar la participación de las mujeres como protagonistas y tomadoras de decisiones.

2.7 Política: Bolivia es uno de los pocos países en el mundo en alcanzar la paridad de la representación política, pero aún debemos liberar esa participación de la violencia. Las instituciones del Estado no pueden tolerar la existencia de prácticas machistas y discriminatorias de ningún tipo. En los partidos políticos, organizaciones sociales y sindicatos, la falta de participación de las mujeres es evidente, pero pocas veces combatida. Finalmente, debemos recordar que muchas leyes y mecanismos existentes en el país para lograr la igualdad existen ya pero les falta voluntad política para ser efectivas.

En esa perspectiva, para lograr la agenda feminista, se necesitan instituciones públicas más democráticas y modernas, se debe trabajar en una educación que además de preparar ciudadanos competitivos estén comprometidos con la igualdad y con el medio ambiente, para que las mujeres gocen de mejores ingresos, se deben generar empleos dignos y condiciones fiscales adecuadas para el emprendimiento. La agenda feminista no puede considerarse como reivindicaciones de un sector porque las mujeres están en todo.

#### 3. Intersectorialidad

La Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo define interseccionalidad de la siguiente manera: "La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio" (Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo, 2004). Dichos cruces son infinitos porque puede combinarse género con raza, edad, orientación sexual, apariencia, religión, maternidad, estado civil, lengua, ingreso, militancia política, nacionalidad, cultura, organización política, ocupación, lugar de residencia, etc. Es decir que una mujer adulta blanca con educación superior no sufrirá el mismo tipo de discriminación que aquel de una mujer adulta indígena, aunque tenga el mismo nivel de instrucción. Una joven migrante ilegal será más propensa a sufrir explotación laboral que otra joven de la misma edad que sea legal; además de las imposiciones de

un Estado diseñado por hombres, las mujeres cargan con preceptos de sus religiones, culturas y educación.

Es así que móviles para la discriminación se combinan como ingredientes para hacer a unas mujeres más "valiosas" que a otras. El resultado del grado de "discriminable" o "rechazable" depende de los ideales de la sociedad en la que se participa, pero también depende de quién maneja el poder en ese momento. Por ejemplo, en una sociedad donde el ideal de apariencia es el tipo europeo, se dará menos valor estético a una mujer con razgos asiáticos o latinoamericanos. En una situación en que se subestima la opinión de una mujer joven, la sociedad será más tolerante con ella si pertenece al partido que está en el Gobierno y que tiene control de la opinión pública.

Es por esto que las conquistas para las mujeres son conquistas para todos. Un sistema de salud que respete la libertad de elección sobre su sexualidad y reproducción a una mujer blanca, lo tendrá que hacer también con una mujer indígena. Si se institucionaliza un sistema de justicia que defienda con eficiencia y calidez a una mujer adulta profesional, la niña o la prostituta gozarán del mismo sistema. Si se logra liberar de la violencia política a las mujeres que hoy son oposición, en el futuro las mujeres que ejerzan nuevos cargos de poder podrán hacer ejercicio pleno de sus derechos políticos.

#### 4. Recomendaciones a la perspectiva feminista

Finalmente, para poder abordar la agenda feminista quienes estén en ello no pueden ser sordas, ciegas y mudas.

- **4.1** No ser ciegas, es decir, no imponer. La agenda feminista debe abrirse constantemente para ser modificada, ampliada y combinada. No podemos pensar que lo que se ha trabajado hasta ahora es lo único que hay y que nada más puede entrar. Tenemos que no es una agenda para la mujer, es una agenda para las mujeres. Porque somos diversas, con distintos sueños e identidades.
- **4.2** No ser sordas, es decir, escuchar. Hay que considerar que la agenda debe ser una agenda para nosotras, para lo que queremos las mujeres de Bolivia; no una agenda para lo que creemos que quieren todas las mujeres. No es necesario seguir hablando entre "las convencidas", es decir, entre las mujeres que se reconocen feministas, entre mujeres que, con sus ma-

tices, están seguras de tener una lucha común. Lo que falta es llevar el diálogo a otros espacios, a medios en que las mujeres no necesariamente se consideren feministas y construir desde la diferencia y antagonismos, una agenda para la mujer boliviana.

**4.3** No ser mudas, es decir, continuar. Las conquistas de las que ahora gozamos han sido logradas en muchísimos años de activismo, de producción teórica y de decepciones. Es necesario nunca vernos como víctimas, sino como oprimidas y seguir luchando.

#### **Bibliografía**

Asociación para los derechos de las mujeres y el desarrollo (AWID) 2004 "Interseccionalidad: una herramienta para la igualdad de género". *Derechos de las mujeres y cambio económico*, núm. 9: 1-8.

#### Comité CEDAW

2010 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Obtenido de Sistema de Naciones Unidas de Panamá: https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\_web.pdf

#### Coordinadora de la mujer

2014 Agenda política de las mujeres. Elecciones Nacionales 2014. Una agenda para despatriarcalizar. La Paz: s. e.

#### Instituo Nacional de Estadística (INE)

2019 Título del documento. [Versión en línea.] Recuperado de: https://www.ine.gob.bo/index.php/notas-de-prensa-y-

#### Ministerio de Justicia.

2008 Plan nacional para la igualdad de oportunidades. "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien". [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2tquyjE

#### onu Mujeres

2018 ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Recuperado de: https://bit.ly/1Kzw0BY

#### Organización de las Naciones Unidas

2018 Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de desarrollo del Milenio y más allá de 2015. "Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer". Recuperado de: https://bit.ly/1mdSPS6

#### VV. AA.

2010 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). s.l.: Sistema de las Naciones Unidas de Panamá. [Versión en línea.] Recuperado de: https://uni.cf/2lGSQmL

# III. ÁREA ECONÓMICA



## LA MIGRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, LAS CIUDADES Y LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

Carlos Hugo Molina

#### El marco de referencia

La democracia es una construcción basada en los acuerdos de la sociedad, el sistema político y los mecanismos de administración del poder. Los elementos constitutivos del Estado contemporáneo –población, territorio, gobierno y norma jurídica– se articulan para alcanzar el bien común como objetivo superior. El objetivo, por la existencia de instrumentos de representación, se plantea desde opciones ideológicas que priorizan alguno de ellos dependiendo del momento histórico y el estado de desarrollo y bienestar alcanzados. La ordenación del poder y la administración de la economía y su excedente definen la propuesta política.

Estas variables conceptuales deben partir de las realidades objetivas que ofrece la construcción histórica de acumulación y que, al enriquecerse con variables internas y externas, termina aprobando políticas públicas, oportunas, fundamentadas y razonables.

La democracia en Bolivia cumple 35 años, el periodo más largo de nuestra vida republicana sin interrupciones del Estado de derecho. Como democracia en construcción, ha tenido que superar los inconvenientes y dificultades propios de su crecimiento y enfrentar los retos que le son consecuentes. El camino recorrido no ha sido diferente al de otros procesos similares desarrollados en América Latina, y esto ha facilitado nuestro trabajo cuando se ha tenido la inteligencia suficiente para aprovechar estas experiencias.

Bajo esa lógica, hemos realizado una evaluación de las especificidades

que sería necesario reconocer en este nuevo escenario. Aparece un listado de conceptos y realidades que necesitan ser canalizados políticamente:

### a. Multiplicación de la ciudadanía.

Nuestra democracia se ha completado con nombres y apellidos de todos los matices que hoy ocupan todos los espacios institucionales: parlamento, gobernaciones, alcaldías, concejos y asambleas; cada uno trae su historia, su aporte y sus comunidades para dejar de ser una simple reivindicación folclórica y ser una diversidad real. Las personas convertidas en ciudadanos han sido bienvenidas para profundizar una democracia para todos bajo la categoría "plurinacional".

#### b. Funcionamiento de la gobernabilidad democrática.

El Estado dejó de ser propiedad del presidente, de los ministros, de los jerarcas de los fondos, de los gobernadores y de los alcaldes. Hoy existen funciones públicas diseminadas en la geografía departamental y nacional a las que se les exige cumplir sus obligaciones. Los servicios públicos y el desarrollo, tienen responsables bajo mandatos de autonomía.

#### c. Valoración de capacidades locales.

La necesidad de dar respuestas locales a necesidades concretas, planteó la recuperación de espacios, recursos naturales y humanos que son imprescindibles, que siempre estuvieron ahí, pero sin la posibilidad de reconocerlos. Las ferias de los pueblos y municipios, en los que se luce lo que cada uno tiene, son una demostración de esa cualidad.

#### d. Recuperación de autoestima.

Los pueblos se llenaron de plazas, las casas se pintaron, se barrió la sala y empezaron a llegar primero los propios y después las visitas. Estamos orgullosos de nuestra música, de nuestra vestimenta y de nuestras comidas. Y las compartimos porque conocemos el valor que tienen. Aprendemos y respetamos las diferencias.

### e. Promoción del desarrollo económico sobre bases sustentables.

La elaboración de estrategias de desarrollo, debatidas colectivamente y que recogen lo que la gente produce y de lo que vive, encuentran la posibilidad de expresarse en acciones que favorecen el desarrollo económico local en armonía con la naturaleza. Frutas, artesanías, paisajes, devociones, etc. se multiplican para poner en valor una construcción colectiva del desarrollo.

### f. Inclusión social.

El discurso dio paso a la conducta inclusiva, tomando en cuenta a autoridades públicas provenientes de los sectores que antes no eran invitados a discutir su propio desarrollo. La equidad y el reconocimiento de *la diferencia* alcanzan calidad de contundencia práctica. Eso es una característica de la democracia y de nuestra realidad, la que vivimos cotidianamente. Aquí estamos todos y hay espacio para todos, enriqueciendo y reconociendo los sistemas de representación, con riesgo, habrá que señalarlo, de optar por una alternativa corporativa y gremial.

#### g. Recuperación de la visión del mediano y largo plazo.

Cuando se elabora un plan de desarrollo que propone pensar lo que deberá hacerse los próximos años, se plantea una reconciliación con el futuro. La planificación siempre fue un instrumento de nuestra realidad. Así lo aprendimos y por eso lo practicamos.

### h. Fortalecimiento del concepto territorial del desarrollo.

Tenemos autonomías en todas sus versiones: regional, en mancomunidad de municipios, distritos, tierras comunitarias de origen, etc.; categorías que adquieren validez cuando son dotadas de institucionalidad reconociendo a la gente que vive en ellas, aprehendiendo las modalidades económicas con las cuales se produce desarrollo e integrando el esfuerzo común de construir nuestra casa colectiva de manera participativa.

#### i. Establecimiento de alianzas estratégicas.

Solos, no podemos lograr nada. El mandato es buscar, seducir, encontrar iguales y diferentes con los cuales es imprescindible compartir el desarrollo. Agentes productivos y económicos, gobiernos municipales, gobernaciones, empresarios y comunidades conviven en áreas que requieren esfuerzos compartidos para lograr mejores resultados.

#### j. Economía en red.

Las capacidades productivas aportaron con reciprocidad y complementariedad una economía que, bajo diferentes apellidos, intenta ser justa y redistributiva. La sociedad y el Estado, bajo esta condición, son parte de un entramado cuyas claves se definen en los mercados internacionales convirtiendo las relaciones entre Estados, en sociedades.

### k. Ciudadanía digital.

La universalización de los procesos y la aparición de instrumentos que los identifican, ofrecen un desarrollo tecnológico que ha permitido que la sociedad ingrese en etapas de información, conocimiento y saber,

ofreciendo todo aquello que la humanidad ha creado, a tiempo real y en banda ancha. Se abre la posibilidad de una nueva brecha de dependencia que va más allá del uso de la máquina.

#### l. Los objetivos de desarrollo sostenible.

El acuerdo de la época tiene que ver con compromisos colectivos que superan la voluntad de los estados y su población, para lograr acuerdos de sustentabilidad planetaria. Hoy, 17 objetivos definen la política y orientan sus decisiones en campos relacionados con el agua, los alimentos, el cambio climático, la utilización de energías renovables, la nanotecnología y la propiedad sobre el conocimiento.

#### m. La población en el territorio.

Terminamos con la pregunta pedestre: ¿dónde y cómo vive la población en el territorio? Una lectura básica de los componentes que la realidad nos está planteando, nos lleva a aceptar la necesidad de incorporar la variable urbana a este análisis.

El presente ensayo, que asume liberalidades en su formato y curiosidad en su propuesta, discurre sobre una de las consecuencias de la democracia –que de todas formas habríamos vivido sin democracia, aunque sus resultados no habrían sido los mismos—. Luego de la revolución de la inclusión, de las reformas estatales y de la participación popular, hoy entramos a la *revolución urbana*.

# ¿Qué haremos cuando el 90 % de la población viva en la ciudad?

Para preparar el espíritu y adecuar nuestras acciones, comparto que la proyección matemática con ajustes, señala que el año 2032 el 90 % de los 15 millones de bolivianos, vivirá en ciudades.

Los ajustes están dados por la "presión migratoria" y corresponden a las condiciones materiales que la población necesita para vivir en un territorio. De los 340 municipios bolivianos, 256 tienen una población menor a 20.000 habitantes y en ninguno de ellos hay un hospital de 2.º nivel, ni lo habrá por razones de economía de escala. La población de esos municipios, por ejemplo, está sometida a la "presión migratoria". Y si sumamos otros indicadores como educación, oferta de servicios, oficinas públicas para realizar trámites, bancos y calidad de vida en general, la presión aumenta.

La extensión territorial juega un papel negativo, pues tenemos un país

extenso en relación a nuestra población, lo que encarece la provisión de servicios en los territorios. Si sumamos la geografía que tenemos –extraordinaria por su belleza, complicada por su topografía– comprendemos las dificultades que debemos superar.

Pero quizá la dificultad mayor esté en el imaginario boliviano. Hemos construido, y el Estado Plurinacional la refuerza, una sociedad que discursivamente se expresa como "originaria indígena y campesina". La narrativa, el discurso y la actitud están encontrando una complicación frente a la realidad que nos está señalando otra cosa. Tenemos ahora el 75 % de nuestra población viviendo en ciudades, un porcentaje que está todavía por debajo de la media de América Latina (80 %). Y si consideramos que existen países como Uruguay, que tiene al 95 % de su población viviendo en áreas urbanas, comprobaremos que lo que ocurrirá en Bolivia no será distinto a lo que ya está viviendo la mayoría de los países del continente.

Los números bolivianos en materia de población urbana nos afligen por su comparación con nosotros mismos, pues si realizáramos un análisis más amplio, podríamos señalar que en la Ciudad de México y su área conurbada viven 22 millones de habitantes, el doble de la actual población boliviana que lo hace en 1.096.000 km².

Compartir estos números sirve para que nuestro cerebro incorpore una realidad que ignoramos, pero en la que estamos viviendo.

Nuestras conductas cotidianas no expresan responsabilidad ni consciencia urbana. Una frase de esta naturaleza puede verificarse con preguntas simples. ¿Qué ciudad boliviana tiene un equipo y sistema de bomberos capaz de resolver un posible incendio de gran magnitud? Y va acompaña de otra pregunta, más complicada todavía. ¿Quién producirá la comida que consumiremos el año 2032 si incluso ahora ya la estamos importando?

## Construyendo la Bolivia urbana

Admito la dificultad que produce aceptar que somos una sociedad que vive mayoritariamente en ciudades sin tener consciencia urbana. Esta distorsión está tratando de ser corregida con el enunciado de categorías teóricas como "ruralización de las ciudades" o "indianización urbana" que, más allá de ser creativas, no tienen posibilidad de sostenerse frente a la evidencia empírica.

Un campesino que se traslada a vivir a una ciudad deja de ser cam-

pesino pues su relación productiva, social y cultural deja de ser con el factor tierra. Un indígena originario que se traslada a vivir a una ciudad no deja de ser indígena, pero no lleva con él su modo de producción; en la ciudad no hay caza, pesca o recolección, y ambos deben competir en desventaja al no poseer los instrumentos que exige la vida urbana.

Esta situación nos abre dos problemas que no estamos enfrentando responsablemente. El primero es el abandono físico de las zonas rurales por lo que llamo "presión migratoria", la ausencia de servicios básicos dignos en el extenso territorio nacional. No se le puede pedir a nadie que viva con carencias en temas de salud, educación, oficinas públicas, servicios ligados al desarrollo, caminos, etc. Esta situación, que en Europa está siendo debatida con preocupación, en nuestra realidad social todavía no alcanza sus niveles extremos. Todavía estamos por debajo de la media de América Latina en cuanto a porcentaje de gente viviendo en ciudades (que, como dijimos es del 80 %). ¿Qué nos encontrará si la proyección del Censo es correcta y el año 2032 alcanzamos el 90 % de población viviendo en ciudades?

El segundo es la aparentemente inexplicable importación de productos básicos de nuestra seguridad alimentaria. Estamos importando papa, cebolla, ajo, camote, tomate, palta, frutas, en volúmenes que no generan, todavía, una respuesta coherente con un Estado que se precia ante el mundo de ser originario-indígena-campesino, rural y ambientalista.

En Bolivia, se sostiene, las personas de áreas rurales han aprendido a vivir en pisos ecológicos, y esto les permite una trashumancia que utilizan como instrumento de defensa. Los datos están demostrando que esa circulación está disminuyendo frente a la necesidad sedentaria de mejorar las condiciones de vida, que no pueden ser sostenidas estando en más de un lugar. Además, los hijos de los trashumantes prefieren vivir en un solo sitio.

Pero el reto más complicado está en resolver una ecuación matemática muy complicada: ¿qué haremos con 1 millón de km², técnicamente sin gente, el año 2032? Y simultáneamente ¿qué haremos con el descontrol urbano, el crecimiento especulativo de la tierra en las ciudades, los problemas del transporte masivo irresueltos por estar en manos de grupos corporativos, el crecimiento de la inseguridad, etc.?

Aunque no parecen existir respuestas contundentes, para tranquilidad de todos, puedo afirmar que existen soluciones para cada una de esas situaciones. Basta comprender que no tenemos por qué inventar el hilo negro; más bien, debemos adecuar a nuestra realidad lo que ya se ha resuelto en otros lados.

#### Las ciudades intermedias<sup>1</sup>

¿Qué se puede hacer en un país de gran territorio, poca población y que no ha resuelto su estructura de servicios básicos ni seguridad alimentaria? Lo primero es identificar las necesidades de donde vive la gente. La tentación natural es analizar las ciudades grandes por la masa poblacional existente en ellas y las consecuencias políticas que tiene su desatención. El no recoger la basura en una ciudad de 500.000 habitantes tiene un impacto político distinto que la falta de servicios de salud en 80 municipios que suman esa misma cantidad, pero que están dispersos.

La necesidad de resolver urgencias de manera improvisada multiplica las complicaciones y pasa de lo urbano a lo ambiental. Los vertederos –lugares inmisericordes que acumulan desechos y arremeten contra los niveles freáticos– están haciendo que la búsqueda de agua dulce sea cada

<sup>1</sup> La necesidad de comprender el fenómeno migratorio hacia las grandes ciudades y el abandono del área rural productiva por su población originaria me llevó a investigar una categoría urbana que pasa desapercibida por la ausencia de políticas públicas sobre ellas: las ciudades intermedias. Junto al equipo del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD, desde hace cinco años estudiamos esta categoría en sus manifestaciones cualitativas y cuantitativas para ajustar las experiencias existentes; la tendencia migratoria ha llevado a que América Latina sea, como dijimos, el continente con mayor población urbana del mundo. Unida a la investigación nacional, propusimos a un conjunto de organismos académicos, de desarrollo y políticos de América Latina un relevamiento del tema para conocer el "estado de la cuestión". Producto de la rigurosidad metodológica y los resultados logrados a través de encuentros internacionales, hemos abierto un debate que nos muestra sus potencialidades operativas y prácticas. Bajo la coordinación del CEPAD, los encuentros se han desarrollado en Asunción (Paraguay) en diciembre del 2016, en San José (Costa Rica) en febrero del 2017 y en Miami (Estados Unidos) el mes de junio del 2017, en los que exploramos respuestas concretas a necesidades reales. La Universidad Internacional de la Florida, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Fundación Futuro Latinoamericano, FFLA, el Consejo de Gobernadores del Paraguay, y los hermanos extremeños a través del Fondo Extremeño Local de Cooperación para el Desarrollo (FELCODE) hemos consolidado una alianza que nos enriquece y permite hoy un 4.º Encuentro Internacional a desarrollarse en Badajoz (España) el 21 y 22 de septiembre del 2017, orientado a las ciudades intermedias y mundo rural frente al proceso de urbanización. En esta oportunidad, 17 académicos, investigadores y políticos de América Latina y España, debatiremos nuestras experiencias sobre este instrumento de desarrollo territorial que ofrece una respuesta a la migración campo-ciudad. Junto al conocimiento que adquirimos en el intercambio internacional y del estudio que hacemos en Bolivia, somos conscientes de que este instrumento deberá convertirse, en algún momento, en un proyecto país en favor de la gente, imprescindible para formar nodos de servicios públicos, fortalecidos con el turismo sustentable y con seguridad alimentaria.

vez más profunda. Esta descripción no tendría que asombrar a nadie: ocurren en 340 lugares, los 365 días del año.

Mientras tanto, Bolivia se vuelve importadora de alimentos básicos y esto no coincide con el discurso en tribunas internacionales. Los mercados de distribución de alimentos en nuestras ciudades ofrecen una parte de productos que tienen un origen distinto al de nuestras zonas productivas.

La búsqueda de respuestas científicas y oportunas nos ha llevado a descubrir una categoría que también aparece en los discursos (aunque sin contorno definidos): las ciudades intermedias; en Bolivia, las representan 74 municipios que tienen una población entre 20.000 y 100.000 habitantes.

Para focalizarlos más, hemos excluido de ese número a aquellos municipios que están en las 3 áreas metropolitanas, quedando con 51. Entonces, con toda intencionalidad, podemos plantear la siguiente pregunta: ¿y qué función tienen las ciudades intermedias en Bolivia?: más allá de la clasificación por número de habitantes, ninguna. Si revisamos su ubicación, están distribuidas en todas las geografías del país y no parece posible que tengan otro destino más que seguir alimentando la migración hacia las ciudades capitales, principalmente hacia el eje central; como destino idealizado, por ejemplo, tenemos el departamento de Santa Cruz y, todavía más, Urubó. La oferta de ilusiones está haciendo que la zona denominada Urubó llegue –en ofertas inmobiliarias – a cercanías de Buena Vista.

## El modelo de redes de ciudades intermedias

Considerando las variables de nuestra realidad –gran extensión territorial, poca población, ausencia equilibrada de servicios públicos básicos, presión migratoria sobre la población originaria indígena campesina y falta de competitividad de la producción alimentaria en zonas tradicionales– hemos encontrado que las ciudades intermedias deben cumplir tres condiciones básicas para convertirse en referencia de desarrollo territorial: deben ser nodos de servicios públicos, contar con áreas de seguridad alimentaria y desarrollar capacidades económicas y emprendimientos sociales que fortalezcan la cohesión social a través del turismo sostenible.

Quienes vivimos en ciudades capitales hemos perdido el respeto por la distancia para el acceso a servicios. Regularmente, a 10 cuadras a la redonda de donde vivimos tenemos todos los servicios básicos que necesitamos para nuestra vida cotidiana. Centro de salud, mercado, escuela, banco, oficinas públicas de registro civil, carnetización, transporte, ocio productivo, etc. En las áreas rurales y provinciales, el acceso a muchos de estos servicios se mide en kilómetros de distancia, y se debe realizar un viaje para llegar a cada uno de ellos, con el riesgo de que falte un documento o le digan "vuélvase mañana". La burocracia insensible juega un papel perverso en las necesidades simples.

La realización de ferias productivas en áreas rurales sigue siendo un punto de encuentro entre la producción y el consumo. La sociedad y la economía se reúnen los fines de semana para intercambiar productos y dejar en evidencia la capacidad productiva o las dificultades que generan el cambio climático y los precios internacionales. Un aliento a la seguridad alimentaria básica en las áreas rurales entorno de ciudades es una respuesta a una situación que cada vez se hace más preocupante.

Y el turismo sostenible es la suma de potencialidades presentes en el imaginario colectivo. Los 340 territorios autónomos locales tienen un capítulo en sus propuestas de desarrollo, relacionadas con el turismo. Y aunque no hagamos todavía lo que debemos hacer en esa materia, sin duda es una ventaja comparativa a la hora de plantearnos el turismo como la opción económica y social más importante de desarrollo para Bolivia.

Estas tres condiciones deben estar integradas en un territorio, con calidad de nodos de articulación, y deben cubrir el espacio íntegramente permitiendo a los habitantes tener los servicios totales a una distancia razonable de donde viven. Hemos comprobado por lo que ocurre en América Latina que esta respuesta no resolverá el proceso migratorio, pero al menos evitará que las personas tengan que ir más lejos a buscar respuesta a sus necesidades.

#### El turismo sostenible como piedra filosofal del desarrollo

La "piedra filosofal" es el producto que utilizaban los alquimistas para convertir cualquier mineral en oro. Después de investigar nuestro territorio, sus potencialidades, visitarlo y poner en valor las ventajas comparativas que posee, esta es nuestra conclusión. Hemos construido lo más difícil, convencernos colectivamente de que tenemos cualidades para ser un destino turístico internacional. Los 340 gobiernos locales, las nueve gobernaciones y el Gobierno central lo repiten en todos los encuentros y sus componentes forman parte de un capítulo en los planes de desarrollo. Si bien tenemos el Salar de Uyuni, el Cerro Rico, el lago Titicaca y la

Puerta del Sol, entre otros, todavía nos falta completar nuestra oferta de manera inteligente. La plazuela Calleja es el centro geodésico de América del Sur. Manuela Sáenz vivió en Sucre (aunque no existe ningún elemento que lo reconozca). Tarija es la primera misión de Chiquitos, si aceptamos que ahí se aprendía la lengua chiquitana y se perfeccionaba la música misional. En Sorata se encuentra la descripción bíblica del Edén. En Moxos están los canales fluviales de una civilización que manejaba las aguas. La lista es infinita.

Para completar la tarea, tenemos que cumplir cuatro asignaturas pendientes. Primero, se necesita urgentemente coordinación entre el Gobierno central con los niveles territoriales, pues esta sencillamente no existe. Segundo, es imprescindible un administrador del territorio con autoridad y capacidad para velar por todo, desde los servicios higiénicos de las estaciones de servicio hasta la salubridad de las comidas y la oferta de salud, frente a posibles emergencias. Tercero, tenemos que reconocer que llegar a Bolivia resulta caro, comparado con destinos vecinos. Nuestra oferta debe ser tan contundente que se minimice este costo. Y cuarto –el más complicado y el que definirá el futuro del emprendimiento– es necesario que los bolivianos aprendamos y pongamos en práctica otra forma de protestar, que supere el bloqueo de caminos y el cierre de carreteras. Debemos garantizar a quienes nos visitan (y también a nosotros) la posibilidad de planificar los días de estadía y retorno en condiciones de seguridad.

Existe otra razón más: el turismo sostenible es el mejor instrumento para lograr cohesión Social, acuerdos que nos permitan lograr resultados colectivos. La cadena social y económica del turismo sostenible es la más completa y, por ello, exige acuerdos sólidos y estables.

2017 fue el Año Internacional del Turismo Sostenible y 1.250 millones de turistas se movieron por el mundo. ¿Cuántos recibimos nosotros?

#### El ocio productivo

La realidad poblacional boliviana nos lleva a vivir en ciudades. Esta afirmación tan simple es preocupante por la ausencia de consciencia urbana que tenemos. Vemos esto en conductas que parten, incluso, de comportamientos cotidianos (separación de la basura en la casa, respeto a las paradas de buses, protección del peatón, existencia de espacios de uso público que alienten la vida sana y el desarrollo de capacidades culturales y humanas, ciclovías, oferta cultural orgánica, etc.).

Posiblemente, la categoría que mejor resume este conjunto de relaciones de la persona con la ciudad sea el ocio productivo. Este término expresa cómo una persona utiliza el tiempo que tendría que ser de uso personal. ¿Qué oportunidades ofrece la ciudad para desarrollar mis capacidades individuales y colectivas en el marco de una comunidad?: deporte, cultura, recreación, museos, bibliotecas, actividades de recreación, existencia de canchas deportivas de acceso público, prácticas organizadas de actividades físicas, dan la fisonomía de un espacio en el que la persona es el centro de atención. Si todo esto es positivo, lo que tenga que ver con lo contrario atenta contra este derecho humano.

Dos son los síntomas directos que tienen que ver con el respeto a quienes vivimos en ciudades: el transporte público y los trámites administrativos. Un sistema de transporte deficiente, desarticulado, carente de calidad, de calor humano, de condiciones técnicas, disminuye el tiempo para el ocio productivo. El tiempo que pasa una persona trasladándose es improductivo. La suma de horas de los viajeros urbanos ya se mide en términos económicos.

El otro síntoma es más cruel desde todo punto de vista. Las filas a las que nos acostumbramos como si fueran normales para hacer cualquier tipo de trámites, con el riesgo de que falten requisitos o que una autoridad esté de viaje, se convierte en una ofensa a la racionalidad humana y un abuso por parte de las administraciones. Una fila para ingresar al estadio o a un espectáculo público no es igual a la que se realiza para alcanzar un cupo de salud (que obliga a los pacientes a estar presentes desde la madrugada), la obtención de un certificado, de una autorización o de un documento, etc. Ese tipo de filas son un real atentado contra los administrados, pues se está robando tiempo al desarrollo de su creatividad, de su ocio productivo.

El ocio productivo es un derecho que debemos incorporar a nuestra vida cotidiana. De manera plena y con consciencia ciudadana.

#### Las condiciones existentes para vivir en ciudades

El proceso migratorio hacia las ciudades obliga a considerar algunas variables de imposible desconocimiento a partir de una pregunta básica: ¿es irreversible que la gente termine viviendo en áreas urbanas, abandonando el campo?

Existen algunos hallazgos que ofrecen luces al cruzar experiencias entre América Latina y España.<sup>2</sup> El primero tiene que ver con la necesidad

<sup>2</sup> Ver pie de página 1.

de desarrollar capacidades en las instituciones y en los ciudadanos. La vida en comunidades se complejiza cada vez más y esto obliga a manejar instrumental de gestión (desde lo público) y de conocimiento (desde la sociedad) que supere la improvisación que tanto daño hace a los procesos.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un reto para lograr equilibrios en la inversión pública y privada y en la ocupación del territorio.

La sostenibilidad obliga a considerar acciones de mitigación frente a los cambios y los desastres, y de adaptación frente a procesos planificados y concertados. La llamada de atención de huracanes, terremotos, sequías y erupciones volcánicas son de imposible desconocimiento y aunque existen territorios, como el boliviano, que no tiene la presión inminente de estos eventos, el impacto global del cambio climático y sus consecuencias nos tocan igualmente.

Otro hallazgo tiene que ver con los instrumentos con los que cuentan las autonomías territoriales para reaccionar frente a situaciones concretas. La existencia de atribuciones, capacidades y recursos para aprobar o ejecutar políticas públicas efectivas a la hora de ejecutar acciones de desarrollo, producción, o reacción frente a un desastre, interpela a los Gobiernos en los procesos de gobernabilidad y descentralización efectivas. El ejercicio de la autonomía en estos casos debe pasar de un elemento discursivo a otro altamente práctico y con condiciones de oportunidad.

Concluimos con la necesidad de un modelo de desarrollo territorial que considere las potencialidades y capacidades productivas, las necesidades concretas de la población y la sostenibilidad de las acciones, con una respuesta integral.

La falta de integralidad de esas condiciones genera lo que llamamos "presión migratoria" y provoca las consecuencias que estamos advirtiendo: el abandono del campo, la disminución de la seguridad alimentaria y la presión sobre los servicios públicos en las ciudades. Lo que debemos tener claro es que no existe la posibilidad de una vida plena en las ciudades sin una relación equilibrada con el área rural, en todas sus manifestaciones, y viceversa. De ahí la necesidad de desarrollar consciencia urbana junto con el énfasis que el Estado boliviano viene haciendo en lo originario indígena campesino, que no condice con la realidad urbana de Bolivia ni de América Latina.

# A manera de conclusión: la debilidad pedestre de la democracia boliviana

Fieles a la más rancia tradición altoperuana, los abogados de la república quedaron prendados del papel sellado y el escrito, y transmitieron este embeleso a la sociedad. En los memoriales se debe tener la capacidad de compartir el sentir de los pueblos y la voluntad que los anima. Y necesitamos que todo esté en las leyes para luego buscar cómo evadirlas con el mágico "hecha la ley, hecha la trampa".

Los acontecimientos, los titulares y los encendidos comentarios por las redes sociales ayuda a comprobar que estamos ingresando a un nuevo orden más simple, más sencillo, pero más contundente por la combinación de sus factores: el de la verdad de estado que se impone a través de todos sus instrumentos, en más ejercicio del poder y de la fuerza, y en una mayor contundencia de la consigna que termina convirtiéndose en fe; es Cataluña con su pretensión independentista, es Nicolás Maduro con su constituyente que desconoce la gobernabilidad democrática, fue un sector de Santa Cruz –en los años 2000– cuando proponía "autonomía, con ley o sin ley", y es la reelección en la que se encuentra absorto el poder total.

Como en procesos revolucionarios, no es la ley la que define el resultado, sino quien ayuda con sus formas a consolidar el nuevo orden. Coincidiremos, si las premisas son ciertas, que la legalidad no es el bien tutelado mayor, y lo que se impone es la continuidad de la democracia. Algunos ejemplos ayudan a explicar la hipótesis. Los dos presidentes constitucionales interinos; el restablecimiento del Congreso del 80 que no contaba con la oficialización de los resultados por parte de la Corte Nacional Electoral para posicionar a la UDP; el acortamiento del mandato del presidente Hernán Siles y la habilitación de Jaime Paz como candidato a la presidencia en un período inmediato, contrario a la Constitución. Y, ejemplos más cercanos: la ampliación del periodo de la Constituyente por una disposición propia; la aprobación de la Constitución de Oruro, modificada por el Congreso Nacional, órgano derivado sin competencia para ello. Formalmente y siguiendo ésta lógica: si el Tribunal Constitucional Plurinacional luego de admitir el recurso que priva del derecho a ser reelegido a cualquier ciudadano que lo pretenda define un nuevo orden, tendría que haber reelección indefinida y deberá, con un artilugio engañifle, modificarse la Constitución sin la majestad del referéndum. Mientras la ciudadanía disconforme no cuenta con una consigna mayor para impedirlo y se propone interponer acciones, con memoriales y en

papel sellado, ante organismos internacionales. A esta situación hay que sumar la aparición de una ciudadanía de "*millennials*" cada vez más evidente, despreocupada de la historia y de la política, y que por vivir en la "nube", carece de una base territorial.

Si todo esto es cierto, estaremos cumpliendo nuestro destino de sociedad leguleyesca sin derecho a reclamo posterior y con una agenda inconclusa. ¿Cómo resolveremos nuestra vida en ciudades sin conciencia urbana ni ambiental y sin apego al cumplimiento de nuestras propias normas? Estamos en un momento de inflexión, no en cuanto a la migración que continuará, sino en cuanto a nuestra actitud frente al fenómeno y su resultado. Hoy vivimos en áreas urbanas pero no en las condiciones de ciudades sustentables y amigables que nos merecemos.

<sup>3</sup> NE: Personas que nacieron entre los años 80 y 90 del siglo pasado y que experimentaron el cambio de milenio con la llegada del año 2000 y todas sus implicaciones sociales.

# HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO PARA BOLIVIA

Iván Finot

# I. Situación actual y el programa económico del Movimiento al Socialismo

#### Situación actual

Gracias al aumento de la demanda de la economía china por materias primas, el promedio anual de nuestras exportaciones entre 2005 y 2017 se multiplicó por 5.1 en relación al promedio correspondiente a 1993-2004 (The World Bank, 2018), y el PIB creció a un promedio anual de 4,8 % (INE, 2018). ¿Cuáles son los resultados?

La desnutrición bajó desde 30,7 % en 2004-06 a 20,2 % en 2015-17; pero aún es la más alta de América del Sur. La siguiente corresponde a Paraguay, que se sitúa bastante más abajo con 11,9 % (indicadores calculados con datos de la FAO et al., 2018). La pobreza y la indigencia disminuyeron, como en otros países de la región, pero, según la CEPAL, en 2015 aún se situaban en 38,6 % y 16,8 % respectivamente (2018), los mayores porcentajes de América del Sur. En salud –también según datos de la CEPAL – nuestro gasto por habitante se sitúa en el último lugar en América

<sup>1</sup> Este artículo es una síntesis anticipada de un trabajo en elaboración. El autor agradece las valiosas observaciones y sugerencias, y los comentarios, de Carlos R. Zapata, Carlos G. Machicado, Miguel A. Roca y Julio H. Linares.

del Sur (2017). Y, finalmente, en progreso social también estamos en el puesto más bajo de la subregión (Social Progress Imperative, 2018).

Todo ello está directamente relacionado a la escasez de empleos de calidad: según el Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, en Bolivia, solo uno de cada diez trabajadores tiene empleo digno (Vásquez, 2015). Esto explica que, históricamente, el país haya mostrado una alta tasa de emigración. Incluso actualmente, según la Dirección General de Migración en 2017 la diferencia entre salidas e ingresos de bolivianos fue de más de 726 mil: ¡6,6 % en un año! (Chuquimia, 2018) ¿Y qué porcentaje de profesionales migra? Los sueldos de profesionales habrían bajado en 20 % entre 2005 y 2017 (s. A., 2018a) y, por ejemplo, el 70 % de los médicos que se especializan busca trabajo en el exterior (Zapana, 2014).

Una explicación directa de esta situación sería nuestra *escas*ísim*a institucionalidad para favorecer el desarrollo*, donde Bolivia ocupa el lugar 157 entre 157 (Hassan L. y Schneider F., 2016). Este último puesto en institucionalidad ha sido confirmado en un estudio similar realizado en 2018: 158/158 (Medina L. y Schneider F. 2018).

Predomina la informalidad: el 72 % de los trabajadores en actividades no-agropecuarias se encuentra fuera de la legislación laboral (OIT, 2017). Informalidad que se explica en gran parte porque, al menos en los últimos 12 años, en lugar de favorecer la formalización, se incentiva lo contrario: no pagarlos, pues en términos de tiempo para pagar impuestos ocupamos el lugar 188 entre 189 países (Van Weeghel, S. et al. 2018). Más bien se facilita la corrupción, donde ocupamos el puesto 112 entre 180 países, (el peor de América Latina después de Venezuela; (en el puesto 169) (Transparency International, 2018).

Todo esto resulta en una baja competitividad económica: puesto 99 entre 136 (Schwab, K., 2017) que a su vez se explica por un *bajísimo nivel de innovación*: puesto 106 entre 127, ¡el más bajo en América Latina! (Dutta S. et al., 2017).

#### 2. El programa económico del MAS

#### a. Síntesis del programa

Los problemas que subyacen detrás de los indicadores mostrados no son recientes. Para hacerles frente, el Movimiento al Socialismo (MAS), que gobierna Bolivia desde hace 13 años, se encuentra ejecutando un programa económico denominado "Nuevo Modelo Económico Social, Comu-

nitario y Productivo", elaborado en 1999 por Carlos Villegas, Luis Arce Catacora y el Grupo Comuna, según se relata en Arce Catacora (2011).

De acuerdo a este programa, basado en un enfoque marxista, el capitalismo –ya "senil" – debe dar paso a un nuevo "modo de producción": el socialismo, donde los medios de producción sean de todos. El "nuevo modelo" planteado en el documento sería "de transición hacia el socialismo". Para ello, el Estado, controlado por las clases mayoritarias, se convertiría en "el actor fundamental de la economía" y reasumiría actividades productivas, empezando por las que generan más excedentes: la explotación e industrialización de hidrocarburos y la generación de electricidad, para luego seguir avanzando. En el Plan de Desarrollo 2016-2020, actualmente en ejecución, se ratifica estos objetivos: se estaría construyendo el "Socialismo Comunitario para Vivir Bien" a través de una "Revolución Democrática Cultural" (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2016).

#### b. ¿Cuál es la vigencia del pensamiento marxista?

Sin duda la mejor comprobación de cualquier propuesta teórica es su verificación empírica. El socialismo marxista –supresión de la propiedad privada y control total de la economía por el Estado– se instauró en el siglo xx, pero no en los países capitalistas más avanzados, como este autor esperaba (Marx, 1867), sino en la parte más atrasada de Europa Oriental y países de Asia Oriental donde el capitalismo era apenas incipiente. Y se lo hizo con un costo de más de 90 millones de vidas (Courtois, 1997). Los resultados son conocidos: *no funcionó* y actualmente solo subsiste en dos países, Corea del Norte y Cuba.

Marx ha hecho importantes contribuciones a la teoría económica – por ejemplo, la incidencia de las "fuerzas productivas" (la tecnología) en las "relaciones de producción" (organización de la economía) – pero falló en sus predicciones: la propiedad privada y los mercados aún no son obstáculo para el desarrollo de la tecnología como él creía. En cambio sí lo son –los hechos lo han demostrado – la propiedad estatal y la sustitución de los mercados por organizaciones burocráticas. El homo economicus –el instinto que hace que cada individuo busque su máxima satisfacción con el mínimo costo – no ha podido ser superado.

#### 3. La experiencia anterior

Entre 1952 y 1985, estuvo en vigencia en Bolivia un programa estatista, similar al del MAS pero inspirado en una visión nacionalista.

Tuvo su auge en los años 70 del siglo pasado, como ahora, después de una nacionalización de los hidrocarburos (1969) y también gracias a que aumentaron los precios de las materias primas que Bolivia exportaba: 1) del petróleo, entre 1973 y 1974, al cuádruple, y del estaño, hasta al doble, y 2) al abundante crédito fácil (los "petrodólares"). El modelo estatista entró en crisis a fines de esa década. ¿Cuál fue la causa?: las inversiones públicas, sobre todo aquellas en empresas públicas, no eran rentables. Y en los años 80 del mismo periodo pagamos la deuda a través de hiperinflación y contracción económica.

Hubo que hacer ajustes en las empresas públicas. A partir de 1985:

- Decenas de miles de supernumerarios fueron echados de las empresas mineras (la "relocalización", muchos al Chapare).
- Las empresas manufactureras y de servicios<sup>2</sup> –muchas a cargo de "corporaciones de desarrollo" departamentales– y los "bancos de desarrollo" tuvieron que ser liquidados.
- Las restantes –hidrocarburos, energía, ferrocarriles, transporte aéreo y telecomunicaciones– se mantenían en su mayoría en quiebra técnica.

En 1993, "El Plan de Todos" (Sánchez de Lozada y Cárdenas, 1993) proponía capitalizar a estas últimas subastando el 49 % de su propiedad. Ese programa fue el más votado pero las transnacionales interesadas pusieron como condición obtener el 51 % y, en 1994 ¡se les aceptó! Y el restante 49 % –descontada una pequeña participación en favor de los trabajadores– no estaba representado por el Estado, sino por las nuevas administradoras, privadas, de los fondos de pensiones (Roca, 1999).

Los efectos de la crisis del estatismo fueron prolongados: *se tardó hasta 2006 para recuperar los niveles de ingreso por habitante de 1978*, gracias a otra alza de precios del petróleo: ¡28 años! En la figura 1, se muestra esta evolución en dólares de 1990, en términos de igual poder de compra para fines de comparación internacional.

<sup>2</sup> Ingenios azucareros, hilanderías de algodón, productoras de aceite comestible, procesadoras de alimentos y fábricas de cemento y de vidrio; y en el área de servicios, hoteles, empresas de telefonía, electricidad y suministro de agua, además de transporte público. En total 175 (Requena, 1996).

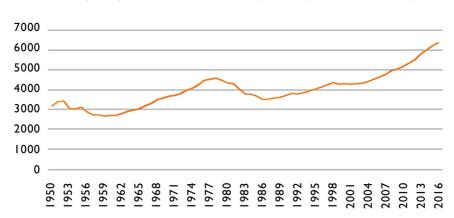


Figura I
Bolivia: ingreso por habitante 1950-2010 (cifras expresadas en dólares)

Fuente: University of Gröningen, 2017

Esta recuperación se debió en gran parte a que las inversiones en hidrocarburos, generadas por la capitalización, dieron como resultado el hallazgo y mayor producción de gas natural, pero *las capitalizadoras aprovecharon que controlaban las empresas para eludir impuestos sobre utilidades* –a través de sobreprecios en subcontratos con subsidiariascuando ya había empezado un nuevo boom de precios de materias primas. Esto ocasionó una crisis política que, para empezar, en 2004 impulsó un cambio en el sistema impositivo: en hidrocarburos otra vez el impuesto más importante, el Impuesto "Directo" sobre Hidrocarburos (IDH) es sobre ventas y no sobre utilidades, lo que desincentivaba la inversión y ocasionaba la baja de nuestras reservas hidrocarburíferas.

La crisis culminó en 2005 con la victoria electoral del MAS, que decidió renegociar contratos y comprar acciones en las capitalizadas hasta obtener el "50 % + 1" (similar a lo postulado en el llamdo "plan de todos") y, actualmente, aplica su programa estatista.

Ahora bien, independientemente de este programa, la elección de Evo Morales, primer presidente de origen indígena, fue *simbólicamente muy significativa*: Bolivia tenía pendiente su democratización social (Zavaleta, 1986), que empezó con la Revolución Nacional y habría culminado con la hegemonía del MAS, partido originalmente integrado por los antes excluidos campesinos e indígenas.

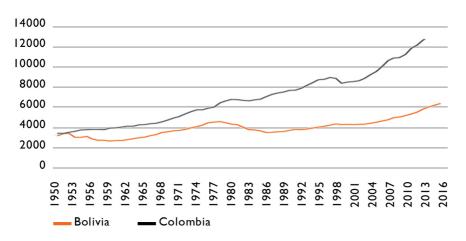
# II. Comparación de nuestro crecimiento con el de otros países

#### I. Distinta evolución

A continuación se hace una comparación de la evolución de nuestro crecimiento con el de algunos países que en 1950 tenían un ingreso por habitante similar al nuestro.

Comencemos por Colombia, donde hubo menos estatismo, su ingreso por habitante en aquel año era de USD 2.153, mientras que el de Bolivia USD 1.919. En 2010, ya había alcanzado USD 7063 (es decir, creció 3.3 veces), mientras nosotros estábamos en USD 3064 (un crecimiento de 1.6).

Figura 2
Bolivia y Colombia: ingreso por habitante 950-2010 (cifras expresadas en dólares)

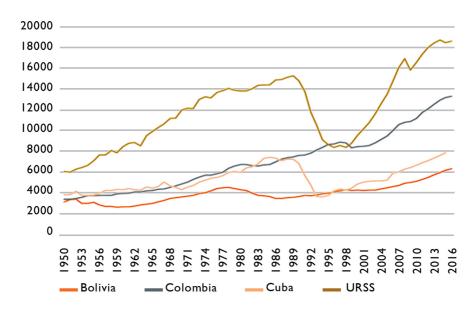


Fuente: University of Gröningen, 2017

En 1950, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas mostraba un ingreso algo superior al de Colombia: usp 2.841 y después creció a mayor ritmo. Pero, al iniciarse los años 90 del siglo xx, su economía, estatista por excelencia, cayó en una profunda crisis. En 2010, el ingreso medio por habitante de la ex urss se situaba en usp 7.733, solo un 9 % más que Colombia.

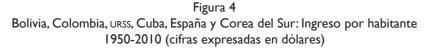
En el mismo año, el ingreso por habitante en Cuba alcanzaba USD 2.046, ligeramente superior al nuestro. Su crecimiento tuvo una evolución también lenta y altamente dependiente de la URSS, como se puede observar en el "período especial" de su economía, que siguió a la desaparición de la Unión Soviética. En 2008, su ingreso por habitante seguía siendo solo levemente superior al nuestro.

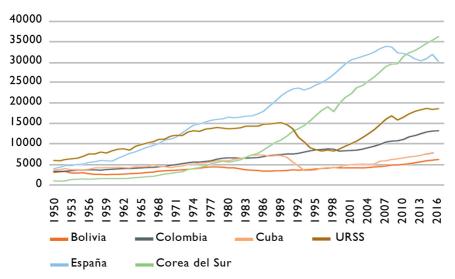
Figura 3
Bolivia, Colombia, URSS y Cuba: ingreso por habitante 1950-2010 (cifras expresadas en dólares)



Fuente: University of Gröningen, 2017

Mientras tanto, España, cuyo ingreso por habitante en 1950 era de USD 2.189, crecía sostenidamente. Y también Corea del Sur, aunque esta empezó desde más abajo (44,5 % de nuestro ingreso por habitante) y creció más aceleradamente.

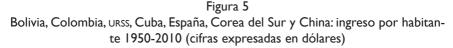


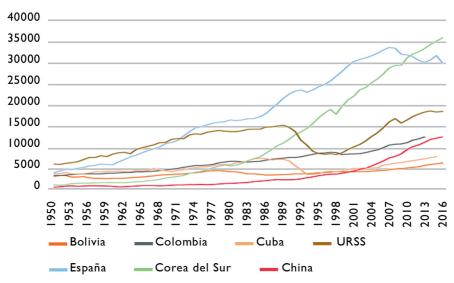


Fuente: University of Gröningen, 2017

Mientras Bolivia demoraba 28 años (1978-2006) en recuperar su anterior nivel de ingreso por habitante, *Corea del Sur en esos mismos 28 años quintuplicó el suyo*, y su ingreso en 2010 ya representaba siete veces más que el nuestro. Con técnicamente pleno empleo –un desempleo de solo 3,7 % en 2017 (The World Bank, 2018)–, actualmente es número uno en fabricación y uso de robots por cada 10 mil trabajadores (BBC, 2016).

China, en 1976 –cuando adoptó la economía de mercado– tenía un ingreso por habitante que equivalía a solo el 32 % del de Bolivia; pero, en 2010 ya lo había multiplicado 16 veces y ya era 2.6 veces mayor al nuestro. Desde 1980 creció sostenidamente a una tasa anual promedio de 9,6 % (IMF, 2018). Gracias a "la reforma y la apertura", logró sacar de la pobreza a 740 millones de habitantes (Yu, 2018) y, actualmente, es la segunda economía del mundo y segunda, también, en uso de robots (BBC, 2016).





Fuente: elaborado en base a datos del Maddison Project (University of Gröningen 2017)

En 1959, el ingreso por habitante de Vietnam era de solo de USD 658 y creció lentamente y con altibajos hasta 1990. Luego de sufrir la caída del socialismo en la URSS, implantó el capitalismo de manera similar a China y, en 2010, su ingreso por habitante ya superaba el de Bolivia al situarse en USD 3.217.

# 2. Crecimiento con equidad

Lo más interesante de experiencias tales como las de España y Corea del Sur es que, según descubrió Fernando Fajnzylber, en estos países el desarrollo de tecnología, en vez de reducir el empleo, como siempre se teme, ¡lo aumentaba!, aumentando su calidad y logrando, así, conciliar crecimiento con equidad, el "casillero vacío" en América Latina (Fajnzylber, 1990).

En este hallazgo se basa la propuesta de la CEPAL de 1990 "Transformación productiva con Equidad", alternativa a la que había propuesto, anteriormente, la industrialización de las materias primas y la sustitución de importaciones, que se encontraba cuestionada ante la crisis de la deuda de los años 80 del siglo pasado.

# 3. ¿Cómo países antes atrasados consiguen crecimiento sostenido con empleo de calidad?

Podemos responder a esta pregunta a partir de experiencias en 13 países que crecieron al 7 % (o más) durante 25 años (o más) (Commission on Growth and Development 2008, Kohli A. 2004 y Wade R. 1990).

Países antes atrasados se industrializan a partir de producir componentes industriales en función del mercado global, que exportan, inicialmente, a través de convenios bilaterales. Actualmente, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la Ronda de Uruguay establece que desde 1995 el arancel máximo para productos industriales provenientes de países en desarrollo es 2,6 % (WTO, 1993).

Desde el comienzo, empresas nacionales se apropian de tecnología (comprando patentes si es necesario) y después la desarrollan autónomamente. Estas empresas subcontratan empresas menores para proveerse de otros insumos según requieran, y exportan con creciente valor agregado. Inicialmente, aprovechan que sus salarios son más bajos, pero después los salarios aumentan persistentemente, por ejemplo en Corea y China (OIT, 2017).

El Estado apoya con infraestructura y educación, *mejoran siempre la educación*. Por ejemplo, hoy, Singapur es N.º 11 en el ranking de universidades (QS World University Rankings, 2018) y Vietnam, N.º 8 en educación media (OECD, 2015). Además, se incentiva la industrialización para exportación a través de subvenciones temporales: fiscales y crediticias; en Corea del Sur, inicialmente, lo hicieron incluso diferenciando tipos de cambio.

La condición fundamental son cambios institucionales en función del desarrollo histórico de cada país, pero la característica común es que se hace una clara diferenciación de funciones: el Estado *dirige*, con un equipo humano altamente calificado, y la producción y el comercio se manejan a través de mercados: "para asignar recursos es necesario usar los mercados, no existe un sustituto efectivo que sea conocido" (Commission on Growth and Development, 2008). Y, más recientemente, el Primer Ministro de China, Li Kekiang, afirma: "Los derechos de propie-

dad son la piedra angular de una economía socialista de mercado [...]. Las empresas privadas aportan ahora aproximadamente el 90 porciento del nuevo empleo urbano" (s. A., 2018b).

# III. Marco teórico actual, explicación de nuestro atraso y pronóstico

#### I. Marco teórico actual

a. "La riqueza de las naciones"

Lo decisivo para el aumento de valor – "la riqueza de las naciones" – no es el trabajo (Smith, 1776), ni el capital –la "inversión", como sostenían los neoclásicos (Harrod, 1948), ni los recursos naturales –a veces "la maldición" (Frankel, 2012) –, sino la tecnología: la aplicación de conocimiento a los procesos productivos.

En efecto, en 1970 Robert Solow, Premio Nobel 1987, demostró que 4/5 partes del crecimiento económico de EE.UU. se debían a la productividad total de factores (PTF), primordialmente el progreso técnico; y solo 1/5 al trabajo y al capital (Solow, 1970). Y, econométricamente, se ha demostrado que las diferencias de ingresos medios entre países se explican de la siguiente manera: de 10 a 30 % por capital humano, 20 % por capital físico y de 50 a 70 % por la productividad total de factores (PTF) (Hsieh y Klenow, 2010), es decir por la innovación.

A su vez, la innovación se genera a partir de "la difusión de conocimientos y habilidades [que] permite, a la vez, crecer y reducir desigualdades" (Piketty, 2013). Los nuevos conocimientos no aparecen espontáneamente: el "desarrollo endógeno" es resultado de la promoción y la coordinación en investigación y desarrollo (I&D), y de la educación (Romer, 1990), la intervención del Estado es decisiva (Mazzucato, 2013).

América Latina se mantiene atrasada porque la parte de la productividad que se explica por innovación es negativa (Araújo et al., 2014): hay progreso técnico –importado– pero, sin excepción, baja difusión de nuevas tecnologías. Y en Bolivia incluso el progreso técnico fue negativo hasta 1980 (*ibid.*).

El análisis de los casos recientes de crecimiento sostenido, con el consiguiente aumento de ingresos (Asia), demuestra que ello se dio gracias a, primero, la *adopción* y, luego, la *innovación*, de tecnologías de producción, y a la *orientación* de su producción industrial al mercado global.

Este proceso, que en la primera industrialización (Inglaterra, Francia, Alemania, etc.) ocurrió a través del liberalismo, contemporáneamente, para ponerse al día, *requiere de un Estado conductor* y que la asignación de recursos se realice primordialmente a través de mercados (Wade, 1990; Kohli, 2004; Commission on Growth and Development, 2008).

# b. Factores geográficos e institucionales

Jeffrey Sachs (2005) sostiene que lo que determina el atraso son las características geográficas: en Bolivia, la mediterraneidad y los obstáculos físicos.

Ya Smith señalaba la importancia fundamental del comercio marítimo de bajo coste: los países mediterráneos y con grandes obstáculos geográficos están en desventaja. Más recientemente Faye et al. (2004) hicieron una cuantificación de los costos adicionales a que deben hacer frente los países mediterráneos.

La mediterraneidad es ciertamente un obstáculo comparando la situación de Bolivia, por ejemplo, con la de los "tigres asiáticos" (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). Pero, al menos, según el actual estado del arte, no es la causa principal: en última instancia, la conditio sine qua non para el desarrollo es una reforma de las "instituciones" económicas.

Según Douglass North –Premio Nobel de 1993– la explicación fundamental del desarrollo desigual entre países son las "instituciones", o reglas del juego y medios de cumplimiento, informales y formales, que limitan al comportamiento individual para que éste sea socialmente provechoso. Con este marco teórico, demuestra que las diferencias entre América Latina y sus vecinos del Norte se originan en las instituciones, esencialmente diferentes, que históricamente se conformaron en ambas regiones (North, 1990). Y Kauffman, Masruzzi y Zavaleta (2003) comprueban que los factores institucionales son una de las principales explicaciones del lento crecimiento de Bolivia.

Acemoglu y Robinson confirman la hipótesis de North en un estudio de alcance mundial y concluyen que para poder desarrollarse hay que cambiar las instituciones "extractivas" –frecuentemente resultado de largos períodos de colonialismo–, que benefician solamente a una parte de la población, por instituciones "inclusivas", que beneficien a la mayoría (2008 y 2014).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En un trabajo reciente Carlos G. Machicado (2018) hace un valioso recuento de los principales trabajos, sobre todo econométricos, realizados para explicar la baja tasa de crecimiento de Bolivia. En el presente trabajo proponemos una explicación histórica.

#### 2. Explicación de nuestro atraso

a. La sobrevivencia de las instituciones coloniales

El Estado colonial español instituyó la desigualdad de derechos y obligaciones –tales como tributar o no– según nacimiento, lo que dio lugar a:

- El clientelismo: privilegios y castigos colectivos en función de fidelidad o no.
- La prebenda: cargo público como premio a la fidelidad al Rey. Darle su parte a este y obtener en beneficio propio todo lo que pueda. Por ejemplo, el Corregidor.

Estas instituciones eran extractivas pero endógenas, a partir de las precolombinas, que establecían privilegios y obligaciones según nacimiento (incas y vasallos); premios y castigos a pueblos según fidelidad (por ejemplo, los mitimaes); tributos en especie y en trabajo (la mita) cobrados por curacas (incas o descendientes de incas). Y después los corregidores cobraban tributos a través de los curacas.

A partir de la Independencia fueron implantadas instituciones formales inclusivas pero exógenas<sup>4</sup> y el clientelismo y la prebenda se han mantenido vigentes informalmente. El Estado actual sería una hibridación de diferentes tradiciones civilizatorias (Zegada y Comadina, 2017).

También había –y aún hay– instituciones inclusivas endógenas, generadas en la comunidad campesina, pero no predominaron como sí ocurrió en los países hoy desarrollados e, incluso, actualmente en Botswana, país mediterráneo que crece acelerada y sostenidamente gracias al desarrollo de sus propias instituciones inclusivas (Acemoglu et al., 2003).<sup>5</sup>

En todo caso las instituciones coloniales extractivas aún mantienen una vigencia informal pero efectiva, y con frecuencia predominante, bajo las formas de:

• *Clientelismo*: en las políticas públicas no prevalece el bien común, sino se discrimina en favor de grupos –perjudicando

<sup>4</sup> Exógenas en sentido literal: "de origen externo" (diccionario de la RAE), no en los términos de Acemoglu y Robinson (2008), para quienes las instituciones coloniales también son "endógenas" al haber sido adoptadas por los grupos que heredaron los privilegios de la Colonia.

<sup>5</sup> En 1990 planteé cómo desarrollarlas a partir de gobiernos locales, pero este aspecto finalmente no fue incluido en la Ley de Participación Popular (Finot, 1990 y 2003).

a los demás— a fin de incentivar su apoyo político: votación, movilizaciones, etc. Por ejemplo, cocaleros, cooperativistas, gremiales, transportistas, etc.

• *Prebendalismo*: los cargos públicos y sus beneficios, incluidos en empresas públicas, son asignados no según méritos sino para premiar o cooptar fidelidad política de individuos.

Y son tan importantes que hasta hoy la manera más fácil de progresar no son el trabajo y la creatividad, sino acceder al poder político. Esta sería la explicación institucional de nuestro atraso.

Por otro lado ambas instituciones son utilizadas para conseguir apoyo político: es el caso, por ejemplo, del trato que se otorga actualmente a transportistas y cooperativistas mineros (Zegada y Komadina, 2017), donde además de privilegios para todo el gremio (clientelismo) y regalos para uso de sus dirigentes, se otorga cargos a sus exdirigentes (prebendalismo). Y el caso del Fondo Indígena, analizado en Ortiz (2017) y Zegada y Komandina (2017), que sería uno de prebendalismo.

En cuanto a prebendalismo: los cargos más ambicionados suelen ser aquellos donde el beneficiado puede obtener más dinero adicional, lo que contemporáneamente se denomina "corrupción".

# b. La corrupción política

La corrupción ha sido estudiada por especialistas en gestión pública, que distinguen entre:

- Corrupción política: sobreprecios en contratos.
- Corrupción administrativa: cobro de coimas en aduana, impuestos internos, control de narcotráfico, administración de justicia, policía, trámites administrativos, etc.

En lo que se refiere a *corrupción política*, esta se da a través de sobreprecios en contratos públicos, preferiblemente con "empresas amigas", a fin de incluir: la tradicional "coimisión" para los funcionarios que las "impulsan" –es parte de la prebenda– de la cual una parte suele ser para el partido en el gobierno (incluidos, con frecuencia, gobiernos subnacionales) y ganancias extraordinarias para la empresa contratada.

Por ejemplo, por la adjudicación directa del proyecto Miguillas, USD 398 millones (después abandonado y rescindido), la compañía española

CORSAN-CORVIAM reconocía un 3,5 % (usd 13.9 millones) de "comisión", a través de "consultores" (Roca, 2018). Y los proyectos "fantasma" del FONDIOC serían casos límite con 100 % de sobreprecio.

Para lograr estos sobreprecios, se evita o modifica normas orientadas a garantizar la mayor rentabilidad social, haciendo: 1) evaluaciones insuficientes de proyectos (privada y social, incluyendo ambiental); 2) invitaciones directas a título de excepción, es el caso más frecuente; 3) modificación de procedimientos de licitación –por ejemplo hasta 80 % por aspectos "cualitativos" (*ibid.*)– en vez de reducir todo a una relación beneficio social/costo social, y 4) asignaciones a proyectos inexistentes (Fondo Indígena).

Con el soborno se compra, además, un débil control de la ejecución, lo que resulta en obras no concluidas o de baja calidad, que implicarán pérdidas (incluso totales) cuando estén en funcionamiento, lo que puede dar lugar a nuevos contratos y nuevos sobornos.

Se ha evidenciado que en casi toda Iberoamérica los sobreprecios a contratos públicos son una fuente importante de financiamiento de los partidos políticos: en Guatemala; en Brasil, el "Lava Jato" y sus consecuencias en toda la región con el caso Odebrecht. ¡Hasta en Chile y España! Esto ha dado lugar a movimientos anticorrupción y a correspondientes políticas de Estado anticorrupción, como en Guatemala, Chile, Brasil y Perú.

Aún no hay pruebas de que el MAS funcione percibiendo financiamiento de contratistas, pero aceptó cooperación internacional de este origen, por ejemplo, del Brasil (de Inácio Lula da Silva) para la campaña de 2015 y de la Venezuela (de Hugo Chávez) para iniciar "Evo Cumple" (programa del Ministerio de la Presidencia).

#### c. El extremo: el neopatrimonialismo

Cuando hay ausencia de contrapesos, esta institucionalidad informal da lugar al *neopatrimonialismo* o uso del poder público para fines privados. "Fines privados" serían no solo el simple enriquecimiento, sino también, y sobre todo, el disfrute del poder.

El concepto de "neopatrimonialismo" (O'Neil, 2007) deriva del de *patrimonialismo*, de Weber: cuando lo ahora público era patrimonio del rey (1922). Por ejemplo, durante la Colonia todas las tierras conquistadas, incluso las minas, pertenecían al rey. Para evitar el patrimonialismo en la democracia –planteaba Weber– la burocracia tiene que ser independiente.

En Bolivia, actualmente, se ha llegado a un neopatrimonialismo. El clientelismo y el prebendalismo son complementados con personalismo

y centralismo: el presidente del Estado se encuentra en campaña electoral permanente, gastando arbitrariamente en regalos para uso de dirigentes sociales y en obras locales asignadas directamente (con la consiguiente corrupción), al extremo de que en el Ejecutivo el ministerio con mayor presupuesto es el de la Presidencia (MEFP, 2018). Esta campaña personal es complementada con el control, directo o indirecto (a través de publicidad oficial) de los medios de comunicación.

#### 3. Consecuencias económicas

# a. En el gasto público

El gasto público de Bolivia es el más alto en América Latina (CEPAL 2014, IMF 2018) pero su rentabilidad social es crecientemente negativa debido a:

- Exceso de empleados no capacitados. La prebenda ha generado este exceso: en las contrataciones para los ambicionados empleos formales que brinda el sector público –4 de cada 10 (Linares J. 2008b) prima esa institución informal antes que la productividad, lo que implica una creciente baja de la misma. Sin tomar en cuenta el sector Educación, los empleos públicos aumentaron de 84 mil, en 2005, a más de 210 mil, en 2015 (sin incluir "consultores en línea": personal con contratos temporales sin beneficios sociales). En el mismo período, solo en empresas públicas los puestos aumentaron de 673 a 16.366 (Mamani, 2016). Sumando a la menor productividad la corrupción administrativa, se puede concluir que el costo social que genera la burocracia es crecientemente mayor que su beneficio.
- En 2016, la inversión pública ejecutada alcanzó el 14,9 % del PIB. Fue financiada en un 45 % con déficit fiscal, déficit que alcanzó al 6,7 % del PIB (Roca, 2018). El problema no es la magnitud en sí, sino que esta inversión *tiene y tendrá una rentabilidad socialmente negativa* debido a:
- Sobrecostos en construcción de infraestructura (el 37 % de la inversión pública entre 2000 y 2017), incluso con licitaciones y proyectos no concluidos (Roca, 2017 y 2018).

<sup>6</sup> La siguiente es una afirmación de una senadora del MAS, atribuida a sus compañeros que se corrompen: "Hay que aprovechar pues, el cargo no es eterno, la política no es eterna" (Layme, 2017), esto ilustra hasta qué punto la prebenda está vigente en la cultura nacional.

- Pérdidas en inversión productiva, el 30 % de la inversión pública (*ibid.*, 2018):
- Pérdidas en empresas públicas: en 10 de 11 (Linares, 2018).
   Por ejemplo, en Mi Teleférico las pérdidas entre 2014 y 2016 suman usp 288 millones.
- No se conocen resultados sobre empresas mixtas: YPFB-Chaco y YPFB Transporte; Vinto; empresas generadoras, transportadoras y distribuidoras de energía eléctrica. Sin embargo, en varios casos se están pagando elevadas indeminizaciones por expropiación (Ostria, 2018).
- Las grandes inversiones en industrialización de hidrocarburos (Bulo-Bulo USD 953 millones) y separación de líquidos ya están generando pérdidas, como también las generarán, y muy grandes, incluso sin considerar costos ambientales, las inversiones previstas en generación de energía eléctrica (Medinaceli, 2017; Roca, 2018; Solón, 2018).

# b. Desincentivos al emprendimiento privado formal

En cuanto al gasto privado, se observa, en primer lugar, una política anti-emprendimiento privado formal, con frecuencia clientelista a fin de concitar el apoyo de los privilegiados empleados formales, el 28 % del total (OIT, 2017):

- Aumentos salariales obligatorios –no solo del salario mínimo–, incluido doble aguinaldo.
- *Costos excesivos de despido*, preaviso válido solo cuando el trabajador lo acepta (Zapana, 2017).
- Prohibición de cierre de empresas (Estado Plurinacional de Bolivia, 2016), riesgo de ser transformadas en "empresas sociales" (ibid., 2018).
- *Sobrevaluación de la moneda*, que perjudica cada vez en mayor medida a los productores.
- *Restricciones a las exportaciones*, modificaciones significativas de precios.

Todo ello adicionalmente a factores que históricamente han desfavorecido la inversión privada, sobre todo la productiva: la debilidad de las instituciones formales, la corrupción y la incertidumbre respecto a los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos (Calvo, 2006).

c. Incentivos a las actividades informales

En cambio, se incentiva las actividades informales:

• Liberación de impuestos a "cooperativistas" mineros: deben pagar solo regalías + 1 % por arrendamiento, no impuestos sobre el valor agregado ni sobre ingresos, ni dejar de contaminar. ¡Y solo un 20 % de las cooperativas paga regalías y canon de arrendamiento! (Paredes, 2015).

- Ampliación del régimen simplificado –pago mínimo fijo según montos de capital declarados por los propios interesados– de Bs 37.000 a Bs 60.000 para los comerciantes denominados "gremiales" (Página Siete, 2018d).
- Se favorece a los contrabandistas –y a todos los que disfrutan de prebendas relacionadas con esta actividad– a través del ya mencionado cambio sobrevaluado: + 12,5 % solo en los cuatro últimos años (Evia y Jemio, 2018).
- Se aumenta la superficie legal para cultivar coca.
- Lo que sumado al aumento de la productividad en el procesamiento de la cocaína, explica que lo generado por el narcotráfico haya aumentado de USD 391 millones en 2005 a entre USD 540 y USD 810 millones (entre 1 y 1,5 % del PIB) según Álvaro García Linera (2014), o a 2,5 % según un exviceministro de Defensa Social (Justiniano, 2014), es decir USD 906 millones.
- Dinero que es lavado principalmente a través del contrabando y la compra de activos fijos (Gómez, 2010).

En general, esta política es coherente con el programa del MAS: se desincentiva la inversión privada formal para favorecer la estatal y en cambio se estimula las actividades informales a fin de ganar apoyos políticos.

#### 4. Conclusiones

Tal como lo planteaba el "Nuevo Modelo", el Estado se transformó en el actor fundamental de la economía. Y no solamente se ha hecho cargo de la producción de hidrocarburos, de sus derivados y de la energía eléctrica sino, como también estaba previsto, va incursionando en otros sectores, tales como telecomunicaciones, industria y banca.

Pero, al ejecutar este programa, aprovecha el nuevo protagonismo económico del Estado para fundamentar su respaldo político en el prebendalismo, incluida la corrupción, y el clientelismo. Lejos de estimular el desarrollo de "las fuerzas productivas" (la tecnología), incentiva múltiples asignaciones ineficientes que resultan en que, globalmente, los costos son muy superiores a los beneficios y nos hace cada vez más dependientes de exportaciones de recursos naturales, con las consiguientes pérdidas ambientales.

Si la crisis económica aún no llega es porque los resultados negativos son compensados, en forma provisional:

- Financieramente, con creciente endeudamiento. El externo ha llegado al 26 % del PIB, pero si a este porcentaje se le suma el correspondiente al interno: la deuda total alcanza al ¡51,9 % del PIB! (Evia y Jemio, 2018).
- Endeudamiento externo: principalmente de fuentes multilaterales (Roca, 2018), pero también bilaterales, con proveedores –donde estos ponen los precios- y, dentro de estos, de China: en 2016 el 79 % (*ibid*.).
- Al menos para una calificadora de riesgo (Standard & Poors) las expectativas sobre recuperación de créditos ya pasaron de estables a negativas (Expansión Datosmacro, 2018).
- Ambientalmente, con elevadas pérdidas que no son contabilizadas.
- La tradicional contaminación hídrica de la minería.
- Destrucción de bosques para cultivar soya y caña de azúcar. Además, la quema de bosques genera contaminación atmosférica: la tercera mayor del mundo, por habitante, con este origen (CAIT, 2018).
- Y aquellas, enormes, que ocasionarían el Chepete y Rositas (Fundación Solón, 2017; Solón, 2018) y la explotación hidrocarburífera en áreas protegidas.

¿En cuánto tiempo más ocurrirá y cuán grave será la crisis?: el plazo dependerá de los hallazgos y de los precios de las materias primas, particularmente de los hidrocarburos, y su gravedad, de cuánto nos demoremos en superar el modelo extractivista.

No ha habido nuevos hallazgos de hidrocarburos en Bolivia, en meses termina el contrato con Brasil (Miranda, 2018) y Argentina importará

cada vez menos. En lo que se refiere a precios, presiona al alza que Estados Unidos se haya retirado del Acuerdo Nuclear con Irán y ahora esté aplicando sanciones a este país, gran productor de hidrocarburos; y a la baja, la mayor producción y menores costos, principalmente desde yacimientos en esquisto, primero en Estados Unidos y ahora también en Argentina. Y también cuentan los hallazgos submarinos de Brasil.

Y siempre se debe tomar en cuenta que *las pérdidas financieras resultan multiplicadas en el tiempo por las pérdidas ambientales no contabilizadas*, muchas de estas, como las de suelos y vida silvestre, irreversibles. Recuérdese el caso de Haití, otrora, la colonia más rica de América, cuyos bosques fueron quemados y los suelos irreversiblemente agotados al ser dedicados casi exclusivamente al cultivo de caña de azúcar (Prados, 2010).

La ejecución del programa del MAS no ha beneficiado a la mayoría, el predominio económico alcanzado por el partido actualmente en el gobierno ha sido aprovechado por minorías que se benefician del prebendalismo y el clientelismo, y las consecuencias de este mal manejo serán pagadas, nuevamente, por la mayoría.

La hegemonía de dicho partido, a pesar de su origen campesino-indígena, no ha hecho la diferencia con el pasado. Al contrario, utilizando mal los beneficios de un alza extraordinaria en los precios de las materias primas, ha exacerbado las instituciones extractivas heredadas de la Colonia.

Pero, a pesar de ello, su prolongado gobierno podría ser la culminación de la democratización social del Estado boliviano. Y la inevitable crisis configurará un nuevo momento histórico de disponibilidad (Zavaleta, 1986): una nueva oportunidad para superar definitivamente las viejas instituciones coloniales que frenan nuestro desarrollo. Lograrlo debe ser un propósito nacional.

# IV. Lineamientos para un modelo económico alternativo

A partir de la evolución de la economía boliviana, la experiencia de los países que se industrializaron en el siglo xx y la teoría actual del desarrollo, a continuación se propone algunos lineamientos de una estrategia para superar el extractivismo.

# I. Objetivo, enfoque y componentes fundamentales

a. Objetivo: crecimiento sostenible con creciente empleo de calidad

Para poder alcanzar este objetivo, lo primordial sería un cambio institucional: eliminar definitivamente el prebendalismo y el clientelismo, que nunca más el Estado pueda ser utilizado para fines particulares y que la única manera de progresar sean el trabajo y la creatividad respetando el medio ambiente.

Y, por otro lado, iniciar un crecimiento autosostenible, que no sea dependiente de los recursos naturales ni del endeudamiento externo, que cree crecientemente empleo de calidad y que se base en el desarrollo del conocimiento.

#### b. Un nuevo enfoque

El camino para conseguir esto último no es ciertamente el estatismo. Pero tampoco el neoliberalismo: nuestra propia experiencia con la capitalización mayoritaria por empresas extranjeras, la experiencia internacional y en particular la más reciente, de la Argentina de Macri, nos enseñan que ese tampoco es el camino.

Ni estatismo ni neoliberalismo: que un Estado que represente efectivamente los intereses generales conduzca la economía y que, salvo el caso de grandes explotaciones de recursos naturales (donde aún se requeriría de empresas mixtas con mayoría estatal), la producción y el comercio estén a cargo de empresas privadas nacionales.

Lo esencial sería una voluntad política mayoritaria de desarrollarse, de construir nación.

#### c. Dos componentes fundamentales

# Reforma institucional y del Estado

- Financiamiento exclusivamente público y transparente de las votaciones: la revelación democrática de preferencias es un bien público puro.
- Para mejorar la representatividad, hacer *que la ponderación demográfica prevalezca sobre la representación territorial* y que los representantes territoriales deban informarse e informar a los gobiernos subnacionales que se encuentren dentro del respectivo distrito electoral.
- Fin de todo clientelismo: hacia la *igualdad de derechos y obligaciones*. Previsión de conflictos y limitaciones a los obstáculos como bloqueos.
- *Meritocracia y reducción de cargos en las administraciones* públicas, particularmente en la central.

• Conformación de *equipos de dirección de alto nivel*, particularmente los destinados a planificación y política económica para la industrialización (punto siguiente): este último, elemento crítico para el crecimiento a largo plazo (Kohli, 2004; Commission on Growth and Development, 2008).

- *Lucha sincera contra la corrupción* tanto política como administrativa, incluir incentivos tales como premios a la delación.
- Para la lucha contra la corrupción y para hacer cumplir contratos es imprescindible una *reforma del órgano judicial y de la policía* a cargo de expertos independientes.
- Recuperación y aplicación rigurosa y pública de procedimientos de evaluación y asignación de proyectos públicos.
- Privatización o liquidación de empresas públicas y mixtas deficitarias. Y eliminación o reemplazo de proyectos social y ambientalmente no rentables.
- En educación y salud, garantizar mínimo equivalente para todos (Finot, 2016) –excepto nuevas generaciones–<sup>7</sup> y descentralizar hasta proveedores sin fines de lucro, como por ejemplo se hace, en lo que se refiere a salud, en Brasil y Colombia; y a educación, en Chile y China.

#### Otra industrialización

- Productores nacionales exportan partes industriales –incluyendo software– a precios competitivos aprovechando que, gracias al menor costo de vida, nuestros salarios son relativamente más bajos. En 2014 el salario medio por hora en Bolivia era USD 2.52 –con moneda sobrevaluada– versus USD 5.69 en Brasil, USD 5.55 en Argentina –sin sobrevaluación– y USD 1.15 en Vietnam (ILOSTAT, 2018). Algunos ejemplos son: Jalasoft en Bolivia, industrias intensivas en mano de obra en Vietnam, electrónica en Indonesia (hacen controles remotos para Tigo-Bolivia).
- Se escoge aquellas partes que son elaboradas con tecnología relativamente avanzada, tecnología que nuestras empresas primero copian y después mejoran y patentan. Y en fases siguientes se va avanzando en complejidad. El valor de las exportaciones aumenta, también el empleo y los salarios del personal que se va calificando.

<sup>7</sup> Ver inciso "c" del punto 3.

- Todo el proceso se da *con total apoyo del Estado*, concentrado en cada fase de industrialización (planes de 5 años).
- Se logra precios de venta competitivos a pesar de la mediterraneidad. Son estratégicas inversiones eficientes para el transporte de datos –fibra óptica– y mercadería: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos: Puerto Busch e Ilo y facilitación del uso de los puertos chilenos. Se aprovecha nuestra localización central en el subcontinente para proveer software y partes a las industrias avanzadas de los países vecinos pero también se lo podría hacer con a las de otros países.
- Dado que las principales industrias en países vecinos<sup>8</sup> se encuentran principalmente en Brasil y Argentina, nos incorporamos plenamente al Mercosur,<sup>9</sup> donde está establecido el libre comercio de partes industriales.<sup>10</sup> Hacer acuerdos bilaterales con Brasil, el mercado más importante: en el programa del partido que gobernará Brasil a partir del 1 de enero de 2019 se plantea reducir el proteccionismo y favorecer la libertad de comercio. También el bilateralismo.

¿Cómo no poder crear así empleo de calidad para 4.6 millones –la fuerza de trabajo de Bolivia– cuando, por ejemplo, en Brasil hay 208 millones de consumidores?

#### 2. Financiamiento

• Fundamentalmente ahorro interno, privado y público: el promedio histórico de ahorro/PIB es 15,7 % pero con frecuencia ha sido mayor a 20 % y habría que tender a elevar ese promedio. También financiarse con ahorro externo, pero, para evitar la dependencia, limitar el endeudamiento público (no más crisis de deuda externa) y también el privado: pero limitando el movimiento de capitales.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Automóviles, aviones, industria eléctrica y electrónica, equipos médicos, maquinaria industrial y otros bienes de capital, electrodomésticos, farmacia, etc.

<sup>9</sup> Se opondrían los exportadores y productores de soya y derivados porque las exportaciones de estos productos a la Comunidad Andina de Naciones se encarecerían, pero: 1) las alzas en los costos quedarían al menos relativamente compensadas con un tipo de cambio competitivo, 2) hay que cambiar el modelo extractivista.

<sup>10</sup> Con algunos estímulos –al menos en el caso de las industrias automotrices– para que un porcentaje de las partes sea producido localmente, aspecto que habría que negociar para cada caso.

<sup>11</sup> Corea del Sur financió su industrialización primordialmente con ahorro interno

• Todos los niveles de gobierno se financian primordialmente con impuestos propios. Los subnacionales, adicionalmente con contribuciones especiales y transferencias de libre disponibilidad proporcionales al respectivo esfuerzo fiscal relativo, garantizando equidad (Finot, 2016). Esto sería esencial para eliminar el rentismo y generar eficiencia.

Los ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables son dedicados exclusivamente a grandes proyectos de infraestructura, a investigación y desarrollo y, particularmente, a una nueva política de recursos humanos (un fondo destinado a este fin).

#### 3. Políticas

a. Política de industrialización

Para períodos de cinco años:

- Investigar mercados con productores actuales y potenciales sobre qué partes –incluido software– podrían ser producidas en el país a precios mutuamente convenientes; decidir qué producir con participación de universidades y gobiernos locales; hacer los respectivos convenios internacionales y promover las ventas en los países clientes.
- Subvencionar temporalmente la producción seleccionada: reducción de impuestos, de intereses. Estas subvenciones deben ser estrictamente temporales (cinco años) o se volverá a "subsidiar la ineficiencia", como ocurrió anteriormente (Kauffman et al., 2003).
- Facilitar el correspondiente transporte de datos y mercadería.
- Garantizar estrictamente el derecho de propiedad, facilitar la apertura, el funcionamiento y el cierre de empresas; flexibilizar y hacer previsibles las normas laborales; premiar productividad no antigüedad: "proteger al trabajador, no a los empleos" (Commission on Growth, 2008). Empezar por las actividades industriales seleccionadas y sus proveedores.
- Atraer trabajadores actualmente informales y capacitarlos intensivamente, incentivar la formación de los profesionales y

mientras Brasil lo hizo con inversión externa y con endeudamiento, también externo, para empresas públicas. Y, por causa de esta dependencia, la crisis de la deuda de los años 80 retrasó el proceso brasileño en relación al coreano (Kohli, 2004).

- técnicos requeridos e incentivar el retorno de los que se encuentran en el exterior.
- Subvencionar la investigación y desarrollo correspondientes a cada fase y a las siguientes.
- Programar, seguir y evaluar la ejecución, hacer ajustes y planificar avances para el siguiente período.

#### b. Política monetaria

- Como parte de la nueva política de industrialización devaluar, lentamente, en la medida en que aún haya reservas, y luego mantener un *tipo de cambio competitivo*. Esto último es un elemento decisivo para la ejecución de la política industrial (Commission on Growth and Development, 2008); China mantiene depreciado su tipo de cambio, según algunos hasta en un 50 % (Pampillón, 2010). Esta política cambiaria e incentivaría también las otras actividades productivas.
- Aumentar las tasas de interés pasivas para atraer el ahorro privado y canalizarlo a actividades productivas, particularmente las estratégicas.
- Conseguir una inflación menor 10 %.

#### c. Política de recursos humanos

- Para requerimientos a corto plazo: estimular el retorno al país de profesionales exitosos, dándoles facilidades para invertir lograr atraer a muchos como Jorge López, el boliviano que produce y exporta software a las principales empresas informáticas del mundo a través de su empresa Jalasoft, situada en Cochabamba, y capacita a profesionales bolivianos para poder hacerlo— u ofrecerles contratos de trabajo atractivos en empresas y en el Estado.
- Para resultados a mediano plazo: *inversión en educación técnica media y superior* en función de planes de desarrollo, como becas en las mejores universidades extranjeras con compromiso de retorno.
- Para resultados a largo plazo: empezar desde una primera generación (unos 163 mil en 2020), desde preescolar hasta técnica y universitaria, con máxima calidad mundial. Se re-

queriría la formación (previa) de docentes y profesores a ese nivel (como se está haciendo en Ecuador), <sup>12</sup> y luego sostener formación continua y brindar remuneraciones adecuadas en función de evaluaciones periódicas.

#### 4. Ideología

La ideología detrás de este modelo alternativo tendría que ser nacionalista, terminar contra el "dependentismo", pues echar la culpa de nuestro atraso a otros nos hace dependientes de esos otros.

Y en el plano internacional, deberíamos estar alineados ideológicamente solo con los derechos humanos y los de la naturaleza; y, en el plano regional, con la democracia, no más que esto. Debe primar el "sagrado egoísmo nacional".

<sup>12</sup> Ofreciéndoles, por ejemplo, USD 5.000 como sueldo mensual más "ayudas para la vivienda, la alimentación y el transporte" (s. A., 2018c).

# **Bibliografía**

Acemoglu, Daron; James A. Robinson

2014 Why nations fail. New York: Crown Business.

2008 *The role of institutions in growth and development.* Washington D. c.: Commission on Growth and Development.

Araujo, Jair Andrade; Débora Gaspar Feitosa; Almir Bittencourt da Silva 2014 "América Latina: productividad total de factores y descomposición". *Revista CEPAL*, vol. 114: 54-69.

Arce Catacora, Luis

2011 "El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo". *Economía Plural*, año I, núm. 1: 6-12.

British Broadcasting Corporation (BBC)

2016 *The robotic world is a reality for many industries.* Recuperado de: https://bbc.in/2thQxZW

Calvo, Sara

2006 Applying the Growth Diagnostics Approach: the Case of Bolivia. [Versión en lines de The World Bank.] Recuperado de: https://bit.ly/2Gnodhk

Chuquimia, Ruth

2018 "Se estima que 700.000 bolivianos migraron el año 2017". *El Fulgor*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2FVIxFj

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

1990 Transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL.

2014 Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2013. s. l.: CEPAL.

2018 Panorama social de América Latina 2017. Santiago: CEPAL.

2017 "Panorama regional de América Latina y el caribe: indicadores seleccionados". CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2iCZBGE

Commission on Growth and Development

2008 Growth report, strategies for sustained growth and inclusive development. Washington: wb.

Courtois, Stéphane

1997 "Les crimes du communisme". *Le livre noir du communisme*. Madrid: Espasa.

Dutta, Soumitra et al. (eds.)

2017 The global innovation index 2017. Cornell / INSEAD / WIPO.

#### Estado Plurinacional de Bolivia

- 2018 Ley N.º 1055 del 01 de mayo de 2018. Ley de creación de empresas sociales. [Versión en línea de Derechoteca.] Recuperado de: https://bit.ly/2SrsgzQ
- 2016 Decreto Supremo N.º 2822 del 6 de julio de 2016. Reitera y ratifica la protección a la estabilidad laboral y los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en el Estado Plurinacional de Bolivia. [Versión en línea de Derechoteca.] Recuperado de: https://bit.ly/2GEk1JC
- 2016 Decreto Supremo N.º 2765 del 14 de mayo de 2016. Modifica la naturaleza jurídica de la Empresa Pública Nacional Textil ENATEX, así como adecuar su estructura y atribuciones en el marco de la normativa vigente. [Versión en línea de Derechoteca.] Recuperado de: https://bit.ly/2I8clBJ

Evia, José Luis; Luis Carlos Jemio

2018 Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia. La Paz: Milenio.

Expansión - Datosmacro

2018 Rating de Standard and Poors. Recuperado de: https://bit.ly/2T-tH5SS

Fajnzylber, Fernando

1990 Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío. Santiago: CEPAL.

Faye, M. J.; J. W. McArthur; J. D. Sachs; T. Snow

2004 "The challenges facing landlocked developing countries". *Journal of Human Development*, vol. 5, núm. 1: 31-68

Finot, Iván

- 1990 Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia. La Paz: FES / ILDIS.
- 2016 Pacto fiscal: cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia. La Paz: Plural.

Frankel, Jeffrey A.

2012 *The natural resource curse: a survey of diagnoses and some prescriptions.* Harvard Kennedy School. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2tfSI0e

#### Fundación Solón

2017 *El caso del Chepete y El Bala*. Recuperado de: https://bit.ly/2WT-qi9X

# García Linera, Álvaro

2014 "García Linera asegura que el narcotráfico representa 1,5% del PIB". [Versión en línea de *Eju*.] Recuperado de: https://bit.ly/2TMBseq

#### Granado, Hugo del

2018 "Parálisis de la planta de fertilizantes" *Página Siete* 11 de enero. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2SPe9n2

2016 "Construcción de la planta de polipropileno". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2USh9wl

#### Gómez, Javier

2010 "Bolivia: identifican 4 vías para lavar dinero". [Versión en línea de Antilavado de Dinero ALD.] Recuperado de: https://bit.ly/2SN-b7zU

# Hassan, Mai; Schneider, Friedrich

2016 Size and development of the shadow economies of 157 countries worldwide: updated and new measures from 1999 to 2013. Bonn: IZA.

# Harrod, Roy

1948 Towards a dynamic economics. London: Macmillan.

#### Hsieh, Chang-Tai; Peter J. Klenow

2010 "Development accounting". *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol.2, núm. 1: 207-223.

#### Instituto Nacional de Estadística (INE)

2019 *Producto Interno Bruto (PIB) anual.* Recuperado de: https://www.ine.gob.bo/

# International Labor Organization

2018 Key Indicators of the Labour Market (KILM). Recuperado de: https://bit.ly/2Na0mku

#### International Monetary Fund (IMF)

2018 IMF data access to macroeconomic & financial data. Página web. Recuperado de: https://bit.ly/2Na0mku

#### Justiniano, Ernesto

2014 "Cifras de la narco-economía boliviana". [Versión en línea de *Eju*.] Recuperado de: https://bit.ly/2UWZ6FA

#### Kauffmann, Daniel; Massimo Masruzzi; Diego Zavaleta

2003 "Sustained macroeconomic reforms, tepid growth. A governance puzzle in Bolivia?". Dani Rodrik, (Ed.) 2003. *In search of prosperity*. New Jersey: Princeton Univ. Press.

#### Kohli, Atul

2004 State directed development. Political power and industrialization in the global periphery. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

#### Layme, Beatriz

2017 "Por culpa de los corruptos la gente quiere sacar al presidente Evo". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recueprado de: https://bit.ly/2G-mi1pP

#### Linares, Julio H.

2018a Más ruido que nueces. Análisis de los emprendimientos empresariales del Proceso de Cambio. La Paz: CEDLA / 26 Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo.

2018b"Los clarividentes, déficit y empleados públicos afortunados". [Versión en línea de Rimay Pampa.] Recuperado de: https://bit. ly/2GEmqE3

# Machicado, Carlos G.

2018 "De las causas próximas a las causas profundas del crecimiento económico de Bolivia entre 1950 y 2015". Manuscrito inédito propiedad de INESAD.

# Maddison, Angus

2010 Background note on "Historical Statistics". [Versión en línea de University of Groningen.] Recuperado de: www.ggdc.net/Maddison

# Mamani, Lidia

2016 "Los empleos en empresas públicas crecieron 23 veces en una década". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2N10O5P

Marx, Karl

1867 "Introducción". El capital [Das Kapital]. Ciudad de México: FCE.

Mazzucato, Mariana

2013 The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths. London: Anthem.

Medina, Leandro; Friedrich Schneider

2018 *Shadow economies around the world.* s. l.: International Monetary Fund.

Medinaceli, Mauricio

2017 "Planta de úrea dejará bajos ingresos, según estudio". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2tjSW6D

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

2018 *Presupuesto general del Estado (nuevo)*. Recuperado de: https://bit.ly/2I8cR0Y

2017 *Situación de las empresas públicas en Bolivia*. Recuperado de: https://bit.ly/2N12cp3

Ministerio de Planificación del Desarrollo

2016 Plan de desarrollo económico y social en el marco del desarrollo integral para vivir bien (2016-2020). [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2TLXQ7U

Miranda, Carlos

2018 "La fiesta del gas está llegando a su fin". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2I7qld5

North, Douglass

1990 *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

O'Neil, Tam

2007 Neopatrimonialism and public sector performance and reform. London: Overseas Development Institute.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) et al.

2018 *El estado de la seguridad alimentaria y de la nutrición en el mundo.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Organización Mundial del Trabajo (OIT)

2017 Informe mundial sobre salarios 2016-2017. La desigualdad salarial en el lugar de trabajo. Ginebra: OIT.

Ortiz, Oscar

2017 Crónica de una traición. La Paz: Fundación Pazos Kanki.

Ostria, Marcelo

2018 "Como para no preocuparse". *El Deber*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2RYkCrh

Paredes, Jimena

2015 "De unas 1.700 cooperativas mineras, solo el 20 % tributan". *La Razón*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/1LuRv8A

Pampillón, Rafael

2010 "¿Está manipulando China el tipo de cambio de su moneda?". [Versión en línea de Economy Weblog.] Recuperado de: https://bit.ly/2E6GWeQ

Piketty, Thomas

2013 Le capital au XXI siècle. Paris: Seuil.

Prados, Luis

2010 "¿Por qué Haití es tan pobre?". *El País*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2RYsvgx

Program for International Student Assessment (PISA) 2017 PISA 2015 Database. Recuperado de: https://bit.ly/2tjkfxC

**QS** Top Universities

2019 Out Now: QS World University Rankings 2019. [Archivos de video.] Recuperado de: https://bit.ly/2TPYAJm

Requena, Mario

1996 *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia.* Santiago: CEPAL.

Roca, José L.

1999 Bolivia después de la capitalización. Una crítica al gonismo y sus "reformas". La Paz: Plural editores / CID.

Roca, Miguel

2017 "La chacota de la inversión pública". Página Siete.

2018 El milagro que no fue. La Paz: Fundación Pazos Kanki / UMSA.

#### Romer, Paul

1990 "Endogenous technological change". *The Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 5: 71-102.

s. a.

2018a "Sueldos de profesionales bajaron en 20 % entre 2005 y 2017". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2By4yr4

2018b "Primer ministro chino dice que derechos de propiedad son piedra angular de economía socialista de mercado". *Chinhua*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2WUQdxU

2018c Miles de puestos de trabajo para profesores en Ecuador. El país. [Versión en línea de Trabajar por el Mundo.] Recuperado de: https://bit.ly/2SJXe5r

2018d"Evo amplía régimen simplificado a comerciantes de mayor capital". *Página Siete*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2K0w1Io

2016 "Créditos chinos condicionados". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2IbitZK

Sachs, Jeffrey

2005 The end of poverty. New York: Penguin.

Sánchez de Lozada, Gonzalo; Víctor Hugo Cárdenas 1993 El plan de todos. La Paz.

Schwab, Klaus (Ed.)

2017 *The global competitiveness report 2016–2017.* [Versión digital de World Economic Forum.] Recuperado de: https://bit.ly/2d8uv4W

# Smith, Adam

1776 *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.* Glasgow: University of Glasgow

Social Progress Imperative

2018 *2018 Social progress index.* Social Progress Imperative. Recuperado de: https://bit.ly/2SPtHXW

Solón, Pablo

2018 "Rositas no es rentable". [Versión en línea de Fundación Solón.] Recuperado de: https://bit.ly/2UXwEmW

Solow, Robert

1970 Growth Theory - An Exposition. Oxford: Oxford Univ. Press

The World Bank

2018 Data. Indicators. [Página web.] Recuperado de: https://bit.ly/2W-GE608

Transparency International

2018 *Corruption perceptions index 2017.* Recuperado de: https://bit. ly/2BJaDBF

University of Groningen

2017 *Maddison project database*. [Página web.] Recuperado de: https://bit.ly/2GpgOe2

Vásquez, Wálter

2015 "En Bolivia, solo uno de cada diez trabajadores tiene empleo digno". *La Razón*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2RYdITc

Wade, Robert

1990 Governing the market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. New Jersey: Princeton Univ. Press.

Weber, Max

1922 Economía y sociedad. Ciudad de México: FCE.

World Bank Group

2018 *Paying taxes 2018*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://pwc. to/2hIka0T

World Trade Organization (wto)

1993 An analysis of the proposed Uruguay round agreement, with particular emphasis on aspects of interest to developing economies. Genève: wto.

Yu, Liang

2018 "Palabras del embajador de China en Bolivia, Liang Yu, en el 69 aniversario de la fundación de la nueva China". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2SzJ3AQ

#### Zapana, Verónica

2014 "70 % de médicos especialistas busca trabajo en el exterior". *Página Siete*. [Versión en línea.] Recuperado de: https://bit.ly/2GmhKDj

#### Zavaleta M., René

1986 Lo nacional popular en Bolivia. Ciudad de México: Siglo xxI.

#### Zapana, Verónica

2017 "TCP: el preaviso se aplica sólo cuando el empleado acepta". *Página Siete*. [Versión digital.] Recuperado de: https://bit.ly/2K1eWhL

#### Zegada, María T.; George Komadina

2017 El intercambio político. Indígenas y campesinos en el Estado plurinacional. CERES / Plural editores.

# BREVE ANÁLISIS DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA CON ÉNFASIS EN EL COMPLEJO PETROQUÍMICO DE AMONIACO Y UREA<sup>1</sup>

Mauricio Medinaceli Monrroy

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado con el apoyo de la fundación Milenio en el marco del proyecto "Innovación y Diversificación Económica".

# Acrónimos y equivalencias

AE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad

ANH: Agencia Nacional de Hidrocarburos

BCB: Banco Central de Bolivia

BCM: Billones de Metros Cúbicos (por sus siglas en inglés)

BP: British Petroleum
BPD: Barriles por día

вти: British Thermal Unit

CNDC: Comité Nacional de Despacho de Carga EIA: US Energy Information Administration

GLP: Gas Licuado de Petróleo GSA: Gas Supply Agreement GNV: Gas Natural Vehicular

gw: Giga Watt hora

INE: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia KBEP: Miles de barriles equivalentes de petróleo

LNG: Gas Natural Liquidificado (por sus siglas en inglés)

MHE: Ministerio de Hidrocarburos y Energía

м: Mil

мс: Metro cúbico

мм: Millón

MCD: Metros cúbicos por día MPC: Miles de pies cúbicos

MW: Mega Watt PC: Pié cúbico

PIB: Producto Interno Bruto

sa: Sistemas Aislados - Electricidad

sin: Sistema Interconectado Nacional - Electricidad TCF: Trillón de Pies Cúbicos (por sus siglas en inglés)

тм:Tonelada Métrica

YPFB: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

#### I. Introducción

Los objetivos del presente documento son: analizar el desempeño de las principales variables del sector en los últimos años, con especial énfasis en la desaceleración observada en el período 2014-2017; evaluar desde un punto de vista económico-financiero el proyecto de industrialización del complejo petroquímico de amoniaco y urea; y, finalmente, estudiar algunos de los desafíos más importantes del sector hacia el futuro.

Dentro de las conclusiones centrales de este documento se puede señalar que, el sector hidrocarburos en Bolivia enfrenta un nuevo escenario regional (nuevas reservas de gas natural en Brasil y Argentina respecto la década de los años noventa del siglo pasado) y mundial (con precios internacionales del petróleo menores a los observados antes del año 2015) que obliga a la reorientación de la política pública, pasando de un espectro donde la maximización de ingresos para el Estado fue el eje central a otro que privilegie la apertura de mercados para el gas natural y mayor inversión en exploración y explotación. Ello en un contexto en el que los proyectos de industrialización del gas natural no aparecen como una posibilidad sustituta de generación de recursos fiscales para el país.

El documento está ordenado como sigue: 1) en la primera parte se analiza el comportamiento de las variables más importantes del sector, reservas, producción, precios y tributos; 2) en la segunda sección se evalúa, desde un punto de vista económico-financiero, el proyecto del complejo petroquímico de amoniaco y urea en Bolivia; 3) en la tercera sección se presentan los desafíos que tiene el sector en un contexto de precios internacionales menores a los observados antes del año 2015, poca actividad exploratoria, disminución en las reservas de gas natural y la cercanía de una nueva posible renegociación de contrato con el Brasil².

# 2. Reservas y producción de hidrocarburos

#### 2.1 Reservas

La información sobre el desempeño de las reservas de gas natural en Bolivia proviene, por una parte, de la certificación de reservas publicada el año 2014 por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) el 31 de

<sup>2</sup> Como es usual, todo error u omisión es responsabilidad completa del autor.

diciembre del año 2013³, determinadas por la empresa canadiense GLJ Petroleum Consultants. Y, por otra parte, el año 2016, en los anexos a los estados financieros de YPFB⁴, la empresa estatal estimó las reservas probadas para los años 2014 y 2015⁵. En la figura 1, se aprecia que, según la última certificación de reservas, Bolivia repuso el gas natural consumido en el período 2009-2013, situación que no sucede en los años 2014 y 2015, dado que la estimación de YPFB solo considera los volúmenes consumidos y no así los repuestos. También se desprende de la estimación realizada por la estatal petrolera que la producción anual bruta de gas natural en Bolivia es 0.8 TCF, aproximadamente, cifra que, naturalmente, puede incrementarse si los envíos a la república Argentina también lo hacen.

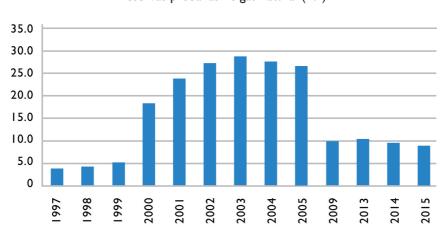


Figura I Reservas probadas de gas natural (TCF)

El cociente entre el nivel de reservas probadas (P1) estimadas para el año 2015 y el nivel de producción bruta<sup>6</sup> –observado durante el mismo período– alcanza un valor de 11.3 años; dado que este coeficiente presenta una tendencia decreciente respecto a los primeros años de la década pasada (ver figura 2), urge captar más inversión en exploración en el "*upstream*" hidrocarburífero en Bolivia y, así, incrementar el nivel de reservas de este producto<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Ver: https://www.ypfb.gob.bo/es/

<sup>4</sup> Ver: https://www.ypfb.gob.bo/es/

<sup>5</sup> El año 2018, el Gobierno boliviano informó que, de acuerdo al reporte realizado por la compañía canadiense Sproule Internacional Limited, las reservas probadas estarían en el orden de 10.7 TCF. No queda claro si estas reservas son certificadas o no.

<sup>6 61.83</sup> millones de metros cúbicos por día (mcd).

<sup>7</sup> Ver anexo 2 para conocer los supuestos de este modelo en la exportación de gas natural.

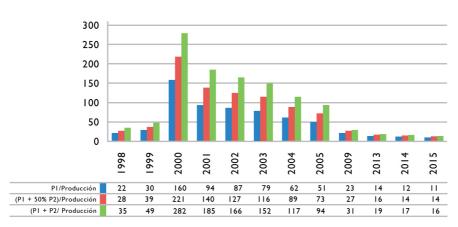


Figura 2 Cociente reservas/producción (R/P) de gas natural en Bolivia (por años)

¿El indicador R/P es perfecto? La respuesta inmediata es no, puesto que es un indicador del tipo estático que solo permite conocer la tendencia pasada. Uno de los principales problemas con dicho indicador es que no considera la producción futura, ya que no necesariamente la producción se mantendrá constante en el futuro. En este sentido, lo correcto es dividir la cantidad de reservas con la producción futura estimada, así se introduce cierta dinámica al indicador. Sin embargo, realizar este ejercicio (introducir la dinámica) conlleva la difícil tarea de pronosticar la producción y la demanda de la producción de gas natural.

Una segunda manera de analizar la situación de reservas es contrastar la situación futura, es decir, la producción de gas natural futura con las reservas certificadas al presente.

Finalmente, una tercera manera de analizar esta temática consiste en verificar los perfiles de producción de los actuales campos productores de gas natural y contrastarlos con la demanda. Es decir, la tasa de crecimiento de la demanda puede ser mayor a la tasa de crecimiento de la oferta (reflejada en las curvas de declinación de los campos), por ello, pese a tener una cifra de reservas que podría abastecer la demanda futura por –digamos– diez años, bien podrían surgir problemas en los siguientes tres, ya que pequeños déficits de oferta podrían originarse debido a la dinámica en el crecimiento de oferta y demanda.

Tomando en cuenta proyecciones razonables de los perfiles de producción de los actuales campos productores de gas natural en olivia y el crecimiento de la demanda por este producto, tanto en el mercado interno como en el externo podrían surgir problemas de abastecimiento ya el año 2017 bajo las condiciones actuales.<sup>8</sup> Ello no implica que las reservas de gas natural acaben ese año, lo único que este ejercicio refleja es que la tasa de crecimiento de la oferta es menor al crecimiento de la demanda, ver la siguiente figura.

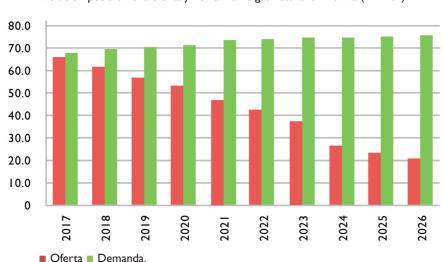


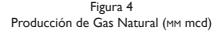
Figura 3
Evolución posible de la oferta y demanda de gas natural en Bolivia (MM mcd)

La situación que se presentó en la figura 3 ya se había adelantado en el Informe Nacional de Coyuntura N.º 224 de 13 de diciembre de 2013 publicado por la Fundación Milenio, y fue evidente a través de la publicación oficial del Ministerio de Energía y Minería de la república Argentina. En dicha publicación oficial, se hace evidente que los envíos de gas natural desde Bolivia fueron menores a los volúmenes contractuales acordados en el contrato de compra y venta entre ambos países; incidentalmente, ello habría obligado a la república de Argentina a comprar gas natural de Chile a precios ciertamente superiores a los pagados a Bolivia.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Al año 2018 no se cuenta con información para confirmar o no esta conjetura pasada. 9 Se puede añadir que el posible costo por el no cumplimiento de volúmenes para el primer semestre del año 2016 es relativamente pequeño, de acuerdo a estimaciones preliminares del autor y sujeto a verificación oficial, dicho costo no pasaría los 50 millones de dólares.

## 2.2 Producción

La figura 4 presenta la evolución de la producción de gas natural en Bolivia durante el período 2007-2017. Comparando estas cifras con el primer quinquenio de la década pasada no cabe duda de que el crecimiento fue notable, todo ello se explica (en gran parte) por los envíos de gas natural a Brasil y Argentina. Es importante destacar que en el período de análisis se registran dos disminuciones: la primera debido a la crisis internacional del año 2009 que produjo un shock negativo de demanda y, por ello, una caída del 14 % en la producción; y, respecto a la segunda, el año 2017, es un shock de oferta el que genera una tasa de crecimiento negativa en la producción. La figura 5 presenta la información de producción desagregada por campos (los principales campos productores del país). Queda claro que hasta el año 2012 los campos de San Alberto y Sábalo fueron los impulsores del crecimiento en el sector; mientras que, a partir del año 2013, el campo Margarita-Huacaya comienza a cobrar importancia y se convierte en uno de los campos más importantes del país. Es bueno resaltar que estos tres campos fueron descubiertos antes del año 2006.10



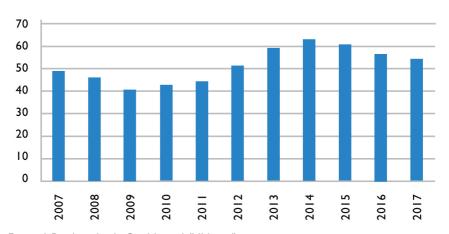


Figura 4. Producción de Gas Natural (MM mcd).

<sup>10</sup> A través de información de prensa del año 2016, se conoce que el campo comenzó a producir 5.7 millones de mcd de gas natural, ello ciertamente podría revertir (ligeramente) la tendencia observada el año 2015; sin embargo, será necesario tener estadísticas oficiales de producción para conocer el impacto real de la producción de este campo.

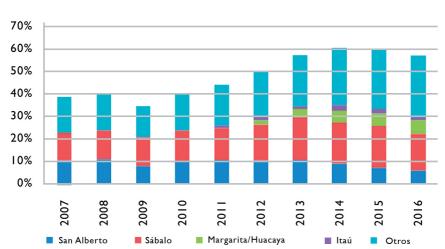


Figura 5
Producción de Gas Natural por Campos (MM mcd)

Figura 5. Producción de Gas Natural por Campos (MM mcd).

Respecto a la producción de petróleo/condensado/gasolina natural, la figura 6 presenta la información del período 2007-2017, a través de ella se puede destacar los siguientes puntos: 1) hasta el año 2012, la producción se situaba entre los 40.000 y 50.000 Bpd, sin embargo, a partir del incremento en la producción de gas natural del campo Margarita-Huacaya (ver figura 5) se incrementa la producción de condensado, es esta la razón por la que la producción de líquidos en el país sobrepasa los 60.000 Bpd el año 2014; 2) aislando los tres campos productores de gas natural más importantes de Bolivia, San Alberto, Sábalo y Margarita-Huacaya, la producción del resto de campos no logra sobrepasar los 20.000 Bpd desde hace ya algunos años atrás; 3) el incremento en la producción de condensado (producto líquido asociado a la explotación de gas natural) ayuda a incrementar el volumen de refinación de gasolinas, sin embargo, no es útil para incrementar la producción de diésel oil, en este sentido, el incremento en la producción de líquidos de los últimos años no implica, necesariamente, un incremento en la producción de diésel oil y;<sup>11</sup> 4) al año 2017 se observa (al igual que en el caso del gas natural) una tasa de crecimiento negativa.

<sup>11</sup> Debido a la calidad de los líquidos obtenidos.

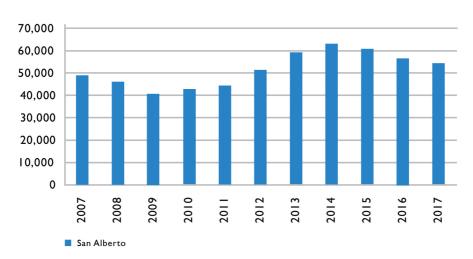


Figura 6
Producción de petróleo, condensado y gasolina natural en Bolivia (Bpd)

# 3. Mercados del gas natural boliviano

La figura 7 presenta el destino de la producción del gas natural boliviano durante el período 2007-2017. A través de ella se evidencia que fueron la demanda de Brasil y, en menor escala, la de Argentina, las variables que posibilitaron tasas de crecimiento importantes en la producción. Vale la pena destacar que el proyecto de exportación al Brasil comenzó a gestionarse a mediados de la década de los años setenta de siglo pasado, cuando los gobiernos de Bolivia y Brasil entablaron la discusión sobre un proyecto amplio de integración energética. Una década después, dicho proyecto fue acotado a uno específico de exportación de gas natural desde Bolivia hacia Brasil; finalmente, otra década después, se realizó el operativo técnico para lograr el financiamiento de un proyecto de esta magnitud, finalizando su construcción el año 1999.

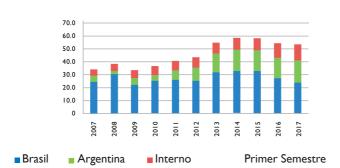


Figura 7

Destino de la producción de gas natural en Bolivia (MM mcd)

El principal destino del gas natural boliviano es el mercado de Brasil, sin embargo, durante los años 2011 y 2012 la participación de la demanda Argentina creció notablemente. Por otra parte, las ventas al mercado interno también se incrementaron a una no despreciable tasa mayor al 10 % de promedio anual en el período 2008-2015. Finalmente, el contraste en la tasa de crecimiento de ambos mercados (externo e interno) al primer semestre del año 2015 no debe descuidarse, mientras el mercado externo se contrajo en -0,9 %, el interno se expandió en 1,9 %.

# 4. Producción y consumo de derivados

Tal como se observa en las siguientes figuras, la refinación de gasolina y diésel oil se encuentra por debajo de las ventas internas de ambos productos. Previamente se explicó el por qué el incremento en la producción de petróleo no es suficiente para abastecer el mercado interno, sin embargo, también existen otras razones:

- a) El sistema tributario altamente regresivo, que aplica 50 % de regalías e impuestos, independiente del tamaño del campo o el destino de la producción (mercado interno o externo), genera muy poco incentivo a la inversión en exploración.
- b) El marco legal aplicado en el sector aún debe ser compatibilizado; en este momento, el sector es regulado mediante decretos supremos y resoluciones ministeriales, normas que no siempre son compatibles con lo especificado en la Ley de Hidrocarburos N.º 3058 y en la Nueva Constitución Política del Estado.

- c) Durante los últimos ocho años, la actividad exploratoria no fue suficiente para lograr incrementar la producción de petróleo, en particular, aquel útil para obtener diésel oil.
- d) La relación entre el sector hidrocarburífero con los pueblos y comunidades indígenas es poco amigable con la actividad de exploración.
- e) Las consideraciones medioambientales tampoco colaboran para conseguir un desarrollo sostenible del sector petrolero.
- f) El castigo al funcionario público a través de normativas, como la ley "Marcelo Quiroga Santa Cruz", muchas veces impone costos adicionales a la toma de riesgo por parte de dichos funcionarios.<sup>12</sup>

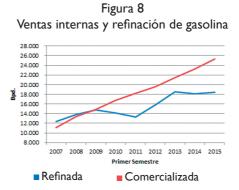
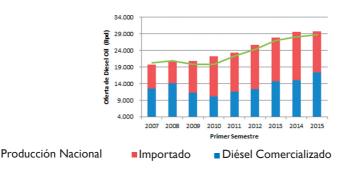


Figura 9 Ventas internas y refinación de diésel oil.



<sup>12</sup> Esto es preocupante, dado que este sector en particular se caracteriza por el inherente riesgo de sus actividades.

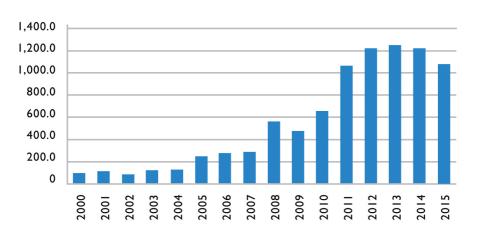


Figura 10 Importación de combustibles y lubricantes (MM USD)

Un hecho que llama la atención de la figura anterior es que pese a que el precio internacional del petróleo se redujo a casi la mitad de los valores observados en el pasado, el valor de las importaciones de combustibles y lubricantes no lo hizo en similar proporción, ello se debe, con elevada probabilidad, a que los costos de transporte y comercialización del diésel oil importado no son flexibles a la baja y representan una parte importante del costo total de importación.

## 5. Precios

# 5.1 Precios internacionales del petróleo

En el ámbito del petrolero, uno de los hechos más destacados de los años 2014 y 2015 fue la drástica disminución de los precios internacionales de este *commodity*. Como se aprecia en la siguiente figura, tanto el precio del *West Texas Intermediate* (WTI) como del Brent<sup>13</sup> experimentan severas disminuciones respecto a las observaciones pasadas. De hecho, comparando el comportamiento mensual del WTI (figura 12) en la co-

<sup>13</sup> Ambas son referencias internacionales muy utilizadas para transacciones de compra y venta.

yuntura actual con aquellos precios observados en el período 2008-2009 (crisis financiera internacional) no se aprecian grandes diferencias a cuando el precio disminuyó, pero la recuperación es ciertamente distinta, luego de la crisis financiera mundial los precios sí se recuperaron, sin embargo, ahora no sucede lo mismo. Una de las razones para observar este comportamiento son las causas, aparentemente estructurales, detrás la reciente disminución de precios. En este sentido, a continuación se explicará, de forma muy general, el desempeño del mercado petrolero mundial en los últimos meses.

Figura 11
Precios del Petróleo wti y Brent (USD por barril)

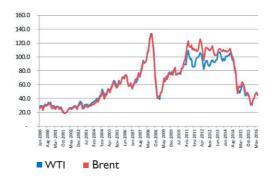
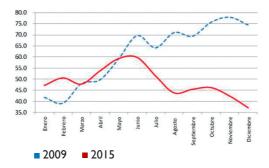
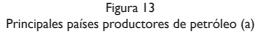


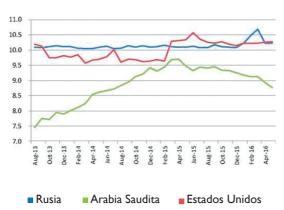
Figura 12 comportamiento mensual del wtl 2005-2014

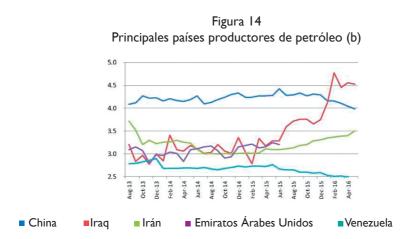


No son pocos los analistas que explican la caída en los precios internacionales del petróleo a través del comportamiento de dos variables: 1) el incremento en la producción de petróleo por parte de los Estados Unidos de América (EUA); y 2) la desaceleración en la tasa de crecimiento económico de la China. A continuación se revisarán algunas estadísticas que intentan demostrar esta hipótesis.

Las siguientes figuras presentan la información publicada por la *Joint Organization Data Initiative* (JODI) respecto a la producción de los principales países productores de petróleo, expresada en millones de barriles por día (MM Bpd) durante el período entre agosto de 2013 y mayo de 2016. Queda claro que la producción de petróleo proveniente de los Estados Unidos de América (EUA) tuvo un crecimiento significativo durante el año 2014, con un incremento de 1.67 millones de bpd. A su vez, este crecimiento se explica gracias a la mejora tecnológica implementada en este país para explotar los llamados hidrocarburos no convencionales y, en este caso particular, el llamado *shale oil*.





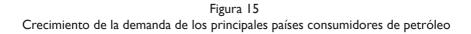


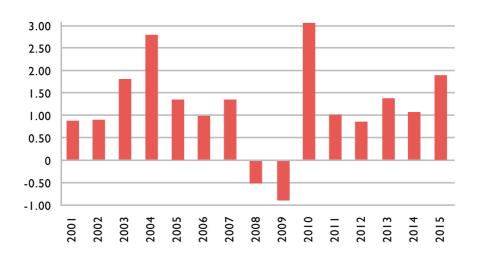
Desde una perspectiva técnica, los hidrocarburos convencionales han migrado desde la roca madre hacia la roca reservorio y –dependiendo de las condiciones de porosidad y permeabilidad– el hidrocarburo fluye con relativa facilidad desde el almacén rocoso al pozo y, por la perforación, hacia la superficie. Por otra parte, los hidrocarburos no convencionales son aquellos que no están albergados en rocas porosas y permeables y no tienen la capacidad de fluir sin intervención. Así, definido el grupo, entonces se incluye un rango amplio y heterogéneo de tipos de acumulaciones de hidrocarburos.

Como se observa, entonces, esta mejora en la extracción de hidrocarburos posibilitó el incremento en la producción de petróleo de los EUA. Esto, a su vez, incrementó la oferta de este producto en el mundo, reforzando (con elevada probabilidad) una caída en los precios internacionales; además, el resto de importantes países productores de petróleo (como Arabia Saudita) no ajustaron la producción a dicha baja.

También queda claro, a través de las dos figuras previas, que ante la disminución en los precios internacionales del petróleo, la producción de EUA disminuyó ligeramente en 0.6 millones de Bpd; sin embargo, la de Arabia Saudita, Irán e Iraq se incrementó, en total los tres países añaden un crecimiento de 2.6 millones de Bpd (entre enero de 2015 y mayo de 2016) todo ello sugiere que la oferta de petróleo en el mundo, al momento, es elevada.

La siguiente figura presenta la tasa de crecimiento anual de demanda de petróleo en el mundo. Con datos al año 2015, la demanda de China se incrementó respecto al año 2014 en 0.8 millones de Bpd, de los 1.9 millones a nivel mundial.<sup>14</sup>





No cabe duda de que en los siguientes años se generarán noticias importantes en el mercado petrolero mundial, debido a los hechos anotados previamente.

# 5.2 Precios de interés para Bolivia

Respecto a las condiciones de comercialización en el mercado interno, la estructura de precios relevantes para el sector hidrocarburífero en Bolivia, durante el año 2015, no presenta modificaciones respecto a los años previos. El precio del petróleo (en el campo productor) destinado al mercado interno aún se mantiene "congelado/subsidiado" en el orden de los 25-27 dólares por barril; la compra y venta de gas natural al mercado interno se realiza a precios entre 0.60 y 1.00 dólares por MM BTU para el productor.

<sup>14</sup> En el caso del año 2014, el dato se refiere al promedio entre enero y octubre.

Por otra parte, el precio de exportación de gas natural a la república del Brasil actuó de acuerdo al comportamiento internacional en el precio de una canasta de fuel oils15 (en función a lo establecido en el contrato GSA). Y, en el caso de las exportaciones a la república Argentina, se tiene un similar desempeño, toda vez que la fórmula de indexación de precios también incorpora una canasta parecida a la observada en el contrato con el Brasil, solo que además se añade a la canasta el precio del diésel oil. En la figura 16 se presenta la evolución de los precios de exportación del gas natural (tanto a Brasil como a Argentina) y el precio del WTI (West Texas Intermediate), los primeros expresados en USD/MM BTU y el último en usp/Barril.



Figura 16

Es correcto mencionar que la vinculación de los precios de exportación de gas natural a Brasil fue acordada en la década de los años noventa del siglo pasado, mientras que aquellos destinados a la república Argentina se realizaron en la década pasada. En este sentido, gran parte del desempeño del sector hidrocarburífero en Bolivia se debe al notable crecimiento en los precios internacionales del crudo, sobre los que Bolivia no posee ningún control.

<sup>15</sup> Precios altamente correlacionados con el precio del petróleo WTI.

Pese a que no existe información (publicada por YPFB) a diciembre del año 2015 y 2016 es posible anticipar la confirmación de la tendencia decreciente observada hasta junio. Dado que una de las referencias de precios más importantes para la región, el precio del WTI, continuó con la tendencia decreciente, alcanzando niveles incluso menores a los observados en el primer semestre, como se puede ver en la siguiente figura. Se puede inferir, entonces, que los precios de exportación del gas natural a Brasil y Argentina también disminuyeron.



No son pocos los analistas que afirmaron que los precios internacionales del petróleo se mantendrían en ese umbral al menos en el período 2016-2017. Por ejemplo, la EIA (US Energy Information Administration) anticipó un precio promedio para el WTI de 42.83 dólares por barril para el año 2016 y 51.82 para el 2017. Por ello, no se esperó que en dicho período los precios de exportación del gas natural se recuperaran a los niveles observados en el llamado "superciclo" de precios de las materias primas.

## 6. Sistema tributario

El sistema impositivo aplicado al *upstream*<sup>16</sup> del sector hidrocarburos en Bolivia es el resultado de varias modificaciones hechas a partir de la Ley 1689 de 1996 y de la Ley de Hidrocarburos N.º 3058 de 2005. Resultado

<sup>16</sup> Etapas de exploración y explotación de hidrocarburos.

de todo este proceso, el sistema tributario aplicado al sector, al momento de escribir el presente artículo, está compuesto de:

- Regalías y participaciones, 18 % sobre el total producido.
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), 32 % sobre el total producido.
- Impuesto sobre las Utilidades equivalente al 25 %.
- Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior equivalente al 12.5 % del total remesado.
- · Patentes.
- Impuesto al Valor Agregado equivalente al 13 % de las ventas al mercado interno.
- Impuesto a las Transacciones equivalente al 3 % de las ventas al mercado interno
- Participación en favor de YPFB del x % (variable) sobre la utilidad disponible de las operaciones en el campo, resultantes del llamado proceso de nacionalización.

Dado que no existe información consolidada oficial sobre el total de aportes fiscales del sector del *upstream* hidrocarburífero en Bolivia, fue necesario estimar y consolidar este dato tomando en cuenta varias fuentes de información. Los resultados de esta recopilación se reflejan en las figuras 19 y 20, que se contrastan con el total de ingresos en boca de pozo que recibió el sector en el período sujeto de análisis.<sup>17</sup> Algunos de los hechos más importantes de este ejercicio se mencionan a continuación:

1. Comparar el total de ingresos tributarios provenientes del *upstream* hidrocarburífero en Bolivia, sin considerar el valor de las ventas brutas en boca de pozo, resulta muy sesgado, dado que si los aportes tributarios se incrementaron en los últimos años se debe, primordialmente, al incremento de las exportaciones a Brasil y los mayores precios internacionales del petróleo. Por ejemplo, el año 2000 el total de ventas

<sup>17</sup> A partir del pago de la regalía departamental del 11 % se construye el valor de la producción de hidrocarburos en boca de pozo, esta cifra se contrasta con la suma de los siguientes tributos: 1) las regalías departamentales; 2) la participación del 6 %; 3) el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); 4) los ingresos de YPFB resultantes del llamado proceso de "Nacionalización" y; 5) cuando la información está disponible, el Impuesto sobre las Utilidades, el pago de patentes, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior y otros.

del sector oscilaba en los 500 millones de dólares, de ellos, más de 200 millones se destinaron al pago de tributos; por el contrario, el aporte al Estado, de más de 4.500 millones de dólares del año 2014 obedece a que el total de ventas en boca de pozo superó los 7.200 millones. De esta forma, no resulta sensato comparar *en valor absoluto* los 200 millones de dólares del año 2000 con los 4.500 millones del año 2014.

- 2. Gran parte de los recursos fiscales provenientes de este sector se explican por la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (área roja de la figura 18); en este sentido, si bien los ingresos del llamado proceso de "nacionalización" son positivos (en verde), son relativamente menores a los generados por el IDH, impuesto creado el año 2005, un año antes de la mencionada nacionalización. Naturalmente, aún se mantiene el pago del Impuesto sobre Utilidades de las Empresas, el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Transacciones y el pago de patentes.
- 3. La crisis internacional del año 2009 afectó negativamente a la producción de hidrocarburos (en particular gas natural), dado que las compras por parte de Brasil disminuyeron, ello, a su vez, generó menores niveles de ingresos tributarios, afectando de esta manera a las cuentas fiscales y al crecimiento económico de Bolivia. Algo similar sucedió el año 2015, dado que los precios internacionales del petróleo disminuyeron notablemente, afectando de esta manera los precios de exportación del gas natural boliviano a Argentina y Brasil.

Figura 18
Ingresos en boca de pozo y tributos del sector (MM USD). Fuente: YPFB, SIN,
Ministerio de Hidrocarburos y Energía

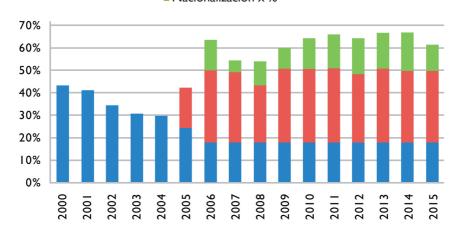


Dado que es necesario contrastar el total de tributos con las ventas en boca de pozo del sector, a continuación se presenta la participación de cada uno de los conceptos presentados en la figura 18 solo que, en esta oportunidad, como porcentaje de las ventas totales en boca de pozo; ver figura 19. Una vez más, varios aspectos pueden señalarse de esta figura:

- 1. Durante el período 2000-2004, el porcentaje de ingresos osciló entre el 30 % y 40 %, por ello no es correcto afirmar que antes de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos N.º 3058 y del llamado proceso de "nacionalización", este porcentaje para el sector en su conjunto fue únicamente del 18 %.
- 2. En general, las regalías sumadas al IDH representan el 50 % de los ingresos brutos en boca de pozo, en ocasiones este porcentaje es mayor o menor debido al rezago (tres meses) en el pago de este tributo por parte de YPFB.
- 3. En años pasados, los ingresos provenientes del proceso llamado de "nacionalización" de los hidrocarburos generaron una participación adicional sobre los ingresos en boca de pozo que osciló entre el 10 % y 15 %.

Figura 19
Tributos del *Upstream* como porcentaje de la Producción. Regalías y otros IDH 32 %

Nacionalización x %



Fuente: YPFB, SIN, Ministerio de Hidrocarburos y Energía

## 7. Industrialización

En la presente sección se discuten algunos temas relevantes respecto a la industrialización del gas natural. En la primera sección se revisan las principales disposiciones legales en esta materia, en particular lo dispuesto en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley de Hidrocarburos N.º 3058. Posteriormente, en la segunda parte, se evalúa el impacto económico-financiero del complejo petroquímico de amoniaco y urea que actualmente se construye en el país.

## 7.1 Marco legal

Ley de Hidrocarburos:18

**Artículo 9**. Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

 $[\ldots]$ 

6. Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

[...]

#### Artículo 300

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

 $[\dots]$ 

33. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.

[...]

#### Artículo 302.

 I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

 $[\dots]$ 

43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.

<sup>18</sup> Ver: https://bit.ly/2HWqFfr

De acuerdo a los artículos 300 y 302, tanto los gobiernos departamentales como los municipales pueden participar en las empresas que se dediquen a la industrialización de los hidrocarburos. Este artículo abre la posibilidad de que se conformen asociaciones público-público y público-privadas donde, tanto gobernaciones como municipios, se beneficien directamente de proyectos de industrialización. En concreto, la posible pérdida en regalías directas sobre el precio del gas natural, que sirven como materia prima en proyectos de industrialización, podría ser compensada con participación en las utilidades de la empresa que realice la transformación del hidrocarburo en producto de mayor valor agregado (en principio YPFB).

**Artículo 309.** La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos.

 $[\ldots]$ 

#### Artículo 311

- I. La economía plural comprende los siguientes aspectos:[...]
- 3. La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.

**Artículo 316**. La función del Estado en la economía consiste en: [...]

6. Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población.

[...]

#### Artículo 319.

I. La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios. La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado.

II. En la comercialización de los recursos naturales y energéticos estratégicos, el Estado considerará, para la definición del precio de su comercialización, los impuestos, regalías y participaciones correspondientes que deban pagarse a la hacienda pública. [...]

#### Artículo 351.

I. El Estado, asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas.

II. El Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales. Debiendo asegurarse la reinversión de

las utilidades económicas en el país.

III. La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales. En la gestión y administración podrán establecerse entidades mixtas, con representación estatal y de la sociedad y se precautelará el bienestar colectivo.

IV. Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley.

...

#### Artículo 355.

 I. La industrialización y comercialización de los recursos naturales será prioridad del Estado.

II. Las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado. La distribución porcentual de los beneficios será sancionada por la ley.

III. Los procesos de industrialización se realizarán con preferencia en el lugar de origen de la producción y crearán condiciones que favorezcan la competitividad en el mercado interno e internacional.

[...]

Este artículo sugiere que para cada proyecto de industrialización es necesaria la aprobación de una ley que distribuya los beneficios de dicha industrialización. **Artículo 356.** Las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales no renovables tendrán el carácter de necesidad estatal y utilidad pública.

 $[\dots]$ 

#### Artículo 363.

I. La Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (евін) es una empresa autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del Ministerio del ramo y de YPFB, que actúa en el marco de la política estatal de hidrocarburos. ЕВІН será responsable de ejecutar, en representación del Estado y dentro de su territorio, la industrialización de los hidrocarburos.

II. YPFB podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos. En estas asociaciones o sociedades, YPFB contará obligatoriamente con una participación accionaria no menor al cincuenta y uno por ciento del total del capital social.

 $[\dots]$ 

**Artículo 365**. Una institución autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del Ministerio del ramo, será responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización, en el marco de la política estatal de hidrocarburos conforme con la ley.

Este último artículo sugiere que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) también regularía las actividades de industrialización; sin embargo, un hecho que resalta es que el ministerio del ramo tiene tuición sobre la entidad reguladora, restando, en algún sentido, la independencia de esta última entidad.

A continuación se presentarán los artículos referidos al proceso de industrialización de los hidrocarburos en la Ley de Hidrocarburos N.º 3058 de 2005.

**Artículo** 7 (Exportación e Industrialización del Gas). El Poder Ejecutivo, dentro del Régimen Económico establecido en la Constitución Política del Estado, será responsable de:

d) Fomentar la participación del sector privado en la Exportación del Gas y su Industrialización.

El Poder Ejecutivo destinará los ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas, principalmente, a la atención de la educación, salud, caminos y empleos.

**Artículo 31** (Clasificación de las Actividades Hidrocarburíferas). Las Actividades Hidrocarburíferas son de interés y utilidad pública y gozan de la protección del Estado, y se clasifican en:

- a) Exploración;
- b) Explotación;
- c) Refinación e Industrialización;
- d) Transporte y Almacenaje;
- e) Comercialización;
- f) Distribución de Gas Natural por Redes.

[...]

**Artículo 60** (Incentivos Tributarios para los Proyectos de Industrialización, Redes de Gasoductos, Instalaciones Domiciliarias y Cambio de Matriz Energética). Las personas naturales o jurídicas interesadas en instalar Proyectos de Industrialización de Gas Natural en Bolivia, tendrán los siguientes incentivos:

- a) Las importaciones definitivas de bienes, equipos, materiales, maquinarias y otros que se requieren para la instalación de la planta o complejo industrial, destinadas a la industrialización de hidrocarburos, así como de materiales de construcción de ductos y tuberías para establecer instalaciones de Gas Domiciliario, y al proceso de construcción de plantas hasta el momento de su operación, estarán liberadas del pago del Gravamen Arancelario (GA), y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- b) Liberación del Impuesto sobre Utilidades por un plazo no mayor a ocho (8) años computables a partir del inicio de operaciones.
- c) Otorgamiento de terrenos fiscales en usufructo, cuando exista disponibilidad para la instalación de infraestructura o planta de Industrialización de Gas Natural.
- d) Exención temporal del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles destinado a la infraestructura industrial, por un plazo mínimo de cinco (5) años improrrogables.
- e) Las importaciones de bienes, equipos y materiales para el cambio de la Matriz Energética del parque automotor a Gas Natural Comprimido (GNC) estarán liberados del pago del gravamen arancelario y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

**Artículo 61** (Promover la Inversión). El Estado garantiza y promoverá las inversiones efectuadas y por efectuarse en territorio nacional para la industrialización en todas y cada una de las acti-

vidades petroleras y en cualquiera de las formas de unidades económicas o contractuales permitidas por la legislación nacional y concordante a lo dispuesto en el Artículo 100 de la presente Ley.

**Artículo 62** (Acceso a los Incentivos de la Inversión). Accederán a los incentivos previstos en el presente Capítulo todas las personas naturales o jurídicas que efectúen la inversión con destino a las actividades de industrialización de Gas Natural, cuando cumplan con las siguientes condiciones o requisitos:

- 1. Que la inversión se realice con posterioridad a la publicación de esta Ley.
- 2. Comprometa una permanencia mínima de diez (10) años en el territorio nacional.
- 3. Sea propuesta por un inversionista que adopte una forma jurídica constitutiva, participativa o asociativa, reconocida por el Código de Comercio, por el Código Civil, por la presente Ley, o por disposiciones legales especiales y se encuentre en el Registro de Comercio o en el registro que corresponda.

  [....]

**Artículo 87** (Precio del Gas Natural). El precio de exportación del Gas Natural podrá enmarcarse en los precios de competencia gas líquido donde no exista consumo de gas y gas-gas en los mercados donde exista consumo de gas.

En ningún caso los precios del mercado interno para el Gas Natural podrán sobrepasar el cincuenta por ciento (50 %) del precio mínimo del contrato de exportación.

El Precio del Gas Natural Rico de exportación podrá estar compuesto por el Gas Natural Despojado y su contenido de licuables. El Gas Natural Despojado tendrá un contenido máximo de uno y medio por ciento (1,5 %) molar de dióxido de carbono, medio por ciento (0,5 %) molar de nitrógeno y un poder calorífico superior en Base Seca máximo de mil (1.000) BTU por pie cúbico. Para establecer las características del Gas Natural Despojado de Exportación se aplicará al Gas Natural Rico de exportación los rendimientos de separación de licuables de una planta de turboexpansión.

El artículo previo es muy importante, dado que se puede inferir de este que el precio del gas natural utilizado como materia prima en los procesos de industrialización no deben ser mayores al 50 % del precio del gas natural exportado. Esto, como se verá adelante, tiene un impacto sobre los resultados económico financieros en los proyectos de industrialización del dicho gas natural.

**Artículo 91** (Concesiones del Transporte de Hidrocarburos y Acceso Abierto). Las Concesiones del Transporte por ductos serán otorgadas por el Regulador, previo el cumplimiento de requisitos legales, técnicos y económicos a solicitud de parte o mediante licitación pública, conforme a Reglamento.

La actividad de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, se rige por el Principio de Libre Acceso en virtud del cual toda persona tiene derecho, sin discriminación de acceder a un ducto. Para fines de esta operación, se presume que siempre existe disponibilidad de capacidad, mientras el concesionario no demuestre lo contrario ante el Ente Regulador.

El Concesionario destinará un mínimo del quince por ciento (15 %) de la capacidad de transporte para otros usuarios que utilicen el Gas en Proyectos de Industrialización en territorio nacional.

Vencido el plazo de una concesión para el transporte por ductos, o en caso de revocatoria o caducidad, se licitará la concesión para adjudicarla a un nuevo concesionario.

A lo largo de la longitud de los gasoductos existentes y en base al Censo Nacional y tomando en cuenta el área de influencia de estos gasoductos y la cercanía a las poblaciones con más de dos mil habitantes, se deberán habilitar conexiones laterales de proceso (hot tap) que abastezcan a estas poblaciones, para consumo doméstico, generación de energía y pequeña industria, considerando que existe la tecnología y empresas nacionales que pueden efectuar estas operaciones.

[...]

**Artículo 98** (Industrialización). Se declara de necesidad y prioridad nacional la Industrialización de los Hidrocarburos en territorio boliviano.

Artículo 99 (Concesión de Licencia). Para la actividad de refinación de hidrocarburos se otorgará la licencia administrativa, previo el cumplimiento de requisitos legales, técnicos, económicos y administrativos, los que estarán detallados en la norma reglamentaria. El concesionario deberá cumplir con la Ley Forestal, Ley de Municipalidades, Ley de Riego, Ley de Agua Potable y Saneamiento Básico, Normas de Seguridad y Medio Ambiente en los procesos de industrialización, refinación y almacenaje. [...]

Artículo 101 (Normas de las Empresas que Industrialicen Hidrocarburos). Las Empresas que industrialicen hidrocarburos, podrán construir y operar los Ductos dedicados para el transporte de los hidrocarburos a ser utilizados como materia prima para su producción. Estas instalaciones no contemplan tarifa, ni están sujetas a libre acceso, dichas industrias no podrán participar en co-

generación de electricidad salvo autorización expresa del Ministerio de Hidrocarburos, para sistemas aislados con carácter social.

**Artículo 102** (Incentivos para la Industrialización). Las empresas interesadas en instalar proyectos de industrialización de Gas Natural en Bolivia, en el marco de la política del Estado, deberán presentar los estudios de factibilidad para que el Poder Ejecutivo efectúe un análisis de costo beneficio del proyecto de manera de identificar el impacto social, económico y político, en estos casos podrán tener los siguientes incentivos:

Liberación del pago de aranceles e impuestos a la internación de los equipos, materiales y otros insumos que se requieran para la

instalación de la planta o complejo industrial;

Los Proyectos de Industrialización de Gas que se localicen en Municipios Productores, pagarán la Tarifa Incremental. Los Proyectos de Industrialización de Gas que se localicen en Municipios No Productores, pagarán la Tarifa de Estampilla de Transporte;

Liberación del Impuesto sobre utilidades por ocho (8) años computables a partir del inicio de operaciones, unido a un régimen de depreciación por el mismo periodo.

Las autoridades administrativas impulsarán de oficio los trámites de las empresas industriales para la obtención de personalidad jurídica, licencias, concesiones, permisos y otros requeridos para establecerse y operar legalmente en Bolivia.

...]

Artículo 106 (Obligaciones del Área de Concesión). Los Concesionarios de Distribución de Gas Natural por Redes tendrán el derecho exclusivo de proveer Gas Natural a todos los consumidores del área geográfica de su concesión, con excepción de las Plantas Generadoras Termoeléctricas, las Refinerías y los Proyectos de Industrialización del Gas Natural.

El Concesionario se obliga a dar continuidad en el servicio a todo consumidor, dentro de su zona de concesión y a satisfacer toda la demanda de Gas Natural en la indicada zona de acuerdo a un plan de expansión de las redes. Al efecto, cuando no sea productor deberá tener contratos vigentes en firme con empresas productoras, que garanticen el suministro y los productores suscribirán contratos de obligación de suministro. El cumplimiento del plan de expansión de redes establecidas con el concesionario, será evaluado cada dos (2) años, cuya evaluación determinará las acciones correctivas de la zona de concesión.

El Concesionario deberá expandir el servicio en áreas económicamente deprimidas con sus propios recursos, incluyendo estas expansiones en su programa de desarrollo. No existirá relación vertical entre el distribuidor mayorista y el minorista de Gas Natural Vehicular (GNV).

 $[\dots]$ 

**Artículo 109** (Concesiones, Licencias y Autorizaciones). Las Concesiones para la ejecución de las actividades de Refinación, Transporte y Distribución de Gas Natural por Redes, serán otorgadas por el Ente Regulador a nombre del Estado, por periodos máximos de treinta (30) años, previo el cumplimiento de requisitos legales, técnicos, económicos y del medio ambiente, mediante licitación pública.

Las Licencias y Autorizaciones para la ejecución de las actividades de Industrialización, Almacenaje y Comercialización de Productos Regulados a minoristas, serán otorgadas a solicitud de parte, previo el cumplimiento de requisitos legales, técnicos, económicos y del medio ambiente.

Para la correcta prestación de los servicios públicos y cuando sea necesario, los Concesionarios o Licenciatarios deberán presentar garantías bancarias para el cumplimiento de inversiones u obligaciones, considerando la naturaleza y particularidad del servicio. [...]

**Artículo 138** (Definiciones). A los efectos de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Comercialización de Productos Refinados de Petróleo e Industrializados.- La compra-venta de productos resultantes de los procesos de Refinación de Petróleo e Industrialización.

Ductos Dedicados.- Son las instalaciones para el traslado de hidrocarburos destinados exclusivamente al abastecimiento como materia prima a la actividad de industrialización excluyendo refinación. Industrialización.- Son las actividades de transformación química de los hidrocarburos y los procesos industriales y termoeléctricos que tienen por finalidad añadir valor agregado al Gas Natural: Petroquímica, Gas a Líquidos (GTL), producción de fertilizantes, *úrea*, amonio, metanol y otros.

Resalta que, de acuerdo a este artículo de la ley, se incluye dentro la actividad de industrialización los procesos termoeléctricos. Esto conlleva la no despreciable discusión acerca de si las plantas termoeléctricas deben considerarse como proyectos de industrialización, dado que en dichas plantas no se modifica la composición molecular del gas (que le daría mayor valor agregado) si no, simplemente dicho gas es "quemado" para generar energía eléctrica.

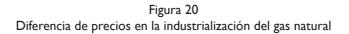
Productos Derivados del Gas.- Son los productos que provienen de la separación y/o industrialización del gas.

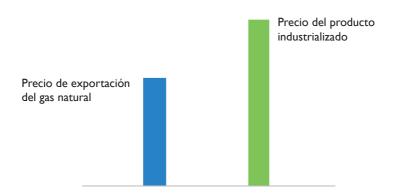
# 7.2 Impacto socioeconómico del complejo petroquímico de amoniaco y urea

En esta sección se analiza los resultados económico-financieros del complejo petroquímico de amoniaco y urea. En la primera parte, se presentan los conceptos generales de análisis para luego pasar al modelo numérico desarrollado para los objetivos del documento.

# 7.2. I Análisis conceptual

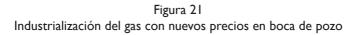
El argumento usual es como sigue: "el precio del producto industrializado es mayor al precio de la materia prima". Asumiendo que esto sea cierto, es posible construir la siguiente figura; en ella se advierte que el precio de exportación del gas natural como materia prima (en blanco) es menor al precio del producto industrializado (en gris).

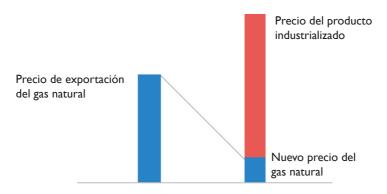




Ahora bien, gran parte de los proyectos de industrialización del gas así como también la ley de hidrocarburos N.º 3058, requieren o establecen que el precio del gas natural, como materia prima para ser industrializada, debe ser menor al precio de exportación de este producto, de hecho, la mencionada ley establece que este precio no debe ser mayor al 50 % del precio de exportación. Con esta información, ahora en la nueva figura se

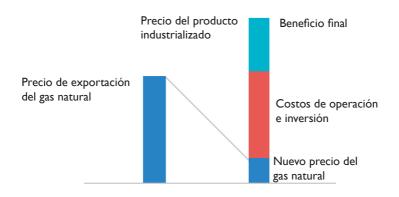
observa que el precio del producto industrializado tiene inserto un precio del gas natural menor denominado "Nuevo precio del gas natural".





Ante esta idea, el contraargumento usual es: "el área gris (fig. 22) compensa la pérdida por el menor precio del gas natural". Ello no es completamente cierto, dado que el precio del producto industrializado debe cubrir los costos de operación y de inversión; entonces, con esta nueva pieza de información, tenemos:

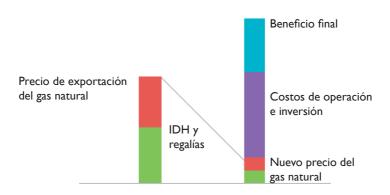
Figura 22 Precio del gas natural para industrialización



En este nuevo contexto, la pregunta es si el beneficio final (en gris) compensa la pérdida por el precio del gas natural más bajo. Es esta la razón por la que la segunda sección de este documento intentará realizar un análisis numérico con la información disponible para el proyecto de amoniaco-urea que actualmente se construye en Bolivia.

Antes de concluir la primera parte, es útil también señalar las dificultades (o desafíos) que surgen con las regalías e impuestos del IDH en Bolivia cuando los precios del gas natural a industrializarse son menores a los del gas natural exportado. En la siguiente figura se observa que la base sobre la que se aplican las regalías e IDH en Bolivia es el precio del gas natural en boca de pozo, con un área degradada en la figura. Queda claro que un precio más bajo impacta negativamente en aquellas instituciones que coparticipan de dichas regalías.

Figura 23
Problemas fiscales asociados a la industrialización del gas natural.



# 7.2.2 Supuestos y metodología

A continuación se estudiarán los aspectos económico-financieros de la planta de amoniaco-urea que actualmente se construye en Bolivia. Debido a que la información pública de dicho proyecto no es completa, es necesario asumir determinados valores para algunas variables y, quizás más importante, realizar análisis de sensibilidad sobre estas. Los supuestos del modelo construido para los fines antes mencionados son:

• El volumen de gas natural que utilizará la planta es de 1.42 mm mcd (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2013) con un poder calorífico de 1.0 mmbtu/mpc.

- La capacidad total de la planta es de 2.100 TMD de urea (*ibid*.). En este sentido, se asume que el primer año se produce al 50 % de la capacidad total, el segundo al 75 % y, a partir del tercero, al 100 %.
- La inversión inicial de la planta es de 917 millones de dólares (Saavedra, 2016) que se financia con un crédito del Banco Central de Bolivia (BCB) a 20 años plazo y con una tasa de interés del 1 % anual.<sup>19</sup> Por ello, el período de análisis será de dicho plazo y la tasa de descuento a utilizarse será del 1 %.<sup>20</sup>
- Los costos de operación (opex) que no incluyen la compra de gas natural se asumen iguales al 1,3 % del total invertido (Carneiro & Szklo, 2015).
- Destino de la producción de urea: 20 % mercado interno y 80 % para la exportación (Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2013) al Brasil.
- Se asume que el precio de venta de la urea al mercado interno es el 50 % del precio de exportación de este producto.<sup>21</sup>
- El costo de transporte de urea para el mercado interno se asume es 0 usd/T y 85 usd/T para el mercado externo.
- El precio de compra de gas natural (para su posterior transformación en urea) se asume es equivalente al 50 % del precio de exportación de dicho producto.<sup>22</sup> El costo de transporte de gas natural para el mercado interno es igual a 0.41 USD/MPC.
- El precio de venta al mercado externo de urea merece atención importante, de acuerdo a Craig Galbraith (2010), Hervé Ott (2012) y Santamaría & Useche (2016) no es posible re-

<sup>19</sup> Ver: Banco Central de Bolivia, crédito sano N.º 257/2012.

<sup>20</sup> No se descompone el análisis entre deuda y patrimonio, dado que se asume que todo el proyecto se realiza con el financiamiento del BCB al 1 % anual; posteriormente, se realiza el análisis de sensibilidad correspondiente.

<sup>21</sup> Se toma como referencia lo que actualmente sucede con el precio del gas natural destinado al mercado interno y externo, de acuerdo al artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos N.º 3058, que establece: "El precio de exportación del Gas Natural podrá enmarcarse en los precios de competencia de gas líquido donde no exista consumo de gas y gas-gas en los mercados donde exista consumo de gas. En ningún caso los precios del mercado interno para el Gas Natural podrán sobrepasar el cincuenta por ciento (50 %) del precio mínimo del contrato de exportación."

<sup>22</sup> Ver artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos N.º 3058.

chazar la hipótesis de que uno de los factores que influyen en el precio internacional de la urea es el precio del gas natural, dado que es la materia prima fundamental. En este sentido, se esperaría que la dinámica de precios de ambos productos se encuentre correlacionada de manera positiva.

En principio, es útil analizar la siguiente tabla, en ella se presenta dos referencias internacionales para el precio de la urea. Dos hechos destacan, el primero se refiere a que los precios de importación de urea de Brasil<sup>23</sup> tienen un coeficiente de correlación de 98,1 % con los precios internacionales del mismo producto, por tanto, es razonable utilizar dichos precios internacionales como referencia para el previo de venta de la producción boliviana de urea. Segundo, los precios internacionales del petróleo y la urea tienen una correlación de 82,7 %, resultado que es consistente con lo señalado en el párrafo precedente.

<sup>23</sup> Que se toma como el principal mercado de destino para la producción de urea boliviana.

Tabla I Precio internacional de la urea, el wti y el precio de exportación de gas natural

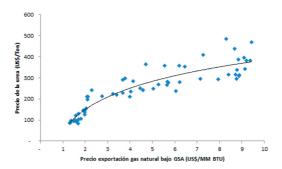
Año	I. Precio internacional urea World Bank (USD/Ton)	2. Precio urea Black Sea (USD/Ton)	3. Valor unitario importación de urea en Brasil (USD/Ton)	4. wti (usp/ Barril)	5. Precio exportación gas a Brasil (USD/MM BTU)
2006	222.9	222.9	229.6	66.1	3.8
2007	309.4	309.4	322.7	72.3	4.1
2008	492.7	492.7	598.7	99.7	6.7
2009	249.6	249.6	270.7	61.9	5.0
2010	288.6	288.6	286.3	79.5	6.0
2011	421.0	421.0	444.6	94.9	7.7
2012	405.4	405.4	449.2	94.1	9.2
2013	340.1	340.1	357.6	98.0	9.0
2014	316.2	316.2	316.0	93.2	8.7
2015	272.9	270.7	299.8	48.7	5.6
2016	N.D.	199.7	225.8	40.1	n.d.

Fuente: YPFB.

Dados los resultados previos, cabe preguntarse si los precios internacionales de la urea tienen alguna correlación con los precios de exportación del gas natural boliviano al Brasil.<sup>24</sup> La Figura 24 evidencia que ambos precios tienen similar comportamiento, a mayor precio del gas natural, mayor el precio de la urea.

<sup>24</sup> Ver anexo 3.

Figura 24
Precios internacionales de la urea y el precio de exportación de gas natural al Brasil



Por este motivo, el análisis que se realiza en esta sección utiliza el siguiente resultado econométrico:<sup>25</sup>

$$Pu = \max (100, 152.86 * \ln(P^{\Lambda}) + 36.989)$$

Donde *Pu* es "precio de venta de la urea boliviana" y *P* es el "precio de exportación del gas natural boliviano al Brasil".

- Puesto que la alternativa a industrializar el gas natural es su comercialización al mercado externo como materia prima, en este caso a la república del Brasil, los resultados económico-financieros del proyecto de urea en Bolivia se contrastan con aquellos de un proyecto de exploración y explotación (E&E) del *upstream* para una similar cantidad de gas natural y cuyo mercado es la exportación.
- El impuesto sobre las utilidades se aplica tanto al proyecto de urea como al de E&E de gas natural, en el caso del primero existe un diferimiento de 8 años (de acuerdo a ley) para el pago de dicho impuesto.<sup>26</sup> Por otra parte, solo el proyecto de E&E paga el impuesto a las remesas y en ambos no se consideran el

<sup>25</sup> Que se obtuvo a partir de los datos de la figura 24 y además obtiene un R2 positivo de 0.8697.

<sup>26</sup> Se asume que la depreciación de la inversión inicial es de 40 años, debido a que es una planta de gran escala.

- pago del impuesto sobre el valor agregado (IVA) ni el impuesto a las transacciones (IT).
- El análisis comparativo consiste en dos etapas. La primera evalúa los resultados económico-financieros de ambos proyectos, exportación de urea y exportación de gas natural. La segunda contrasta, para ambos proyectos, los ingresos para el Estado boliviano. En el caso del proyecto de urea, dichos ingresos se componen de: 11 % de regalía departamental, 1 % para Beni y Pando, 6 % para el Tesoro General de la Nación (TGN), 32 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el total del Valor Actual Neto (VAN) del flujo de caja. En el caso del proyecto E&E, los ingresos del Estado son: 11 % de regalía departamental, 1 % para Beni y Pando, 6 % para el Tesoro General de la Nación (TGN) y 32 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).<sup>27</sup>

### 7.2.3 Resultados

Con los supuestos explicados previamente, y utilizando los indicadores usuales de evaluación van y tir la (Tasa Interna de Retorno), se obtiene que el proyecto de exportación de gas natural posee una tir de 16,4 % mayor al proyecto de urea. Por otra parte, este proyecto tiene un van mayor en 11.7 millones de dólares al del proyecto E&E para exportar gas natural. Este resultado, aparentemente contradictorio, se explica porque la tasa de descuento utilizada para el van es de 1 %, igual al costo de la deuda por parte del BCB. Respecto a la diferencia de ingresos para el Estado boliviano, el proyecto de exportación genera 116.5 millones de dólares adicionales²8 respecto al de urea.

Los resultados señalados en el párrafo previo asumen un precio de exportación de gas natural igual a USD/MM BTU 4.0; por ello, a continuación se presentará la sensibilidad de dichos resultados, en particular la diferencia, a variaciones en este precio. Cuando esta diferencia es positiva, implica que el retorno<sup>29</sup> del proyecto de amoniaco-urea es mayor y, naturalmente cuando la diferencia es negativa, los retornos del proyecto de exportación son mayores.

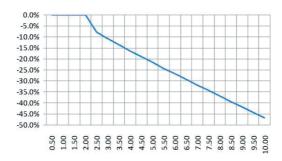
<sup>27</sup> El supuesto implícito es que la operación la realiza un operador privado y no YPFB; por ello, el VAN del flujo de caja no es parte de los ingresos del Estado boliviano.

<sup>28</sup> En valor presente para los veinte años de duración del proyecto.

<sup>29</sup> Retorno entendido como VAN o TIR.

De acuerdo a la figura 25, la diferencia de la TIR (en contra del proyecto de urea) se incrementa a medida que sube el precio del gas natural al mercado externo; el canal de transmisión es como sigue: a mayor precio de gas natural para la exportación, también se incrementa el precio de exportación de urea, sin embargo, el crecimiento en el retorno del proyecto de exportación de gas natural es mayor al observado en el caso de la urea.

Figura 25
Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia en la TIR ante cambios en el precio de exportación de gas natural



La figura 26 presenta la diferencia del VAN del flujo de caja entre el proyecto de urea y el de exportación de gas natural. Como ya se anotó, debido a la baja tasa de descuento utilizada en el proyecto de urea, a determinados niveles de precios de exportación de gas natural (mayores a USD/MM BTU 4.0) esta diferencia es positiva, es decir, el VAN del proyecto de urea es mayor al del proyecto de exportación de gas natural,<sup>30</sup> pero luego es nuevamente negativa. La figura 27 presenta similar información a la figura previa, solo que en este caso se utilizan distintas tasas de retorno de 1 % hasta 20 %. Como queda claro, con tasas de retorno superiores al 1 % la diferencia a favor de exportar gas natural es superior a la de exportar urea.

<sup>30</sup> Ver anexo 4.

Figura 26
Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia en el VAN ante cambios en el precio de exportación de gas natural

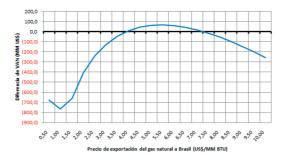
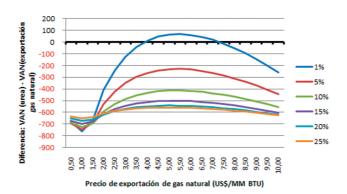


Figura 27
Precio de exportación de gas natural (USD/MM BTU). Sensibilidad del van a distintos precios del gas natural y distintas tasas de descuento



Por otra parte, la figura 28 presenta la diferencia entre los ingresos del Estado del proyecto de urea y aquellos de la exportación de gas natural. Al igual que en figuras previas, cuando esta diferencia es positiva, implica que los ingresos fiscales del proyecto de urea son mayores y, natural-

mente, cuando la diferencia es negativa, los ingresos fiscales del proyecto de exportación son mayores. Es evidente que los ingresos para el Estado son mayores en el caso del proyecto de exportación de gas natural. Más aún, la figura 29 presenta el comportamiento de esta diferencia a distintas tasas de descuento.

Figura 28
Precio de exportación del gas natural a Brasil (MM USD/BTU). Sensibilidad de la diferencia en los ingresos para el Estado ante cambios en el precio de exportación de gas natural

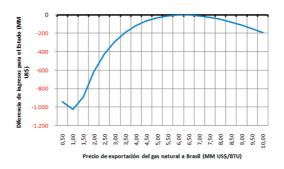
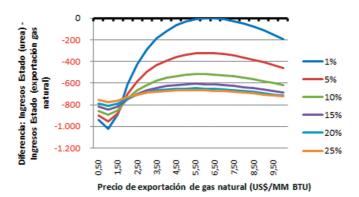


Figura 29
Precio de exportación de gas natural (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia de los ingresos fiscales a distintos precios del gas natural y distintas tasas de descuento

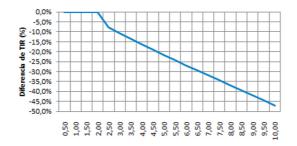


Un supuesto importante del análisis previo es que el precio del gas natural, utilizado en la planta de urea, es igual al 50 % del precio de exportación.<sup>31</sup> Sin embargo, en la actualidad el precio del gas natural destinado al mercado interno (para la generación de energía eléctrica, distribución de gas natural por redes, etc.) es igual a 1.3 USD/MPC, es decir, mucho menor al precio de exportación. Por esta razón, a continuación se analizarán los resultados considerando un precio de compra de gas natural (para la planta de urea) igual a 1.3 USD/MPC.

Las siguientes figuras muestran similares resultados a los obtenidos en el análisis previo, simplemente se observan mejores indicadores a favor del proyecto de urea. De hecho, a partir de un precio de exportación de USD/MM BTU para el gas natural, el proyecto de amoniaco-urea presenta un mejor VAN y mejores recaudaciones fiscales, ver figura 30, figura 31 y figura 33. Sin embargo, cuando la tasa de descuento se incrementa a 5 %, la diferencia en ingresos fiscales deja de ser positiva (ver figura 34); y, con una tasa del 10 %, la diferencia del VAN del flujo de caja es negativa, ver figura 32.

Figura 30

Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia en la TIR ante cambios en el precio de exportación de gas natural y con precio del gas natural como materia prima igual a 1.3 USD/MPC



<sup>31</sup> Ver: artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos.

Figura 31

Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia en el VAN ante cambios en el precio de exportación de gas natural y con precio del gas natural como materia prima igual a 1.3 USD/MPC.

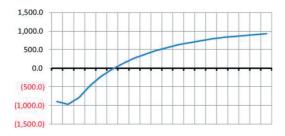


Figura 32

Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia en el VAN ante cambios en el precio de exportación de gas natural y con precio del gas natural como materia prima igual a 1.3 USD/MPC (tasa de descuento del 10 %)

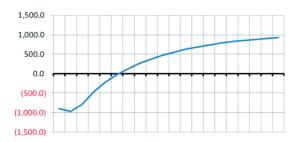


Figura 33

Precio de exportación del gas natural a Brasil. Sensibilidad de la diferencia en los ingresos fiscales ante cambios en el precio de exportación de gas natural y con precio del gas natural como materia prima igual a 1.3 USD/MPC.

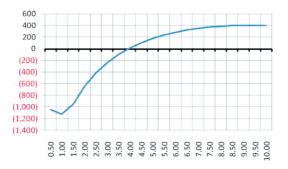
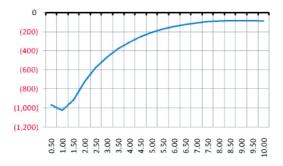


Figura 34

Precio de exportación del gas natural a Brasil (MM USD/BTU). Sensibilidad de la diferencia en los ingresos fiscales ante cambios en el precio de exportación de gas natural y con precio del gas natural como materia prima igual a 1.3 USD/MPC (tasa de descuento del 5 %)



Si bien hasta aquí se utilizó el concepto de "ingresos fiscales de forma agregada", ahora este será descompuesto para analizar la redistribución de recursos al interior del Estado, debido al proyecto de urea. La tabla 2 presenta la recaudación fiscal en el caso del proyecto de urea<sup>32</sup> y la tabla

<sup>32</sup> Como ya se mencionó, esta incorpora el van del flujo de caja.

3 el mismo concepto solo que para el proyecto de exportación de gas natural. En ambos casos se considera que el precio de venta de gas natural a la planta de urea está fijo en 1.3 USD/MPC.

Como se podía anticipar, los ingresos para las regiones y aquellas instituciones que coparticipan en el IDH son menores para el caso del proyecto de urea, dado el supuesto de un precio fijo de 1.3 USD/MPC. Como se puede advertir, uno de los impactos fiscales más importantes al industrializar el gas natural es la redistribución de los beneficios al interior del Estado, desde el gobierno nacional y los regionales hacia la empresa industrializadora.

Tabla 2

VAN de los ingresos para el Estado - Proyecto de urea (MM USD)<sup>33</sup>

Precio GN ME Bpd	VAN (MM USD)	Regalías II % (MM USD)	B y P I % (MM USD)	TGN 6 % (MM USD)	IDH 32 % (MM USD)	Total (MM USD)
0.50		30.4	2.8	16.6	88.4	(970.9)
1.00		30.4	2.8	16.6	88.4	(970.9)
1.50	(855.7)	30.4	2.8	16.6	88.4	(717.5)
2.00	(463.9)	30.4	2.8	16.6	88.4	(325.7)
2.50	(157.6)	30.4	2.8	16.6	88.4	(19.4)
3.00	97.2	30.4	2.8	16.6	88.4	235.4
3.50	315.4	30.4	2.8	16.6	88.4	453.6
4.00	506.2	30.4	2.8	16.6	88.4	644.3
4.50	675.6	30.4	2.8	16.6	88.4	813.8
5.00	828.1	30.4	2.8	16.6	88.4	966.3
5.50	966.7	30.4	2.8	16.6	88.4	1,104.8
6.00	1,093.6	30.4	2.8	16.6	88.4	1,231.8
6.50	1,210.8	30.4	2.8	16.6	88.4	1,349.0
7.00	1,319.6	30.4	2.8	16.6	88.4	1,457.8
7.50	1,421.1	30.4	2.8	16.6	88.4	1,559.3
8.00	1,516.3	30.4	2.8	16.6	88.4	1,654.5
8.50	1,605.9	30.4	2.8	16.6	88.4	1,744.1
9.00	1,690.5	30.4	2.8	16.6	88.4	1,828.6
9.50	1,770.6	30.4	2.8	16.6	88.4	1,908.7
10.00	1,846.7	30.4	2.8	16.6	88.4	1,984.9

<sup>33</sup> Utilizando una taza de descuento del 1 %.

Tabla 3

VAN de los ingresos para el Estado - Exportación de gas natural (MM USD)<sup>34</sup>

Precio GN ME Bpd	Regalías II % (MM USD)	ByPI% (MM USD)	TGN 6 % (MM USD)	IDH 32 % (MM USD)	Total (MM USD)
0.50	17.4	1.6	9.5	50.7	79.2
1.00	34.8	3.2	19.0	101.4	158.4
1.50	52.3	4.8	28.5	152.0	237.6
2.00	69.7	6.3	38.0	202.7	316.8
2.50	87.1	7.9	47.5	253.4	395.9
3.00	104.5	9.5	57.0	304.1	475.1
3.50	121.9	11.1	66.5	354.8	554.3
4.00	139.4	12.7	76.0	405.4	633.5
4.50	156.8	14.3	85.5	456.1	712.7
5.00	174.2	15.8	95.0	506.8	791.9
5.50	191.6	17.4	104.5	557.5	871.1
6.00	209.1	19.0	114.0	608.2	950.3
6.50	226.5	20.6	123.5	658.8	1,029.4
7.00	243.9	22.2	133.0	709.5	1,108.6
7.50	261.3	23.8	142.5	760.2	1,187.8
8.00	278.7	25.3	152.0	810.9	1,267.0
8.50	296.2	26.9	161.5	861.6	1,346.2
9.00	313.6	28.5	171.0	912.2	1,425.4
9.50	331.0	30.1	180.5	962.9	1,504.6
10.00	348.4	31.7	190.1	1,013.6	1,583.8

Dado el resultado previo, y tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 300 y 302 de la CPE, es posible compensar los menores ingresos pro regalías (11 %) e IDH (32 %) con una posible participación en las utilidades del proyecto de industrialización. En este sentido, a continuación se presenta la tabla donde está reflejada la pérdida del 11 % y 32 % como porcentaje del VAN del flujo de caja utilizando una tasa de descuento del 1 %. Para precios mayores a 4.5 USD/MM BTU, esta "compensación" pre-

<sup>34</sup> Utilizando una taza de descuento del 1 %.

senta un promedio de 24 % para el departamento productor y 71 % para las instituciones que coparticipan del IDH. En concreto, la participación de los gobiernos departamentales y municipales en la utilidad de los proyectos de industrialización podría, en alguna medida, mitigar la pérdida de recursos por menores precios del gas natural.

Tabla 4
Compensación de recursos de la regalía (11 %) y del IDH (32 %)

Precio GN ME Bpd	Diferencia regalía II % (MM USD)	% Diferencia II % respecto del van	Diferencia regalía 32 % (MM USD)	% Diferencia 32 % respecto del VAN
0.50	10.9	-1 %	31.8	-4 %
1.00	27.7	-3 %	80.5	-9 %
1.50	36.6	-5 %	106.3	-15 %
2.00	45.4	-11 %	132.2	-32 %
2.50	54.3	-30 %	158.0	-88 %
3.00	63.2	-2958 %	183.9	-8604 %
3.50	72.1	52 %	209.7	151 %
4.00	81.0	32 %	235.5	94 %
4.50	89.8	26 %	261.4	76 %
5.00	98.7	24 %	287.2	69 %
5.50	107.6	22 %	313.0	65 %
6.00	116.5	22 %	338.9	64 %
6.50	125.4	22 %	364.7	64 %
7.00	134.3	22 %	390.6	65 %
7.50	143.1	23 %	416.4	67 %
8.00	152.0	24 %	442.2	69 %
8.50	160.9	25 %	468.1	72 %
9.00	169.8	26 %	493.9	75 %
9.50	178.7	27 %	519.8	79 %
10.00	187.6	28 %	545.6	83 %

Hasta ahora, se asumió que la producción del complejo petroquímico de amoniaco y urea solo comercializará urea, bajo el entendido de que la producción de amoniaco es utilizada como insumo para la producción de urea. Sin embargo, existe la posibilidad de que también se produzcan volúmenes adicionales de amoniaco que se puedan vender al mercado

externo. Pese a que no existe información oficial al respecto y no se sabe con certeza sobre esta nueva producción, a continuación se realizará un análisis similar al anterior asumiendo una producción adicional de 96 TMD de amoniaco.

Las siguientes figuras presentan los resultados en este nuevo escenario. Se observa que si bien los indicadores mejoran levemente a favor del proyecto de urea, las conclusiones no varían respecto de los escenarios previos: 1) el proyecto de urea presenta una menor TIR respecto al proyecto de exportación; 2) en términos del VAN, el proyecto de urea es mejor al de exportación de gas natural solo con tasas de descuento cercanas al 1 %; y 3) los ingresos fiscales son mejores en el caso del proyecto de exportación de urea también son tasas de descuento muy bajas y cercanas al 1 %.

Figura 35
Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Diferencia TIR.
Sensibilidad de la diferencia en la TIR ante cambios en el precio de exportación de gas natural (incluye producción de amoniaco)

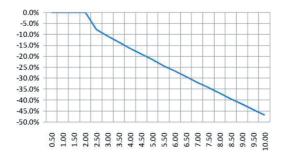
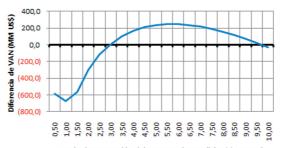


Figura 36
Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Diferencia de VAN.
Sensibilidad de la diferencia en el VAN ante cambios en el precio de exportación de gas natural (incluye producción de amoniaco)



Precio de exportación del gas natural a Brasil (US\$/MM BTU)

Figura 37
Precio de exportación de gas natural (USD/MM BTU). Sensibilidad del VAN a distintos precios del gas natural y distintas tasas de descuento (incluye producción de amoniaco)

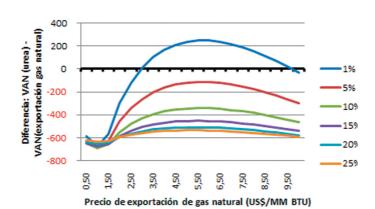
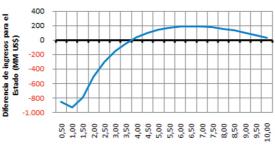


Figura 38

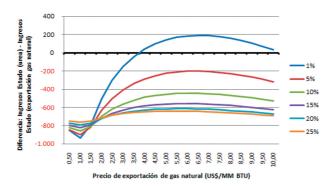
Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Diferencia de ingresos para el estado. Sensibilidad de la diferencia en los ingresos para el Estado ante cambios en el precio de exportación de gas natural (incluye producción de amoniaco)



Precio de exportación del gas natural a Brasil (MM US\$/BTU)

Figura 39

Diferencia: ingresos del Estado (urea) – ingreso del Estado (exportación de gas natural). Precio de exportación del gas natural a Brasil (USD/MM BTU). Sensibilidad de la diferencia de los ingresos fiscales a distintos precios del gas natural y distintas tasas de descuento (incluye producción de amoniaco)



# 8. Principales desafíos de las políticas hidrocarburíferas implementadas

Esta sección presenta algunas propuestas de política pública que podrían colaborar a mejorar el desempeño del sector hidrocarburos en Bolivia. Se realiza especial énfasis en el desempeño de YPFB y en cómo esta empresa estatal podría tener metas a mediano y largo plazo tendientes a su mejora constante. Esto parte del supuesto de que dicha empresa mantendrá su presencia en el futuro, ya que es muy difícil lograr un proceso de privatización, como se hacía en el pasado.<sup>35</sup>

# 8.1 Marco legal

Usualmente las reglas de juego, o lo que algunos teóricos denominan "la institucionalidad" de un país, se reflejan en la normativa legal vigente para una determinada actividad económica, como el sector hidrocarburos, por ejemplo. Por esta razón, definir y aclarar el actual marco legal aplicado al sector pasa, necesariamente, por reglamentar adecuadamente aquellos artículos establecidos en la nueva Constitución Política del Estado, ya que muchas de las nuevas disposiciones no son compatibles con las leyes y decretos supremos vigentes a la fecha. En particular, es necesario definir y aclarar los siguientes puntos:

- La tipología de contratos de exploración y explotación definida en la CPE dista de aquella definida en la actual Ley de Hidrocarburos (N.º 3058).
- La nueva CPE solo asegura la vigencia de las regalías departamentales aplicadas al sector, en este sentido, abre una ventana de oportunidades para crear un sistema impositivo progresivo y adecuado con los operadores públicos y privados.
- La relación con el medio ambiente y las comunidades indígenas establecida en la nueva CPE necesita ser reglamentada, así se definen los límites y obligaciones de las empresas operadoras de los campos de gas natural y petróleo.
- Es necesario reglamentar la forma de incentivar los proyectos de industrialización del gas natural, dado que no todos los que dicen serlo son beneficiosos para el país. En este sentido, crear un mecanismo que evalúe costos y beneficios de estos

<sup>35</sup> Esta sección tiene como base de referencia las propuestas realizadas en Medinaceli (2014).

proyectos es absolutamente necesario, caso contrario, existe el riesgo de financiar proyectos que típicamente son "llave en mano" y no poseen un análisis financiero adecuado en función a los requerimientos del mercado.

#### **8.2 YPFB**

En un estudio realizado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) se identifican algunas buenas prácticas de las empresas estatales en América Latina y El Caribe (Medinaceli, 2009). En este sentido, a continuación se presentan algunos de los resultados más importantes de dicho estudio.

¿Por qué un Estado debería proveer un bien o servicio y no la empresa privada? La literatura económica tiene amplias y variadas respuestas:

- 1. *Monopolios naturales*. Es preferible tener uno público que uno privado, aún cuando este último esté correctamente regulado.
- 2. Fallas en el mercado de capitales. El sector privado no invertiría en industrias de alto riesgo o proyectos de larga gestación, por ello, la intervención estatal es deseable.
- 3. Externalidades. El sector privado no desea invertir en actividades que pueden beneficiar a otras industrias sin recibir una remuneración a cambio.
- 4. *Equidad*. Las empresas que solo buscan maximizar sus beneficios podrían no querer ofrecer sus servicios/productos a personas pobres o que viven en zonas alejadas.

Todos estos objetivos podrían ser alcanzados por el sector privado; sin embargo, esto requeriría diseño, implementación y administración de contratos completos a un costo no despreciable. Esfahani y Toossi (2002) encuentran, tanto a nivel teórico como empírico, que una empresa estatal genera un equilibrio estable cuando: a) el costo de la ineficiencia por mayor empleo es bajo; b) el costo del compromiso con el sector privado, por mantener las reglas del juego estables, es alto; y c) la presión política por empleos es alta.

El resumen realizado por Medinaceli (2009) concluye que existen factores externos e internos (desde un punto de vista teórico) que pueden mejorar el desempeño de una empresa estatal; estos se detallan a continuación:

#### Factores internos

No parece malo que una empresa estatal tenga múltiples objetivos, pero si la priorización de ellos es confusa, entonces el manejo empresarial se hace difícil, por ello, es necesario tener claro el objetivo central de la empresa.

Los indicadores usuales de desempeño empresarial (elevados beneficios, por ejemplo) no debieran ser las únicas medidas tomadas en cuenta, toda vez que las empresas estatales deben alcanzar objetivos de equidad. Por ejemplo, fijar metas de producción doméstica y ampliar mercados internacionales para ésta, podría colaborar mucho en el seguimiento de dicho desempeño.

Un sistema que separe a la empresa de la injerencia estatal es positivo para el desempeño de una empresa pública. Por otra parte, un sistema de premios y castigos para evaluar el desempeño de los gerentes, crea los incentivos necesarios para mejorar la eficiencia de la empresa. Finalmente, una de las formas más efectivas para mejorar el desempeño de una empresa, es introducir representantes del sector privado dentro la misma.

El desempeño de una empresa estatal mejora mucho cuando el Estado no cubre las deudas no pagadas por dicha empresa, de esta forma, se induce cierta disciplina financiera.

Una política necesaria (aunque no suficiente) para impedir la injerencia político- partidaria es la *corporativización* de la empresa estatal. De hecho, amplia literatura menciona que este debiera ser el primer paso para mejorar la eficiencia de la empresa.

#### Factores externos

- Incrementar la competencia. Evidentemente, esta medida no puede implementarse de la forma usual en el caso de los monopolios naturales; sin embargo, sí es posible en aquellos sectores donde interviene el sector privado, por ejemplo, en el mercado de estaciones de servicio o, cuando el tamaño de la demanda lo permite, en la refinación del petróleo.
- Muchas veces, el Gobierno utiliza a las empresas estatales para solucionar problemas que, en principio, no eran de la empresa. En este sentido, diseñar otro tipo de soluciones a estos problemas podría ayudar a disminuir presupuestos.
- El Gobierno central puede mejorar el desempeño de la empresa estatal diseñando un marco legal en el que: a) permita

que parte de las acciones puedan venderse al sector privado; b) aplicar restricciones presupuestarias; c) evitar métodos complejos de monitoreo; y d) establecer criterios empresariales internacionalmente aceptados.

Tanto a nivel teórico como a nivel empírico, se observa que una buena parte del éxito que obtiene una empresa estatal se presenta cuando se toma la decisión de llevar a cabo un proceso de *corporativización*. Es decir, que la empresa estatal pueda formar paquetes accionarios (sin perder el control de su administración) y, en lo posible, tranzarlos en las bolsas de valores internacionales. Esto no solo puede mejorar el *acceso al crédito*, sino también ordena y transparenta las operaciones de dicha empresa, toda vez que los mecanismos de control para realizar este tipo de actividades son, muchas veces, mayores a aquellos implementados en el sector público. En este sentido, fijar este tipo de metas para YPFB no parece una mala política, dado que permitiría alcanzar objetivos de mediano y largo plazo bastante razonables.

#### 8.3 Sistema tributario

Uno de los problemas centrales del sistema tributario aplicado al sector hidrocarburífero en Bolivia es su regresividad respecto a la dimensión de los campos y las condiciones de precios y costos. En efecto, actualmente toda la producción en Bolivia se sujeta de tributos "ciegos" equivalentes al 50 % del total producido.³6 Si bien los megacampos situados al sur de Bolivia pueden, con precios de exportación elevados, soportar esta carga tributaria, existen prospectos, de no tanta envergadura, que no pueden tributar el 50 % de sus ingresos brutos, aún cuando es YPFB quien los controle.

En este sentido, es necesario crear un sistema tributario progresivo que grave a cada campo según: 1) el nivel de producción; 2) el nivel de reservas; 3) el mercado de destino; y 4) los precios de venta en boca de pozo. Una buena aproximación a ello puede encontrarse en los contratos de exploración y explotación firmados entre el Estado boliviano y las operadoras privadas a raíz del proceso llamado de "nacionalización", donde se observa que la participación de YPFB está en función a la recuperación de inversiones por parte de los contratistas.

<sup>36</sup> Este 50 % está compuesto por: 11 % para el departamento productor, 1 % para Beni y Pando, 6 % para el TGN y 32 % por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

# 8.4 Adjudicación de áreas

Uno de los aspectos centrales en la administración de áreas de interés hidrocarburífero en un país es la forma en cómo estas se adjudican, ya sea a la empresa pública como privada. Lo deseable, naturalmente, es que se adjudique la empresa más eficiente posible, entendiendo esta "eficiencia" en un sentido amplio que abarque consideraciones como: 1) menores costos de operación y capital; 2) explotación racional y prudente del campo; y 3) amplia posibilidad para abrir mercados.

Las buenas prácticas en países productores de petróleo y/o gas natural en América Latina y El Caribe, generaron dos tipos de políticas: 1) procesos de licitación pública e internacional para adjudicar los bloques de interés hidrocarburífero; y 2) la separación de funciones por parte del Estado, creando una institución administradora de contratos separada de la empresa estatal, generalmente, operadora de algunos campos hidrocarburíferos.

Respecto al primer punto, procesos de licitación pública, se observa que, con este mecanismo. el país genera espacios de transparencia en la adjudicación de bloques y, en general, son las empresas más eficientes aquellas que terminan explorando y explotando estas áreas. Naturalmente, cada país posee distintos criterios de clasificación de las propuestas, entre las más usuales se encuentran: 1) nivel de inversión propuesto; 2) mayores tributos a los establecidos por ley; 3) operaciones adicionales en el campo; y 4) contratación de mano de obra local. También se observa que, con este tipo de mecanismos, no necesariamente la empresa estatal termina no explorando y explotando las áreas, dado que, en muchas oportunidades (Petrobras, por ejemplo), es socia de empresas privadas internacionales dado el conocimiento geológico del país receptor del capital internacional.

El segundo punto, la separación de funciones en las instituciones estatales, resulta prioritario para atraer inversión al sector. Típicamente, se observa que las empresas estatales tienden a cumplir dos funciones: 1) operadores de campos; y 2) administradores de contratos, resultando "juez y parte" en varias oportunidades. Por ejemplo, imagine que la empresa estatal no cumple con las disposiciones legales establecidas y, por ello, debe regresar el área al Estado, entonces, si las funciones no están separadas, se llega a la extraña situación en la que la empresa estatal regresa el área a la propia empresa estatal, dado que también actúa como administradora de contratos. Por esta razón, países como Brasil,

Colombia, Perú, entre otros, decidieron crear una institución estatal independiente de la empresa pública, que sea la encargada de licitar áreas y firmar y administrar los contratos de exploración y explotación hidrocarburífera, bajo el entendido de que no necesariamente lo mejor para la empresa estatal es lo mejor para el Estado.

#### 8.5 Precios en el mercado interno

Otro tema central en materia de política energética interna es la metodología para fijar los precios internos de los principales derivados del petróleo, gasolina, diésel oil y GLP. La razón es clara, en la medida en que los precios domésticos reflejen su "oportunidad internacional", de la bastecimiento del mercado interno será realizado con bastante holgura; por el contrario, países (usualmente productores) que no ajustaron su precio interno a criterios internacionales tuvieron problemas de abastecimiento. de la metodología para fijar los precios interno a criterios internacionales tuvieron problemas de abastecimiento.

Un aspecto importante dentro del manejo de los precios domésticos de los principales derivados del petróleo, radica en que se trata de un solo instrumento para varios objetivos. Las economías latinoamericanas utilizaron este precio con varios objetivos: 1) fiscales, dado que a través de él se aplican impuestos al consumo de estos productos; 2) sociales, ya que mantener los precios bajos "ayuda" a las familias pobres; y 3) de política energética, dado que precios que reflejen el costo *económico*<sup>39</sup> de producción, generalmente, incentivan la inversión pública y privada. Naturalmente, cuando el número de objetivos es mayor al número de instrumentos (en este caso, tres objetivos y un solo instrumento), la política pública prioriza uno de dichos objetivos y relaja el resto.

¿Cuáles son ejemplos exitosos en el manejo de precios? La idea central es alcanzar los tres objetivos con, al menos, tres instrumentos. Por

<sup>37</sup> En los países productores, esto se alcanza a través del "precio paridad de exportación", y en los países importadores, "precio paridad de importación". Bajo el primer concepto, al precio de referencia internacional se *restan* los costos de transporte y comercialización; en el segundo, a dicho precio internacional se *añaden* los costos de transporte y comercialización. 38 Esto se hizo latente en los últimos años porque los precios nacionales no se incrementaron a la par de los precios internacionales, ello originó desabastecimiento porque: 1) la demanda internar y externa (en la forma de "contrabando" de derivados del petróleo) se incrementó notablemente; 2) dado que los precios se mantuvieron "congelados", la inversión doméstica para acompañar el crecimiento en la demanda fue, por decir lo menos, muy baja; y 3) los precios bajos de los principales derivados del petróleo incentivaron a la migración de otras fuentes de energía, por ejemplo, en Ecuador varias residencias utilizan GLP para calentar el agua de las piscinas que poseen.

<sup>39</sup> El costo económico incluye el costo de producción contable y una ganancia razonable para el inversionista (que incluye el costo de oportunidad).

ejemplo, en países como Brasil, Irán y El Salvador, se ajustan los precios domésticos en función a su referencia internacional, pero, al mismo tiempo, el Estado otorga una compensación, usualmente en dinero, a las familias más pobres de la sociedad. Es decir, focaliza el subsidio (que necesariamente es menor a una situación en la que se entrega el subsidio a todos los consumidores) y permite que los precios sean atractivos para la empresa pública y/o privada, asegurando de alguna manera el abastecimiento del mercado.

# 8.6 Nuevo acuerdo de compra y venta de gas natural con Brasil

El año 2019 define un nuevo plazo para la política de hidrocarburos en Bolivia, dado que, en principio, se cumplen 20 años de la compra y venta de gas a la república de Brasil, cumpliendo de esta manera un plazo estipulado por contrato. Sin embargo, existe una elevada probabilidad de que este plazo se amplíe por varios factores, dos de ellos (quizás los más importantes) son: 1) la conciliación de volúmenes debido a que la cláusula de "take or pay" necesitaría de uno a dos años para completarse y; 2) tanto Bolivia como Brasil expresaron el deseo de continuar con este contrato en el futuro. En este sentido, a continuación se señalarán las nuevas condiciones de negociación de esta posible ampliación:

- Los costos de capital del gasoducto de exportación en gran parte ya fueron amortizados, por esta razón, existe cierta holgura para que las tarifas de transporte sean menores y, de esta manera, el gas natural boliviano incremente su competitividad en el mercado brasileño a través de precios más bajos al consumidor final.
- A diferencia de lo que ocurría en la década de los noventa del siglo pasado, actualmente las reservas y producción de gas natural en el Brasil son considerables, de hecho, existen prospectos en el mar que podrían convertir al Brasil en un productor de hidrocarburos de categoría mundial. Sin embargo, estos yacimientos se encuentran alejados de la frontera Bolivia-Brasil; por ello, si bien Brasil tendría una posición de negociación ventajosa, Bolivia no deja de tener una ventaja competitiva por la cercanía de sus campos de gas a dicha frontera.
- Uno de los temas centrales en la negociación será la capacidad de Bolivia para abastecer los volúmenes requeridos en el

nuevo contrato, toda vez que el nivel de reservas probadas del país no parece suficiente para cumplir con los posibles volúmenes requeridos. Esta variable puede ser ajustada mediante un acuerdo de compra y venta de gas natural con volúmenes interrumpibles, es decir, un acuerdo más flexible en términos de cantidad enviada. Ello naturalmente disminuye el riesgo al comprador, pero lo incrementa al vendedor.

- En el pasado, la negociación del contrato GSA fue realizada entre YPFB y Petrobras; sin embargo, actualmente, los volúmenes que envía Bolivia son adquiridos por empresas privadas en Brasil. En este sentido, es muy probable que la negociación no sea "uno a uno", sino que YPFB deberá realizar acuerdos con varios compradores privados. Esto exige, naturalmente, una estrategia de negociación distinta a la que se tuvo en el pasado y lógicamente las condiciones podrían variar para cada uno de los compradores. Este nuevo contexto apoya la hipótesis de un contrato (o varios) más flexibles en términos de precios y volúmenes.
- Un aspecto que Brasil conoce respecto de la situación boliviana son las pocas alternativas que posee Bolivia para vender el gas natural, en las condiciones de precios y volúmenes que actualmente tiene con Brasil. Si bien en la actualidad Argentina aparece como el segundo comprador de este producto, la estrategia de dicho país es lograr el autoabastecimiento energético en el mediano y largo plazo. Por ello, aislando la oportunidad argentina a través de un gasoducto convencional, surgen algunos posibles escenarios (que, ciertamente, no son los únicos) para el gas natural boliviano: 1) el peor escenario es que Bolivia no encuentre compradores para el gas natural excedentario al requerimiento del mercado interno y deba ya sea reinyectar o quemar gas natural para obtener los líquidos asociados, 40 la gasolina es uno de ellos; 2) que en los próximos años (aunque es muy poco probable), se logre un acuerdo con algún país vecino para vender gas natural a través de un proyecto de gas licuidificado; 3) que Bolivia logre acuerdos de swaps con algún país vecino para poder vender gas natural fuera del continente; a través de este acuerdo, Bolivia podría comprometerse a entregar cierto volumen en la frontera y recibir su equivalente en el puerto; 4) una política

<sup>40</sup> Ambas posibilidades implican costos elevados.

- agresiva de consumo en el mercado interno (también muy poco probable) con precios no subsidiados, podría de alguna forma reemplazar los ingresos por la venta de gas al Brasil y; 5) una combinación de las opciones anteriores.
- Además de la cantidad, uno de los aspectos centrales en la posible futura negociación es la cláusula de precios. Queda claro que la actual fórmula establecida en el contrato funcionó muy bien para Bolivia, dado que permitió ingresos por exportación hasta 8 veces superiores a los inicialmente planificados. Sin embargo, bajo las nuevas condiciones (arriba descritas) quizás la presión del Brasil para renegociar esta cláusula será elevada. En este punto, es necesario remarcar que el precio de exportación generalmente tiene dos componentes insertos: 1) el precio base; y 2) los cambios en dicho precio base. En años pasados fue el mecanismo de ajuste (no así el precio base) el que logró que el precio de exportación al Brasil se incrementara como lo hizo; por este motivo, no solo la negociación de la base del precio será difícil, sino también el mecanismo de ajuste.

### 9. Conclusiones

La política de hidrocarburos de los últimos diez años (2006-2016) se caracterizó por la maximización de ingresos para el Estado y muy pocos incentivos para la exploración de hidrocarburos. Ello pudo ser posible debido a un contexto de precios internacionales del petróleo notoriamente favorable para los países productores de hidrocarburos y; en menor medida, a la necesidad urgente de Argentina por mayores volúmenes de gas natural por parte de Bolivia.

Como resultado de una política hidrocarburífera guiada de la forma previamente mencionada, gran parte de la inversión en el sector fue destinada a la explotación de reservas antes descubiertas. Ello se refleja en el comportamiento de dos variables: 1) notable incremento en la producción de hidrocarburos y; 2) disminución en la tasa de recuperación de reservas de gas natural.

Las dos variables que guiaron la política de hidrocarburos en el pasado, crecientes niveles de demanda y altos precios internacionales del

<sup>41</sup> Actualmente, estos cambios están en función a una canasta de precios internacionales de fuel oil.

petróleo, con alta probabilidad no se repetirán en el corto y mediano plazo.<sup>42</sup> En este sentido, es necesario redireccionar dicha política a una que tenga básicamente dos objetivos: 1) abrir mercados y 2) atraer inversión en exploración y explotación. Naturalmente, son varias las tareas exigidas para dicho redireccionamiento, una de ellas, quizás el primer paso importante, es la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos orientada a la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión, sea esta pública o privada.

En el mercado interno, será fundamental alinear los precios domésticos del gas natural y los derivados del petróleo a su oportunidad internacional, lo que usualmente se denomina "eliminación de los subsidios". Tomando en cuenta la experiencia pasada e internacional, queda claro que este ajuste de precios debe ser gradual y consensuado con la sociedad civil, en Medinaceli (2016) se discuten algunas buenas prácticas a nivel internacional.<sup>43</sup>

Dos resultados destacan del análisis realizado para el complejo petroquímico de amoniaco y urea: 1) en condiciones de precios bajos, los ingresos fiscales<sup>44</sup> por la exportación de gas natural así como de materia prima son mayores a los registrados con la planta de urea; y 2) bajo las condiciones actuales, un proyecto de industrialización traslada recursos desde los gobiernos regionales hacia la empresa industrializadora (YPFB, en este caso), por tanto, uno de los planteamientos de este documento es que las pérdidas por regalías de las regiones productoras podrían compensarse a través de una participación de estas en las utilidades de un proyecto de industrialización. Dicho sea de paso, la nueva CPE permite este tipo de participación.

Los resultados económico-financieros del proyecto de industrialización analizado en este documento muestran que dichos emprendimientos no necesariamente son ventajosos para el país (en materia de ingresos fiscales) versus la alternativa de exportación del gas natural como materia prima. En este sentido, es necesario desmitificar el hecho de que todo proyecto de industrialización de gas natural es inherentemente bueno en materia de ingresos para el Estado boliviano.

Dentro de los desafíos del sector hidrocarburos para el futuro se tienen: a) la aprobación de una nueva Ley de hidrocarburos que permita

<sup>42</sup> Dado que no se espera que los precios internacionales, en el corto y mediano plazo, alcancen los valores pasados –100 USD/Barril, por ejemplo-; así como tampoco se espera que Brasil y/o Argentina demanden cantidades mucho mayores a las actuales.

<sup>43</sup> Ver anexo 6.

<sup>44</sup> Ver tabla comparativa en el anexo 5.

abrir y consolidar mercados y generar inversión en exploración y explotación; b) una real corporativización de YPFB; c) un sistema tributario aplicado a las etapas de exploración y explotación flexible y progresivo; d) un sistema de licitación de áreas claro y transparente; e) el ajuste de los precios internos del gas natural y los principales derivados del petróleo a su oportunidad internacional, lo que usualmente se denomina "eliminación del subsidio", y f) nuevas condiciones de negociación con Brasil que aparecen con fuertes presiones para ajustar la fórmula de precios, cantidades de entrega más flexibles y estrategias de negociación con varias empresas tanto públicas como privadas en dicho país.

# **Bibliografía**

Carneiro dos Santos, Patricia; Szklo, Alexandre

2015 "Urea imports in Brazil: The increasing demand pressure from the biofuels industry and the role of domestic natural gas for the country's urea production growth". *Journal of Natural Gas Science and Engineering*, vol. 29: 188-200.

#### Esfahani, Hadi Salehi; Ali Toossi Ardakani

2002 "What Determines the Extent of Public Ownership?". Urbana. University of Illinois, Departament of Economics. [Versión en línea.] Recuperado de: http://cort.as/-HAYj

#### Fundación Milenio

- 2013 *Informe Nacional de Coyuntura No. 224*. La Paz: Fundación Milenio.
- 2012 *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2011.* La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

### Galbraith, Craig

2010 "An Examination of Factors Influencing Fertilizer Price Adjustment". Paper for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association 2010 AAEA, CAES and WAEA Joint Annual Meeting. Denver: s. e.

# García, J.

2012 "Hidrocarburos no convencionales I y II". *Revista Tierra y Tecnolo-gía*, núm. 41: 28-32.

## Medinaceli, Mauricio

- 2016 Dilemas petroleros en América Latina (y algo más). La Paz: Editorial 3600.
- 2014 Balance y perspectivas de la política hidrocarburífera: 2006-2013. La Paz: Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD.
- 2009 Marcos Regulatorios: Empresas Estatales Eficientes de Hidrocarburos. Quito: Olade, University of Calgary y CIDA.
- 2007 *La Nacionalización del Nuevo Milenio: cuando el precio fue un alia-do.* La Paz: Fundemos.

## Ministerio de Hidrocarburos y Energía

2013 Industrialización de los Hidrocarburos Rumbo al Bicentenario. La Paz: Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos.

#### Ott, Hervé

- 2012 Fertilizer markets and their interplay with commodity and foo Santamaría d prices. Luxembourg: Publications Office of the European Union.Saavedra, Gonzalo
- 2016 *YPFB consolida a Bolivia como centro energético de la región*. Presentación realizada en el Congreso de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía del año 2016. Santa Cruz de la Sierra.

## Santamaría, Jorge; Useche, Maria

2016 Urea Subsidies and the Decision to Allocate Land to a New Fertilizing Technology: Ex-ante Analysis in Ecuador. Southern Agricultural Economics Association's 2016 Annual Meeting, San Antonio, Texas, February, 6-9 2016. s. e.

### Yacimientos Petrolíferos Bolivianos (YPFB)

2015 Estados Financieros y Anexos. Recuperado de: https://bit.ly/2MP-cp7O

Anexo I: Precios internacionales de la urea y el precio de exportación de gas natural al Brasil

Trimestre	Precio exp GSAt (US\$/ MM BTU)	Precio úrea (US\$/Ton)	Precio exp GSAt+I (US\$/ MM BTU)	Precio úrea (US\$/Ton)	Precio exp GSAt+I (US\$/MM
I 00	1	85	1,49	85,20	1,49
II 00	1	95	1,58	95,00	1,58
III 00	2	121	1,69	120,80	1,69
IIII 00	2	104	1,81	103,50	1,81
I 01	2	107	1,67	106,70	1,67
II 01	2	84	1,61	84,40	1,61
III 01	2	90	1,56	90,30	1,56
IIII 01	2	100	1,37	99,90	1,37
I 02	1	96	1,34	96,40	1,34
II 02	1	88	1,50	88,20	1,50
III 02	2	96	1,65	95,80	1,65
IIII 02	2	97	1,70	97,10	1,70
I 03	2	129	1,98	129,20	1,98
II 03	2	126	1,90	126,30	1,90
III 03	2	145	2,03	144,80	2,03
IIII 03	2	155	1,98	155,30	1,98
I 04	2	137	1,98	137,10	1,98
II 04	2	143	2,08	142,80	2,08
III 04	2	210	2,13	210,40	2,13
IIII 04	2	211	2,09	210,90	2,09
I 05	2	198	2,28	198,10	2,28
II 05	2	242	2,74	241,60	2,74
III 05	3	212	3,23	211,70	3,23
IIII 05	3	225	3,40	224,70	3,40
I 06	3	219	3,67	219,20	3,67
II 06	4	228	4,00	228,10	4,00
III 06	4	210	4,03	210,40	4,03
IIII 06	4	234	3,78	234,00	3,78
I 07	4	297	3,67	297,40	3,67
II 07	4	291	4,13	291,30	4,13
III 07	4	284	4,71	283,60	4,71
IIII 07	5	365	5,55	365,40	5,55
I 08	6	358	6,04	357,60	6,04
II 08	6		7,07		
III 08	7		7,95		

Trimestre	Precio exp GSAt (US\$/ MM BTU)	Precio úreat (US\$/Ton)	Precio exp GSAt+I (US\$/ MM BTU)	Precio úrea (US\$/Ton)	Precio exp GSAt+I (US\$/MM
IIII 08	8	292	5,65	292,20	5,65
I 09	6	267	4,58	267,30	4,58
II 09	5	241	4,57	241,10	4,57
III 09	5	242	5,05	241,60	5,05
IIII 09	5	248	5,68	248,30	5,68
I 10	6	281	6,04	281,00	6,04
II 10	6	237	6,22	237,20	6,22
III 10	6	279	6,19	279,20	6,19
IIII 10	6	357	6,45	357,00	6,45
I 11	6	353	7,26	353,40	7,26
II 11	7	408	8,30	407,90	8,30
III 11	8	485	8,68	485,40	8,68
IIII 11	9	437	8,85	437,30	8,85
I 12	9	387	9,43	387,30	9,43
II 12	9	470	9,20	470,00	9,20
III 12	9	381	9,36	381,30	9,36
IIII 12	9	383	9,09	383,00	9,09
I 13	9	397	9,13	396,60	9,13
II 13	9	342	8,86	342,40	8,86
III 13	9	308	8,88	307,50	8,88
IIII 13	9	314	8,79	313,90	8,79
I 14	9	338	8,76	337,50	8,76
II 14	9	296	8,72	296,00	8,72
III 14	9	316	8,40	316,40	8,40
IIII 14	8	315	7,15	314,90	7,15
I 15	7	296	5,72	295,70	5,72
II 15	6	277	5,27	277,00	5,27
III 15	5	268	4,45	268,30	4,45
IIII 15	4	251			

# Anexo 2: Supuestos del modelo del upstream para exportar gas natural

- Los supuestos más importantes son:
- Las reservas totales utilizadas de gas natural son 0.36 TCF.
- Es gas natural seco.
- El precio de exportación en boca de pozo es de 4.0 usd/mm btu y la tarifa de transporte de gas natural de 0.24 usd/mm btu.
- Las regalías e IDH equivalen al 50 % del valor producido.
- El costo de exploración es de USD 50 millones, con la certeza de encontrar gas natural.
- El costo de perforación por pozo es USD 10 millones.
- La productividad de cada pozo es 15 MM PCD.
- No se invierte en una planta de separación.
- La inversión adicional es igual a USD 5 millones.
- La participación de YPFB en las utilidades es del 5 %.

La tasa de descuento es de 1 %.

Anexo 3: Diferencia entre el proyecto de urea y el de exportación de gas natural

Precio gn ме Врd	TIR (%)	VAN (MM USD)	Regalías II % (MM USD)	B y P I % (MM USD)	TGN 6 % (MM USD)	1DH 32 % (MM USD)	Total 50 % (MM USD)
0.50		(678.0)	(10.9)	(1.0)	(6.0)	(31.8)	(49.7)
1.00		(763.4)	(27.7)	(2.5)	(15.1)	(80.5)	(125.8)
1.50		(659.8)	(36.6)	(3.3)	(19.9)	(106.3)	(166.1)
2.00		(408.0)	(45.4)	(4.1)	(24.8)	(132.2)	(206.5)
2.50	-7,8%	(241.2)	(54.3)	(4.9)	(29.6)	(158.0)	(246.9)
3.00	-10,9%	(125.8)	(63.2)	(5.7)	(34.5)	(183.9)	(287.3)
3.50	-13,6%	(43.7)	(72.1)	(6.6)	(39.3)	(209.7)	(327.6)
4.00	-16,4%	11.7	(81.0)	(7.4)	(44.2)	(235.5)	(368.0)
4.50	-19.0%	46.5	(89.8)	(8.2)	(49.0)	(261.4)	(408.4)
5.00	-21.7%	64.2	(98.7)	(9.0)	(53.9)	(287.2)	(448.8)
5.50	-24.3%	68.2	(107.6)	(9.8)	(58.7)	(313.0)	(489.1)
6.00	-26.8%	61.1	(116.5)	(10.6)	(63.5)	(338.9)	(529.5)
6.50	-29.4%	44.2	(125.4)	(11.4)	(68.4)	(364.7)	(569.9)
7.00	-31.9%	19.0	(134.3)	(12.2)	(73.2)	(390.6)	(610.3)
7.50	-34.4%	(13.5)	(143.1)	(13.0)	(78.1)	(416.4)	(650.6)
8.00	-36.9%	(52.4)	(152.0)	(13.8)	(82.9)	(442.2)	(691.0)
8.50	-39.4%	(96.9)	(160.9)	(14.6)	(87.8)	(468.1)	(731.4)
9.00	-41.9%	(146.4)	(169.8)	(15.4)	(92.6)	(493.9)	(771.8)
9.50	-44.4%	(200.3)	(178.7)	(16.2)	(97.5)	(519.8)	(812.1)
10.00	-46.9%	(258.2)	(187.6)	(17.1)	(102.3)	(545.6)	(852.5)

# Ingresos para el Estado

Precio GN ME Bpd	Proyecto úrea (MM USD)	Proyecto exportación gas natural (мм usd)	Diferencia (MM USD)
0.50	(862)	79	(941)
1.00	(865)	158	(1,024)
1.50	(651)	238	(888)
2.00	(298)	317	(615)
2.50	(30)	396	(426)
3.00	186	475	(289)
3.50	365	554	(189)
4.00	517	634	(116)
4.50	648	713	(65)
5.00	761	792	(31)
5.50	861	871	(10)
6.00	949	950	(1)
6.50	1,028	1,029	(2)
7.00	1,098	1,109	(11)
7.50	1,160	1,188	(27)
8.00	1,217	1,267	(50)
8.50	1,267	1,346	(79)
9.00	1,313	1,425	(112)
9.50	1,354	1,505	(150)
10.00	1,392	1,584	(192)

Anexo 4: Diferencia entre van del proyecto de urea y el van de la exportación de gas natural a distintas tasas de descuento

Precio GN ME	1 %	F 9/	10.9/	15.9/	20.9/	25.9/
Bpd	1 %	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
0.50	(678)	(691)	(686)	(671)	(652)	(632)
1.00	(763)	(749)	(724)	(698)	(673)	(649)
1.50	(660)	(688)	(691)	(678)	(661)	(641)
2.00	(408)	(528)	(593)	(614)	(616)	(610)
2.50	(241)	(422)	(528)	(572)	(588)	(589)
3.00	(126)	(350)	(485)	(544)	(569)	(576)
3.50	(44)	(298)	(453)	(524)	(556)	(567)
4.00	12	(263)	(433)	(512)	(548)	(562)
4.50	46	(241)	(420)	(504)	(543)	(559)
5.00	64	(231)	(414)	(501)	(541)	(559)
5.50	68	(229)	(414)	(501)	(543)	(560)
6.00	61	(234)	(418)	(505)	(546)	(563)
6.50	44	(246)	(426)	(511)	(550)	(567)
7.00	19	(263)	(437)	(519)	(557)	(573)
7.50	(14)	(284)	(451)	(529)	(565)	(579)
8.00	(52)	(310)	(468)	(541)	(574)	(586)
8.50	(97)	(339)	(487)	(555)	(584)	(595)
9.00	(146)	(372)	(508)	(569)	(595)	(603)
9.50	(200)	(407)	(531)	(585)	(607)	(613)
10.00	(258)	(445)	(556)	(603)	(620)	(623)

Anexo 5: Diferencia entre los ingresos fiscales del proyecto de urea y los ingresos fiscales de la exportación de gas natural a distintas tasas de descuento

Precio GN ME Bpd	1 %	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
0.50	(941)	(901)	(858)	(820)	(788)	(759)
1.00	(1,024)	(957)	(895)	(847)	(808)	(775)
1.50	(888)	(876)	(849)	(819)	(790)	(763)
2.00	(615)	(702)	(742)	(749)	(741)	(728)
2.50	(426)	(583)	(669)	(701)	(708)	(704)
3.00	(289)	(496)	(617)	(667)	(685)	(688)
3.50	(189)	(434)	(579)	(643)	(669)	(677)
4.00	(116)	(389)	(553)	(627)	(659)	(670)
4.50	(65)	(358)	(535)	(616)	(652)	(666)
5.00	(31)	(337)	(524)	(610)	(649)	(665)
5.50	(10)	(326)	(519)	(608)	(649)	(666)
6.00	(1)	(322)	(518)	(609)	(651)	(668)
6.50	(2)	(325)	(522)	(612)	(654)	(671)
7.00	(11)	(333)	(528)	(618)	(660)	(676)
7.50	(27)	(346)	(538)	(626)	(666)	(682)
8.00	(50)	(363)	(550)	(636)	(674)	(689)
8.50	(79)	(383)	(565)	(647)	(683)	(697)
9.00	(112)	(407)	(581)	(660)	(693)	(705)
9.50	(150)	(433)	(600)	(673)	(704)	(714)
10.00	(192)	(462)	(620)	(688)	(716)	(724)

# Anexo 6: Sugerencias para eliminar los subsidios a los precios de los hidrocarburos

A continuación se transcriben algunos fragmentos de *Dilemas petroleros en América Latina (y algo más)* (2016) de M. Medinaceli:

La pregunta inicial: ¿por qué en muchos países del mundo surgieron los subsidios? Ciertamente las respuestas a dicha pregunta son variadas, sin embargo, ahora quiero concentrarme en la siguiente: para muchos países, en especial los países en desarrollo (los pobres), fue muy difícil traspasar el notable y sostenido crecimiento de los precios internacionales del petróleo a los precios domésticos, en particular los precios de la gasolina, diésel y gas licuado de petróleo (GLP). Ello originó una brecha cada vez más grande entre los precios internacionales y los precios domésticos.

En todo caso, no para todos los países fue igual, aquellos con mucho dinero y economía diversificada, el proceso no fue tan complejo, menciono la palabra "tan", porque aún en estos países los sectores productivos y de servicios realizaron protestas significativas. Aun recuerdo las contundentes movilizaciones en España y los problemas de las líneas aéreas en EE. UU. debido al incremento en los precios internacionales del petróleo. Por otra parte, países con menos dinero pero importadores netos de petróleo sufrieron pero "no les quedó otra" dado que no producen petróleo en casa; aún ello, cuando estos precios comenzaron a subir más allá de lo previsto, comenzaron los subsidios. Finalmente, los países con poco o mucho dinero pero exportadores netos de petróleo (y gas, vamos a decir) no incrementaron los precios en casa, dado que: o eran productores de petróleo y no necesitaban importarlo o, eran productores de gas y con los beneficios de su exportación pudieron sostener subsidios a los precios de la gasolina, diésel y GLP... ya saben de quién hablo.

Bien, eso fue el pasado. En el presente casi todos los países están seguros de que los subsidios deben ser eliminados y, por ello, es necesario incrementar los precios domésticos de la gasolina, diésel y GLP. Una de las razones más importantes es la siguiente: un precio subsidiado incentiva al uso "y abuso" de combustibles y, por otra parte, desincentiva la producción por parte de las empresas, así la situación se torna insostenible.

Ahora viene la razón del título. ¿Qué experiencias exitosas existen en el mundo para eliminar subsidios? Y, de hecho, ¿qué polí-

ticas parece que hicieron bien en esos países? Para no tener una experiencia local (me refiero a los países de la región) y tampoco muy puntual (me refiero a Irán) acudí a un buen texto del año 2013: *Energy Subsidy Reform: Lessons and implications* de Clements et al.<sup>45</sup> Naturalmente no pretendo realizar un resumen de él en este artículo, al contrario, puntualizaré algunas políticas y en realidad invito a leer con detenimiento el texto al que me refiero, de seguro encontrarán más y mejores cosas de las que escribo aquí.

Dicho ello, comentarles que el estudio abarca 22 países en el mundo que decidieron eliminar los subsidios al precio de la energía. Note la palabra "energía", porque el estudio abarca no solo a los precios de los derivados del petróleo, sino también a la electricidad, gas natural y carbón. Sin embargo, varias de las recomendaciones de las últimas fuentes de energía, también pueden aplicarse a la gasolina, diésel y GLP. El lector impaciente ya estará enojado a esta altura, por ello, sin más preámbulo, a continuación detallo lo que, a mi juicio, son las políticas y estrategias más interesantes para eliminar un subsidio.

- 1. Comunicación, cuando la gente conoce el costo del subsidio, lo que el país pierde con él, las políticas públicas que se podrían financiar eliminando el subsidio, parece comprender que es necesaria su eliminación. Además, también el éxito de la política depende de que las personas conozcan la estrategia de eliminación, plazos y cuáles son los objetivos de largo plazo que se desean alcanzar.
- 2. **Escalonamiento**, si la brecha entre precios domésticos e internacionales es muy grande, no resulta conveniente eliminar el subsidio de una sola vez. Un programa escalonado en el tiempo aparece como la estrategia óptima para su eliminación, ¿si no lo habremos aprendido nosotros?
- 3. Diálogo con grupos importantes, claramente la eliminación del subsidio al precio de la gasolina debe dialogarse con el sector del autotransporte, la del diésel con el sector productivo y la del GLP con las juntas vecinales. Lo que insinúo es que la eliminación del subsidio debe, en algún sentido, coordinarse con los grupos interesados, de tal forma que ellos sepan lo que vendrá al futuro.

<sup>45</sup> Clements, B., Coady, D., Fabrizio, S., Gupta, S., Alleyne, T., & Sdralevich, C. (2013). Energy Subsidy Reform: Lessons and implications. Octubre 2013. Fondo Monetario Internacional.

- 4. Transferencias directas, aparece como uno de los primeros mecanismos para compensar a las familias más pobres cuando la eliminación del subsidio aparece, usualmente se utiliza el sistema bancario (a través de la entrega de tarjetas de débito) para entregar este dinero a dichas familias. Sin embargo, cuando estas transferencias no son posibles, otros programas que ya se encuentren funcionando pueden incrementar su ayuda, por ejemplo: a través de las tarifas de transporte público, incrementar el gasto en educación, mejorar los programas de salud, etc.
- 5. Crear mecanismos automáticos de ajuste de precios, esta medida consiste en aplicar metodologías automáticas para la fijación de precios internos en función de los precios internacionales. Si bien ello ya se intentó en Bolivia y se enfrentaron problemas políticos y económicos serios, en un contexto de abundancia económica como la actual bien podría repensarse su implementación.
- 6. **Independencia de instituciones**, muchas veces el éxito de las medidas de eliminación de un subsidio depende de la creación de una institución regulatoria que controle los precios internos de los principales derivados del petróleo y además, regule el desempeño de la empresa estatal del petróleo.

Finalmente, en el caso boliviano, para la eliminación del subsidio a los precios de la gasolina, diésel y GLP sugiero tener en cuenta que: 1) parte del incremento de precios debe ser destinado al productor de acuerdo a una metodología predeterminada, la experiencia del año 2010 cuando todo el incremento se destinaba al Estado (mediante el incremento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) y luego trasladar parcialmente dicho incremento a los productores, tiene inserto un componente discrecional muy peligroso; 2) el incremento en el precio de la gasolina también debe estar acompañado por un incremento en el precio del Gas Natural Vehicular (GNV), aunque parezca cruel, resulta que el precio interno del gas natural también está subsidiado y; 3) la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como ente regulatorio y fiscalizador, es la llamada a realizar este proceso.

#### Sobre los Autores

## Ilya Fortún

Comunicador Social, periodista y columnista. Publicó columnas de análisis político y de la realidad social boliviana en periódicos como La Prensa, La Razón y actualmente es columnista de Página Siete. Es Consultor especializado en temas políticos y comunicacionales. Ha sido Director General con amplia experiencia en la conducción de empresas nacionales y extranjeras. Cuenta con sólidos conocimientos en temáticas sociales.

#### Gustavo Pedraza

Abogado por la UAGRM, realizo una maestría en Administración Publica en la universidad de Harvard. Ha sido docente universitario, consultor, analista, experto en desarrollo sostenible y político boliviano. Fungió como Ministro Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia desde el 14 de abril de 2004 hasta el 9 de junio de 2005 durante el gobierno del Presidente Carlos Mesa Gisbert. Ha realizado varios estudios y publicaciones en el campo político. Actualmente es candidato a la Vicepresidencia de Bolivia por la alianza Comunidad Ciudadana para Elecciones generales de Bolivia de 2019.

## Juan Pablo Marca M.

Politólogo y sociólogo por la Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno, es director ejecutivo JPM Consulting Group una empresa dedicada a la investigación de temas sociales y políticos. Además presentador del programa de entrevistas, análisis y debate Estación 25 (E-25) transmitido por las redes sociales. Tiene una amplia experiencia en el campo de la investigación, diseño y asesoría de proyectos de investigación en ciencias sociales. Y, es autor y coautor varias publicaciones destacan como las más importantes: Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño (2001-2013) (PIEB, CEDURE y Jatupeando, 2014), Interculturalidad, vivir bien y democracia en los pueblos indígenas de tierras bajas (FES, 2016) y "Las plataformas y movimientos ciudadanos de Santa Cruz: sus riesgos y desafíos ¿Estamos ante el nacimiento de un nuevo sujeto político?" (OEP, 2018). Correo electrónico: juanpablomarca777@gmail.com

## Mónica Bayá Camargo

Se tituló en Derecho en la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" y realizó post grados en Ciencias Penales; Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres, Defensa Internacional de los Derechos Humanos y Diseño de Políticas Públicas y ha sido docente en varias universidades. Actualmente, es Secretaria Técnica de la Comunidad de Derechos Humanos, Coordinadora del Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres y Coordinadora de la Alianza Libres Sin Violencia desde donde ha participado en la construcción de varias leyes priorizadas en la agenda de las mujeres, ha promovido procesos de fortalecimiento y articulación de organizaciones de la sociedad civil para el uso de mecanismos de protección internacional de derechos humanos y realizado varios estudios, investigaciones y publicaciones en materia de derechos humanos, justicia y violencia.

## S. Mauricio Medinaceli Monrroy

Economista boliviano graduado en la Universidad Católica Boliviana, con estudios de Postgrado en Chile y Alemania. Fue Ministro de Hidrocarburos en Bolivia y coordinador de Hidrocarburos en OLADE con sede en Quito, Ecuador. Trabajó en Afganistán, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Pakistán y Sudán del Sur. Profesor de la FLACSO (Argentina y Perú) y Universidad de las Américas (Ecuador); Universidad Católica (Perú), Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Católica Boliviana, Universidad Privada Boliviana, Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad Mayor de San Andrés y otras. Tiene varios libros y publicaciones relacionadas con el sector hidrocarburífero.

## Cecilia I. Requena Z.

Docente universitaria e investigadora con maestría en Gestión y Políticas Públicas, así como en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Tiene estudios de Post-Grado en gestión socio-ambiental proyectos y otros como el programa de Formación Ejecutiva de Harvard: "Liderazgo para el siglo XXI: caos, conflicto y coraje".

Es co-autora (con Dirk Hoffmann) del libro Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos ante el cambio climáti-

Sobre los autores 397

co para 2030 y 2060 en el altiplano norte (2012). Tiene contribuciones en publicaciones internacionales como Clima de tensão: Ação humana, biodiversidade e mudanças climáticas (Unicamp, 2017). Reporte Global sobre Corrupción: Cambio Climático, de Transparencia Internacional (Londres/Washington, 2011), Colonialismo, Neocolonialismo y decolonialidad en Bolivia, (Universidad de Oslo, 2017). Revista "Naturaleza y Sociedad: Perspectivas Socioecológicas sobre Cambios Globales en América Latina" (EEUU, 2016), entre otros.

Áreas de desempeño profesional actual: ética, cultura regenerativa, ecología política, cambio sistémico, desarrollo sostenible.

#### **Ivan Finot**

Nació en La Paz en 1945; estudió economía en la UMSA; es MSc en Economía de la Universidad de los Andes, Colombia; realizó estudios de especialización y doctorado en Desarrollo, en París, Francia. Fue Viceministro de Planificación en 1982-1983 y 1985; consultor internacional entre 1985 y 1993, y Experto Principal en Descentralización en la CEPAL entre 1993 y 2007. Ha sido profesor en universidades de Colombia, Bolivia, Chile y España. Cuenta con 38 publicaciones sin contar artículos en diarios y semanarios; es uno de los autores bolivianos más leídos. Desde 2007 hasta el presente ha trabajado como consultor e investigador independiente, y como profesor universitario.

#### Geraldine Nicole Vélez Loza

Politóloga, minor en estudios bolivianos y activista. Trabaja el tema de despatriarcalización con Teatro del oprimido y otras metodologías de diálogo con jóvenes, adolescentes, mujeres, privados de libertad y partidos políticos. Estudios en comunicación política y género, innovación política y gobierno abierto. Es miembro del sector jóvenes y el sector mujeres de la organización Soberanía y Libertad (Sol.bo). Actualmente es analista de proyectos de la juventud en el Instituto de la Juventud del GAMLP.

# José Antonio Quiroga Trigo

Estudió filosofía en la UNAM. Fue docente titular en la UMSA y editor del quincenario Nueva Crónica y Buen Gobierno. Es director de Plural editores desde hace tres décadas.

Fue designado como Coordinador político nacional de Comunidad Ciudadana para la campaña electoral de 2019.

## Jorge Dulon Fernández

Politólogo y Administrador Público, Universidad de Chile. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Magister en Negociación y Relaciones Económicas Internacionales. Post graduado en Transparencia Accountability y Lucha Contra la Corrupción. Universidad de Chile y en Gobierno Abierto y Participativo. Universidad Tecnológica de Monterrey. Fue Director de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) en Bolivia y Director de Transparencia en el GAMLP. Actualmente es profesor de Post Grado en la materia de Negociación y Transformación de conflictos y asesor político. Sus temas de investigación se refieren a transparencia y lucha contra la corrupción, el control y la participación social en Bolivia y gobernabilidad democrática. Actualmente es columnista en el periódico boliviano Página Siete y en la plataforma de noticias Brújula Digital. Colabora con análisis y artículos en diversos periódicos de Latinoamérica tales como el Mercurio y La Tercera de Chile, France24, Folha de S. Paulo, Latinoamérica 21, entre otros.

# Carlos Hugo Molina Saucedo

Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha ocupado funciones en los niveles Nacional, Departamental, Municipal y Universitario. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular (1994-1997), Prefecto (Gobernador) del Departamento de Santa Cruz (2003-2005) y Rector de la Universidad Nacional Ecológica (2015). Ejerce la docencia y se desempeña como Consultor en políticas públicas, descentralización y participación ciudadana. Tiene 28 obras publicadas sobre temas jurídicos, políticos, sociales y culturales. Es columnista de matutinos nacionales. Actualmente se desempeña como Director de Innovación del CEPAD. Coordina en el ámbito latinoamericano, la investigación sobre el impacto de la migración en el territorio proponiendo la creación de Redes de Nodos de Ciudades Intermedias, Inteligentes y Productivas como instrumentos de desarrollo humano sostenible, ordenamiento y desarrollo económico territorial y gestión de Estado.

Sobre los autores 399

# Roger Cortéz Hurtado

Investigador y analista de modelos alternativos de desarrollo, de comunicación, participación y control social. Componente del Centro de Promoción de Tecnologías Sustentables (CPTS). Director e investigador del Instituto Alternativo, red de investigadores. Docente universitario, docente de posgrados, desde 1983. Periodismo noticioso e investigativo; producción televisiva y radial, columnista; corresponsal extranjero, desde 1979.