

The background of the entire image is a close-up, top-down view of asphalt pavement. Two parallel yellow lines, typical of a road's center or lane markings, run vertically through the center of the frame. The lines are slightly worn and cracked, and the asphalt surface is dark and textured.

Bolivia

**encrucijadas
en el siglo XXI**

Visiones e ideas para
una Agenda de País

Bolivia **encrucijadas** **en el siglo XXI**

Visiones e ideas para una Agenda de País

Henry Oporto (ed.)

Guillermo Aponte

Ricardo Calla

José Carlos Campero

Víctor Hugo Cárdenas

Ruben Ferrufino

Hugo del Granado

Waldo Gutiérrez

Luis Carlos Jemio

Roberto Laserna

Jorge Lazarte

Carlos Miranda

Fernando Molina

José Antonio Quiroga

Carlos Schlink Ruiz

BOLIVIA ENCRUCIJADAS EN EL SIGLO XXI
Visiones e ideas para una Agenda de País

La Paz, Bolivia

Dirección y edición:
Henry Oporto

Diseño: Percy Mendoza
Impresión: Editora Presencia SRL.

Depósito Legal: X-X-XXXX-XX
ISBN: XXXXXXXXXXXX

Impreso en Bolivia
2014

ÍNDICE

AUTORES	7
PRESENTACIÓN	13
JUSTICIA, CONSTITUCIÓN Y MODELO DE ESTADO	15
La justicia se nos muere: <i>Henry Oporto</i>	17
Reforma constitucional: por qué, qué y cómo	
Ideas para abrir el debate: <i>Jorge Lazarte</i>	75
Una reforma constitucional necesaria:	
¿También posible?: <i>José Antonio Quiroga</i>	179
Agenda indígena en tiempos del Estado Plurinacional:	
<i>Ricardo Calla</i>	187
Posiciones ideológicas frente al Estado Plurinacional:	
<i>Fernando Molina</i>	241
HIDROCARBUROS, EMPRESAS PÚBLICAS Y FISCALIDAD	247
Los dilemas del sector hidrocarburífero	
<i>Hugo del Granado</i>	249
Acerca de la política Hidrocarburífera: <i>Carlos Miranda</i>	317
Gestión de empresas estatales y la opción de	
empresas mixtas: <i>Rubén Ferrufino</i>	323
Las empresas estatales: <i>Roberto Laserna</i>	385

Pacto fiscal y autonomías territoriales: <i>Carlos Schlink</i>	403
Las propuestas de pacto fiscal: entre lo deseado y lo posible: <i>Waldo Gutierrez</i>	449
CAPITAL HUMANO	461
Desafíos de la educación boliviana: <i>Luis Carlos Jemio</i>	463
Pacto nacional por la educación: <i>Víctor Hugo Cárdenas</i>	509
Seguro Universal de Salud: <i>Guillermo Aponte</i>	515
La reforma sanitaria pendiente: <i>Henry Oporto</i>	575
COCA Y NARCOTRÁFICO	581
Los retos para Bolivia ante un nuevo marco mundial de política de drogas: <i>José Carlos Campero</i>	583

AUTORES

Guillermo Aponte: Economista, especializado en Seguros y Seguridad Social; fue Presidente de la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina, Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros, Viceministro de Pensiones y Seguros, Subsecretario de Seguros Médicos, Gerente General de la Caja Nacional de Salud; nominado al Premio Internacional Natalie Massé por la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez; es consultor de la Universidad de Harvard, Banco Mundial, OPS-OMS, BID, OIT y CAF; docente de la Universidad Privada de Santa Cruz.

Ricardo Calla Ortega: Sociólogo y Antropólogo; fue Ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Coordinador de Programas de Postgrado de la FLACSO-Bolivia, Rector y Presidente de la Universidad de la Cordillera en La Paz, Director de la Fundación Diálogo Comunidades y Medio Ambiente, Cónsul General Adjunto en Santiago de Chile; también consultor de organismos de la cooperación internacional; dicta cátedra, seminarios y conferencias en universidades de Bolivia, América Latina y Europa. Autor de libros y artículos sobre etnicidad y derechos indígenas.

José Carlos Campero Nuñez del Prado: Economista, Máster en Gestión y Políticas Públicas y candidato doctoral de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset; fue Viceministro de la Presidencia, coordinador de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica, Director General de Planificación del Ministerio de Desarrollo Sostenible; es Presidente de Beta Gama S.A, investigador y consultor internacional en narcotráfico, crimen organizado y políticas de regulación de drogas. Tiene varias publicaciones.

Víctor Hugo Cárdenas Conde: Educador; docente de postgrado en universidades nacionales y extranjeras; consultor internacional en temas de educación, desarrollo local, desarrollo indígena, derechos humanos y modernización del Estado; asesor de organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia y América Latina; fue Diputado Nacional, Vicepresidente de la República y Presidente del Congreso Nacional; miembro del Consejo Ejecutivo de la UNESCO y Presidente del Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Tiene varias publicaciones.

Ruben Ferrufino: Máster en Economía de la Universidad del Estado de Arizona; fue docente en universidades bolivianas; trabajó para la FAO (Chile), UNICEF y la CAF (Caracas); fue Economista Principal de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, Gerente de Inversiones y de Riesgo en Prodem y BancoSol, respectivamente; también Subsecretario de Presupuesto,

Subsecretario para la Reforma de Pensiones, Analista en UDAPE y Viceministro y Ministro Interino de Hacienda. Tiene varias publicaciones.

Hugo del Granado Cosio: Ingeniero Químico y Petroquímico, con estudios en Bolivia, Bélgica y Estados Unidos; ha trabajado en México, Chile, Costa Rica y Bolivia; fue Vicepresidente de YPF y Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía e Hidrocarburos; es consultor independiente en temas energéticos, analista y columnista de revistas y periódicos nacionales: autor de *La renta petrolera en Bolivia* (2011) y otras publicaciones.

Waldo Gutiérrez: Economista, Máster en Administración Pública de la Universidad de New Mexico; fue Ministro de Hacienda, Viceministro de Tesoro y Crédito Público y Director General de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público; es consultor internacional en temas de Gestión Pública y Finanzas. Autor de *Pacto fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado* (2013).

Luis Carlos Jemio: Doctor en Desarrollo Económico, Máster en Política Económica del Instituto de Estudios Sociales (Universidad Erasmus de Rotterdam) e Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; fue Ministro de Hacienda, economista sénior de la CAF, Director Ejecutivo de UDAPE y Director Ejecutivo del INE; es investigador de la Fundación INESAD y consultor para el BID, Banco Mundial, CEPAL, Unión Europea, CAF, OIT, ODI. Autor de *Debt, Crisis and*

Reforms in Bolivia: Biting the bullet, Palgrave, New York (2001) y otras publicaciones.

Roberto Laserna: Economista e Investigador Social. Autor de *Espacio y Sociedad Regional* (1984); *Productores de democracia* (1992); *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína* (1997); *La democracia en el ch'enko* (2004); *El fracaso del prohibicionismo* (2011), *La trampa del rentismo y cómo salir de ella* (2012)

Jorge Lazarte Rojas: Doctor en Ciencia Política de la Sorbonne Nouvelle; fue Asesor de la Comisión de Reforma Política del Congreso, Asesor de la Vicepresidencia de la República, Vocal de la Corte Nacional Electoral, Delegado Presidencial para Asuntos Políticos, Vicepresidente (cuarto) de la Asamblea Constituyente; es docente de la UMSA, profesor asociado a las maestrías del Desarrollo de la Universidad Católica, profesor de FLACSO y profesor invitado por la Sorbonne Nouvelle de Paris y el Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca, España); miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Autor de varios libros y artículos.

Carlos Miranda Pacheco: Ingeniero Químico, Petrolero y Petroquímico, con estudios en Stanford University y Oxford University; fue Gerente en YPF, dos veces ministro de Estado, Secretario Ejecutivo de OLADE; también Superintendente de Hidrocarburos. Es consultor internacional y autor de publicaciones nacionales y extranjeras y columnista de varios periódicos.

Fernando Molina: Periodista y ensayista. Premio Rey de España al Periodismo Iberoamericano. Autor de *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales* (2009) y muchas otras publicaciones, su más reciente libro es *Refutaciones. Ideas para el combate democrático* (Pazoskanki 2014)

Henry Oporto: Sociólogo e Investigador Social; coordina el Foro Minero y colabora con periódicos nacionales y otras publicaciones. Autor de *La tierra nuestra de cada día* (2005); *Agua y poder* (2007); *El cielo por asalto* (2009); *Actores emergentes y la formación de un capitalismo popular en Bolivia* (2011); *Un nuevo rumbo: política y sociedad* (2012); *Los dilemas de la minería* (2012); *¿De vuelta al Estado minero?* (2013).

José Antonio Quiroga Trigo: Licenciado en Filosofía (UNAM); es Director de Plural editores desde 1987; Director del quincenario Nueva Crónica y Buen Gobierno; autor de ensayos y artículos sobre temas sociopolíticos.

Carlos Schlink Ruiz: Economista, Máster en Gestión y Políticas Públicas; docente de la UAGRM; fue Responsable de Compras y Contrataciones, Responsable de Presupuesto, Jefe de Recursos Humanos y Jefe de Tesorería en la Vicepresidencia; también Asesor Económico Financiero de la Secretaría de Hacienda, Prefectura de Santa Cruz; actualmente es Director de Tesorería y Crédito Público de la gobernación cruceña.

PRESENTACIÓN

Bolivia inicia en enero de 2015 un nuevo período gubernamental, el sexto en el siglo XXI, y luego de la elección general de octubre de 2014, que ha otorgado un tercer mandato consecutivo al presidente Evo Morales. La nueva gestión de gobierno tendrá seguramente una línea de continuidad con el modelo político y económico instalado en Bolivia por casi una década.

Con este telón de fondo, las fundaciones Milenio y Pazos Kanki asumieron conjuntamente la iniciativa de promover un debate pluralista sobre la problemática del país y sus perspectivas futuras, aportando análisis, reflexiones y propuestas de política pública. Esta iniciativa hace parte del proyecto *Propuestas de políticas para el crecimiento económico-social y el fortalecimiento democrático de Bolivia*, que tiene el respaldo de la National Endowment for Democracy (NED).

Entre los meses de julio y octubre de 2014, se llevó a cabo un ciclo de coloquios para examinar las políticas de educación, salud, empresas estatales, fiscalidad, hidrocarburos, justicia, modelo de Estado, coca y narcotráfico. En todos estos temas se elaboraron documentos de trabajo, que luego fueron presentados y discutidos

con especialistas, analistas y actores políticos e institucionales, representativos de distintas corrientes de pensamiento.

Resúmenes de dichos trabajos fueron publicados como separata del periódico Página Siete, los días 4 y 18 de octubre de 2014.

Este libro reúne los documentos producidos. Son estudios y propuestas que destacan por su profesionalidad y el abordaje riguroso y creativo de los obstáculos que inciden en la vida del país y que de cara al futuro, se constituyen en retos cruciales para proyectar la Bolivia del siglo XXI.

JUSTICIA, CONSTITUCIÓN Y MODELO DE ESTADO

LA JUSTICIA SE NOS MUERE*

Henry Oporto

*“En vano incorporamos poncho y pollera en la justicia”
Evo Morales*

En la judicatura no se paga el trabajo sino la sumisión

I. SISTEMA JUDICIAL COLAPSADO

Mientras se desnuda el fracaso de la política judicial, y son más evidentes los efectos deplorables de la elección de magistrados por voto popular, el sistema judicial se desmorona y crecen los síntomas de colapso en la administración de justicia.

Esto es lo que se percibe en los tribunales y juzgados anegados de papeles; también en las fiscalías, donde igualmente la gente espera por meses y años. Lo mismo acontece en las salas de las cortes de Sucre, que lucen colmadas de causas que no se resuelven. Ni que decir de

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Justicia, realizado el 31 de julio de 2014.

las cárceles abarrotadas. Entretanto, surgen más voces de abogados, autoridades judiciales, analistas políticos, columnistas y directores de prensa, que advierten el mismo peligro. Las evidencias son irrefutables.

Aumenta la mora judicial

Según los datos del Consejo de la Judicatura, disponibles a septiembre de 2013, las causas resueltas en todas las materias judiciales, en esos nueve meses del año, tan solo alcanzaban al 31% de las causas ingresadas en la gestión 2013, mientras que las causas pendientes llegaban al 69%. O sea, de cada tres causas atendidas, al menos dos son causas pendientes. Al inicio de la gestión 2013, las causas pendientes representaban el 62%. El aumento de causas pendientes es una tendencia constante.

CARGA PROCESAL POR MATERIA EN CIUDADES CAPITALES (A SEPT. 2013)

MATERIA	Pendientes inicio 2013	Ingresadas en 2013	Total Atendidas	Causas Resueltas	% Resueltas	Pendientes en la gestión	% Pendientes
Instrucción Cautelar	124.795	51.069	175.864	26.313	15%	107.603	85%
Ejecución penal	11.490	2.189	13.679	1.002	7.3%	12.677	92.7%
Instrucción en materia civil	42.051	65.570	107.621	62.797	58.3%	39.218	41.7%
Instrucción en materia de familia	22.282	13.597	35.879	11.938	33.2%	11.938	66.8%
Partido administrativo coactivo fiscal	7.334	1.031	8.365	692	8.3%	692	91.7%
Partido en materia civil	692	16.623	57.387	15.618	27.2%	41.769	72.8%
Partido en materia de familia	24.118	13.448	37.566	12.389	33%	25.177	67%
Partido de la niñez y adolescencia	6.679	5.343	12.022	4.237	35.2%	7.785	64.8%
Partido de trabajo y seguridad social	19.981	14.807	34.788	15.765	45.3%	19.023	54.7%
Juzgados de sentencia	8.713	4.106	12.819	3.597	28%	9.222	72%
Tribunales de sentencia	4.882	1.829	6.711	1.843	27.5%	4.868	72.5%
Total datos validados	313.089	189.612	502.701	156.191	31.1%	346.510	68.9%

Fuente: datos de la Unidad de Estudios Técnicos, Consejo de la Judicatura

Si el promedio de causas pendientes a septiembre de 2013 representa el 69%, en materia de Instrucción Cautelar el porcentaje llega a 85%, en tanto que en las materias de Ejecución Penal y Administrativo-Coactivo Fiscal el porcentaje se sitúa en 90%.

En realidad, el aumento creciente de causas pendientes es una tendencia que acompaña la gestión del gobierno de Evo Morales. La conformación de los altos tribunales de justicia mediante elección popular, junto con la profusa generación de leyes cada vez más duras y la ampliación de plazos para resolver los casos, no sólo que no ha revertido esa tendencia, sino que la ha acentuado. Los datos del siguiente cuadro son elocuentes:

CRECIMIENTO DE LA MORA JUDICIAL

Gestión	Causas resueltas	Causas pendientes
2006	46,20%	53,80%
2007	48,01%	51,99%
2008	48,51%	51,49%
2009	46,19%	53,81%
2010	44,90%	55,10%
2011	43,85%	56,15%
2012	43,86%	56,14%
2013	31,07%	68,93%

Fuente: datos del Anuario Estadístico Judicial 2012. Los datos de 2013 son al mes de septiembre.

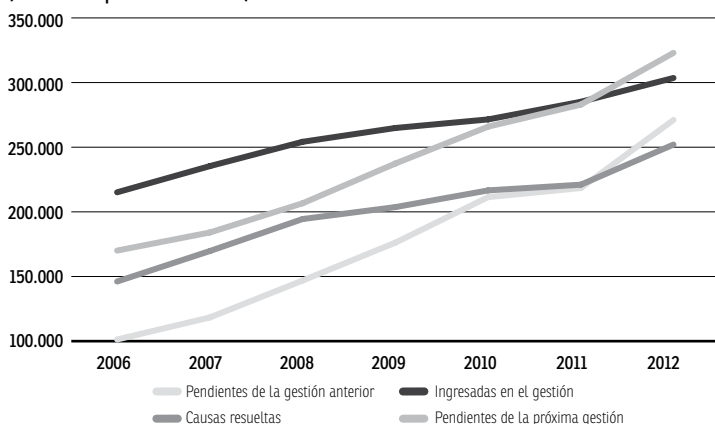
Acumulación de causas

La lentitud con que se resuelven las causas judiciales, mientras se van acumulando las causas pendientes, y el

número de causas ingresadas cada año no deja de crecer –producto también del crecimiento de la población–, determinan el aumento incesante de la carga procesal. Este es un fenómeno generalizado en todos los juzgados, en todas las materias judiciales y en todos los departamentos del país. El gráfico siguiente muestra claramente la acumulación de la carga procesal durante el gobierno de Evo Morales.

EVOLUCIÓN DE LA CARGA PROCESAL

(ciudades capitales 2006-2012)



Fuente: Anuario Estadístico Judicial 2012

Según reporta el Anuario Estadístico Judicial, elaborado en el Consejo de la Judicatura, las Causas Pendientes más las Causas Ingresadas anualmente, han crecido entre el 2006 y 2012 a una tasa media anual de 18,27%, prácticamente el doble de la tasa media anual de 9,77% en el avance de las Causas Resueltas, con lo cual se ha ido abriendo una brecha creciente entre la cantidad cada

vez mayor de causas que deben ser atendidas y la escasa resolución de causas. El resultado es la acumulación de causas en los juzgados, que ingresan o permanecen allí pero sin que sean resueltas y quizás, incluso, sin ser realmente atendidas y tramitadas. De ahí el enorme crecimiento de expedientes en situación de Causas Pendientes, que de 168,977 en 2006 subió a 322,545 en 2012, poco menos que el doble en tan solo siete años.

Sobrecarga procesal en los juzgados

Una de las razones del crecimiento de la carga procesal es la pronunciada asimetría entre el aumento de las causas y el reducido número de juzgados, cuyo número se mantiene por debajo de las necesidades judiciales.

NÚMERO DE JUZGADOS EN CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO DE LA PAZ

al 31 de diciembre de 2011

TIPO DE JUZGADO	Sucre	La Paz	El Alto	Cbba	Oruro	Potosí	Tarja	Scz	Trinidad	Cobija	Total
POBLACIÓN PROYECTADA AL 2011	660.813	2.881.531	974.754	1.899.406	454.462	793.870	534.687	2.862.811	452.934	83.982	11.599.250
JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN											
Familia	3	5	3	4	3	3	3	7	1	2	34
Civil	7	12	6	11	5	5	5	15	3	2	71
Penal Liquidador	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cautelar	3	10	5	7	3	3	3	12	2	2	50
Centro Integrado	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6
TOTAL	13	28	20	22	11	11	11	34	6	6	162
JUZGADOS DE PARTIDO											
Familia	4	8	4	7	5	4	2	7	2	1	44
Niñez y Adolescencia	1	2	1	2	1	2	1	3	1	1	15
Civil	7	15	6	12	7	4	6	13	3	1	74
Penal Liquidador	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Trabajo y Seguridad Social	1	7	2	3	2	1	2	5	2	1	26
Adm. Coactivo Fiscal Tributario	1	4	0	2	1	1	1	2	1	1	14
Sustancias Controladas Liquidador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sentencia	2	6	4	5	2	2	2	8	2	1	34
Tribunal de Sentencia	2	7	5	5	2	2	2	8	2	2	37
Ejecución de Sentencias	1	4	1	3	1	1	1	4	1	1	18
Agrarios	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	9
TOTAL	20	57	23	40	22	18	18	51	15	10	274
TOTAL GENERAL	33	85	43	62	33	29	29	85	21	16	436

Fuente: Unidad de Estudios Técnicos del Consejo de la Judicatura.

La información estadística oficial muestra que para el año 2011 había 436 juzgados, asentados en las 10 ciudades principales del país; 274 juzgados de partido y 163 juzgados de instrucción. Todo ello para una población proyectada a ese año de 11.599.250 habitantes. Esto significa un juzgado por cada 26.604 habitantes¹.

Los números son por demás elocuentes: aumenta la población, consiguientemente aumentan las causas judiciales, pero la cantidad de juzgados se ha mantenido igual por años, con el efecto ya señalado de sobrecarga procesal y acumulación de causas pendientes.

Precisamente, este es uno de los problemas críticos detectados en una investigación sobre la situación del sistema penal y la administración de justicia en Bolivia, llevado a cabo por un grupo de instituciones nacionales e internacionales, el año 2012².

1 Según informa la Unidad de Estudios Técnicos del Consejo de la Judicatura, el año 2013 habrían entrado en funcionamiento 29 juzgados más, con lo cual el número de juzgados en las diez ciudades principales llegaría a 465. También se reporta de una propuesta técnica y presupuestaria de creación de 59 juzgados adicionales, para funcionar a partir de este 2014. De concretarse este objetivo, el total de juzgados subiría a 524, que sigue siendo un número muy insuficiente, según reconocen los funcionarios de la citada oficina.

2 El estudio fue realizado por la Fundación Construir, con la asistencia técnica del Centro de Estudios en Justicia de las Américas, la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas "Promoviendo el cambio en paz". Véase, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, Fundación Construir-CEJA-OACNUDH Bolivia, La Paz, 2012.

NÚMERO DE JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN PENAL CAUTELAR EN BOLIVIA 2008-2010

Ciudades	Gestión 2008	Gestión 2009	Gestión 2010
Sucre	3	3	3
La Paz	10	10	10
El Alto	5	5	5
Cochabamba	7	7	7
Oruro	3	3	3
Potosí	3	3	3
Tarija	3	3	3
Santa Cruz	14	14	14
Trinidad	2	2	2
Cobija	2	2	2
Total	52	52	52

Fuente: Fundación Construir, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, periodo 2008 - 2010

En el trienio 2008-2010, el número de Juzgados de Instrucción Penal Cautelar, en las diez ciudades más pobladas del país, se ha mantenido en 52 juzgados³. Juzgados muy socorridos por las víctimas en busca de justicia y reparación y en los que se resuelve la situación procesal de los acusados.

Como resultado, el promedio de casos por juez no ha dejado de crecer, alcanzado proporciones extraordinarias e inauditas, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

³ El año 2011, el número de juzgados de instrucción penal cautelar no pasó de 50, según muestra el cuadro del número de juzgados, elaborado por la Unidad de Estudios Técnicos del Consejo de la Judicatura

IDENTIFICACIÓN DE LA CARGA PROCESAL PROMEDIO POR JUEZY JUZGADO DE INTRUCCIÓN CAUTELAR PENAL 2008-2010

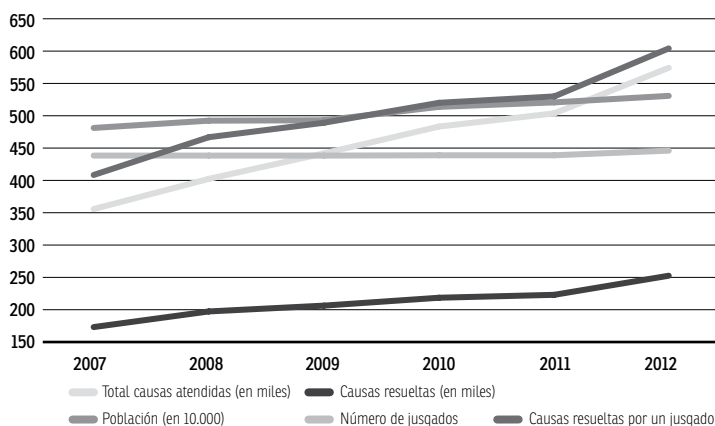
Ciudades	Gestión 2008			Gestión 2009			Gestión 2010		
	Total causas por gestión	Nº de jueces por ciudad	Promedio de casos por juez	Total causas por gestión	Nº de jueces por ciudad	Promedio de casos por juez	Total causas por gestión	Nº de jueces por ciudad	Promedio de casos por juez
Sucre	4.563	3	1.521	5.248	3	1.749	4.789	3	1.596
La Paz	21.491	10	2.149	25.031	10	2.503	25.911	10	2.591
El Alto	9.882	5	1.976	11.873	5	2.374	12.984	5	2.596
Cochabamba	13.013	7	1.859	17.654	7	2.522	21.972	7	3.138
Oruro	5.804	3	1.934	5.422	3	1.807	5.880	3	1.960
Potosí	2.388	3	793	3.034	3	1.011	2.460	3	820
Tarija	3.304	3	1.101	3.870	3	1.290	4.067	3	1.355
Santa Cruz	24.214	14	1.729	31.000	14	2.214	42.099	14	3.007
Trinidad	3.652	2	1.826	4.189	2	2.094	5.827	2	2.913
Cobija	1.751	2	875	2.318	2	1.159	2.437	2	1.218
Total	90.062	52		109.639	52		128.426	52	

Fuente: Fundación Construir, en función a datos proporcionados por el Consejo de la Magistratura, periodo 2008 - 2010

El promedio nacional en materia de Instrucción Cautelar Penal, es de 2.470 casos por juez. En las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz este promedio supera incluso los 3.000 casos por juez, en un solo año. Pocos países en el mundo deben presentar cifras de una concentración tan grande causas en tan pocos funcionarios judiciales.

La brecha creciente entre el movimiento de causas y el número de los juzgados, es una tendencia que también se halla registrada en la estadística del Consejo de la Judicatura, correspondiente a los últimos años. Este dato es aún más significativo porque engloba al conjunto de juzgados y en todas las materias judiciales. Véase el siguiente gráfico:

CAUSAS JUDICIALES VERSUS NÚMERO DE JUZGADOS



Este gráfico muestra que el número de juzgados prácticamente no se ha incrementado, se mantiene en una línea horizontal, mientras que la cantidad de causas atendidas es

una curva siempre ascendente. Lo mismo ocurre con el número de causas que se resuelven en cada uno de los juzgados, que ha aumentado de 352 en 2007 a 574 en 2012. ¿Qué quiere decir esto? Que para el año 2012, un juzgado debe resolver un 63% más de causas que en 2007.

He aquí una explicación de la abultada carga procesal y, por lo tanto, de la retardación de justicia. Los pocos juzgados existentes están congestionados y saturados, provocando que las causas pendientes se sumen año tras año, y que la capacidad de los jueces se vea desbordada por una carga procesal abrumadora, que llega a sus manos.

A ello se debe agregar desde el año 2006 se produce un crecimiento y acumulación extraordinarios porque el gobierno ha adoptado como política de gobierno la persecución penal de funcionarios de anteriores gestiones a título de lucha contra la corrupción, existen informes del Ministerio de Transparencia sobre la cantidad de procesos que han iniciado, y lo llamativo es que estos casos se tramitan durante años, hay casos iniciado en anteriores gestiones de gobierno que ya tenían demora y ahora los jueces y fiscales no cierran por temor, con lo que los juzgados en liquidación tienen casos que en su gran mayoría superan los 15 años de tramitación.

Jueces y fiscales saturados

El drama de falta de jueces también se reproduce en el Ministerio Público. Entre 2008 y 2011, el número de fiscales en todo el país creció en apenas 2%, un incremento ridículo y notoriamente insuficiente frente al crecimiento de las causas que, en el mismo período

aumentaron un 13.5%, según refiere el estudio de la Fundación Construir⁴.

NÚMERO DE FISCALES A NIVEL NACIONAL (2008-2011)

Ciudades	Gestión 2008	Gestión 2009	Gestión 2010	Gestión 2011
Sucre	33	33	33	33
La Paz y El Alto	110	110	110	111
Cochabamba	72	72	72	72
Oruro	18	18	18	18
Potosí	30	30	30	32
Tarija	27	27	27	29
Santa Cruz	92	92	92	95
Trinidad	24	24	24	25
Cobija	8	8	8	9
Total	414	414	414	424

Fuente: Fundación Construir, en función a datos proporcionados por La Fiscalía General de la Nación, periodo 2008 - 2011.

Como consecuencia del desbalance entre el crecimiento de las causas y el exiguo aumento de fiscales, naturalmente que el número de causas que debe atender un fiscal, tiende a subir, hasta alcanzar proporciones irracionales. Así, entre los años 2008 y el 2012, el número de causas por fiscal (como promedio nacional), en las nueve capitales de departamentos, había subido de 165 a 179 causas⁵. No obstante, en los últimos dos años esta cifra puede incluso haber aumentado. De hecho, datos no oficiales indican que en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, el promedio de causas atendidas por cada fiscal bordearía los 500 casos⁶.

4 *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, Pág. 49

5 Opinión recogida de algunas ex autoridades del Ministerio Público

6 *Ibidem*.

RELACION DE FISCALES Y NÚMERO DE CASOS EN CIUDADES CAPITALES. GESTIONES 2009, (2010 Y 2011)

Ciudades	Gestión 2009			Gestión 2010			Gestión 2011		
	Nº fiscales por ciudad	Total causas por gestión	Promedio de casos por fiscal	Nº fiscales por ciudad	Total causas por gestión	Promedio de casos por fiscal	Nº fiscales por ciudad	Total causas por gestión	Promedio de casos por fiscal
Sucre	24	3.102	129	24	3.517	146	23	4.484	194
La Paz y El Alto	97	17.100	176	96	18.156	189	97	19.448	200
Cochbamba	48	7.905	164	49	6.863	140	48	7.111	148
Oruro	15	2.666	177	15	2.283	152	15	2.457	163
Potosí	16	2.259	141	15	3.066	204	16	3.322	207
Tarja	18	2.712	150	18	2.834	157	19	3.411	179
Santa Cruz	72	11.581	160	67	10.551	157	71	10.115	142
Trinidad	15	2.864	191	15	3.442	229	15	3.726	248
Cobija	7	1.376	196	7	1.287	183	8	1.725	215
Total	312	51.565	165	306	51.999	170	312	55.799	179

Fuente: Fundación Construir, en función a datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado Plurinacional, periodo 2008 - 2011.

A la luz de estos datos, el estudio de la Fundación Construir estima que cada fiscal adscrito a una ciudad-capital, lleva en promedio 3.5 causas por semana. Actualmente, esta cifra podría ser tres veces más, si se toma en cuenta que en las ciudades del eje central, el promedio anual sería de alrededor de 500 casos. Pues bien, considerando cualquier criterio de evaluación, resulta humanamente imposible para cualquier fiscal atender semejante cantidad de causas.

Defensores públicos sobrecargados

Por la Ley de Defensa Pública, promulgada el año 2003, el Estado tiene la obligación de proporcionar defensa técnica penal a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designen abogado para su defensa. Para ello se ha creado el Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP), dependiente del Ministerio de Justicia, con la función de dar asistencia legal gratuita. Cumplir con esta misión, debió ser toda una prioridad para un gobierno que se precia de sacar cara por los pobres. Pero no es esto lo que ha sucedido con el gobierno de Evo Morales.

Hasta el año 2011, en todo existían apenas 66 defensores públicos, para prestar ayuda a personas tanto de las capitales de departamentos como de las provincias. Ese número de defensores públicos es el mismo que ya había cuatro años antes, en 2008.

PROMEDIO DE CAUSAS ATENDIDAS POR LA DEFENSA PÚBLICA, GESTIÓN 2011

Departamento	Nº de defensores	Causas atendidas	Carga procesal promedio por defensor
La Paz	18	5.036	279
Oruro	4	1.497	374
Potosí	4	886	221
Cochabamba	16	3.245	202
Chuquisaca	4	748	187
Tarija	3	1.018	339
Santa Cruz	12	2.858	238
Beni	3	1.561	520
Pando	2	660	330
Total	66	17.509	265

Fuente: Fundación Construir con datos de SENADEP

Resulta muy difícil entender cómo un número tan exiguo de defensores públicos pueden prestar sus servicios con un mínimo de dedicación responsable y comprometida con los imputados, puesto que su rol de asistencia debe cubrir las distintas etapas del juicio, lo que seguramente no ocurre. Justamente, la conclusión del estudio de la Fundación Construir, enfatiza en la imposibilidad de brindar una defensa pública adecuada a las personas que más lo necesitan, siendo ésta una de las razones para que las cárceles estén llenas de gente pobre, carente de recursos para asumir su defensa en los tribunales y hacer valer sus derechos.

ESTRÉS CAUSA BAJAS MÉDICAS Y RENUNCIAS DE JUECES Y FISCALES

Beatriz Layme / Página Siete 3/02/2014

En 2013 hubo 750 bajas médicas, 200 renunciaciones y 374 licencias por diferentes causas, entre ellas el estrés. Depresión e insomnio son las principales consecuencias. A causa del estrés provocado por la carga procesal y la presión, varios jueces y fiscales de La Paz se vieron forzados a abandonar sus trabajos, incluso algunos dejaron la carrera judicial. El año pasado se produjeron 750 bajas médicas, 200 renunciaciones y 374 licencias por diferentes causas, entre ellas el estrés, según un informe del Tribunal Departamental de La Paz. Las centrales de notificaciones despacharon 89.746 citaciones en el departamento de La Paz y 37.721 en El Alto en materia penal durante 2013. El informe del Tribunal de Justicia de La Paz indica que las solicitudes de bajas fueron y son permanentes por la excesiva carga procesal que ha saturado a los jueces, sobre todo en materia penal, donde cada juez tiene en promedio 2.000 causas. La permanente presión derivó también en el abandono de la carrera judicial, en un ritmo ascendente y casi interminable. “La excesiva carga ha fatigado a muchos jueces. Por ejemplo, en materia penal todo es oral. Se instala la audiencia y el juez, basado en las pruebas -en el acto-, debe dictar la sentencia. Un juez penal dispone la libertad de las personas, la detención, medidas sustitutivas, a veces declaración de testigos y reconstrucciones en forma oral. Es muy complicado”, dijo el expresidente del Tribunal de Justicia de La Paz Iván Campero. A esa situación -añadió Campero- se suman las permanentes amenazas de destitución, enjuiciamientos y procesos

disciplinarios al juez por una sentencia, lo que incrementa el estrés. También está la presión de las organizaciones sociales, que se movilizan para exigir al juez que emita una resolución acorde a sus intereses y también están los medios de comunicación, que en muchos casos se anticipan en “sentenciar” a un sospechoso. Según Campero, la carga procesal no sólo afecta la salud de los operadores de justicia, sino también provoca que los procesos sean de “baja calidad”, porque los jueces no revisan de manera adecuada los casos. América Moldis, médica del Policlínico Judicial, informó que a raíz del estrés atendió en 2013 unos 20 casos por mes. “Los pacientes con estrés pueden presentar depresión, somatizaciones, insomnio, alteraciones cardiovasculares, malestares estomacales, entre otros”, dijo.

Procesos sin sentencia

La administración de justicia se halla atorada. Las causas que ingresan a los juzgados no dejan de incrementarse, pero las capacidades del sistema judicial (juzgados, fiscalías y defensoría pública) permanecen estancadas. Esta situación ha derivado en acumulación de causas pendientes, retardación en los juzgados y escasa resolución de causas.

En realidad, la acumulación de la carga y el rezago procesal se extienden a todo el desarrollo de los procesos judiciales, incluyendo sus etapas conclusivas. De hecho, el número de sentencias judiciales es alarmantemente mínimo, tal como lo ha podido comprobar el estudio de la Fundación Construir sobre el proceso penal boliviano.

Según reporta este estudio, comparando los datos de la gestión 2010, las imputaciones formales presentadas durante ese año, alcanzaron a 20.670 en todo el país. En cambio, las sentencias dictadas por los tribunales fueron apenas 874; esta cifra, que representa un escaso 4% del número de imputaciones, dice por sí misma de la falta de justicia para miles de personas y familias.

Por cierto que los datos oficiales no reflejan toda la realidad de los procesos judiciales, puesto que un buen porcentaje de causas en todas las materias, y con mayor incidencia en Instrucción en Penal, se resuelven mediante transacciones y arreglos entre las partes cansadas de la burocracia y la dilación. También hay que considerar las numerosas resoluciones de rechazo de denuncias y querrelas por falta evidencias y pruebas, atribuibles a la desidia del Ministerio Público que no cumple con su deber de investigar los hechos denunciados o que tan solo se limita a recibir declaraciones informativas de los denunciantes.

Presos sin sentencia, cárceles hacinadas

Uno de los peores dramas de la administración de justicia es que por la falta de sentencias de los tribunales, aumenta incesantemente la cantidad de presos sin sentencia ejecutoriada.

El Informe Defensorial: *Ejercicio de los derechos humanos en el Estado Plurinacional (2012)*, con base en datos del Régimen Penitenciario, dependiente del Ministerio de Gobierno, señala que la población carcelaria en Bolivia hasta el año 2011, alcanzaba a 13.500 presos, de los cuales una inmensa mayoría (83.6%) eran

detenidos sin sentencia⁷, lo que constituye una grave y flagrante violación de los derechos humanos, en tiempos del gobierno de Evo Morales.

Esta enorme masa de privados de libertad, sin sentencia ejecutoriada, que no deberían estar en las cárceles y que no obstante están condenados a condiciones infrahumanas de prisión, es una de las principales causas de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento que presentan las prisiones en el país, estimado en 233%.

Según el Observatorio de Seguridad de la OEA, Bolivia es el segundo país en el hemisferio con el mayor hacinamiento carcelario⁸.

El gobierno de Evo Morales no solo que ha fracasado en reformar el régimen penitenciario y en mejorar la infraestructura de las prisiones, sino que, contradictoriamente, ha agravado los problemas aprobando leyes que únicamente endurecen las penas. En vez de que estas leyes promuevan salidas alternas al juicio para la solución de conflictos, como la conciliación y otros mecanismos que coadyuven a descongestionar el sistema penal, el gobierno del MAS no ha tenido otra idea que judicializar todos los conflictos posibles y detener a los culpables o presuntos culpables y aumentar los años de prisión. La consecuencia de este enfoque draconiano de la justicia no es otro que seguir sobre poblando las cárceles con personas (y familias), muchas de las cuales son también víctimas de la inoperancia del sistema judicial y de la falta de justicia.

7 Molina Céspedes T., en su libro *Realidad carcelaria, cifras y fotografías*, 2013, sostiene que los detenidos sin sentencia condenatoria representan el 86% de la población carcelaria.

8 Este dato es citado en el Informe Defensorial 2012, antes citado.

Lucio Córdoba Marca, pasó 21 años de su vida en la cárcel de Palmasola, sin sentencia, acusado de un crimen que nunca fue demostrado. Según su testimonio, durante todos esos años nunca supo por qué de su detención, nadie le explicó quién era la víctima, no conoció siquiera el Palacio de Justicia de Santa Cruz.

Córdoba cayó en Palmasola en 1991 y recuperó su libertad el 8 de febrero de 2013, a través de un mandamiento emitido por la Jueza de Instrucción Cautelar, Estrella Montaña Ocampo, cuya parte resolutive dice: “Se ordena la inmediata libertad de Luis Córdoba Marca por no tener sentencia condenatoria”.

“Me dijeron que había cometido un asesinato, pero no me explicaron de quién. Los policías me tuvieron en una celda, no sé donde, y luego me llevaron a Palmasola. Pasaron los años y nadie me ayudaba, ni Derechos Humanos ni Defensoría del Pueblo ni los abogados de Defensa Pública. Cada vez que iban los jueces a la cárcel, yo levantaba la mano, explicaba la situación y me decían que mi caso era especial. Yo no entendía por qué era especial...”.

Derechos Reales: un drama aparte

En este recuento de los problemas de la justicia no se puede pasar por alto el drama que vive la gente en

⁹ Este testimonio también se encuentra en el libro de William Herrera Añez: *El Estado de la justicia boliviana. Del Estado Republicano al Estado Plurinacional*, Editorial Kipus, 2013, pp. 100-101.

Derechos Reales, las interminables colas en las puertas de sus contadas oficinas, incluso en horas de madrugada; los cobros indebidos y la corrupción en los trámites de registro.

Menos presupuesto para justicia

Como se ha visto, la retardación de justicia está directamente relacionada con la sobrecarga procesal en un reducido número de jueces y fiscales, lo que, a su vez, es consecuencia del bajo presupuesto que el Estado destina al sistema de justicia.

Es cierto que, históricamente, a la administración de justicia se le ha asignado un presupuesto insuficiente. Justamente, por ello, cabía esperar que en el gobierno de Evo Morales -que se decía comprometido con transformar la administración de justicia- el presupuesto destinado a las instituciones de justicia, creciera a un grado que permitiera atender sus necesidades fundamentales, incluyendo una fuerte expansión de los servicios judiciales, tanto en las ciudades como en las poblaciones rurales, de manera de facilitar el acceso a la justicia.

Desgraciadamente ha ocurrido todo lo contrario: no solo que los recursos económicos para la justicia se han mantenido insuficientes, sino que ahora son todavía más bajos, como nunca antes. En efecto, si antes del ascenso de Evo Morales, el gasto estatal en el Sector Justicia representaba algo menos que el 2% del gasto total del sector público, durante sus ocho años de gobierno este porcentaje ha ido disminuyendo año tras año, al punto que, en la gestión 2013, el presupuesto

programado del Sector Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia), de Bs. 826.727.362¹⁰, es apenas el 0.36% del Presupuesto General de la Nación (Bs. 228.285.224.092)¹¹.

Mientras en Bolivia se asigna al sistema judicial un 0.36% del presupuesto nacional, esta asignación en otros países fluctúa entre el 2% y el 6% (que es el caso de Costa Rica).

Se entiende que con un presupuesto tan magro, la administración de justicia en Bolivia esté tan desvalida y reducida a muy pocos juzgados, tribunales y fiscalías, que los servicios estén concentrados en las ciudades capitales, que la población rural no tenga acceso a la justicia, que falten defensores públicos, que los recursos humanos sean deficientes, mal pagados, de bajo desempeño y proclives a la corrupción.

La justicia no ha sido (y no es) una prioridad para el actual gobierno. De lo contrario, se hubiera asignado a justicia, incluso en la CPE, una partida fija del Presupuesto General de la Nación, equivalente al menos al 3% o más, de forma tal que el sistema judicial cuente con recursos suficientes para funcionar adecuadamente y pueda prestar servicios cualitativamente mejorados,

10 Este monto de Bs. 826.727.362, resulta de sumar el presupuesto del Poder Judicial de Bs.693.134.103 (83.4%), del Ministerio Público de Bs. 110.247.723 (13.4%) y del Ministerio de Justicia de Bs. 23.345.536 (3.2%) del cual forma parte el gasto de defensa pública.

11 La menor asignación relativa de recursos al campo de la justicia, ha sido también señalada en otros estudios. Así, el abogado y estudioso William Herrera, en su libro *El Estado de la justicia boliviana*, muestra que mientras el año 2002, la relación porcentual del Sector Justicia con el presupuesto nacional, era de 1.8%, a partir del año 2006 este porcentaje cae por debajo del 1%: en 2007 (0.9%), en 2008 (0,7%), en 2009 (0.6%), en 2010 (0.6%), en 2011 (0.5%), y en 2012 (0.4%).

además de conquistar la ansiada autonomía económica del Poder Judicial¹².

El gobierno de Evo Morales prefiere gastar mucho dinero en obras y proyectos no esenciales para la gente, en sostener una burocracia partidista improductiva en las oficinas públicas, en acciones clientelistas como el programa Evo Cumple, en financiar empresas estatales con sobreprecios.

Todo es más importante que invertir en fortalecer la justicia; en crear más juzgados y mejorar la infraestructura de los servicios judiciales y acercarlos a la gente; en recursos tecnológicos que permitan automatizar los trámites judiciales y hacerlos más ágiles y transparentes; en formar y capacitar buenos jueces y fiscales y crear una verdadera carrera judicial; en reformar los códigos para simplificar los procedimientos judiciales, etcétera.

Definitivamente, la justicia está abandonada. Pero este abandono no es por falta de dinero en el tesoro público. No podría serlo en una época de bonanza fiscal, como nunca antes se había dado en el país. Ocurre, en realidad, que al gobierno no le interesa asignar una partida fija y suficiente de gastos para la administración de justicia, puesto que ello le permitiría independencia económica con respecto al poder político. Pero como lo que menos quiere el régimen es una justicia independiente, el gobierno prefiere recortar el presupuesto judicial y regatear cada año la asignación presupuestaria, para luego controlar y monitorear la ejecución de gastos.

12 La asignación de una partida fija y suficiente, no menor al 3% del total de los ingresos nacionales que percibe el TGN, estuvo ya establecida en la Ley Orgánica Judicial de 1993, aunque no llegara a cumplirse en la práctica.

No cabe duda que esta es una estrategia política para ejercitar presión sobre los actos de los órganos de justicia y mantenerlos sometidos a los intereses del régimen.

La retardación como mal endémico

Todos esos factores subyacen a la retardación de justicia, lo cual no solo provoca sufrimiento en la gente sino frustración en los operadores de justicia. Sin embargo, falta mencionar la defectuosa legislación procesal -caracterizada por normas excesivamente ritualistas y formalistas-, como otro factor de obstrucción a la acción de la justicia, y en la medida en que da lugar a toda clase de chicanas y maniobras procedimentales. El MAS, que ha convertido al parlamento en fábrica de leyes, las más de ellas superfluas, ha sido incapaz de modernizar los procedimientos judiciales, y en primer término, el más importante y urgente como es el Código de Procedimiento Penal.

Así pues, tenemos un Estado que no garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia pronta, oportuna, transparente y sin dilaciones. Es decir, no se cumple el precepto constitucional (Art. 115) que dice: “Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”. La situación de hoy es de falta de justicia y de desprotección de derechos fundamentales.

A todo ello hay que añadir la ineficiencia administrativa en los órganos judiciales, y en primer término en el Consejo de la Magistratura, agravada por el manejo político en la designación de jueces, fiscales y personal

administrativo, además de los procedimientos burocráticos que impiden llenar los cargos acéfalos de forma rápida, las notificaciones que tardan más de un mes en realizarse porque los oficiales de diligencias están sobresaturados; los constantes cambios y rotaciones de fiscales y policías que interfieren continuamente el curso de los procesos judiciales.

II. EN QUÉ MANOS ESTÁ LA JUSTICIA

La elección de autoridades judiciales mediante voto popular, parece haber cumplido con creces el objetivo de captura de la administración de justicia, para someterla y manipularla según los intereses y necesidades del poder político. En efecto, la evidencia es abrumadora en cuanto a que todo el proceso de selección de candidatos así como el verificativo del acto electoral y la validación de sus resultados, fueron diseñados primordialmente con ese fin.

La premisa en que se basó esta concepción del Poder Judicial, no ha sido elegir autoridades judiciales meritorias, profesionalmente competentes, con vocación de servicio público, comprometidas con la independencia judicial y, por lo mismo, capaces de garantizar una justicia imparcial, eficiente, transparente, de amplio e irrestricto acceso y al servicio exclusivo de los ciudadanos. En lugar de un sistema meritocrático para un sistema judicial de excelencia, el MAS ha optado por un privilegiar el compromiso con su proyecto partidario, la lealtad y sumisión a los dictados del poder político, sin

importar si las personas escogidas reúnen o no las condiciones de idoneidad, conocimientos, experiencia y honestidad, para ejercer dignamente sus cargos.

La aventura judicial en que se embarcó el gobierno de Evo Morales –ya que fue exactamente eso: un experimento temerario- ha dado como resultado un sistema judicial disfuncional, corrupto e incapaz de asegurar el cumplimiento de la ley de proveer justicia a los bolivianos. Apenas posesionadas las autoridades judiciales electas, estallaría una crisis sin precedentes en todas las instancias de la judicatura, remesando los cimientos de la administración de justicia y provocando un verdadero descalabro en el sistema judicial boliviano.

“El Poder Judicial está en la peor crisis de su historia”, lo reconoce la ministra de Justicia, Sandra Gutiérrez (HoyBolivia.com: 20/02/2014).

Captura política del Poder Judicial

Tal como se denunció en su momento, la pre-selección de candidatos en la Asamblea Legislativa fue en gran medida una farsa, un simulacro de evaluación y calificación de méritos, para justificar una lista políticamente cocinada con militantes y allegados del partido de gobierno, los más de ellos carentes de méritos académicos o profesionales, sin experiencia en juzgados y tribunales y, consiguientemente, sin preparación para conducir la ansiada reforma judicial y asegurar una buena administración de la justicia.

Nada importó que la mayoría de los bolivianos rechazara en las urnas a los candidatos pre-selecciona-

dos, puesto que los votos nulos resultaron siendo superiores a los votos válidos (a favor de los candidatos). Sumando votos nulos y blancos, el resultado sería de casi 60% de rechazo, frente a un 40% de votación aprobatoria¹³. Así pues, en la votación nacional más importante, para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, el candidato más votado, Gualberto Cusi, obtendría el 15% de votos (276.037 de un total de 1.758.283 votos válidos), en tanto que la mayoría de los miembros del TCP lograrían ser elegidos con porcentajes del 5%, y algunos suplentes con apenas el 2% de votos.

Con tales resultados, era evidente que los candidatos oficialistas carecían de legitimidad para ser ungidos a la magistratura de la justicia, que su autoridad estaba puesta en entredicho y que esta falta de legitimidad y autoridad los ponía en una posición de marcada debilidad. Si los magistrados debían su elección al padrino político, en adelante el ejercicio de sus funciones e incluso su sostenimiento en el cargo, dependería de que pudieran conservar la confianza del gobierno. Por cierto que esta situación de extrema debilidad institucional, ha sido aprovechada para secuestrar la justicia y someterla a los designios del poder político.

La lógica de la conformación de los órganos superiores de justicia con partidarios del régimen, luego habría

13 He aquí los resultados oficiales: Tribunal Constitucional: votos nulos 44%, votos válidos 42.1%, votos blancos 13.8%; Consejo de la Magistratura: votos nulos 42.2%, votos válidos 42%, votos blancos 15.9%; Tribunal Agroambiental: votos nulos 42.5%, votos válidos 42.3%, votos blancos 15%; Tribunal Supremo de Justicia: votos nulos 37%, votos válidos 38.2%, votos blancos 23%. Véase, Tribunal Supremo Electoral: Boletín *Estadístico* N° 5, septiembre 2013.

de reproducirse a nivel de los tribunales departamentales y los juzgados. La cooptación política ha sustituido todo vestigio de carrera judicial y designación de cargos por méritos. Los jueces que se han resistido a este esquema, han sido anulados, despedidos o forzados a retirarse. Difícilmente se ha de hallar precedentes de un dominio tan abrumador de una corriente política sobre la administración judicial.

Ministerio Público secuestrado

Los males anotados en el Órgano Judicial son aún más evidentes en el caso del Ministerio Público, transformado en pieza clave de la estructura de poder político.

En el caso del Ministerio Público, el gobierno no ha necesitado acudir a voto popular para someter a esta institución y convertirla en una pieza clave de la estructura de poder político. En efecto, si algo ha logrado el régimen desde sus primeros días ha sido, justamente, supeditar al Ministerio Público e implantar un férreo control sobre la acción de los fiscales. Más adelante, y prevalido de su mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa, el oficialismo designaría como Fiscal General a un partidario suyo¹⁴.

De este modo, el país ha sido despojado de una institución fundamental para la defensa de la legalidad y la función de representar a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, tal como estipula la Constitución vigente.

¹⁴ El Fiscal General, Ramiro Guerrero, fue asambleísta del MAS en la Asamblea Constituyente.

Fallos judiciales políticamente digitados

La obsecuencia del Poder Judicial se refleja en los fallos judiciales, muchos de los cuales llevan la impronta de la presión política. Son innumerables los casos de decisiones judiciales que revelan la falta total de independencia en la actuación de los jueces y tribunales. Y esto ocurre no solamente en los casos de persecución y acoso de opositores políticos; también se repite cuando se trata de proteger y salvar la responsabilidad de ciertas autoridades -como es el caso reciente del ex ministro Sacha Llorenti en relación a la violenta represión de la octava marcha indígena-, o cuando se encubren actos dolosos y de corrupción en la función pública.

Maniatado políticamente, el Tribunal Constitucional ha sido anulado para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, decretos y otras normas administrativas, con sujeción a los principios de independencia, imparcialidad, probidad y equidad, que señala la CPE, precautelando el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

Neutralizada su independencia, y despojado de su condición de guardián de la Constitución, el Tribunal Constitucional se ha reducido a un órgano funcional a las necesidades del poder político, validando con sus fallos actos notoriamente inconstitucionales, tal como ha sucedido con la habilitación de Evo Morales y Alvaro García Linera para buscar la re-reelección.

Curiosamente, la injerencia política en el Tribunal Constitucional, ha sido varias denunciada desde su mismo seno, especialmente por el magistrado Gualberto Cusi, uno de los pocos que se ha rebelado abiertamente

contra este tipo de presiones e interferencias y que no cesa de hacer acusaciones públicas. Las reiteradas denuncias de Cusi, han puesto, en más de una ocasión, en situación embarazosa, y no solo a los miembros del Tribunal Constitucional, sino también al propio Evo Morales y a otros personeros de gobierno.

Precisamente, han sido los magistrados Gualberto Cusi y Ruddy Flores los protagonistas de un reciente episodio, que ha derivado en la renuncia de este último, aparentemente forzado por la reacción en esferas de gobierno a sus revelaciones de ser él mismo víctima de espionaje telefónico, revelaciones provocadas por las nuevas denuncias por parte de Cusi, acerca de las presiones políticas que recibe el Tribunal Constitucional para acomodar sus fallos a los interés políticos del partido de gobierno, y su directa acusación a Flores de ser quién “direcciona las decisiones del Tribunal Constitucional a favor de los que gobiernan”.

MAGISTRADO CUSI DENUNCIA PRESIÓN POLÍTICA EN EL TCP Y PIDE INVESTIGAR A FLORES

(Página Siete, 17/02/14)

El magistrado Gualberto Cusi denunció ayer que cuando se debate la emisión de fallos que afectan a los órganos Ejecutivo y Legislativo existen presiones políticas, internas y externas, hacia el Tribunal Constitucional Plurinacional. “Es el propio presidente (del Tribunal Constitucional, Ruddy Flores), que cuando son decisiones que pueden afectar actos del Gobierno es él quien está direccionando las decisiones del Tribunal Constitucional a favor de los que

gobiernan, eso es internamente, por lo tanto, hay presión interna del propio presidente del Tribunal”, aseguró Cusi. En respuesta, Flores acusó a Cusi de falta de seriedad en sus funciones, cuando aprobó la sentencia del TCP referente al aborto y luego retiró su votación.

“Esto constituye una falta de seriedad, un magistrado no puede actuar así”, afirmó. Asimismo, Cusi aseguró que las presiones sobre el TCP vienen de parte de los ministerios y viceministerios, mediante críticas y observaciones. «Se cambia, retarda y hasta se impide que se hagan públicos algunos fallos del Tribunal cuando no conviene al Gobierno. Los proyectos de sentencia tienen que ser discutidos pero hay límites (..) El señor Ruddy Flores pedía que el fallo salga con otro contenido y en otras ocasiones que no salga, o lo que salga que se haga extemporáneamente”, describió. Cusi puso como ejemplo la acción de inconstitucionalidad concreta formulada por el gobernador suspendido de Tarija Mario Cossío, la cual no se notificó formalmente. Según el periódico digital de Tarija Nuevo Sur, el fallo favorece a Cossío y le permite retornar a sus funciones.

En otro tema similar, citó la acción de inconstitucionalidad abstracta formulada por la Defensoría del Pueblo en el tema de los postulantes a la Policía. “Eso salió hace rato pero lamentablemente hasta ahora eso no se ha notificado, no sé qué están esperando”, lamentó.

Asimismo, reiteró que la politización del Tribunal Constitucional se aprecia en la coordinación directa que hay entre el presidente (Ruddy Flores), cuando éste realiza viajes a la sede de gobierno, y otros funcionarios del Ejecutivo. “Hay mucha politización (...), operan a través de otras personas últimamente, al principio era la ministra de Justicia o el diputado Héctor Arce que venían a direccio-

nar determinada decisión, pero ahora últimamente operan. Muchas veces vía presidente (del Tribunal), porque siempre está en La Paz coordinando aspectos que pueden ser muy conflictivos”, apuntó.

Tribunales caóticos

Los órganos judiciales son escenarios de intensas disputas, luchas de poder y presiones desestabilizadoras, con la consecuente parálisis en sus labores.

El país mira con estupor las bochornosas peleas en el Tribunal Constitucional. Ruddy Flores, que había sido forzado a renunciar a la presidencia del TCP, terminó retirando esta renuncia, aduciendo tener “el respaldo de movimientos sociales” y defendiendo la continuidad de su mandato hasta el año 2015. Poco después anunciaba una querrela penal contra sus colegas que hicieron caso omiso de su renuncia y designaron en su reemplazo a Efrén Choque Capuna. Sin embargo, el nuevo titular del TCP carece de trayectoria en el ámbito de la judicatura y del ejercicio del Derecho; sus antecedentes laborales tienen que ver más con trabajos antropológicos y participación en proyectos de gestión pública vinculados al partido de gobierno¹⁵. La designación de Choque –hombre de origen rural, que viste con atuendos indígenas–, no deja de sorprender. Apenas uno día antes, el mismo Evo Morales había dicho: “fue en vano poner ponchos y polleras en la justicia, no cambia nada”.

15 Véase la crónica periodística: “El TCP tiene nuevo presidente, pero Flores se aferra al cargo” (Página Siete, 27/02/2014).

Por si fuera poco, la Asamblea Legislativa, con los votos de la mayoría oficialista, ha decidido someter a juicio de responsabilidades a tres magistrados del Tribunal Constitucional (Ligia Velásquez, Soraida Chánez y Gualberto Cusi), bajo la acusación de prevaricato y resoluciones contrarias a la Constitución, por el hecho de haber firmado una resolución que suspende la aplicación de la Ley del Notariado. Ello, a pesar de que la CPE establece que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional son vinculantes y de cumplimiento obligatorio y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior (Art 203). El contrasentido es que el órgano que debe ser controlado (la Asamblea Legislativa) acaba juzgando al órgano de control de constitucionalidad (el TC), lo cual anula en la práctica la competencia que en teoría tiene este último. Este juicio de responsabilidades importa un descabezamiento parcial del TC, además de una sanción ejemplarizadora para toda autoridad judicial que no acata las decisiones del poder político.

El Tribunal Supremo de Justicia, por su parte, ha afrontado sucesivas crisis internas, incluyendo pedidos de renuncia de sus presidentes en ejercicio. Ese ha sido el caso, por ejemplo, del ex titular del Tribunal, Gonzalo Hurtado, sobre quien pesan acusaciones de violencia familiar, y otras de índole política¹⁶.

También en el Consejo de la Judicatura se ha planteado una situación caótica, a raíz de los desacuerdos entre sus miembros y su presidente Cristina Mamani, que también enfrenta la acusación de uso indebido de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de sus fun-

16 Véase el artículo de Andrés Gómez Vela: "¿Tienen autoridad moral para seguir?", en Erbol Digital, 24/01/2014.

ciones, falsedad ideológica y asociación delictiva¹⁷. De hecho, la crisis interna del Consejo de la Judicatura derivó en el nombramiento de Wílber Choque como su nuevo presidente, quien, sin embargo, rechazó el cargo.

El Tribunal Agroambiental no es ajeno a la inestabilidad. A pesar de su corta existencia, son recurrentes los pedidos y presiones de varios de sus integrantes para que forzar la renuncia de su presidente Bernardo Huarachi, y hasta se han suscitado denuncias de agresiones verbales y físicas entre sus integrantes.

Así pues, lo que ocurre en los órganos judiciales es una verdadera chacota. El manoseo político no tiene parangón en la historia judicial del país.

Magistrados acosados por denuncias

En muy poco tiempo de ejercicio de sus cargos, y sin siquiera haber estabilizado sus funciones, los magistrados de los tribunales de justicia enfrentan numerosas denuncias y demandas de juicios. Así, en la Cámara de Diputados -que actúa como Ministerio Público en casos de denuncias contra magistrados-, se han abierto varios expedientes por denuncias, que involucran a prácticamente todos los miembros de los órganos judiciales.

17 Cf. Andrés Gómez Vela: Op. cit.

**DENUNCIAS A MAGISTRADOS ANTE EL COMITÉ DE MINISTERIO PÚBLICO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

(Hasta el 19 de febrero de 2014)

Denunciados	Número de denuncias	Supuestos delitos
Magistrados del Tribunal Constitucional	3	Resoluciones contrarias a la CPE; prevaricato; incumplimiento de deberes; uso indebido de influencias
Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia	3	Retardación de justicia; incumplimiento de deberes; uso indebido de influencias; beneficios en razón del cargo
Magistrados del Tribunal Agro Ambiental	6	Retardación de justicia; prevaricato; resoluciones a la CPE; manipulación en nombramiento de cargos; abuso de autoridad, agresiones, discriminación
Magistrados del Consejo de la Magistratura	3	Retardación de justicia; incumplimiento de sentencias constitucionales; incumplimiento de deberes

Fuente: Base de datos del Comité de Ministerio Público de la Cámara de Diputados

Tal como se ve en este cuadro, las denuncias formalizadas en el Comité de Ministerio Público, engloban muy diversas causas, algunas de las cuales probablemente sean justificadas y legítimas, pero mezcladas con otras de origen espurio y que más parecen obedecer a disputas entre grupos masistas y también a rencillas internas en los mismos órganos judiciales. Se llega al extremo de que algunas denuncias provienen de magistrados titulares o suplentes, en contra de sus propios colegas, y viceversa, como es el caso de denuncias que implican a los miembros del Tribunal Agroambiental, y donde es evidente el fuego cruzado de acusaciones.

Aunque ninguna de tales acusaciones ha dado paso a la iniciación de juicios en contra de los acusados, este

hecho es en sí mismo un síntoma de la descomposición que sufre el Poder Judicial.

Ciertamente, la majestad de la justicia, y la imagen de un Poder Judicial con un aura de respetabilidad e infundiendo cierto temor reverencial, no corresponde a la realidad boliviana. La justicia se ha devaluado tanto que ahora se parece más a una bolsa de gatos, por las pugnas personales y políticas y las luchas de poder, detrás de las cuales están las facciones del MAS, lo mismo que las organizaciones sindicales y campesinas que también reclaman una cuota de poder en la estructura judicial.

No hay duda, pues, que la actual política judicial ha conducido a desinstitucionalizar el sistema judicial boliviano. Con los cambios políticos de los últimos años, la institucionalidad judicial, que ya era frágil en el pasado, se ha venido abajo. Lo que ahora existe es un sistema judicial sin valores ni principios, sin reglas claras ni objetivos de largo plazo e, incluso, sin estructuras permanentes, y por cierto, sin un sentido de misión y vocación de servicio, que configure la razón de ser de la administración de justicia.

Ha desaparecido, también, algo que pueda llamarse carrera judicial. La formación de jueces y fiscales, la promoción de cargos, el ascenso profesional, dependen menos de la evaluación de desempeño que del favor político. De hecho, la Ley del Órgano Judicial, de 24/06/2010, ha reducido la carrera judicial a los jueces y excluido de su alcance a los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia. Por si fuera poco, los bajos salarios en el ámbito judicial, han hecho que profesionales idóneos se alejen de la fun-

ción judicial o no tengan interés en ingresar a la carrera judicial. Así, en ausencia de recursos humanos calificados, la función judicial ha tendido a devaluarse mucho más, abriéndose un ancho campo para la mediocridad y la ineptitud funcionaria.

Por lo demás, las reformas constitucionales y legales han consolidado la supresión del fuero constitucional para vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia y jueces de instancia, quienes ahora pueden ser juzgados ante los tribunales de sentencia, como cualquier otro ciudadano, además de ser suspendidos de sus funciones con la sola presentación de la imputación formal por el Fiscal de Materia. Despojadas del fuero constitucional, las autoridades judiciales han quedado completamente desprotegidas en el ejercicio de sus funciones, y más vulnerables que nunca a la presión del poder político.

Fiscales manejables y desechables

Males similares ocurren en el Ministerio Público, en ausencia de un régimen de carrera fiscal, que garantice la permanencia y promoción de los fiscales y cumpliendo requisitos de formación, capacitación y evaluación de desempeño. Actualmente, la mayoría de fiscales han sido designados a dedo, sin pasar por un concurso de méritos y exámenes de oposición y competencia, y en muchos casos sin contar con un mínimo de experiencia en materia penal; son fiscales a contrato, que ejercen la función en tanto y en cuanto mantienen la confianza política del gobierno.

De ahí también los frecuentes cambios de fiscales departamentales y de materia. El ejemplo de La Paz es muy ilustrativo: en los años en que transcurre la actual gestión gubernamental, se han sucedido en el cargo de Fiscal Departamental nada menos que ocho autoridades: Jorge Gutierrez Roque, Félix Santiago Ugarte, Teresa Versalozza; Jorge Gutiérrez (activó el caso de terrorismo con jurisdicción en La Paz, y terminó preso, acusado de corrupción); Fernando Ganám (actualmente Vocal del Tribunal Departamental de Justicia); Willams Dávila; Betty Yañiques (que ejerciendo de juez, ordenó la detención José María Bacovich); José Angel Ponce (que antes ejerció como fiscal de materia en el caso de la represión de la marcha indígena de Chaparina).

En la relación con los fiscales, es evidente que se administra un sistema de premios y castigos, para mantener un férreo control sobre ellos; lo mismo ocurre con los jueces y magistrados.

No cabe duda que la obsecuencia de fiscales y jueces en persecución penal de los opositores políticos es otra de las razones –y no menores– para la acumulación de la carga procesal que agobia al Poder Judicial. De hecho, solo innumerables los procesos abiertos en contra de opositores y de funcionarios de gobiernos anteriores, muchos de los cuales se dilatan ex profesamente y para nunca cerrarlos. Como resultado, los juzgados en liquidación tienen casos que mayormente superan los 15 años de trámite. Todo ello en perjuicio de los ciudadanos litigantes, que sufren por la mora judicial, la retardación de sus causas y, en última instancia, por la negación de justicia.

La trampa de la cooptación

Pero la cooptación política, como forma de acceso y distribución de cargos en la justicia, tiene una lógica perversa: ninguna autoridad o funcionario tiene asegurado el puesto; todos pueden ser despedidos en cualquier instante, y hasta quizás acusados penalmente, bien por sus propios colegas, bien por los políticos que los pusieron en el cargo. Son perfectamente desechables. La trampa de la cooptación política consiste en que magistrados, jueces y fiscales viven en zozobra; tienen que ser dóciles y a la vez sagaces para sobrevivir en aguas turbulentas. Saben, también, que el poder político suele ser implacable. Incluso pueden ir presos si así lo exigen los apremios del régimen, y si se trata de salvar a alguien más poderoso. En estas condiciones, cuenta menos ser un buen administrador de justicia que poseer habilidad y contactos para manejarse políticamente.

No obstante, el riesgo y la incertidumbre pueden ser también una oportunidad para sacar el máximo provecho personal. Es lo que el país ha visto asombrado con el descubrimiento de la red de extorsión judicial y política, presuntamente digitada desde el propio Ministerio de Gobierno, y operada, según se dice, por fiscales y jueces corruptos. La figura emblemática de este sistema de corrupción es el ex fiscal Marcelo Soza, actualmente acusado de extorsión a empresarios investigados en el caso de terrorismo en Santa Cruz, y de haber recaudado varios millones de dólares, prevalido de su cargo y de la protección oficial.

DE PERSECUTOR A PERSEGUIDO

El ex fiscal Marcelo Soza personifica, como pocos, la degradación del sistema de justicia. Quién fuera el poderoso y temido fiscal antiterrorista, por cuyos dictámenes muchas personas han sido detenidas y acusadas, sin el debido proceso y en franca violación a sus derechos constitucionales, ahora es un prófugo de la justicia y refugiado político en Brasil. Aunque resulte insólito, el ex fiscal ha decidido hacer revelaciones sobre el caso terrorismo, que ponen al gobierno en ascuas. Ahora es él quien acusa a ex ministros y otros altos funcionarios de “los excesos” en el operativo del Hotel Las Américas, del atentado al domicilio del Cardenal Julio Terrazas, de los sobornos y compra de testigos e, incluso, de haberse enriquecido con la red de extorsión. Por si fuera poco, Soza ha hecho una denuncia internacional que implica a altas autoridades de gobierno (Véase, la declaración del ex fiscal ante el CONARE de Brasil, en el recuadro siguiente). Del ex fiscal Soza se dice ahora que “es un corrupto y delincuente confeso”. Lo extraño es que Sosa es la misma persona por la que antes las autoridades sacaban la cara y lo defendían de todas las acusaciones en su contra. Así, cuando fueron presentados un audio y fotografías revelando evidencias de los nexos del ex fiscal con funcionarios del ministerio de gobierno en la red de extorsión a empresarios y dirigentes cruceños, también se dijo que tales evidencias eran falsas, meras calumnias e infamias de opositores.

¿Pero quién es Marcelo Sosa? ¿Cómo llegó a ser el fiscal asignado al caso de terrorismo y separatismo? Lo que se conoce es que Sosa era anteriormente fiscal de DIPROVE, y que sobre él pesan acusaciones muy graves. A pesar de tales antecedentes, Soza fue designado para conducir la investiga-

ción del caso terrorismo. Alguien debió ver en él la persona indicada para ejercer el papel que deseaba que se hiciera desde el Ministerio Público. El ex fiscal gozó de la confianza y protección en esferas oficiales mientras fue útil a determinados designios, hasta que dejó de serlo, transformándose de persecutor en perseguido y refugiado en otro país.

III. VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

La falta de justicia conduce inexorablemente a la vulneración de los derechos humanos. Esto es lo que viene sucediendo en Bolivia.

Al respecto, uno de los últimos informes disponibles es el *Reporte cronológico de violaciones a los derechos humanos sucedidos en Bolivia* (mayo-agosto 2013), que elabora el Observatorio de Derechos Humanos de la Fundación Nueva Democracia¹⁸. De acuerdo a este informe independiente, durante el período analizado, la vigencia de los derechos humanos en Bolivia no solo que no muestra signos de mejoría, sino que persisten, y en algunos casos se agravan, los problemas detectados en informes anteriores. Entre los hechos más dramáticos que han conmovido a la opinión pública, el indicado reporte destaca los siguientes:

- Los trágicos sucesos en la cárcel de Palmasola, en Santa Cruz, el día 23 de agosto de 2013, con el saldo de 35 muertos (34 adultos y un niño), y 60 heridos.

¹⁸ Fundación Nueva Democracia-Observatorio de Derechos Humanos, Santa Cruz, octubre 2013.

Solamente 2 de los fallecidos contaban con sentencia; los otros 33 adultos estaban en detención preventiva. Más allá de suceso mismo de violencia, el Observatorio de Derechos Humanos constata en este episodio las fallas del sistema judicial, que tienen como consecuencia que muchos de las personas recluidas se vean ante la cruel realidad de purgar anticipadamente una pena por la cual no han sido sentenciados. Evidencia, asimismo, la aplicación abusiva de la detención preventiva, en franca vulneración al principio de inocencia y al principio del *In dubio pro reo*, demostrándose que en los juzgados y fiscalías se estaría invirtiendo la excepcionalidad de la medida de la prisión preventiva para convertirla en regla general.

- Las muertes de 5 uniformados en recintos militares, 2 de ellas en unidades militares de Santa Cruz, 3 en unidades de La Paz, Tarija y Cochabamba, en circunstancias no confusas y no esclarecidas. El Observatorio de Derechos Humanos refiere que las denuncias de abusos a los que son sometidos los conscriptos y estudiantes de las distintas academias militares, no son nuevas, y llama la atención sobre la recurrencia de ciertas conductas militares que atentan a la dignidad de las personas y violan los derechos humanos. El alto número de estos casos –agrega el reporte– ha motivado la intervención del Defensor del Pueblo, según el cual “los hechos de sangre parecen indicar, cuando menos, una ausencia inquietante de mecanismos de vigilancia, prevención, cuidado y protección que están afectando principalmente la vida y la seguridad de quienes acuden a esa institución para servir a la Patria y a la sociedad”.

- Tres muertes producto de linchamientos acaecidos en Ivirgarzama (Cochabamba), Colquechaca (Potosí) y Palos Blancos (La Paz). Hechos éstos que se suman a una larga lista de crímenes perpetrados y justificados a título de *justicia comunitaria*, y respecto de los cuales los autores directos eluden la acción de la justicia ordinaria, prevaleciendo un *pacto de silencio* que encubren esta clase de delitos.
- Por otro lado, se reporta 31 casos de discriminación a ciudadanos por razones políticas; 124 casos que constituirían persecución judicial por motivaciones políticas; 50 casos de suspensión de autoridades judiciales por causas políticas; 18 casos de suspensión o destitución de autoridades democráticamente elegidas.
- Respecto de estos hechos, el informe del Observatorio de Derechos Humanos subraya que la persecución judicial de quienes disienten o se oponen al gobierno, sigue siendo una práctica frecuente que entraña una manifiesta violación a la libertad, la libre expresión y los derechos políticos consagrados por la Constitución. La destitución de autoridades locales elegidas por voto popular, sigue dándose en contraposición a la disposición constitucional que establece que nadie puede ser destituido del cargo, sin previa sentencia condenatoria, y no obstante la sentencia del Tribunal Constitucional de febrero de 2013, que ha determinado la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, que disponían la suspensión de tales autoridades a solo requerimiento fiscal.

JOSÉ MARÍA BAKOVIC: UNA VÍCTIMA DE LA GUILLOTINA JUDICIAL

El caso judicial de José María Bokovic, presidente del Directorio del extinto Servicio Nacional de Caminos en los años 2000, simboliza trágicamente la violación de los derechos humanos esenciales, como la protección de la vida, a raíz del manejo político de la justicia, la vulneración de la garantía al debido proceso y el servilismo de los operadores judiciales.

Todo indica que Bakovic ha sido un chivo expiatorio de una campaña demagógica de lucha contra la corrupción, además de un ensañamiento personal provocado por las críticas y denuncias del ex funcionario de Caminos con relación a ciertos contratos suscritos por la estatal ABC. Los procesos judiciales iniciados contra la persona de Bakovic llegarían a superar el increíble número de setenta.

Notablemente, fue el propio presidente Morales que anunció la detención de Bakovic, durante una concentración política en Potosí, el día 31 de marzo de 2006. La orden de detención fue diligentemente cumplida, en el mismo día, por instrucción de la juez Bety Yañiquez, que posteriormente sería designación en el cargo de Fiscal departamental de La Paz. Lo insólito del caso es que la nueva administración de Caminos, ha suscrito contratos y ejecutado proyectos por los cuales se adelantaron juicios a José María Bakovic, y no solamente con precios y costos más altos sino también incurriendo a menudo en actos irregulares, que la Contraloría ha pasado por alto.

No obstante los numerosos procesos abiertos en contra del imputado, en ninguno de ellos pudo demostrarse su culpabilidad, de manera que todo se redujo a una acción implacable de persecución y acoso judicial.

Los sucesivos actos procesales a los que Bakovic debía asistir, las audiencias señaladas simultáneamente en La Paz y Tarija, entre otras arbitrariedades, resultarían fatales para su alicaído organismo, minado por la edad y las enfermedades, sin que los fiscales, jueces y vocales tomaran responsabilidad frente a su situación. No obstante su delicado estado de salud, Bakovic fue obligado a presentarse en audiencias en la ciudad de La Paz, por órdenes judiciales que desoían informes médicos advirtiendo el peligro para su vida, hasta que finalmente murió víctima de un infarto cardiaco.

Una de las ironías de la tragedia de José María Bakovic es que después de su fallecimiento, se han conocido fallos judiciales emitidos a su favor, fallos que en caso de estar vivo jamás hubieran sido resueltos.

IV. NADIE CREE EN LA JUSTICIA

La debacle del sistema judicial va de la mano de la pérdida de confianza en la justicia. La desafección hacia las instituciones judiciales ha arraigado en los bolivianos y es creciente en los últimos años. La elección popular de las altas autoridades judiciales, no sólo que no ha revertido la desconfianza ciudadana sino que lo ha agravado a niveles muy peligrosos. El sistema judicial boliviano acusa un descrédito general y su reputación está por los suelos.

Al respecto, existen datos acerca de la percepción ciudadana en la justicia, que son sumamente elocuentes de la gravedad del problema:

El Barómetro de las Américas¹⁹, ha detectado grados muy bajos de confianza en las instituciones del sistema judicial, con promedios de 40 puntos, en una escala de 1 a 100, lo cual sugiere que la justicia boliviana sufre de una falta de confianza generalizada, al punto que los ciudadanos expresan una mayor expectativa en la justicia comunitaria.

El deterioro de confianza es una tendencia más visible desde el año 2008, que se expresa también en la idea de que los tribunales de justicia no garantizan un juicio justo a los ciudadanos.

La desconfianza en el sistema judicial ha sido registrada, igualmente, en otra encuesta realizada en el primer semestre de 2013, y publicada en el libro *El estado de la justicia boliviana*²⁰. Los resultados de esta encuesta, en las ciudades de La Paz, El Alto, Sucre, Cochabamba y Santa Cruz, arrojan un promedio de 78% de personas que no confían en el Órgano Judicial. En esta encuesta, el 83% piensa que en Bolivia no existe garantía de un proceso justo en los tribunales de justicia.

Bolivia a la zaga en confianza en el sistema judicial

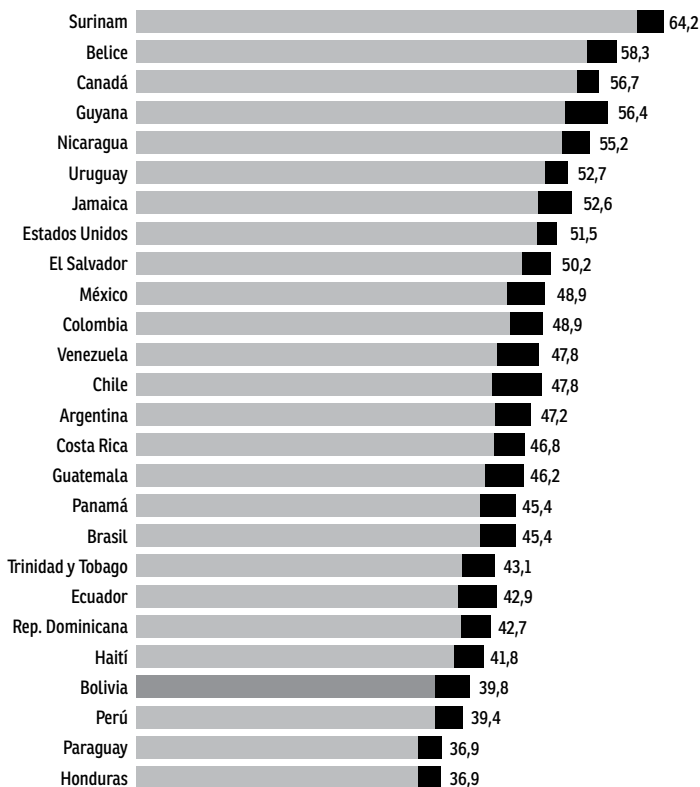
De acuerdo al Barómetro de las Américas, Bolivia tiene el cuarto lugar más bajo en el Continente, en cuanto a confianza en la justicia, tal como se ve en el gráfico siguiente:

19 El Barómetro de las Américas es un estudio realizado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, con la participación en Bolivia de la organización independiente Ciudadanía. Véase, *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012*, editado por Ciudadanía, 2102.

20 Willam Herrera Añez: *El estado de la justicia boliviana*, 2013.

CONFIANZA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

95% Intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado)

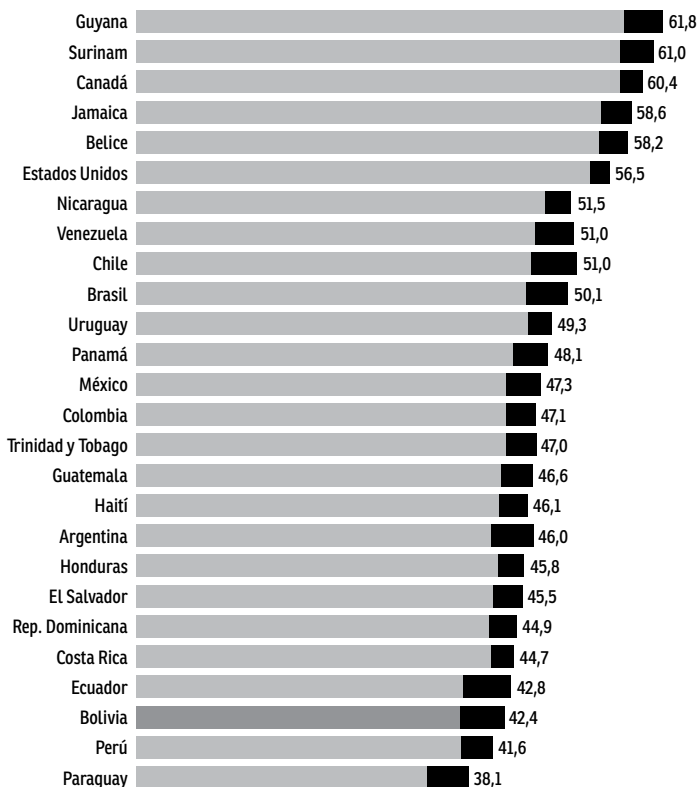


Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP.

La valoración que obtiene justicia boliviana es todavía más baja en el Continente, en cuanto a la garantía de un juicio justo.

¿CORTES GARANTIZAN UN JUICIO JUSTO?

95% Intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado)



Fuente: © Barómetro de Las Américas por LAPOP.

Corrupción y crisis de confianza

La corrupción es una variable fundamental para entender la desconfianza en la justicia. Los estudios antes mencionados, coinciden en establecer una correlación directa entre la percepción de corrupción y la desconfianza en la justicia. Las personas que perciben un

grado alto de corrupción entre los funcionarios públicos, confían menos en el sistema judicial que aquellos que perciben que hay poco corrupción en las oficinas y entre los funcionarios judiciales.

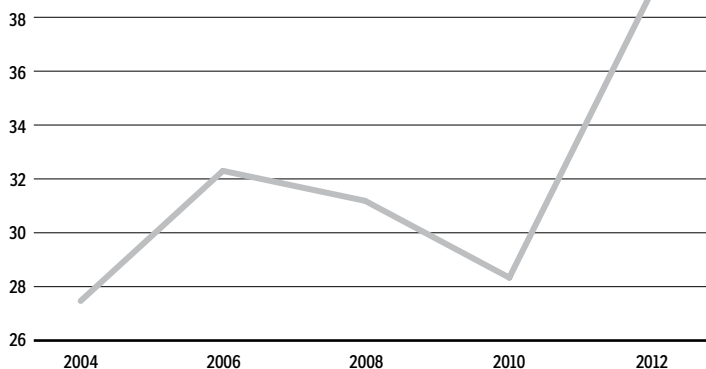
De acuerdo a los datos del estudio Herrera Añez, nada menos que el 96% de los encuestados en cinco ciudades del país, percibe corrupción en el sistema judicial. Con un dato como éste, no puede haber duda de la grave crisis de confianza que afecta a la justicia boliviana.

Si el gobierno de Evo Morales pensó que el remedio para la corrupción judicial era elegir en las urnas a las autoridades de justicia, ahí están los datos para demostrar que el remedio ha resultado peor que la enfermedad. Según ese mismo estudio, para el 80% de la gente las elecciones judiciales no han mejorado la situación de la justicia.

Justicia por mano propia

Otro dato inquietante en este panorama de desconfianza en la justicia, es que hay cada vez más bolivianos que aprueban la práctica de la justicia por mano propia. Esto es lo que detecta el Barómetro de las Américas en su medición del año 2012.

**APROBACIÓN A QUE SE HAGA JUSTICIA
POR MANO PROPIA. PERSPECTIVA TEMPORAL**



Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP.

La medición del Barómetro de las Américas indica que la aprobación de “hacer justicia por mano propia”, se ha incrementado notablemente desde el año 2010, alcanzando en 2012 el nivel más alto de aprobación registrada desde el 2004 y revirtiendo una tendencia de cuatro años de reducción en los niveles de aprobación de esta práctica. Se trata, por tanto, de una de las consecuencias de la debilidad institucional del sistema judicial más negativas para la sociedad boliviana, señala enfáticamente este estudio.

V. SALVEMOS LA JUSTICIA

Del sistema judicial se espera tres funciones clave: i) proteger la libertad y los derechos de las personas; ii) dar seguridad jurídica a la actividad económica, los negocios, las relaciones laborales, los contratos entre particulares, etc.; iii) garantizar el orden, el respeto a la autoridad, el cumplimiento de la ley, la seguridad de las personas, y en fin, la paz social. En ausencia de justicia reina el caos y la anarquía o bien la tiranía y el despotismo. Si el sistema judicial no cumple esos roles esenciales, no hay Estado de derecho; significa que órgano judicial está imposibilitado de limitar y ser un contrapeso eficaz de las decisiones de los gobernantes. Y sin Estado de derecho y sin equilibrio de poderes, simplemente no existe democracia -que es la situación de Bolivia-.

Si algún fracaso estrepitoso ha tenido el gobierno de Evo Morales es en el campo de la justicia. La consecuencia del descalabro judicial es la falta de justicia, que afecta a la inmensa mayoría de los bolivianos, directa o indirectamente. El Estado plurinacional es incapaz de proveer un servicio básico a la sociedad como es la justicia, o sea un sistema judicial que funcione y sea accesible y oportuno y, por cierto, idóneo y confiable en sus fallos. Despojada de toda independencia y capacidad efectiva para su función institucional -que incluye el control de la constitucionalidad de las leyes-, el sistema judicial ha perdido la jerarquía de un poder de Estado; su condición actual es la de un órgano subsidiario del poder político²¹.

21 Adviértase que la nueva Constitución ha cambiado la denominación de "Poder Judicial" por el de "Órgano Judicial", como si los autores del texto constitucio-

Son tan abrumadores los problemas de la justicia, que si no hacemos algo efectivo, y pronto, las consecuencias pueden ser muy graves. Es preciso evitar que los juzgados y tribunales, saturados de carga procesal, colapsen irremediabilmente. Ya no se trata únicamente del descrédito de las autoridades judiciales elegidas o impuestas a dedo. El malestar social es tal, que expresiones de repudio y descalificación pueden tomar cada vez más fuerza²².

Quienes han ocasionado y agravado esta crisis, no pueden ser los mismos que la remedien -ya han demostrado sobradamente su incompetencia, y la pérdida de todo resto moral-. La situación actual no admite más parches, improvisaciones o medidas cosméticas. Para arreglar la justicia hay que tomar el toro por las astas y encarar la crisis en toda su dimensión.

El camino de la solución pasa por un acuerdo político nacional, respaldado por la sociedad. O sea, un *pacto de Estado por la justicia*, que comprometa la voluntad de los actores políticos para encaminar una regeneración profunda, integral y de largo plazo, más allá de un gobierno u otro, de modo que las acciones correctivas tengan continuidad y que las transformaciones puedan madurar en sus logros y resultados, evitando el círculo vicioso de reformas y contrarreformas, que desmantelan todo lo precedente o que siempre están comenzando desde cero.

nal hubieran querido dejar implícito que en el Estado Plurinacional existe un poder único, concentrado en el gobierno, y que los otros (el legislativo y el judicial) son accesorios; ramas funcionales que se desprenden del poder político

22 Este peligro parece advertirlo el propio presidente Morales. Recientemente, en el marco de un seminario internacional sobre el sistema de justicia penal (Tiquipaya, 21 de julio de 2014), Morales ha urgido a los operadores judiciales a una "revolución de la justicia, antes de que ocurra una reacción del pueblo".

Este pacto de Estado resulta tanto más necesario por cuanto es impensable arreglar la justicia sin restituir el principio de la independencia judicial como la piedra angular sobre la que debe operar la gestión judicial; y también para hacer posible una reingeniería en el sistema judicial, abarcando todas sus instituciones -incluso la Policía y la Contraloría-. Una reingeniería institucional sustentada en principios meritocráticos, que revalore la carrera judicial y la profesionalización de la justicia, como la mejor garantía para que la judicatura responda a las necesidades del país, tanto como a los requerimientos de la gente.

Para todo eso es imperativo un consenso nacional básico, de tal manera que la política judicial sea consistente, eficaz y perdurable en el tiempo, independientemente de quién ejerza el gobierno. Un consenso así requiere del acuerdo y el compromiso de los partidos, en su máximo nivel, y luego refrendado en el parlamento, como depositario de la soberanía popular.

Un Pacto de Estado por la Justicia, bien puede comenzar con un acuerdo político para conformar una Comisión de Notables, presidida por el Defensor del Pueblo e integrada por otras cuatro personalidades probas y de reconocida trayectoria y credibilidad. Esta comisión tendría la misión, en un plazo determinando -por ejemplo, 90 días-, de formular un *plan de regeneración e institucionalización de la justicia*, con el compromiso de los partidos de viabilizar sus propuestas a través de las acciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, necesarias.

La idea de una Comisión de Notables se basa en la experiencia de la Corte Electoral de “notables”, constitui-

da a partir de un acuerdo político (el año 1991) para superar una delicada crisis política que había sido provocada dos años antes por los desmanes y la actuación parcializada de “la banda de los 4”; que es así como se conoció popularmente a la Corte Electoral Nacional, en ese entonces integrada por representantes de los partidos políticos. Para la percepción generalizada, los resultados de los comicios generales de 1989 fueron manipulados a fin de favorecer la elección de uno de los candidatos presidenciales, lo que derivó en el descrédito de la autoridad electoral y en general del sistema electoral. Afortunadamente para la democracia boliviana, los partidos políticos tuvieron entonces la capacidad de reaccionar oportunamente, entregando la conducción del sistema electoral a un grupo de “cinco ciudadanos notables”, encabezados por Huáscar Cajías, y asumiendo el compromiso de someterse a las decisiones de este nuevo árbitro electoral. Sin duda, aquella fue una decisión providencial, que permitiría reencauzar los procesos electorales y restablecer la confianza en el sistema electoral.

Entre la situación vivida entonces por el sistema electoral, y la que hoy soporta la justicia, puede trazarse un paralelo. Y si entonces fue posible remontar aquella crisis mediante un acuerdo interpartidario, y la conformación de un renovado órgano electoral independiente e imparcial, que era una prenda de garantía para todos los actores políticos y la ciudadanía en general, ¿por qué no aplicar una fórmula igual al momento dramático que atraviesa la justicia?

Un *plan de regeneración e institucionalización de la justicia*, tendría que señalar un conjunto de propuestas concretas en aspectos tales como el presupuestario de la

judicatura, la actualización de códigos y normas, la formación y capacitación de jueces y fiscales, la transparencia en la gestión judicial, el combate a la corrupción, el régimen penitenciario, la jurisdicción indígena, etcétera. Pero esto no es suficiente. La situación de emergencia en la justicia, amerita otras *medidas excepcionales* que puedan aliviar la carga procesal -acorde a la gravedad del problema-, y devolverle a la ciudadanía una cierta confianza en la utilidad del sistema judicial.

Las máximas autoridades judiciales podrían facilitar la puesta en práctica del Plan de Regeneración e Institucionalización, presentando renuncia de sus cargos. Si no lo hacen, la Asamblea Legislativa debería determinar la revocatoria de mandato de los miembros del Órgano Judicial, del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura. Esto lo puede hacer, mediante una ley interpretativa del artículo 195 de la Constitución, que faculta al Consejo de la Magistratura, promover la revocatoria de mandato de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental por faltas gravísima en el ejercicio de sus funciones²³. La renuncia o revocatoria de las autoridades superiores de justicia, sería seguida de la recomposición de los órganos judiciales, a través de un acto de elección de la Asamblea Legislativa, sustentada en el voto consensuado de todas las fuerzas parlamentarias, y como parte del acuerdo político para encarar la crisis de la justicia.

23 Es verdad que otro artículo de la Constitución (el 240), exceptúa al Órgano Judicial de la posibilidad de revocatoria de mandato, pero esto solo evidencia la contradicción intrínseca de la Constitución en esta materia, lo cual justifica la necesidad de una ley interpretativa, que supere dicha contradicción y allane el camino para la indispensable y perentoria recomposición del Poder Judicial

Sería ideal que, en el contexto de la actual campaña electoral, los candidatos presidenciales, asumieran el compromiso de propiciar, como una de sus primeras tareas de gobierno, los entendimientos políticos necesarias para la conformación de la Comisión de Institucionalización y Regeneración de la Justicia, y comprometerse a trabajar en forma coordinada con el próximo parlamento, los partidos políticos y las instituciones de justicia, en todas aquellas acciones que fueren recomendadas por dicha comisión.

Desde luego, hay obstáculos que pueden anular cualquier posibilidad de encaminar una salida a la crisis judicial vía un acuerdo político. El mayor escollo, qué duda cabe, es la renuencia del MAS a dejar de instrumentalizar el aparato judicial y aceptar un modelo de justicia con autonomía del poder político, propio de un Estado democrático y de derecho. Aquí no caben ilusiones. Entretanto un partido -como lo ha sido el MAS en el último tiempo- siga siendo tan dominante en el sistema político y retenga el control absoluto del parlamento, lo más probable es que nada cambie en la justicia y que las instancias judiciales continúen atadas a ese poder sofocante. Consecuentemente, el rescate de la justicia presupone una evolución distinta del proceso político. Si el país no supera esta fase de hegemonía partidista -y su correlato de un régimen autocrático, que descarta de plano concertar políticas nacionales- y no es posible un cierto equilibrio de fuerzas, que le devuelva peso propio a la oposición política, querrá decir que no se dan las condiciones necesarias para un pacto nacional.

Regenerar la justicia no solo es cuestión de voluntades. Lo decisivo es la correlación de fuerzas.

REFORMA CONSTITUCIONAL: POR QUÉ, QUÉ Y CÓMO IDEAS PARA ABRIR EL DEBATE*

Jorge Lazarte

La Constitución actual tiene un poco más de cinco años de vida desde que entró en vigencia en enero del 2009, tiempo muy corto con respecto a lo que se supone debe durar una constitución, de acuerdo el promedio comparativo existente, pero ya suficiente en el caso boliviano como para detectar de manera manifiesta las falencias y lo que no funciona en el texto constitucional. Estas constataciones están impulsando cada vez más la idea de la necesidad de proceder a reformar el texto constitucional.

La reforma constitucional en Bolivia tiene su propia historia desde la primera constitución de 1826 y la primera reforma por una Asamblea General Constituyente (1831). El último ciclo se produjo con la instalación de la democracia en 1982 como parte de un proceso generalizado de democratización en el continente. Como se

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Reforma Constitucional, realizado el 19 de septiembre de 2014.

recordará, desde fines de los años ochenta se vivió en América Latina una cadena de reformas políticas y constitucionales para ponerse a tono con las exigencias de los nuevos tiempos pos-autoritarios. La mayor parte de estos cambios fueron de ajustes significativos en varios dominios del régimen político, mecanismos de representación y control, y ampliación del sistema de derechos, juntamente con la incorporación generalizada de la figura del Estado de derecho. Había emergido el “nuevo” constitucionalismo iberoamericano¹, más reformista que revolucionario.

Sin embargo, estos cambios perdieron una parte de sus alcances porque simultáneamente fueron acompañados de políticas económicas y sociales, que afectaron el bienestar de la mayor parte de la población, que provocaron crisis sociales de amplitud, particularmente en algunos países en los que estalló crisis políticas profundas abriendo las puertas para cambios de cierta magnitud, que otros constitucionalistas y “activistas” denominaron también “nuevo” constitucionalismo latinoamericano².

Bolivia fue parte de esos dos procesos: reformó significativamente su constitución en 1994 y el 2004, que la hizo una de las más avanzadas de América Latina. Estos avances fueron eclipsados por la formidable crisis política que sacudió los cimientos de la sociedad y de sus instituciones, resultante de movilizaciones de pro-

1 Ver, entre otros, Diego Valadés, “El nuevo institucionalismo iberoamericano”, en Hernandez, Antonio Maria, Diego Valadés (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia democracia y derechos humanos*. UNAM-IIIJ, México, 2003. biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/18.pdf.

2 Roberto Viciano y Rubén Martínez, *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS, 25, 2010.

testa contra los efectos sociales de las políticas de ajuste, y de un descontento acumulado contra el sistema representativo y de partidos. El sacudimiento fue traducido como la necesidad de “refundar” el país, tarea que le fue confiada a la Asamblea Constituyente (206-2007), que redactó una constitución considerada “inédita” por la matriz axiológica que inspira el modelo de Estado. Este modelo de Estado fue una respuesta a las grandes fracturas históricas del país no resueltas desde la fundación de la República.

En condiciones de un país en convulsión, el proyecto de Constitución Política fue modificado significativamente por el Congreso Nacional el mes de octubre de 2008, que asumió las facultades de la Asamblea Constituyente (AC) aún en funciones pero paralizado. El mes de enero del 2009 un referéndum aprobó el nuevo texto constitucional, contra la oposición de cerca del 40%, principalmente asentada en el oriente del país. Se supuso por parte de los impulsores que esta constitución nacía para quedarse. Sin embargo, ahora esas convicciones están sembradas de dudas.

Es decir, lo que pudo aparentar como un exceso crítico presuntamente nutrido en incomprensiones o prejuicios acerca del carácter “experimental” de la nueva Constitución Política ahora es más pertinente, una vez que su puesta en marcha ha ido revelando toda suerte de disfuncionalidades en las distintas materias constitucionales y de concepción. Una de ellas, muy grave y que ha producido una suerte de consenso nacional, es la constatación compartida por el gobierno, la oposición y la mayor parte de la opinión del país, sobre el “fracaso” de la “revolución jurídica”, y por tanto, de la urgencia

de reexaminar una vez más el “problema” judicial en procura de encontrarle un remedio que sea congruente con la importancia capital del tema. Sin embargo, no es el único indicador de las fallas constitucionales, aunque sea el más comentado por haber estallado dejando ver sus falencias. También se han producido inconsistencias en el régimen electoral o en el régimen de derechos o el de autonomías; o vicios en la redacción de artículos contradictorios; o finalmente, en realidad es el de mayor calado, puesto que no sólo son artículos sino componentes esenciales como el “modelo” de Estado, que no se ajusta a parámetros internacionalmente considerados como democráticos. Respecto a varias de estas falencias el gobierno mismo ha intentado atenuarlas con leyes o disposiciones legales posteriores, que modifican en los hechos la Constitución en campos como el de las autonomías, el control social, o intentado mediante declaraciones públicas atribuir significados inexistentes sobre el carácter del Estado. De cualquier manera es nuestra convicción que la suma de las inconsistencias, lagunas y antinomias, hacerla tan vulnerable que sólo sea posible cumplirla, por así decirlo, violándola, y por este camino convertirse en fuente de inestabilidad política, lo que sí sería inédito por ser contradictorio con los fines inherentes de una Constitución.

Todo ello hace cada vez más necesario proceder a reabrir la Constitución para dar lugar a una nueva “ingeniería constitucional” en la medida en que, como sostiene un eminente especialista, los “buenos gobiernos” requieren de “buenos instrumentos de gobierno”³, es decir de

3 Ver Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México 1994, p. 8.

instituciones adecuadas, lo que quiere decir en nuestro caso revisar el diseño de la Constitución actual.

Nuestro propósito es ordenar con las falencias de primer orden y proponer nuevas claves sustitutivas, que además de corregirlas sean aptas para ser el núcleo de valores y principios compartidos por la población boliviana por encima de sus diversidades, y por largo tiempo.

Nociones teóricas y doctrinales

Una constitución en su connotación más simple es un principio de ordenamiento constitutivo entre los miembros de una sociedad, tal como se puede leer en Jellinek⁴. Esta primera aproximación nos remite a su etimología, que no deja de ser sugerente. La expresión “constitución” es un compuesto entre “cum” y “statuere”. A su vez “statuere” tiene relación con “stabilire”, “stabilis” “stable”. Es decir, que es estable, que dura. Aristóteles subrayaba ya esta cualidad constitutiva de lo social, pues lo que ahora se conoce como “constitución” él lo llamaba “politeia”, fundamento de la “polis”, distinto del “nomoi”, que era lo que hoy es “ley”⁵. Esto mismo lo podríamos expresar afirmando que una constitución originariamente alude a las reglas de convivencia entre los miembros de una sociedad. Estas reglas que constituyen una sociedad son reglas políticas, porque la hacen posible como comunidad. Pero como no

4 Ver Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, FCE, México, 2004, p. 457.

5 Ver Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 18 y ss. En lo que se conoce como “Constitución de Atenas”, Aristóteles se refiere a los cambios en los principios de la organización de la “polis”. Ver Aristoteles, *constitution d’athènes*, Gallimard, Paris, 1996.

bastan las reglas, hay necesidad de garantizar su efectividad, y para la sociedad misma produce lo que se llama el poder, en tanto garantía primaria de su propia cohesión. Es lo político de la sociedad, tal como lo ha evidenciado la antropología política y la antropología jurídica⁶. A su vez, el poder implica su organización, posesión y control, que también tienen reglas, y es el campo de la política. Por tanto, una constitución es la organización de lo político y la política, cualquiera que sea su expresión verbal, que, a su vez, constituye el orden político bajo el cual existe la sociedad. Esto quiere decir que una constitución fija las reglas de primer orden de la política, bajo cuyo marco debe o puede desplegarse la política ordinaria. La política sin reglas es la política “salvaje” del todo está permitido.

Lo que hoy se entiende por “constitución” tiene ambos sentidos, particularmente el segundo, contenido implícitamente en el primero, y es el resultado de un largo y complejo proceso histórico múltiple⁷ que ha producido las constituciones modernas⁸, que a su vez remataron en las constitucionales actuales. Estas últimas además de la condición de ser “lex fundamentalis”; es decir, que tienen fuerza “superior” respecto a las

6 De la abundante bibliografía, pueden mencionarse principalmente textos ya clásicos: Evans-Pritchard, *Les Nuer. Description des modes de vie et des institutions politiques d'un peuple nilote*, Gallimard, Paris, 1968; Georges Balandier, *Anthropologie politique*, PUF, 1978; FG. Bailey, *les règles du jeu politique*, PUF, Paris, 1971; Norbert Roulard, *L'anthropologie juridique*, PUF, Paris, 1990; Edwige Rude-Antoine, Geneviève Chrétien-Vernicos (sous la coordination de), *Anthropologies et droits. État des savoirs et orientations contemporaines*, Dalloz, Paris, 2009.

7 Ver Mauricio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, op.cit.

8 Ver Nicola Matteucci, *Organización del poder y libertad. Historia del Constitucionalismo Moderno*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.

demás leyes⁹, constan de partes que ahora forman la estructura corriente de una Constitución. Constan de reglas que organizan la “forma” de Estado y la “forma” de gobierno¹⁰, o lo que también puede llamarse su “régimen político”; de una carta o declaración de derechos, entendidas en un principio como la “jurisdictio” (justicia y leyes) frente al “gubernaculum” (poder)¹¹, y más recientemente en tanto derechos como libertades intrínsecamente vinculados a un régimen de garantías. En la medida en que las constituciones actuales suelen denominarse constituciones “garantistas”¹², la “forma” de Estado correspondiente es el Estado de “derecho”, como su referente institucional¹³. Finalmente, las constituciones actuales incluyen procedimientos “rígidos” para su propia modificación¹⁴. Una particularidad de las constituciones contemporáneas es que han incorporado

9 Jellinek señala que como expresión habría aparecido en el siglo XVI en el marco de una diferenciación entre lo que corresponde al “rex” y al “regnum” como “res publica”. Ver op.cit. pp. 457 y ss.

10 Ver Kant...

11 Ver Nicola Mateucci, *Organización del poder y libertad. Historia del Constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 38-40. Igualmente puede verse Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. p.25.

12 Ver particularmente Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, particularmente Parte V, Para una teoría general del garantismo.

13 Hay un basta bibliografía sobre el tema, pero quizá uno de los más completos es el de Luc Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, Paris, 2002.

14 Ver entre otros, Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos. Madrid, 1985. Para una visión global sobre la “genealogía de las constituciones modernas”, puede verse Paolo Biscarretti di Rufa, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas. Y 1988-1900: un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del este europeo*. FCE, México, 1996. Segunda parte.

un “sistema de valores”¹⁵, que es la “identidad axiológica” que diferencian una constitución de otra¹⁶, y que normalmente se encuentra en una primera parte, y/o en forma de declaración en un Preámbulo.

Una constitución, tanto por su naturaleza de ser el ordenamiento político de las sociedades, como por su desiderátum de producir certidumbre, tienden a durar en el tiempo. Cuanto más permanezcan las reglas de convivencia, y el funcionamiento de sus instituciones sea regular y previsible, más certidumbre producirán, y más se dará por descontado el futuro en la producción y autoproducción de las sociedades, y en la planificación de las actividades por parte de sus miembros. El promedio de vida de las constituciones en el mundo de los últimos doscientos años es el de cerca de dos décadas; el promedio en América Latina en el siglo XX es de cerca de 29 años; el de Bolivia, 20 años.¹⁷

Sin embargo, las constituciones cambian en todas partes y estos cambios suelen ser por distintas razones, muy prontas y en paquete. Aún la de Sudáfrica post-apartheid considerada una de las mejor elaboradas del mundo, ha sido modificada 16 veces desde 1996. Lo que cuenta es la magnitud y frecuencias de tales cambios. En América latina (cuyas constituciones suelen durar menos comparadas con las de Europa) entre 1978 y el 2009 se registraron más de 330 reformas constitucionales, y no simplemente de artículos, pues en este caso su número es mucho mas de 1000; y se aprobaron 16 nuevas constitu-

15 Ver Mauricio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 2003, p. 133.

16 Ver Ricardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, UNAM-IIJ, México, 2001, pp.41-42.

17 Ver Detlef Nolte, op.cit. p.6, 11.

ciones nuevas¹⁸. Brasil ha sido uno de los países donde los cambios constitucionales han sido vertiginoso: durante la gestión de F.H. Cardozo hubo 250 nuevas normas en la Constitución, pero no cambios de Constitución, pues se trató de reformas que se refieren a “policies”, (“políticas”), que no afectan a la “polity”, (lo “político”), que en términos de Schmitt sería lo “sustancial”, “intangible”¹⁹, y más recientemente la “fórmula política”²⁰, o “forma” de Estado y “forma” de gobierno, en términos de Biscaretti²¹. Todo esto quiere decir que una reforma constitucional, en sí misma, no debería ser vista como una anomalía, al contrario como una práctica corriente en el derecho constitucional y político.

Con la Constitución de Bolivia en vigencia, se pretendió también que tuviera una vida larga, compatible con la idea de “refundación”. Sin embargo, y en un cierto sentido, las reformas “parciales” prescritas son menos rígidas que las de la Constitución anterior, que necesitaba de dos periodos constitucionales sucesivos para hacerlas efectiva, mientras que la Constitución actual estas reformas pueden hacerse en un mismo período constitucional. Quizá tampoco es un accidente que la primera reforma a la Constitución de 1967 hubiera tenido lugar 27 años después, en 1994, en contraste con la necesidad del presente, cada vez más compartida, de incorporar reformas en la Constitución actual, cinco años después de su promulgación.

18 Cfr. Detlef Nolte, *Reformas constitucionales en América latina en perspectiva comparada. La influencia de factores institucionales*, GIGA, German Institute of global and Area Studies. Leibniz-Institut für und Regionales Studien, www.cide.edu/, p. 13.

19 Carl, Schmitt, *Théorie de la constitution*, PUF, Paris, 1993, 131 y ss.

20 Pedro de Vega, op. cit. p.287.

21 Biscaretti di Ruffia, op. cit. pp. 113 y ss; y pp. 153 y ss.

Con fines metodológicos, conceptualmente entenderemos por cambios o modificaciones constitucionales las “decisiones formales” que tienen este fin²². La condición de “formales”, quiere decir que se aprueban por instancias legalmente habilitadas y excluye los cambios que de hecho puedan llevar a cabo los fallos “interpretativos” de los tribunales constitucionales.

Estos cambios formalmente constitucionales pueden ser diferenciados entre modificaciones o reformas “parciales” que no afectan la “fórmula política”, y que son las enmiendas-correcciones, como cuando se enmendó el artículo 15 de la Constitución boliviana de 1826, que reconocía a ciudadanía a los que combatieron en Junín o Ayacucho; reformas que son propiamente “revisio- nes” constitucionales que afectan partes significativas de la Constitución sin alterar la “fórmula política”, como la reforma de 1938 del Constitucionalismo “social”, o la reforma de 1961, que incorporó las conquistas de la revolución de abril de 1952; y reformas “totales” en tanto instauraciones constitucionales que alteran la “fórmula política”²³, y puede suponer pasar del poder de reforma al poder constituyente, que es lo que se produjo con la Constitución actual respecto de todas las anteriores desde la fundación de la República.²⁴

22 Ver Lorenz, en Detlef Nolte, op.cit. nota 1, pie de página 2.

23 Ver Nolte, op.cit. p. 21. Igualmente, Riccardo Guastini, op. cit. pp. 41 y ss.

24 Para una amplia exposición sobre las mutaciones constitucionales, formales y no formales, ver Pedro de Vega, op.cit., cap. 3 y 4. Sobre las reformas constitucionales en Bolivia puede verse Marcelo Galindo de Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas.1826-1967*. Amigos del Libro, La Paz, 1991. Desde el punto de vista de la doctrina, sigue siendo útil el texto ya clásico de Ciro Feliz Trigo, *Derecho constitucional boliviano*, Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del H. Congreso Nacional, Editora Atenea, La Paz, 2003.

De todos modos, la cuestión no es tanto los cambios mismos, sino la justificación y la extensión del cambio. En la propuesta presente, intentaremos explicitar los distintos problemas de consistencia en el texto constitucional, actual o “disfuncionalidades”, que producen o podrían producir previsiblemente efectos contrarios a los que deberían ser los esperados, y el modo de remediarlos. A unas disfuncionalidades las llamaremos de “forma”, porque se refieren a las condiciones y reglas bajo las cuales fueron aprobadas; y a las otras de “contenido”, porque son desencajes e inconsistencias de concepción y estructura, que producen disfuncionalidades con el país, del que puede convertirse en fuente de inestabilidad política. Estas disfuncionalidades de contenido son esencialmente inconsistencias con una cierta idea de democracia y de modernidad política, y no compaginan sociológicamente con la composición demográfica del país, afectando con ello a su pertinencia histórica.

Por tanto, está claro que nuestro enfoque será menos de técnica jurídica que de definición política, que es lo que más se corresponde con el objeto mismo de una Constitución “política”, en los dos sentidos mencionados más arriba, tanto más evidentes que la constitución del 2009 pretende a la vez que organizar *la* política, a establecer nuevas formas de convivencia social, *lo* político. Pero en la medida en que toda constitución, cualquiera que sea su tipo de régimen político, apunta en los dos sentidos, el propósito esencial de nuestro análisis será responder a la pregunta si la constitución actual puede considerarse democrática, tal como ha sido proclamada, lo que a su vez deberá el parámetro de cualquier reforma que se pretenda deseable y consistente.

La exposición se organiza alrededor de cuatro preguntas centrales: a) ¿por qué modificar la Constitución?; b) ¿qué modificar?; c) ¿con qué reemplazar?; y d) ¿cómo hacerlo? De las cuatro, las dos primeras tienen la primacía lógica, que condicionan las dos siguientes.

I. POR QUÉ MODIFICAR LA CPE

Disfuncionalidades de forma

Con este tipo de disfuncionalidades nos referimos a lo que se ha llamado también “momentos constitucionales”, que aluden al contexto y a las situaciones bajo las cuales las constituciones han sido redactadas y aprobadas²⁵. La particularidad de esos “momentos” es que pueden condicionar la durabilidad de las constituciones. Así, el carácter inclusivo de esos “momentos”, es decir, una participación de un mayor número de actores en su elaboración y aprobación evitará la frecuencia de cambios constitucionales²⁶, y que la probabilidad de cambios constitucionales dentro de los siguientes cinco primeros años aumentará con una disminución de los actores instituciones incluidos²⁷.

25 Ver John Carey, “¿Importa cómo se crea una constitución?”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 1, julio, CELAEP, Quito, 2008. La respuesta a la pregunta ha sido construida sobre la base de un estudio empírico comparativo de 67 “momentos constitucionales” en el mundo (1990-2005).

26 John Carey, *op.cit.*, p. 93

27 John Carey, p.113 y pássim.

En nuestro caso por “momentos constitucionales” entenderemos, por una parte, a una suerte de “mandato” expresada mayoritariamente por la opinión pública respecto a la “forma” cómo debía ser aprobada la nueva Constitucional y que no fue honrada; y por otra a las “formalidades” de aprobación de elaboración el proyecto constitucional, que fueron violadas. En el primer caso, según encuestas confiables de la época, la instalación de la AC. fue aprobada por una mayoría del país del 81%²⁸ pero a la vez un 62% se pronunciaba en favor de que esa misma Asamblea adopte “soluciones de consenso”, y no por mayoría(29%)²⁹. Estas preferencias además fueron ratificadas consistentemente por la opinión de una mayoría del 50.5 que expresaba que “rechazaría” si la nueva constitución no fuera aprobada por los dos tercios³⁰. Estos datos y otros, que fueron difundidos por los medios de comunicación, daban cuenta que el apoyo a la Constituyente iba aparejado a la vez con la opinión de que primara el consenso en la aprobación del nuevo texto constitución, porque que se entendía que sería del país y para el país. Estas preferencias podían interpretarse como “mandato” ciudadano a los constituyentes sobre la “forma” cómo debía funcionar la Constituyente. Esta “forma” debía ser un “pacto” -si traducimos en términos políticos el “consenso” reclamado- entre las

28 Son los resultados que fueron presentados por el PNUD en agosto del 2006 de acuerdo con la encuesta de junio precedente, realizada por la empresa “Apoyo y Mercado”. PNUD, IDEA, *Encuestas para el desarrollo humano, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*, La Paz, julio, 2007, p..172.

29 PUND-IDEA, op.cit. p. 179.

30 PNUD-IDEA, op. cit. p.183.

distintas partes representativas presentes en la constituyente. Los hechos siguieron un curso distinto y sinuoso de fuerza y violencia, contrario a estas aspiraciones nacionales, y el proyecto de constitución fue aprobado sin que se haya producido una sola plenaria para debatirla. Esta circunstancia ciertamente fue inédita en la aprobación de cualquier otra constitución en el mundo. Una parte del país impuso su voluntad a la otra.

Por la otra, por “momentos constitucionales” también hacemos referencia a vicios propiamente de “forma” en el funcionamiento y elaboración del proyecto de constitución.

Como se sabe, en Oruro fueron suficientes alrededor de 16 horas para aprobar los 411 artículos del proyecto constitucional. Esta proeza sólo podía ser posible sin la oposición interna, a la que se engañó con la sede³¹ y con una convocatoria a destiempo para impedir que pudiera estar presente en la plenaria.

En la aprobación del proyecto se violó además el “Reglamento General de la Asamblea Constituyente”, la ley modificatoria de la ley de convocatoria, y la CPE vigente entonces.

Violaciones al Reglamento General de la AC:

- a) Se violó el Art. 50 que disponía que la sede era la “ciudad de Sucre”, pero la plenaria donde se aprobó en grande el proyecto tuvo lugar a varios kilómetros de la ciudad, en la Glorieta donde se encuentra

31 Esta “maniobra” fue revelada recientemente por el Presidente, alegando que por el tiempo transcurrido había dejado de ser un “secreto”.

el Liceo Militar. La decisión del traslado fue tomada por la mayoría de la Directiva, sin la presencia de la oposición, que no había sido convocada para tal efecto.

- b) La realización de la plenaria violó el Art. 54, que establecía que las sesiones eran de carácter público. La plenaria fue cerrada por el control policial y militar, que cercaron el lugar.
- c) Con el fin de ganar tiempo y aprobar el proyecto en una sola reunión, se modificó el Reglamento violando el Reglamento, que en su Art. 55 disponía que los documentos a tratarse en la plenaria “deben ser distribuidos por lo menos veinticuatro horas antes de su tratamiento”. El texto fue conocido y aprobado sobre la marcha en las condiciones de grave enfrentamiento que produjo muertes y heridos.

Violación de la Ley 3728, que ampliaba el plazo legal de la AC:

- a) La ley de ampliación del plazo legal de la AC disponía en el inciso 2 del artículo Segundo, que en la aprobación del proyecto constitucional en “grande” los “informes de minoría pasaran para su consideración a la fase de detalle”. En el Reglamento modificado se eliminó ilegalmente esta parte, y los informes de minoría no fueron tomados en cuenta.
- b) Se violó el artículo cuarto de la mencionada ley, que establecía que debía ser el Congreso de la República el que convoque a referendo dirimidor sobre aspectos en controversia y no resueltos. En la modificación reglamentaria se “faculta” al Poder Ejecutivo a que lo

convoque si el Congreso no lo hacía. Con ello se buscaba garantizaba que la convocatoria no fuera bloqueada por el Senado controlado por la oposición.

- c) Se violó el artículo segundo de la misma ley, según el cual las Comisiones debían elaborar dos informes: uno por mayoría y otro por minoría, y ser aprobados como tales por la Asamblea Constituyente. Estos informes nunca fueron ni siquiera leídos en la plenaria, menos discutidos y peor aún, aprobados. Sólo fue conocido el informe de mayoría.
- d) Igualmente, la Comisión de Concertación violó la mencionada ley, pues el inciso 3 del citado artículo segundo le obligaba a elaborar sus informes a la plenaria teniendo en cuenta los informes de mayoría y minoría.
- e) No habiendo informe de mayoría y minoría no había nada que remitir al pueblo soberano en referendo dirimitorio, como estipulaba el inciso 4 del mismo artículo. Lo que le fue remitido como dos alternativas respecto a la superficie máxima de propiedad de la tierra, violó el artículo tercero, ya que no representaron las opciones de mayoría y de minoría. Ambas fueron inventadas por la misma mayoría para simular cumplimiento de la ley.

Violación de la Constitución Política del Estado:

- a) Se violó el Art. 4 de la CPE de entonces al impedir, de acuerdo al Reglamento modificado, que los constituyentes que no formaban parte de una “representación política”, es decir de un partido, intervengan en el “debate”, lo que a su vez fue una violación de su

derecho (y la obligación) de ejercer su función de “representantes” del “pueblo” en la Asamblea Constituyente, como dice el texto Constitucional. Esta modificación fue hecha para apurar la conclusión de la Constituyente.

- b) Con ello también se violó la Ley Especial de Convocatoria a la constituyente que reconocía en su Art. 5 que los constituyentes son “iguales en jerarquía, derechos y obligaciones”. Es decir se violó el principio constitucional, legal y universal de igualdad.
- c) Una violación de bulto, que conjugó violaciones a la constitución, la ley y el reglamento, fue la usurpación de funciones por el Congreso Nacional que el mes de octubre del 2008, que modificó más de un centenar de artículos proyecto de Constitución de Oruro, tanto más graves que la AC legalmente seguía en vigencia.

Violaciones adicionales:

- a) De un lado, y sólo para poner un ejemplo significativo, la facultad de hecho que se otorgó arbitrariamente el Comité de Concordancia y Estilo, de alterar los textos aprobados entre una fase y otra del proceso de aprobación. Así el texto aprobado en el Liceo Militar decía que el órgano legislativo es “unicameral”, pero cuando llegó a Oruro decía “bicameral”. Este cambio de estructura fue presentado como simplemente de “forma”. Este Comité usurpó las funciones de la plenaria.
- b) El proyecto final fue aprobado abruptamente en Oruro donde fueron suficientes alrededor de 16

horas para aprobar maquinalmente los 411 artículos del texto Constitucional. Esta proeza sólo podía ser posible sin la oposición interna, a la que se engañó con la sede³² y con una convocatoria a destiempo para impedir que pudiera estar presente en la plenaria. Este texto en su publicación fue presentado como aprobado en “grande”, “detalle” y “revisión”. En realidad nunca fue aprobado en “revisión”, que según el Reglamento en su Art. 7, inciso a, debía haber sido en plenaria, que nunca se produjo.

- c) Es decir, hubo demasiadas razones de “forma” que pesaron para que la III Cumbre del Poder Judicial de enero del 2008 hubiera declarado que el proyecto de constitución “no había nacido a la vida jurídica” del país, y que por tal razón por no podía “ser objeto de referéndum”³³. A mayor abundamiento, no está fuera de lugar aludir a lo que pasó con el Tribunal Constitucional de entonces, que fue poco a poco paralizado con renunciaciones inducidas por juicios de responsabilidad incoados por partidarios de la mayoría gubernamental. El TC se había declarado competente para atender demandas por las mencionadas violaciones.
- d) En el referendo de enero del 2009, cerca de un 40% rechazó el proyecto de Constitución. Este referendo concebido fue usado como un instrumento por el cual el “pueblo soberano” terminó santificando todas esas violaciones. Había triunfado la estrategia de aprobar la Constitución “de a buenas o de a malas”, como se declaró desde las más altas esferas.

32 Esta “maniobra” fue revelada hace poco por el Presidente, alegando que por el tiempo transcurrido había dejado de ser un “secreto”.

33 Ver Correo del Sur, de 17 de enero del 2008.

- e) En este sentido hay pues una deuda histórica que no fue saldada hasta el presente, y una rutinización paulatina del texto no puede borrar el hecho de que la Constitución no fue pactada, como se supone que debe serlo por su misma índole cualquier constitución, más aún si esa fue la expectativa de la población, y que se trata de una Constitución que se pretende democrática.

Disfuncionalidades de contenido

El trípode ideológico de la Constitución.- Estas disfuncionalidades más relevantes y advertidas cada vez más en la Constitución, descansan sobre ciertos vectores ideológicos, cuyo núcleo está constituido por un trípode compuesto por una cierta representación de democracia; una cierta idea de nación; y una cierta noción de la “república”, todas ellas sostenidas por una visión correlativa de sociedad y de poder. La Constitución política resultante ha sido proclamada como una profundización de la democracia. Por tanto, este es el eje constitutivo de la Constitución, y será el hilo de razonamiento de la presente propuesta. Para acometer nuestro propósito de poner a prueba la pertinencia de esta afirmación, contrastaremos la “democracia” de la constitución con la idea de democracia internacionalmente aceptada, que es además la que las constituciones del mundo declaran como principio ideal y de construcción institucional³⁴.

34 Según el profesor Carey, el 93.9% de las 66 constituciones que ha examinado explícitamente declaran su adhesión a la democracia, mientras que es el 76% si tomamos a todas las constituciones desde 1789. Lo que quiere decir, que cuanto más actual es la constitución mayor es su adhesión a la democracia, por lo menos en términos constitucionales. Ver John Carey, Op. cit, p. 92.

Esta idea actual de democracia está asociada con el Estado de derecho. Es decir, con una “forma de Estado” o “modelo de Estado”, si pensamos en la constitución boliviana. Entonces la pregunta sobre la democracia puede ser también formulada como la pregunta acerca de si la Constitución de Bolivia se ajusta al Estado de derecho. El contraste de ambos “modelos” deberá hacer posible inferir qué debe o no ser reformado en la actual constitución que haga plausible el argumento de que se trata de una constitución democrática y de “derecho”, como suele creerse. Para escapar a malentendidos, abusos de lenguaje, o caer en la pura retórica, es una necesidad cognitiva explicitar lo que se entiende o debe entenderse por “Estado de derecho” a principios del siglo XXI. Esta explicitación nos parece tanto más ineludible que en Bolivia prima su sentido novecentista, y/o simplemente no se lo piensa seriamente, a pesar de su aceptación nominal y circunstancial.

El Estado de derecho en la comunidad internacional.- El concepto de Estado de derecho tiene una historia previa y larga, que es el de sus fuentes y condiciones que lo hicieron posible. Los especialistas señalan tres vertientes históricas³⁵ de cuya presentación prescindiremos para no hacer pesado el texto³⁶. Nos limitaremos a

35 Ver : Luc Heuschling, *État de droit Rechtsstaat Rule of Law, Dalloz, Paris, 2002.* Puede igualmente verse el ensayo de Rainer Grote, “Rule of Law, Rechtsstaat y Etat de droit” en *Pensamiento Constitucional*, , Año VIII, No. 8, Lima, 2001.

36 Para una exposición más detallada de este aspecto, nos remitimos a un artículo publicado por nosotros “Estado 'plurinacional' y Estado de derecho”. ¿Dos modelos políticos democráticos?, en *Realidad y perspectivas del constitucionalismo boliviano. Memorias del segundo congreso boliviano de derecho constitucional.* Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Kípus, Cochabamba, mayo 2014, pp. 165-169.

subrayar su sentido actual partiendo, en primer lugar, de la confluencia cada vez mayor entre la vertiente inglesa del “common law”, la vertiente francesa que después se llamó “État de droit” y la vertiente alemana de “Rechtstaats” en las Cartas y convenciones internacionales. En segundo lugar, de una aproximación en el tiempo entre la vertiente liberal y la vertiente democrática. Ambos procesos desembocaron en el entrecruzamiento entre democracia, derechos fundamentales y Estado derecho y la emergencia consiguiente de una nueva matriz de principios y de pensamiento cristalizada cada vez más con mayor nitidez en una nueva idea de democracia³⁷.

Entre las condiciones históricas que gravitaron decididamente en esta emergencia, pueden apuntarse como telón de fondo, las dos experiencias totalitarias que marcaron trágicamente el siglo XX: el nazismo y la experiencia soviética del “goulag”, que se desplomó el 1989.

La experiencia nazi dejó sus huellas en los documentos internacionales, el primero de los cuales es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de Naciones Unidas. El tercer considerando del documento incorpora la fórmula de “rule of law” como régimen de “protección” de los derechos humanos, cuya ausencia podría “compeler” a que los afectados recurran a la “rebelión” contra la “tiranía y la opresión”. Esta asociación entre “Estado de derecho”, “protección” y “derechos fundamentales” fundados en la “dignidad y valor de

37 Puede leerse con mucho provecho el debate sobre el tema entre varios especialistas renombrados con Ferrajoli, en Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009. Igualmente, Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta, Madrid, 2006.

la persona humana”, va a marcar la orientación y los documentos fundamentales de las Naciones Unidas posteriores hasta fines de los años ochenta.

A su vez, el desplome del socialismo “real” y el desvelamiento de los mecanismos opresivos del modelo de “democracia popular” impulsaron el reconocimiento del valor universal de los derechos humanos, dando lugar a un giro conceptual en las orientaciones de las NN.UU. que asocia ahora “Estado de derecho”, “derechos fundamentales”, “garantías” y “democracia”, como puede leerse en la Declaración de Viena de 1993. Este giro es más nítido en la Declaración del Milenio del 2000, que además de reconocer la “intemporalidad y universalidad” de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, relaciona el respeto del “imperio de la ley” con el “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”; y los “derechos humanos” con la “democracia”, que a su vez implica el “fortalecimiento del imperio del derecho”. Por todo ello se entiende que en el presente la principal institución internacional del mundo hubiera convertido el “estado de derecho en un aspecto esencial de sus actividades”, obligándose a “promoverlo” nacional e internacionalmente en la mayor parte de sus estados miembros. Más recientemente y de manera más contundente, la Asamblea General proclamó que los “derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están vinculados entre sí, y que se “refuerzan mutuamente”³⁸, mientras que su Secretario General al asociar el “estado de derecho con la justicia”, sostenía que para las

38 Ver: *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, aprobada en su 67 sesión de septiembre de 2012.

Naciones Unidas el Estado de derecho se “refiere a un principio de gobierno...por el cual personas, instituciones y estado están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia”; “es compatible con los principios internacionales de derechos humanos...; garantiza la primacía de la ley, la igualdad ante la ley, la rendición de cuentas ante la ley, la equidad en la aplicación de la ley, la separación de poderes y la participación en las decisiones, la legalidad y no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal”³⁹; y finalmente que el Estado de derecho “nos une alrededor de valores comunes” y hace posible que en “nuestras sociedades el orden prevalezca sobre el caos”⁴⁰.

Con todo, quizá donde más se ha avanzado en la nueva matriz de la democracia como Estado de derecho es en los documentos fundamentales de la Unión Europea(UE), como la *Carta de Derechos Fundamentales del 2000* que en su preámbulo establece que la “democracia” y el “Estado de derecho” son los dos “principios” sobre los cuales descansa la UE ; y que la garantía los “valores comunes”, indivisibles y universales de la “dignidad humana” expresados como “derechos fundamentales”, está confiada a un tribunal “independiente e imparcial” recurrible por la persona que estimare que sus derechos han sido violados. A su vez, el Tratado de Lisboa del 2008 también explicita en el preámbulo, en dos de sus párrafos, el segundo y cuarto, la relación entre la democracia, las libertades fundamentales y el Estado

39 <http://www.un.org/es/ruleoflaw>.

40 Ver Ban Ki-Moon, *Remarks to High-Level Meeting of the General*, 24 de septiembre de 2012. Assembly on the Rule of Law.

de Derecho. Esta matriz se ha convertido desde 1993 en una de las tres condiciones que un país debe cumplir para ser admitido como nuevo miembro de la Unión⁴¹.

Es decir, en el tiempo se ha ido forjando una cierta idea de la democracia asociada con los derechos fundamentales y el Estado de derecho, e incorporada con cada más convicción en las cartas y convencionales internacionales, y en la teoría política y del derecho. Esta triple asociación ha tenido como pivote a los derechos fundamentales que han adquirido relevancia universal luego de las dos experiencias totalitarias más grandes del siglo XX, que hoy puede decirse que se vive la “el tiempo de los derechos”, como lo subrayaba en su momento Bobbio⁴². El reconocimiento internacional de los derechos humanos y la inclusión de los derechos fundamentales en las cartas constitutivas, es la gran conquista de fines del siglo XX.

Este ensamblamiento reconceptualizó a los tres componentes hasta unirlos en una misma matriz. De un lado, los “derechos fundamentales”⁴³ remiten a una cier-

41 Esta misma elevación de la democracia y el Estado de derecho a la cualidad de “principios” explica la incorporación del Estado de derecho en las constituciones de los países miembros posteriores a los años setenta, particularmente de los lo que emergieron de la disgregación del que fue llamado bloque soviético. Ver: Luc Heuschling, “Etat de droit. Etude de linguistique, de théorie et de dogmatique juridiques comparées”, en Hartmut Bauer & Christian Callics(ed), *Verfassungsprinzipien in Europa, Constitutional Principles in Europe, Principes Constitutionnels en Europe*. Societas Iuris Publici Europaei(Sipe). Ant. Sakkoulas, Berliner Wissenschafts-Verlag, Bruylant, 2008.

42 Ver Norberto Bobbio, *El Tiempo de los derechos*, Ed. Sistema, Madrid, 1991.

43 Puede leerse con mucha utilidad el debate sobre los derechos fundamentales, en Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, op. cit. Entre las muchas ideas de Ferrajoli acerca del tema puede rescatarse aquella que circunscribe los derechos fundamentales a la esfera de lo “indecidible”, o a “qué” no es “lícito decidir o no decidir”. O dicho de otro modo, la obligación y el límite. Ver pp. 34 y ss.

ta idea de la condición humana, cuyos miembros son considerados personas dotadas de una cualidad específica, que es la “dignidad humana”, que como tal es portadora de derechos esenciales, que son los marcadores del reconocimiento de esa dignidad⁴⁴. Estos derechos reclamados desde fuera de la esfera del Estado han dejado de ser sólo “negativos” de protección contra las intrusiones indebidas del poder político y ahora son también “positivos”, de exigencias y obligaciones de un Estado activo en la promoción de condiciones para la realización de los proyectos de vida de sus ciudadanos. Este cambio de valencia ha sintonizado con el encadenamiento sucesivo de los derechos humanos de distintas generaciones.

Del otro, la centralidad creciente de los derechos fundamentales ha renovado a su vez la reflexión sobre la democracia. Ya no es aceptable la idea de la democracia sin asociarla con los derechos fundamentales. Esta reconceptualización de la democracia se ha patentizado en la incorporación de la dimensión “sustancial”- el “qué” o el “contenido” de estos derechos- a su dimensión “formal-procedimental”, que tampoco es sólo “formal”, y es su primer sentido. La democracia es “formas” pero también sentido de “contenidos”. Es la democracia como ideal de comunidad de ciudadanos y

44 Los puntos cardinales e históricos de esta idea de la “dignidad humana”, puede ver en Robert Alexy, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Universidad Externado de Colombia, serie de teoría jurídica y filosofía del derecho, N°28, Argentina, 2003, pp 31 y ss . A su vez Dworkin ha traducido la “dignidad humana” en dos “principios” fundamentales: el “valor intrínseco de la vida humana”, y la “responsabilidad personal sobre la vida humana”, como “terreno común” para una democracia posible. Ver Ronald Dworkin, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2008.

forma de relacionamiento y de vida. Es la democracia como conjunto de valores que expresan las profundas aspiraciones humanas de convivencia pacífica y sin violencia; de tolerancia y respeto; de solidaridad y de fraternidad entre los seres humanos ; y de realización de las potencialidades de hombres y mujeres libres para construir un destino común de vida plena y desarrollo humano sostenible. Es la democracia de los principios de libertad y de autonomía en la concepción y realización de proyectos de vida y de desarrollo personal; de igualdad entre todos los seres humanos cualquiera que fuera su condición de origen; de equidad como correctivo de las desigualdades sociales; y de participación ciudadana en el destino colectivo. Es la democracia como un principio político, social, moral y cultural. En suma es la democracia asociada con y para los derechos fundamentales.

Pero también el Estado de derecho se ha reconceptualizado en esta asociación. Por mediación de los derechos fundamentales, la democracia se ha convertido en un “elemento inherente al Estado de derecho”⁴⁵, hasta el punto de haberse establecido entre ambos una “relación interna”⁴⁶, que ha dejado de ser contingente y es ahora necesaria.⁴⁷ El Estado de derecho deja de ser sólo principio de legalidad y se convierte en forma de organización y funcionamiento del Estado, que asume los

45 Como puede leerse en la *Charte de París*, de 1990, adoptada en el marco de la “Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe”. Ver igualmente, Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, op cit. pp. 610-11.

46 Ver Habermas, *L’integration républicaine*, Fayard, 1998, 276 y ss.

47 Ver Paolo Comanducci, *Democracia, derechos e interpretación jurídica. Ensayos de teoría analítica del derecho*. ARA Editores, Lima, 2010, pp.78 y ss. donde se expone sucintamente el “Modelo de Estado constitucional de derecho”.

derechos fundamentales como inviolables, garantiza su ejercicio y son el marco de su acción.

Este “modelo” estatal tiene sus propios principios constitutivos. Es el respeto irrestricto de la autonomía de la sociedad (que es la condición de la modernidad política y prerequisite sin el cual los derechos humanos pierden sentido); la independencia de poderes, cuyo diseño institucional y límites jurídicos aseguren el control constitucional de las acciones no conformes con los derechos fundamentales, y la reparación debida ; es un sistema judicial confiable con jueces y magistrados competentes y probos sometidos a un proceso de selección y de elección ajenos a los intereses políticos y corporativos; un ordenamiento jurídico nacional válido para todos, que reconozca la pluralidad jurídica compatible con los derechos fundamentales y el derecho moderno. Son igualmente exigencias del Estado de derecho, la transparencia efectiva en las instituciones y actos públicos, el derecho irrestricto del ciudadano a la información estatal, y la obligación de rendición de cuentas de los servidores públicos ante instancias formalmente establecidas. Es decir, el Estado de derecho necesita de una democracia que no sea sólo relación política y jurídica, sino igualmente relación social; actitudes, imperativos morales, formas de comportamiento y relacionamiento entre ciudadanos con derechos y deberes recíprocos. En un Estado de derecho, y en democracia, no todo está permitido, y todo tiene sus límites compatibles con los derechos fundamentales.

El Estado de derecho es la única forma conocida hasta ahora y apta para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, y que pone un límite efectivo

al poder, en consonancia con el “mandato de optimización⁴⁸” de las cartas internacionales y las constituciones nacionales sobre los derechos fundamentales y humanos. Sólo la democracia entendida de este modo hace posible que ese límite sea institucionalizado y efectivo. El Estado de derecho es el poder controlado por y sometido al derecho. Así el principio de legalidad, entendido sobre todo como principio de certidumbre, se convierte en principio de “legalidad democrática”.

Así conceptualizado, el Estado de derecho tiene una función primaria que es cohesionar a la sociedad, restableciendo o corrigiendo los equilibrios macro-sociales afectados por las fracturas sociales. El Estado de derecho es un Estado activo en su rol reparador de las discriminaciones históricas mediante políticas públicas basadas en el principio de equidad y en su rol protector, cada vez más relevante, de la sociedad contra la destrucción del eco-sistema, cuyo equilibrio es condición esencial para la vida y el desarrollo de la humanidad. Es el Estado de derecho, denominado también “social y democrático”⁴⁹, que como tal suena casi a un pleonasma, entendible porque emergió como una solución de compromiso entre la democracia liberalizada y el liberalismo democratizado, como diría Gauchet⁵⁰.

48 Según la expresión de R. Alexy. Ver Robert Alexy, en *Tres escritos sobre derechos fundamentales y teoría de los principios*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p.95.

49 En términos de Bobbio, cuatro son los mecanismos constitucionales más importantes del Estado de derecho, contra el ejercicio arbitrario del poder: 1. Control parlamentario al gobierno; 2. Constitucionalidad de las leyes; 3. Autonomía de gobiernos subnacionales; 4. Poder judicial independiente. Ver, Norberto Bobbio, *Democracia y liberalismo*, FCE, México, 1989, pp.19.20.

50 Ver: Marcel Gauchet, *La démocratie d'une crise à l'autre*. Ed. Cécile Defaut, 2007, p. 31.

Es decir, 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 inter-comprensión; 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 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.

Por todo ello, el Estado de derecho es mucho más que

el “principio de legalidad” o el “due process of law”⁵¹; 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”⁵², que al reconocer y

51 Esta percepción del Estado de derecho según los cánones del siglo XIX persiste aún en instituciones internacionales en América Latina que lo reivindicaban pero lo asocian débilmente con la democracia en razón de que también pesa fuertemente en ellas la idea de democracia pensada primeramente en términos de participación ciudadana. Por ejemplo, el estudio del BID, Fernando Carrillo (editor), *Democracia, el déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América latina y el Caribe*. Washington, DC.2001. En este documento el “déficit de institucionalización democrática” quiere decir la “erosión del Estado de derecho”, entendido como la “fragilidad” del “imperio de la voluntad de la ley”(p. 13 y 258). Es el Estado de derecho sólo como “principio de legalidad”. En otro documento más reciente, el PNUD en su informe sobre la democracia en América Latina-que contó con la participación de conocidos y prestigiosos especialistas no sólo del continente- a pesar de que reconoce que la democracia contiene una cierta “visión de la condición humana”, no parece inferir conclusiones a la altura de esta premisa, pues no considera necesario incluir entre las “condiciones” para calificar a un Estado de “democrático” la exigencia de que sea “ineludiblemente” Estado de derecho. Le basta decir que la democracia es “también” Estado de derecho, lo que no es lo mismo que decir que “es”. Por ello es que puede explicarse que en la propuesta de “nueva estatalidad” tampoco el Estado de derecho sea relevante, y sólo aparezca implicado en la idea de contar con un sistema legal “efectivo” (pp.55,56, 18y ss). Ver: PNUD, *La democracia en América Latina .Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, 2004.

52 Ver Peter Häberle, *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. Aunque para Häberle el Estado de derecho es un elemento integrante del Estado constitucional, junto a los otros como la democracia, los derechos fundamentales y la división de poderes, su idea de Estado Constitucional es equivalente del Estado de derecho tal como se ha incorporado en las Constituciones de Europa del este post muro de Berlín. Cfr. “El Estado Constitucional Europeo”, en *Cuestiones Constitucionales*, N°. 2, enero-junio 2000, Universidad Autónoma del Estado de México. Es la “democracia constitucional” que contiene una fuerte carga normativo-axiológica de fines deseables a diferencia del constitucionalismo liberal, más aséptico, por así decirlo. Ver Mauricio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Ed. Trotta, Madrid, 2001, p. 162 y ss. Igualmente ver “Constitutionalisme”, en (sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2003. Esta aproximación entre Estado de derecho y Estado Constitucional aunque difiere de la separación radical sustentada por Zagrebelsky para el que el Estado de derecho fundado en el “principio de legalidad del siglo

positivizar los derechos fundamentales, no sólo ha marcado los límites exigibles al poder sino lo que le es decidable en términos de fines y 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.

Todo ello ha cambiado los signos y las relaciones tradicionales entre los códigos del derecho y los códigos del poder. El derecho deja de ser derecho del poder para pasar a ser el poder del derecho que no sólo es freno contra el poder. De manera más profunda y en un cierto sentido puede decirse que el derecho del Estado de derecho es el derecho de los más débiles contra los más fuertes o poderosos⁵³, que, por ser tales, tienen ya una venta-

XIX ha sido reemplazado por el Estado Constitucional actual, sustentado en el “principio” supra legal de “Constitucionalidad”, sin embargo no sería arbitrario establecer una analogía entre su modelo de Estado Constitucionalidad con el modelo de Estado de derecho, tal como lo exponemos en el presente ensayo. La más que interesante argumentación del que fue expresidente del Tribunal Constitucional de Italia y jurista renombrado, puede también interpretarse como el proceso por el cual el Estado de derecho del siglo XIX se ha convertido en el Estado de derecho actual, y por tanto, ha adquirido un sentido distinto. Ver Gustavo Zagrebelsky, “Del Estado de derecho al Estado Constitucional”, en *Derecho dúctil, ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, Madrid, 2007.

53 Tal como lo subrayó en su momento Ferrajoli al decir que la “ley del más débil” es la alternativa a la “ley del más fuerte”. Esto que puede parecer ahora una evidencia, ha sido ignorado por el pensamiento “progresista”, deslumbrado por la idea de la “revolución”. Ver: Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trota, Madrid, 2006, p. 54. A su vez, Blackstone, y en 1758, no afirmaba otra cosa al sostener que las “leyes” protegen al “más débil” de la “opresión” de los “grandes”. Ver en W. Blackstone, *Commentaires sur Les Lois Anglaises*, T. I, Paris, 1822, p. 7. Esta afirmación de Blackstone expresaba muy bien el espíritu clásicamente “liberal” del “common law”.

ja para defender su propio poder. O dicho lo mismo de una manera más contundente: ya no es el poder que define su derecho sino el derecho que define el poder.

Todo esto quiere decir que ya no es muy pertinente pensar en el siglo XXI la democracia simplemente en los términos clásicos de “participación”, que por sí misma bastaría para calificar a la democracia. Los derechos fundamentales -que conceptualmente los griegos de la “polis” ignoraron- han desplazado los contenidos clásicos de la democracia, los ha reordenado, hasta encontrar en el principio de legalidad democrática del Estado derecho la garantía de su respeto. La importancia decisiva de esta reconceptualización salta a la vista de manera negativa allí donde existen gobiernos con inclinaciones despóticas de origen democrático pero que no gobiernan democráticamente, pues actúan contra la ley y fuera de la ley, violando las mismas leyes por ellos aprobadas en instancias legislativas que controlan, y con la protección de las altas instancias de control constitucional en sus manos.

Esto es, la “soberanía popular” -tan decisiva en la conceptualización tradicional de la democracia- también se ha reconceptualizado⁵⁴. Sigue siendo el voto popular, pero

54 En este sentido tiene razón Troper cuando afirma que las dificultades de conciliar la democracia con el Estado de derecho han hecho necesario la búsqueda de un “nuevo” concepto de democracia. Sin embargo Troper no hace uso de la mediación de los “derechos fundamentales” tal como lo planteamos. Para él la democracia como Estado de derecho es una “forme d’aristocratie”. Ver Michel Troper, *La démocratie comme État de droit*, Unesco Philosophie.Programmes.htm. Ferrajoli a su vez subraya la necesidad de “replantear” de manera “radical” la relación entre pueblo y democracia, acorde con la “redefinición” de la “soberanía popular” en el marco de la democracia constitucional. Ver Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso, Manuel Atienza, en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pp. 83 y ss.

el voto no es todo, ni mucho menos. La soberanía popular ya no es absoluta que todo lo puede, ya no es *potestas legibus soluta*, como se sigue pensado entre nosotros. Es la soberanía limitada por los derechos humanos. Es el “pueblo” en código pluralista, a su vez regulado por la ley. Pero por otra parte, la “soberanía popular” es el principio de legitimación por excelencia del nuevo Estado de derecho, y no de cualquier otro poder⁵⁵.

Un alcance de toda esta reconceptualización es que la democracia es más que sus connotaciones partidistas a las que fue confinada durante tanto tiempo. Es la “democracia” como “concepto”, en cuyos marcos, valores, principios, y reglas los ciudadanos y partidos con distintas “concepciones” de democracia, pueden resolver sus disputas por el poder sin acudir a la violencia⁵⁶. En este

55 Estas “reconceptualizaciones” son muy próximas a las de Ferrajoli, que también asocia democracia, derechos fundamentales y Estado de derecho. Ferrajoli de notable trayectoria política y académica, y uno de los especialistas considerados más influyentes en la teoría del derecho actual en América Latina, ha publicado un voluminoso tratado de cerca de tres mil páginas sobre teoría del derecho donde fundamenta su visión sobre la reconceptualización mencionada. Una suerte de introducción a “Principia juris. Teoría del derecho y de la democracia” puede leerse en Luigi Ferrajoli, José Juan Moreno, Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009. Sobre “Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías”, ver especialmente páginas 71-115, donde el autor italiano afirma la idea de que la soberanía popular, como *potestas legibus soluta*, está en contradicción con la democracia constitucional y con la misma democracia (p. 84). Una formulación extensa sobre el “garantismo” tan intrínsecamente connotado con el Estado de derecho, los derechos fundamentales y la democracia, puede leerse en otro texto monumental de Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Ed. Trotta, 1995. “V. Para una teoría general del garantismo”, pp. 851 y ss. En este texto Ferrajoli entiende el “garantismo” como la “construcción de las paredes maestras del Estado de derecho...y la tutela de las libertades.. frente al ejercicio arbitrario del poder”.

56 Esta diferencia fundamental entre concepto de democracia y distintas concepciones de democracia, nos recuerda aquella establecida por Rawls entre “concepción” de justicia que sería lo que tienen de “común” las distintas

sentido, la democracia es una cuestión “abierta” a diferentes interpretaciones de una misma idea compartida. Los que sostienen “concepciones” diferentes de democracia pueden poner en unos casos el acento en la idea de libertad(derecha); en otros, en cambio, en la idea o valor de justicia(izquierda), pero el núcleo compartido puede en el largo tiempo reestablecer un cierto equilibrio entre valores distintos por el mecanismo del relevo entre distintas opciones de gobierno. Todo esto supone que unos y otros se permeabilicen recíprocamente a los valores que antes los dividían irreductiblemente.

A mayor abundamiento, este marco conceptual y de acción es el más apropiado para superar las dicotomías históricas, ideológicas y políticas entre libertad y justicia social, entre “liberales” y “populistas”. La democracia es la libertad más justicia social e igualdad. La democracia nunca es un nuevo sistema de dominación de unos sobre otros, sino un sistema de derechos y garantías aún para los que no están de acuerdo con ella. Por ello es que la tarea institucional más importante del presente no es sólo construir el Estado, sino un Estado de derecho en sus términos actuales y no los del siglo XIX.

Este modelo de Estado de derecho nos servirá de parámetro comparativo con el modelo de Estado de la CPE actual.

concepciones de justicia”. Ver: John Rawls, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1985, pp.21-22. Por nuestra parte, años después, sin conocer el antecedente de Rawls, nos pareció de sentido común establecer esa misma diferenciación de niveles, entre los que llamamos “idea básica” de democracia, y “concepciones” distintas de democracia, añadiendo un tercer nivel de análisis referido a los distintos “arreglos institucionales” de la democracia. Ver: Jorge Lázarte, *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. Plural, La Paz, 2000, pp.21-24.

II. QUÉ DEBE MODIFICARSE EN LA CPE

De las “reivindicaciones” al proyecto de poder

Puede decirse que lo que se llama “modelo de Estado” en la CPE, fue el núcleo “ideológico” que condensó el conflicto político-ideológico central en la Asamblea Constituyente (2006-2007). Para sus adherentes y los que lo votaron- no siempre muy enterados de su contenido- en el referendo de enero del 2009, este modelo es la mayor y mejor prueba de que Bolivia se “refunda” en el “proceso de cambio” en curso. Ciertamente, en este “modelo de Estado” hay una idea distinta de Estado, “inédita” en el mundo, que a su vez implica una concepción de sociedad, que es su correlato. Debería estar claro, sin embargo, que no sería posible entender las dimensiones de este cambio tan drástico si no es en el contexto de una formidable crisis del país de los años noventa, probablemente la más aguda de toda su historia, que hizo saltar las grandes fracturas no resueltas desde la fundación de la República.

Frente a este modelo propuesto por la mayoría en la AC estuvo el alternativo de las minorías que fue presentado en la Comisión Visión de País⁵⁷, pero archivado por una mayoría oficialista absoluta que al desdoblarse hizo también de minoría, suplantando a la minoría real. Lo insólito es que la AC nunca hubiera debatido ambas visiones de Estado y sociedad⁵⁸.

57 Ver *Actas de las sesiones de la Comisión Visión de País*, República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Sucre, 2007. Folios, 001657-60.

58 Para todos los detalles de lo que aconteció en esta Comisión, puede verse en Jorge Lazarte R. “La Asamblea Constituyente de Bolivia. El pacto era necesario, ¿por qué no fue posible?”, publicado en Moira Zuazo-Cecilia Quiroga

Una “constitución es una totalidad coherente”, de “principios supremos” que constituyen su identidad “axiológica”, por la cual una constitución se diferencia de cualquier otra.⁵⁹ O en palabras de Alexy, una Constitución es un “orden fundamental”, que contiene principios que deben entenderse como “mandatos de optimización”⁶⁰. Es lo que en su momento llamó C. Schmitt “sustancia” de la Constitución⁶¹.

Este conjunto de valores y principios diferenciales se encuentran en lo que en la Constitución de Bolivia toma el nombre de “modelo de Estado”, sobre el cual se han construido todas las columnas de la constitución a las que sostiene. Por ello es que no deja de llamar la atención la ligereza con la cual se asume el “modelo” de Estado de la Constitución vigente en el país. Al respecto pueden diferenciarse varias “miradas” o interpretaciones sobre el modelo. En primer lugar la más extendida ha sido la de presentar el “modelo” como una expansión de la “participación” política y, por tanto, representaría una “profundización” de la democracia”⁶²,

(Coordinadores), *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*. FES, La Paz, 2011, pp. 381 y ss.

59 Ver Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, op. cit. p. 41.

60 Ver Robert Alexy, *Tres escritos sobre derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2003, p.54 y ss.

61 Ver Carl Schmitt, *Théorie de la constitution*, PUF, Paris, 1993, pp. 154 y ss.

62 Este fue el argumento, para llamarlo de este modo, de buena parte de los analistas nacionales, para los cuales fue un desarrollo de la “participación popular” o de ampliación de la democracia. Una evaluación arquetípica de esta sobrevaloración “participacionista”(“avances notables”); confusiones conceptuales (entre “plurinacional” y “pluricultural”), junto a ceguera de riesgos totalizantes (valoración positiva de “incorporación” organizaciones sociales al “aparato del Estado”) puede verse en “ Bolivia: Democracia en construcción”, de Santiago Anria, Maxwell Cameron, Agustín Goenaga, Carlos Toranzo y Moira Zuazo, en Maxwell A. Cameron, Juan Pablo Luna (editores), *democracia en la región andina*, IDEA, IEP, plural, La Paz, 2011. En otro texto,

como si la idea de “participación” incluyera ser parte de la estructura del Estado, como veremos luego. En segundo lugar, que su valor es simbólico y aún retórico, que compensaría exclusiones seculares, en forma de “reconocimiento” a la mayoría compuesta por “naciones, pueblos indígenas y originarios”⁶³, olvidando que lo que tiene rango constitucional no es meramente simbólico, pues en este caso pierde su fuerza vinculante. En tercer lugar están los que simplemente creen que “multicultural y plurinacional” son sinónimos⁶⁴, un error que

otro analista boliviano sostenía sin ambages que la “ampliación de la democracia (en Bolivia) es “buen síntoma” del estado de sus “instituciones”. Ver Anja Dargatz y Moira Zuazo (editoras), *Democracias en transformación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estado andinos?*, FES-ILDIS, La Paz, 2012, p. 78.

A su vez la cooperación internacional financió analistas nacionales y extranjeros para apoyar la visión participativa. Entre otros puede verse PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*, La Paz, 2007, pp. 451 y ss. PNUD-IDEA, *Encuestas para el desarrollo humano. El estado de opinión: los boliviano, la Constitución y la Constituyente*, La Paz, 2007, pp. 202 y ss. Un documento más reciente del PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio*, sigue creyendo que lo que pasa en el campo político es una “participación” de los “excluidos”, especialmente “indígenas” en el “poder político”, pp. 22 y ss.

- 63 Entre los más importantes se encuentran ciertamente uno de los pioneros y más prolíficos en las investigaciones antropológicas sobre los “pueblos indígenas”, y muy cercano al proyecto del gobierno, Xavier Albó, para quien además lo “indígena” es eje “transversal” de toda la “Constitución”. Ver su artículo “Lo indígena originario campesino en la nueva constitución”, en *Miradas. Nuevo texto constitucional*, UMSA, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, IDEA, La Paz, 2010, pp. 716-17. María Teresa Zegada es una o uno de los que entienden que se trata de una cuestión “simbólica”. Ver “Crítica y análisis de la estructura y organización funcional del Estado”, en *Miradas*, op. cit. p. 140.
- 64 Esta confusión fue muy común en la Constituyente y lo es aún, y también entre reputados analistas internacionales. Entre los nacionales últimos está Carlos Romero, exconstituyente y que tuvo tanto que ver desde el CEJIS con los pueblos originarios del oriente, Ver “Los ejes de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia”, en *Miradas*, op. cit. p. 22. En una versión anterior parecida Romero incurre en el mismo error. Ver “El proceso constituyente boliviano”, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (Coord.) *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, UNAM-IDEA-Agencia Española de Cooperación internacional-Instituto Iberoamericano de Derecho constitucional, México, 2009, p.905.

es muy común pues mezcla “cultura” y “nación”. En cuarto lugar, la interpretación “etnonacionalista y comunitaria”;⁶⁵ que detecta virtualidades secesionistas en la categoría de “autodeterminación” de los “pueblos”. En quinto lugar estarían los que simplemente no entienden de qué se trata, como fue el caso en la Constituyente.⁶⁶ Finalmente están los que desde el poder explican que lo que se buscaba era una nueva “hegemonía”⁶⁷, es decir, un poder construido sobre los “derechos indígenas”. Sin lugar a dudas hemos esquematizado estas interpretaciones porque en los hechos suelen presentarse amalgamadas, aunque en el común de la gente parece primar la percepción de que se trata de “reconocimiento”. Decimos interpretaciones, lo que no quiere decir que todas sean de igual valor, ni que la realidad consista meramente en una interpretación, como se suele creer entre los “desconstruccionistas”, que se ponen en contradicción consigo mismos con sus

65 Como puede leerse en la parte dedicada a “tres experiencias nacionales alternativas a debate”, que se refiera a Bolivia, Ecuador y Venezuela”, donde además se lee que puede estarse “limitando” la Libertad” a cambio de la “justicia” no sólo “social sino cultural”. Está claro que lo citado se refiere ante todo a Bolivia más que a Ecuador. Ver Raúl Avila, J.Jesús Orozco H, y Daniel Zovatto, “Entre la libertad, la justicia y la eficacia en el gobierno; avances y dilemas del Estado constitucional democrático latinoamericano”, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (Coord.) *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, op. cit. p.1019.

66 Como declaró uno de los miembros de la Comisión Visión de País cuya tarea era justamente definir y definió el “modelo” de Estado- “muchos de los constituyentes ni entendemos qué es el Estado plurinacional”. Ver las “Actas de las sesiones de la Comisión Visión de País”, República de Bolivia, Asamblea Constituyente. El folio es el número 001743; corresponde a la sesión del 26 de abril de 2007.

67 Ver Alvaro García L. “Del Estado aparente al Estado integral”, en *Miradas*, op. cit. p.16. Esta fórmula de la “nueva hegemonía”, que estuvo muy al uso irreflexivo entre los analistas en la Bolivia preconstituyente, nutrió ideológicamente al nuevo poder en Bolivia, cuya construcción acompañó la elaboración y aprobación de la nueva Constitución.

vastas publicaciones. La interpretación tiene su límite, como afirma Eco, y hay interpretaciones que son simplemente “inaceptables”⁶⁸, por no ser pertinentes.

Quizá para no dar más curso a interpretaciones que a veces son muy libres o militantes, o mistificadas, lo más recomendable sea recurrir a la fuente misma de donde emergió la fórmula política o modelo de Estado, tal como fue incorporada en la constitución, el sentido y significación que le otorgaron. Para ello contamos con un valioso documento redactado en forma de “memoria” por los que desde dentro fueron actores del “proceso de construcción” del “modelo plurinacional”.⁶⁹ En la introducción se advierte que ha sido redactado por un “sinnúmero” de “interpretes”, y que su objetivo es “dar cuenta” del “proceso” y de cómo se fueron construyendo las “ideas-fuerza” de la constitución y adónde apuntaban.⁷⁰

El “Pacto de unidad” constituido el 2004 por cinco organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores⁷¹, a las que se sumaron muchas otras durante el periodo constituyente, fue la columna de las moviliza-

68 Ver Umberto Eco. *Los límites de la interpretación*, Lumen, Barcelona, 1992, p. 19. Desde otro horizonte, pero en un campo vecino al nuestro, Dworkin advertía que una cosa es “interpretar” y otra es “alterar” un texto. Ver, Ronald Dworkin, “El derecho como interpretación”, en VV.AA., *Hermenéutica*, Arco/libros, Madrid, 1997, p. 211. A su vez Gadamer, que es ya un clásico en la teoría hermeneútica, nos advertía que hay un “margen” para la interpretación, y que en ello hay que evitar los “abusos” que dificultan la “comprensión” correcta y “razonable”. Ver Hans-Georg Gadamer, *Verdad y Método II*, Editora Nacional Madrid, 2002, p.392. Todas estas menciones, y otras más que pueden hacerse, tienden a poner en guardia a la multiplicidad de “interpretaciones” libres que se han hecho de lo “plurinacional” en la Constitución como si se tratara de un tema de la ensayística y altamente “simbólico” como puede serlo “interpretar” una obra literaria.

69 Ver *Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de una experiencia*, La Paz, 2010.

70 *Ibíd.* p. 16.

71 *Ibíd.* Ver fichas informativas en Anexo 5.

ciones en todo el país durante esos años de confrontación nacional, y además el escenario donde cristalizaron los cimientos ideológicos de la propuesta constitucional. En la Presentación de la memoria puede leerse que la premisa de la que partieron fue pasar de las meras “reivindicaciones” a la agenda “política”, un verdadero salto “cualitativo”, como es calificado, y que consistió en encontrar los “elementos”, o las “ideas-fuerza”, para cambiar las “estructuras” del Estado⁷². Esto quiere decir que no era lo mismo articular demandas en forma de “derechos” de los pueblos indígenas y originarios, que formular una propuesta de Estado “plurinacional”, que consistía en elaborar todo un proyecto de poder para todo el país y que “muy bien recoge” la constitución, como se puede leer en la misma presentación. Esta diferencia entre “reivindicaciones” y “visiones de país”⁷³ que para los del Pacto de Unidad estuvo claro desde un principio, se hizo brumoso o voluntariamente irreconocible para muchos analistas que pecaron de estrabismo.

Ya instalados en lo narrativo de la memoria, llama la atención, en primer lugar, que en todo el proceso que va desde mayo de 2006 hasta mayor del año siguiente -cuando se redacta el última versión- se constata las diferencias internas de concepción sobre temas centrales⁷⁴ entre las distintas organizaciones componentes, entre estas y otras consideradas “externas”, y entre todas con el gobierno central⁷⁵. En segundo lugar, la participación

72 *Ibíd.* La presentación está firmada por el “Pacto de Unidad”.

73 Ver por ej. la presentación del documento de Constitución de mayo del 2007.

74 Para poner en orden a la dispersión se dice que Evo Morales y otros del gobierno visitaban “permanentemente” Sucre para “marcar línea”, *ibíd.* p. 85.

75 Sobre las relaciones entre el Pacto con el MAS-gobierno, ver *ibíd.* pp. 83 y ss.

en las comisiones técnicas y en las sucesivas reuniones de compatibilización de “asesores” de las organizaciones sociales⁷⁶ y “técnicos” que pertenecían a instituciones de apoyo, que además eran financiadoras. Estas comisiones técnicas elaboraron además las propuestas presentadas en los Foros territoriales⁷⁷, y en las comisiones de la Constituyente, lo que quiere decir que la afirmación tan repetida de que esas propuestas surgían de “abajo” fue en realidad una ficción, y que más bien eran elaboradas desde “arriba”⁷⁸ para los de “abajo” (quizá era inevitable que así fuera dada la complejidad de muchos temas que había que abordar). En tercer lugar, que el gobierno a su vez tenía su propia visión, o mejor no la tenía muy procesada, a diferencia de la que el Pacto fue elaborando desde antes de la instalación de la Constituyente, y cuyos documentos fueron la base del proyecto de Constitución aprobado en grande y detalle en Sucre y Oruro, y no los textos presentados por el MAS durante la campaña ni el proyecto del ejecutivo presentado directamente a la

76 *Ibíd.*p.44.

77 En casi todos los foros territoriales se “presentó la propuesta del Pacto de Unidad pero no bajo ese nombre” ni en su totalidad, ver p. 87. Está claro que no todas las propuestas en los Foros provenían del Pacto, sino sólo de aquellas que eran portavoces del Pacto y de sus equipos técnicos. Una buena parte eran de sectores no siempre con estructura nacional, o vecinales o no pertenecientes al Pacto, y que tenían el carácter de ser muy reivindicativas, más propias de demandas cotidianas y “particularistas”, que de principios constitucionales (p. 96). Se las recogía porque era una manera de legitimar la nueva Constitución que se preparaba en otros ámbitos, pero antes de convertirse en informes de comisión pasaba por la criba de los “secretarios técnicos” que las organizaciones del Pacto habían incorporado en las comisiones de la Constituyente. Ver *ídem*, p. 84, nota 52.

78 Por una parte el Pacto en las comisiones “daba mandatos a ser cumplidos”, “vigilando”, por un “grupo” de 20-25 representantes de organizaciones con el fin de que sus propuesta se incorpore en los “informes”; a su vez “por contrapartida” las comisiones recibían “mandatos” del gobierno. Ver *ídem*. p. 84, 85, 86, y nota 56.

Constituyente. El gobierno, sin embargo, fue recuperando la iniciativa con la designación del “grupo de los 12” en el que los asesores y técnicos del “Ejecutivo” -que coparon el 50% del total-⁷⁹ reforzados con “asesores españoles” que “trajo” el MAS para el asesoramiento “en la Asamblea Constituyente”⁸⁰, fueron asumiendo un rol cada vez más decisivo⁸¹ en la fundamentación y argumentación técnica y jurídica.

En la fase final del proceso el gobierno asumió el control total sobre el proyecto de Constitución cuando reemplazó a la Constituyente con el Congreso Nacional y en pacto con Podemos en octubre del 2007, más de 100 de artículos fueron modificados. El injerto “liberal” aunque “achicó” algunos temas, preservó, sin embargo, el “espíritu” del proyecto constitucional original⁸².

En todo ese recorrido lleno de vicisitudes, que se mencionan en la “memoria”, desde la “primera fase (mayo-agosto del 2006) cuando está lista la primera redacción de propuesta, los dos ejes constitutivos fueron siempre el “modelo de Estado” y el “territorial”⁸³, a

79 *Ibíd.* p. 60.

80 *Ibíd.*, p. 84, nota 53. Los asesores españoles fueron principalmente Rubén Martínez y Roberto Viciano, profesores de derecho constitucional de la Universidad de Valencia que dirigieron y actuaron en América latina desde el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS). También asesoraron al gobierno venezolano y al expresidente Chávez y luego al Presidente Correa, durante la Constituyente ecuatoriana del 2008. Sus experiencias fueron luego academizadas en vastas publicaciones.

A ellos deben sumarse especialistas e intelectuales como Boaventura de Sousa Santos, Bartolomé Clavero, Héctor Díaz-Polanco y Raquel Irigoyen. Varios de ellos estuvieron presentes en la constituyente boliviana, como conferencistas, con recursos de la cooperación internacional.

81 *Ibíd.* p. en la memoria se dice que en “realidad el equipo de los 12 fue la estrategia seguida por el Ejecutivo y el MAS” para tomar el “control” del proceso del Pacto de Unidad. Ver. p. 61.

82 *Ibíd.* p. 94.

83 *Ibíd.* p. 45.

los que adicionaban los demás “ejes” temáticos “específicos”. Se comprende que haya sido así, y en ese orden, pues la “fórmula política” replanteaba la cuestión territorial o “reterritorialización”⁸⁴.

Pero lo que había que entender por Estado “plurinacional” fue objeto de debate y aprobado por la comisión técnica el 24 de mayo en forma de “síntesis”, y que se incluyó en la primera versión de la propuesta con el nombre de ¿Qué entendemos por Estado Plurinacional?⁸⁵. Esta “síntesis” se convirtió en la matriz ideológica de los constituyentes de la mayoría.

Según la “síntesis” el Estado “plurinacional” es el un Estado “fundamentado” en “las naciones y pueblos indígenas” a los cuales se reconoce el “derecho” de “reconstituir” sus territorios. Eso quiere decir en primer lugar, que el fundamento social del Estado debía ser cambiado: “No somos un estado nación” sino un Estado con diversas “naciones”. En segundo lugar, que la estructura del Estado debía corresponder a ese nuevo fundamento. Y en tercer lugar, y como consecuencia, estaba en cuestión una nueva “división política y administrativa (o como se dice en otro documento de mayo, “nuevo ordenamiento territorial”⁸⁶). En “consonancia” con el nuevo “Estado Plurinacional”. Es decir, lo “plurinacional” debe ser toda la organización del Estado, basado en “sistemas de gobierno en todas las temáticas y ámbitos”.⁸⁷

La Declaración de los 12 puntos de junio, y al nueva Declaración de 13 puntos de “consenso” de agosto de

84 Para una muestra, ver la Declaración de agosto del 2006, *ibid.* p.49.

85 *Ibid.*, p. 70.

86 Ver *ibid.* p. 69.

87 Ver texto en *ibid.* p. 70.

2006, refuerzan la “síntesis” y amplían lo “plurinacional” a otros campos de la estructura y funciones del Estado, desde el sistema de representación, el pluralismo jurídico, los valores morales, la educación, recursos naturales.⁸⁸ En la declaración de agosto se enfatiza la “democracia participativa” del Estado “plurinacional” como la “participación de los pueblos y naciones indígenas originarias en todos los niveles de la estructura y gobierno de nuestro país”⁸⁹. En la segunda fase, desde agosto del 2006 hasta enero del 2007, se proclamaba que el Modelo de Estado, las autonomías indígenas y los recursos naturales eran “irrenunciables”.⁹⁰

Por tanto, el objetivo declarado de la propuesta fue la transformación “radical” del Estado, y no meramente su “reforma”⁹¹, y “refundar” el país para una “nueva” historia, como puede leerse en distintos documentos⁹². Era pues una propuesta no sólo estatal sino societal, y en la medida en que expresaba a la mayoría del país⁹³, la visión de la “derecha” minoritaria no debía ser “incluida”⁹⁴. La propuesta luego fue asumida por el MAS en mayo del 2007⁹⁵ y se constituyó en el documento base para la elaboración del texto constitucional⁹⁶.

88 *Ibíd.*, p. 46 y 49.

89 *Ibíd.*, p. 49.

90 *Ibíd.*, p. 51. Toda la parte 4 de la memoria alude a las implicaciones de la fórmula de Estado “plurinacional” en términos de “territorio”, sistema de justicia, representación política”, sistema educativo, recursos naturales y sistema de derechos. Ver pp. 67-79.

91 *Ibíd.* pp.93-94.

92 Ver por ej. la Declaración de 13 puntos de agosto

93 *Ibíd.* p. 69.

94 *Ibíd.* P. 58.

95 *Ibíd.* p. 65

96 *Ibíd.* p.61 y 66.

A la luz de estas consideraciones muchas de las interpretaciones aparecen como poco pertinentes, estrechas, ciegas o simplemente interesadas, como varios de los “comentarios” publicados sobre el proyecto de Oruro, que ahora seguramente se prefiere olvidar⁹⁷.

¿Estado es lo mismo que sociedad?- Lo que acabamos de esquematizar nos servirá como fuente de primera mano para examinar los contenidos principistas del título I, “Bases Fundamentales del Estado”, cuyo capítulo primero se denomina precisamente “modelo de Estado”, y evaluarlos con los criterios de la democracia y Estado de derecho arriba expuestos. Una primera observación no esencial pero sintomática, es que la designación misma de “modelo de Estado” no es muy común en derecho constitucional, que prefiere “forma de Estado”, configurada por una combinación entre gobierno, población y territorio⁹⁸. Esta expresión es más propia de ensayos políticos que, en el caso boliviano, quiso significar la base y dirección el cambio.

El artículo 1 de la CPE resume del siguiente modo el contenido del “modelo de Estado” con sus doce atributos: *“Bolivia se constituye es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el plu-*

97 Tal es el caso de un comentario que afirma que el artículo 1 del proyecto constitucional se “emarca en la tradición constitucional boliviana”. Ver María Teresa Zegada, “Una respuesta a la exclusión social de difícil aplicación”, en *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, IDEA, La Paz, 2008, p. 8. En idéntico sentido, Carlos Romero subrayó que ese artículo tiene un sentido “liberal” de poder, p. 26.

98 Ver Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, op. cit. pp.113 y ss; y pp.153 y ss.

ralismos político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

El eje ordenador de este largo listado de atributos es la fórmula política de “Estado plurinacional”. El primer problema es saber lo que en el texto constitucional quiere decir “Estado”. A nuestro juicio, hay dos acepciones distintas y hasta contrapuestas de Estado, que es muy revelador y relevante por sus consecuencias. De acuerdo a la primera, “Estado” puede significar Estado-país, o Estado-sociedad, o que “Bolivia es un Estado” (Art. 1). Según esta acepción, el Estado tiene como función “constituir” una sociedad (Art. 9.1), que es tanto como que debe producir su sociedad, que sea su emanación. Es el Estado “todo”, que produce su sociedad. De acuerdo a ello, la “sociedad civil” sería “parte” del Estado⁹⁹, mientras que, como afirma Habermas, el proceso de la modernidad supuso la “separación entre el Estado y la sociedad civil”,¹⁰⁰ que es una condición *sine qua non* de la democracia moderna.

Según la segunda acepción, “Estado” es Estado-institución, distinto de sociedad, y que se define a sí mismo como “plurinacional” porque “reflejaría” la composición “plurinacional” de la sociedad. El art. 30.1 confirma esta acepción al referirse a los pueblos indígenas de

99 Como afirmó con mucha ligereza Alvaro García L., por ej. el mes de junio del 2012, que la “sociedad civil” es parte “también” del Estado. Aquí se revela una vez más una cierta concepción del poder “total”.

100 Ver Jürgen Habermas, *L' integration républicaine*, Fayard, 1998, pp. 99 y ss. Dos especialistas muy reputados en estudios sobre el tema tiene una percepción coincidente. Según Cohen y Arato la “sociedad civil” es una “estructura” del “mundo moderno”, estabilizado por los “derechos fundamentales”, y presupone una “estructura diferenciada” del Estado y la economía”. Ver Jean L. Cohen, Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2002, pp. 493 y 456.

los cuales dice que su existencia es “anterior” al Estado “colonial”, y por tanto, existen fuera de él. Es el Estado “parte” de la sociedad, que lo produce. El art. 84 también parece diferenciar ambos componentes cuando se dice que “el Estado y la sociedad” tienen “el deber...etc”.

El problema es que en el “modelo de Estado” las dos acepciones están confundidas, y en la confusión la segunda acepción fue subsumida en la primera, como puede constatarse en el Art. 30. II, 5 según el cual las “instituciones” propias de los pueblos originarios son “parte de la estructura general del Estado”. Es la estatización de los “pueblos indígenas”. El Estado “plurinacional” se convierte en Estado “corporativo”, que borra toda diferencia entre lo “político y lo social”.

Como se sabe, esta diferencia-separación fue parte esencial de un largo proceso de diferenciación estructural y funcional¹⁰¹ de donde emergió la sociedad moder-

101 Este proceso de “diferenciación” funcional y estructural es, por un lado, uno de los supuestos históricos-sociológicos que han hecho posible el mundo moderno; y, por el otro, una categoría de pensamiento que riñe tanto con la herencia premoderna del país, tanto colonial como no colonial, muy anclada en las representaciones colectivas y visiones políticas de todos los signos en Bolivia y en América Latina para las cuales resulta casi incomprensible la necesidad de diferenciar esferas sociales y no confundir lo público con lo privado; lo social con lo político, lo económico, lo religioso, y dentro de lo político su dominios internos (ejecutivo y judicial, etc). Una de las consecuencias de este razonamiento tan arraigado es la imposibilidad de pensar separadamente el poder y el Estado, y por tanto, la enorme dificultad de construir un Estado moderno superando el lastre del patrimonialismo, que subsume lo público en lo privado. La bibliografía sobre el tema es abundante, por lo menos desde Tonnies, *Comunidad y sociedad*, pero no debidamente meditada. De todos modos no estará demás mencionar la obra ya clásica de Joseph R. Strayer sobre *Les origines médiévales de L'État moderne*, Payot, Paris, 1979, que es un fresco sobre el proceso inicial diferenciado y cada vez más complejizado de formación del Estado. En el mismo sentido puede leerse Georges Duby(*Le moyen Age.987-1460*, Hachette, Pluriel, 1987) , sobre todo la tercera parte donde se expone los gérmenes del Estado y de la nación. A su vez Norbert Elias ha tratado el tema de manera más global en

na, distinta de la sociedad tradicional “indiferenciada”, con funciones y roles mezclados. La sociedad moderna en su proceso de complejización ha diferenciado varios niveles, ámbitos o sistemas como el económico, el social, el religioso, el político, el jurídico, etc.¹⁰². La confusión funcional existente en la Constitución es el tributo a la cultura premoderna reinante en el país¹⁰³, que riñe, repetimos, no sólo con un supuesto de la sociedad moderna, sino también del Estado moderno, que se construyó en ese proceso de diferenciación funcional desde el siglo XII¹⁰⁴. Este supuesto es la condición de existencia del Estado de derecho, cuyo sentido esencial descansa en la idea de que los derechos fundamentales existen fuera del Estado, y no pocas veces

sus distintas publicaciones igualmente clásicas, una de ellas en su ensayo sobre conformación de la sociedad moderna basada en la diferenciación progresiva de las funciones sociales. Ver *La société des individus*, Fayard, Paris, 2006. Bertrand Badie a su vez ha abundado sobre el fundamento cultural del Estado en *Culture et politique*, Económica, Paris, 1986. Toda la sociología del Estado de Weber y las críticas de los fundadores del marxismo, se asientan sobre este supuesto de diferenciación.

102 Este principio de diferenciación funcional y estructural ha sido compartida es transversal a distintas corrientes sociológicas, aunque hubiera sido subrayada particularmente por toda la tradición parsoniana- luhmanniana. La famosa definición weberiana sobre el del Estado moderno, como “monopolio de la violencia legítima” no tiene sentido si se ignora ese proceso de diferenciación, que ha conducido a ese “monopolio”.

103 La gravitación de las pautas culturales premodernas es tan fuerte e intangible que penetra insidiosamente en analistas e intelectuales presuntamente menos atados a presupuestos. Para el caso puede mencionarse un texto colectivo, entre muchos, cuyos autores consideran un avance “notable” de la democracia “horizontal” de Bolivia que las organizaciones sociales hubieran sido “incorporados al aparato del Estado”. Ver “Bolivia: democracia en construcción”, en Maxwell A. Cameron, Juan Pablo Luna editores), *Democracia en la región andina*, IDEA, IEP, Plural, La Paz, 2001, pp. 261-63-64.

104 Entre la vasta literatura especializada puede verse el estudio de Sylvain Soleil, *Introduction historique aux institutions. IV-XVIII siècles*. Flammarion, Paris, 2002; igualmente Bernard Guenée, *L'occident aux XIV et XV siècles. Les États*. PUF, Paris, 1081.

contra él, y cuya sede es una sociedad es autónoma¹⁰⁵ que reivindica sus derechos frente al Estado¹⁰⁶.

Con todo, es enormemente significativo puntualizar que en la fase inicial del proceso de elaboración del “modelo de Estado”, la mayoría de las propuestas en el *Pacto de Unidad* compartió el criterio que el carácter “plurinacional” debía ser una caracterización de Bolivia, y no del Estado, y que sólo la CSUTCB propuso que lo “plurinacional” debía ser la condición del Estado¹⁰⁷. Esta primigenia y lúcida diferenciación intuitiva fue eclipsada en el debate, y desapareció completamente de todos los documentos posteriores. La memoria no entra en los detalles sobre la forma en que lo que fue la propuesta de una organización terminó imponiéndose sobre todas las otras. Quizá los operadores ideológicos -que sacaron partida para sus propios fines de las tensiones políticas en el país- tuvieron mucho que ver en el desplazamiento, que hizo cambiar radicalmente los parámetros claves del modelo estatal. De todos modos, este salto de “Bolivia”

105 Un especialista ha subrayado en su estudio comparado entre el mundo occidental y los “países del sur”, que estos últimos tienen un déficit de “diferenciación” entre lo “privado” y lo “público”; y que en razón de que en las sociedades no modernas las relaciones “comunitarias” son preferidas a las “relaciones asociativas”, lo que se llama “sociedades civiles son simplemente “inencontrables”. Cfr. Bertrand Badie, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris, 1992, pp. 166 y ss.

106 Matteucci ha remarcado, como mucho otros, hasta qué punto los derechos fundamentales en el constitucionalismo modernos han estado vinculados al “jusracionalismo”, por tanto, anteriores al Estado. Ver Nicola Matteucci, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 23 ss. Ferrajoli a su vez al considerar que los “derechos fundamentales” son derechos “primarios” conciernen a todos los seres humanos, y en este sentido son independientes del Estado al que limitan sobre lo que puede o no decidir. Ver Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 19 y ss.

107 Ver *El Pacto de unidad y el proceso de Construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*, op. cit. p.67.

o de “sociedad” a “Estado” no tiene nada que ver el Convenio 169 de la OIT (1989), en el que las organizaciones del Pacto suelen apoyarse para legitimar en derecho e internacionalmente sus pretensiones¹⁰⁸. En el Convenio la cuestión central es el reconocimiento de “derechos “sociales, económicos y culturales” de los pueblos indígenas, y de “plena efectividad” y “respeto” de sus “costumbres, tradiciones e instituciones”, pero de ninguna manera de reconocimiento de un “derecho” a ser “poder”, que es el vector más importante del proyecto “indigenista. Para el Pacto de Unidad, el Estado Plurinacional “basado” en las “autonomías indígenas” es el “camino” hacia su “autodeterminación” como “naciones”¹⁰⁹. Y el derecho a la autodeterminación es el derecho a constituirse en Estado, según una jurisprudencia internacional¹¹⁰. Este fue el potencial centrífugo-territorial contenido en el tránsito de “pueblos indígenas” a Estado “plurinacional” en la formulación del Pacto de Unidad. La confusión entre Estado y sociedad¹¹¹ es un

108 En el Pacto de Unidad de esos días uno de los argumentos más recurridos fue justamente este convenio. *Ibíd.* ver por ej. p. 69

109 Ver *El Pacto de Unidad*, op.cit. p. 145.

110 Como se puede leer en la resolución 1514 de 14 de diciembre de 1960, en la que las NN.UU. interpretaron el “derecho a la autodeterminación de los pueblos” como el “derecho” a la “independencia”. En la misma dirección, S. James Anaya, relator actual de NNUU para los pueblos indígenas, admite la existencia “generalizada” a interpretar en clave de “estatalidad”, la “autodeterminación” como un “derecho” a formar estados “independientes”. Ver S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Ed. Trotta, Madrid, 2005, p.31.

111 Aunque Sousa Santos no sea una excepción en mezclar ambas realidades, sin embargo adquiere una particularmente resonancia porque conoce la constitución boliviana y declara “no entender” por qué se ha hecho un “drama” por la fórmula de Estado “plurinacional”, ya que, según él, “países” como “Canadá, Suiza, Bélgica y España” se “reconocerían” como “plurinacionales”. El profesor de Coimbra “no entiende” porque confunde Estado con sociedad. Ninguno de estos países tienen constituciones que definan a su Estado

obstáculo en proceso de construcción de una sociedad civil autónoma como asiento *sine qua non* de los derechos fundamentales.

¿Lo “plurinacional” es democrático e incluyente? El otro problema de vastas dimensiones es la denominación misma de “plurinacional”. De un lado, se apeló a una cierta idea de “democracia” de “acción directa” en nombre de la cual se justificó dicha denominación. Esta idea estuvo relacionada principalmente con la tipificación política de las movilizaciones “populares” que tuvieron lugar en la primera mitad de los años 2000, como “autodeterminación de las masas”, presentadas como portadoras en acción de una “nueva democracia”, sobre la cual debía anclarse la nueva configuración institucional, que reemplace a las anteriores, desacreditadas y “excluyentes”.

Esta idea de democracia fue además reforzada con la creencia de que además eran acciones atribuibles a las “mayorías” del país, sobre todo de los “pueblos indígenas y originarios”, que según el censo del 2001, eran el 62% de la población del país. No era aceptable, se alegaba, que esa mayoría fuese gobernada por la minoría, descalificada además de “colonizadora”. Esta mayoría

como “plurinacional”. Canadá, Bélgica y Suiza son constitucionalmente Estados Federales. Otra cosa es que sus “sociedades” puedan ser “plurinacionales”. España es constitucionalmente “autonómica” y es enteramente falso que se hubiera reconocido como “plurinacional”. Ver Boaventura de Sousa Santos, *Estados plurinacionales y Constituyente*. Agencia Latinoamericana de información, Quito, 05/08/2008. <http://alainet.org/active/23957>. A propósito puede consultarse útilmente en Miguel Angel Aparicio(Director), *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política. (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Cedecs. Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999.

“real” debía constituirse en la base sociológica y orgánica del “nuevo” Estado.

En este sentido, la Asamblea Constituyente fue entendida como la cristalización de esa “nueva correlación de fuerzas”, habilitada y legitimada para aprobar un nuevo “modelo de Estado” en reemplazo del “neoliberal”, “excluyente” y “discriminator” de la Constitución del 2004.

Ciertamente, este argumento “democrático” es inconsistente y no es compatible con el Estado de derecho. De un lado, pensar una Constitución en términos de mayorías y minorías es no entender el objeto mismo de una Constitución democrática, que es definir un orden político para un país y desde el país, y no desde una parcialidad política aunque esta fuera mayoritaria. Esta es una condición primaria de su aptitud de cohesión entre diversos, y de su longevidad.

De otra parte, el argumento de que lo “plurinacional” representa a la “mayoría” fue desplomado por los datos del censo del 2012 y ha hecho más flagrante su inconsistencia con la democracia. Según estos datos las “naciones y pueblos indígenas” han dejado de ser la mayoría en el país. La auto identificación indígena ha descendido bruscamente del 62% al 41%, mientras que los que no se auto identifican con ninguno de los “pueblos indígenas” que figuran en la Constitución, ahora son el 59%, y que los aymaras y quechas juntos no llegan al 36%, cuando antes eran del 55%. La mayoría de ayer es ahora minoría, y la minoría, mayoría. Esto quiere decir, que con ello se habría venido abajo todo el cimiento sociológico del Estado “plurinacional”, y su justificación histórica. Es decir, lo “plurinacional” no

sólo no incluye a los no indígenas, sino que además sólo expresaría a una minoría. Entonces ¿sigue siendo pertinente calificar al Estado de “plurinacional”? ¿La nueva realidad demográfica no obligaría más bien a revisar la matriz de la Constitución “plurinacional” y corregir sus graves disfuncionalidades, que son tanto producto como defectos de construcción?¹¹²; o por lo menos redefinir lo que debe entenderse por “plurinacional” y emplazarla allí donde correspondería estar, sin afectar los derechos históricos de los pueblos indígenas ni confundirlos con proyectos de poder.¹¹³

112 El debate que siguió a la publicación de estos datos sobre la identidad política estatal puso en evidencia la enorme fragilidad constitutiva de un Estado fundado en bases étnicas. El carácter o la forma “plurinacional” del Estado- cualidad que debería ser permanente- en este caso sería tan vulnerable que dependería en cada ocasión de una confirmación de los datos censales, que, como se sabe, son susceptibles de cambiar, sobre todo en auto-identificación étnica. Una significativa variación, como ya ha ocurrido en el censo que acaba de conocerse, dejaría fuera de lugar a la identidad del Estado fundada en datos ya desactualizados. Un Estado necesita una base sociológica poblacional más sólida y constante que asegure su propia perennidad y legitimidad.

113 Esta diferencia entre derechos y proyectos de poder debe ser entendida en el mismo sentido en que en el pasado se diferenció entre derechos sindicales y proyectos de poder como la “dictadura del proletariado”. Se podía apoyar resueltamente a los primeros y oponerse con la misma contundencia a los segundos. La confusión produjo el “poder total” contra esos mismos derechos. Por esta razón puede decirse que los indígenas y sus derechos son o pueden ser mejor defendidos preservando su autonomía frente al Estado, que presumiendo su inclusión en las estructuras estatales, que los fagocita o los reprime, como ya ha ocurrido con procesos comparables en el mundo.

Del otro, también se usó y se sigue usando como otro argumento “democrático” fuerte, que lo “plurinacional” quiere decir “inclusión social”, no sólo de los que siempre habían sido excluidos, sino también de todos los “bolivianos”. Para verificar si efectivamente es así, cabe preguntar ¿cuáles son esas “naciones” que conforman lo “plurinacional”? De acuerdo al texto constitucional, lo “plurinacional” se refiere a las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” precoloniales (Art. 2), diferenciados entre sí por sus idiomas propios (Art. 5.1). Este sentido comprensivo que se encuentra en todo el texto constitucional, se refuerza con la lectura de otro artículo (30.1) cuya definición de “nación” hace referencia a toda “colectividad humana” con existencia “anterior” a la “invasión colonial”. Por tanto, “nación” quiere decir “nación originaria indígena campesina”. De ello se infiere que las expresiones “naciones” o “nación” incluyen a los “bolivianos”, cuyas “raíces” no son precoloniales. Estos bolivianos no pertenecientes a ninguna “nación indígena-originaria” no serían parte del “Estado plurinacional”.¹¹⁴ La

114 Ciertamente para llegar a “plurinacional” el recorrido ha seguido varias etapas y saltos conceptuales: de “cultura” a “etnia”; de etnia a “nacionalidad”; de “nacionalidad” a “naciones”; de “naciones” a sociedad “plurinacional” y sociedad “plurinacional” a Estado “plurinacional”. Está claro que en términos institucionales, cada categoría implica un diseño político propio. Sin embargo, en los hechos fueron utilizadas no sólo en el discurso agitativo sino también en textos con pretensiones analíticas, como si fueran intercambiables. A la luz de estas confusiones conceptuales admitidas, los intensos debates en España acerca de la pertinencia de la “nación” catalana, pueden parecer idiotas. Recuérdese que el parlamento catalán había aprobado el 2005 una propuesta de nuevo estatuto para Cataluña, cuyo primer artículo establecía que Cataluña es una “nación”. El año siguiente las Cortes Españolas rechazaron esta condición de “nación” y aprobaron una ley orgánica donde se reconoce en el primer artículo que Cataluña es una “nacionalidad”. Más tarde, el 2010, el Tribunal Constitucional sentenció que en España sólo hay

inclusión constitucional de unos ha supuesto la exclusión de otros.

Lo que se denomina “naciones” son en realidad “etnias”, como los araona, los chimanes, mojenos, yukis, yuracaré, etc.”¹¹⁵, y, por tanto, “comunitario”(Art. 1). Lo “comunitario” ratifica el juicio de que se trata de una visión no moderna de la base social de las instituciones. En lugar de la anterior constitución que partía de la noción de derechos de las personas, la primacía ahora está marcada por orientación “holista” muy propia de sociedades que priorizan “el todo-colectivo” por encima de sus miembros componentes. Es el modelo del “ayllu” con su funcionamiento “colectivista” y por “consenso”, que aparece como una aspiración fundamental de este nuevo Estado. Esta visión holística de sociedad¹¹⁶, por la que el “todo” subsume a las “partes”, la “comunidad” a sus “miembros”, riñe con el Estado de derecho, la legislación jurídica moderna y las declaraciones internacionales que protegen los derechos de las personas¹¹⁷.

una “nación”, que es la “nación española”, conforme a los términos de la Constitución pactada, tan celebrada y ejemplar de 1978.

Al final del camino en Bolivia se argumentó que lo “plurinacional” categorizaba mejor a lo étnico y que era la fórmula que incluía a la mayoría del país constituida por las “naciones y pueblos indígenas” históricamente excluidas. Así lo étnico se estableció constitucionalmente como la base sociológica del carácter “plurinacional” del Estado.

115 El diccionario de etnología define que las “etnias” son grupos de individuos que “pertenecen a una misma cultura(lengua, costumbres, etc) y que se reconocen como tales”. Para el caso boliviano puede decir que de “naciones” equivale a “etnias”. Ver Michel Panoff, Michel Perrin, *Dictionnaire de L´ethnologie*, Payot, Paris, 1973, p. 96.

116 Ver resumen de Durkheim sobre el estudio ya clásico de F. Tonnies, *Comunidad y sociedad*, en Emilé Durkheim, “Communauté et société selon Tonnies”(1989), http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

117 Como si se tratara de enmendar verbalmente este sesgo excluyente, se ha afirmando que Bolivia sería en realidad una suerte de “nación” de “nacio-

Esta idea de “nación” es colonial, occidental premoderna y hasta bíblica, pues “nación” era lo mismo que “pueblo”, “etnia”, “tribu”¹¹⁸, con formas de organización políticas propias de su tiempo. La nación moderna como “comunidad de pertenencia”, viene del siglo XVIII¹¹⁹; es supra-étnica y producto de la necesidad política e histórica de construir lo “común” que supere la fragmentación medieval; y por ello mismo, es nacional y territorial. En tiempos de democracia, la “nación” adquiere una nueva connotación, pues ya no puede concebirse sino como “nación democrática”, como

nes”, “comunidades interculturales y afrobolivianas”. Esta interpretación riñe con el espíritu y la letra del proyecto constitucional aprobado, antes de las cirugías usurpatorias hechas por el Congreso nacional. La Asamblea Constituyente fue enteramente ajena a la fórmula “nación de naciones”. Por ello se puede decir que “nación boliviana” es un injerto artificial negociado con la oposición para viabilizar la convocatoria al referendo constitucional.

118 Al respecto puede verse especialmente en Bernard Guenée en *L' Occident aux XIV et XV siècles. Les États*. PUF, Paris, 1981, pp. 113 y ss.

119 Ver Eric Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780*. Gallimard, Paris, 1992, p. 15. Ciertamente esta idea no es únicamente la del notable historiador inglés, sino la de muchos otros como Gellner para el que la nación moderna tiene que ver con el proceso de industrialización y modernización de la sociedad. Ver Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Universidad, 1988. Igualmente es la compartida por Guy Hermet en *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Seuil, Paris, 1996, p. 85 y ss. La idea moderna de nación de algún modo ha sido condensada por Anderson y muy repetida luego entre nosotros los académicos, pero se manera incompleta. Si bien es cierto que Anderson define la “nación” como “comunidad imaginada”, sin embargo agrega que es “inherentemente limitada” y “soberana”, lo que es consonante con las ideas de los autores ya mencionados y otros investigadores. Ver Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. FCE, Bs.As. 1993, p. 23. En el mismo sentido Thiesse ha puntualizado que el proceso de construcción de identidades nacionales empieza en el siglo XVIII. Ver Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales. Europe XVIII-XX*, Seuil, Paris, 1999, pp. 11 y ss. Para una exposición de las distintas teorías sobre “nación y nacionalismo” puede verse el recomendado de Anthony D. Smith, *Nacionalismo y modernidad*, Istmo, Madrid, 2000; o alternativamente el que Gil Delannoi, Pierre-André Taguiff publicaron con el nombre de *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona, 1993.

“comunidad de ciudadanos”, que ya no es la uniformizadora del siglo XIX.¹²⁰

Finalmente, otro argumento, si puede ser considerado como tal, para imponer la aprobación una nueva constitución con estos acentos, fue la falacia asumida por gran parte de los constituyentes de la mayoría, y que aún hoy se continúa repitiendo, de que la constitución anterior era “discriminadora” y “excluyente”, ignorando de buena o mala fe que desde la reforma constitucional de 1995, fue una de las más avanzadas en América Latina en el reconocimiento de los derechos, usos, autoridades e instituciones de los pueblos indígenas. La exclusión era de “hecho” no de “derecho”, pero se hizo pasar una cosa por la otra, es decir, se intentó resolver la cuestión en el lugar equivocado. En rigor de verdad, la inclusión social no radica en la denominación del Estado (excepto si es explícitamente racista y excluyente, como fue la del “apartheid”), sino que depende de políticas públicas “afirmativas” y de políticas educativas, que cambien las claves o prejuicios mentales muy profundos. Históricamente, el modelo clásico de “inclusión” de una realidad sociológica en la fórmula estatal - como fue caso de la ex URSS, donde el Estado “socialista de obreros y de campesinos”- sólo sirvió para justificar una dictadura totalitaria “real” contra los sujetos colectivos “reales” y estatizados. Por tanto, el argumento de la “inclusión” en los términos formulados, tampoco es sostenible, pues se hizo a costa de la exclusión de otros. En este sentido la constitución anterior en térmi-

120 Ver Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens*, Gallimard, Paris, 1994. Schnapper diferencia a todo lo largo del texto la “nación” concebida en términos “étnicos” y la “nación política” o “cívica”.

nos jurídicos fue más incluyente que la actual. O dicho lo mismo de otra forma: el Estado no puede ser “plurinacional” porque no está conformado por “etnias” sino por instituciones.¹²¹

La inclusión verbal posterior de “nación boliviana”, como para corregir el exceso, fue hecha en el entonces Congreso Nacional y no es congruente con “plurinacional”. Por ello es que la “nación boliviana” no figuró en ninguna de las versiones de proyecto constitucional aprobadas por la Constituyente. La mención a “comunidades interculturales” fue un intento fallido de corrección “inclusiva”, y como no se sabe cuál es su contenido se presta a todos los usos, del que también se sirven los que antes se denominaban “colonizadores” y ahora se llaman “comunidad intercultural”, lo que en realidad puede ser interpretado como una usurpación, pues en los términos del Art. 3, esta expresión compuesta aparece como equivalente de “naciones”. Los “colonizadores” de antes se habrían convertido en otra “nación” del presente. Por tanto, lo “plurinacional” por ser “excluyente” es incompatible con un principio histórico de la “igualdad”, uno de los pilares de los derechos fundamentales.

¿Pluralismo democrático? El otro de los vectores lingüísticos claves de la CPE es el “pluralismo”. En el artículo se dice que “Bolivia se funda en la pluralidad y

121 La única constitución “plurinacional” del mundo, fue la de la exURSS (1977), en la que efectivamente se podía leer que se trataba de un “Estado multinacional”, compuesto de 15 repúblicas. Con el hundimiento de la URSS lo “multinacional” se despedazó dando origen a Estados independientes. Lo que sí existe en Bolivia es la pulsión por las “republiquetas”, anteriores a la República de 1825.

el pluralismo”. La insistencia en que Bolivia es plural, y que “debemos reconocernos como somos”, fue otro de los argumentos para justificar el carácter “plurinacional” del Estado. Se sostuvo que si la sociedad es plural, también el Estado debía serlo. Esta tesis sólo encaja si se cree en el Estado-espejo, o de Estado “reflejo”, como se dijo¹²². Como se sabe, un Estado no es la réplica de la sociedad, una suerte de sociedad-bis de segundo piso. Más bien en algún momento se acuñó el término de Estado “síntesis” de la sociedad, más próximo a la realidad del Estado y a su función societal. El “pluralismo” que es inherente a la democracia, adquiere un sentido distinto cuando pasa por la matriz “plurinacional” del Estado.

La Constitución anterior había reconocido (“como somos”) a la diversidad cultural y étnica del país, a las autoridades originarias, a la justicia por usos y costumbres. Este reconocimiento jurídico puede ser llamado horizontal, o pluralidad horizontal, se basaba en el supuesto de “derechos” universalmente reconocidos, que se hacen extensibles a esas colectividades existentes. El Estado reconocía la “pluralidad” de la sociedad sin ser el mismo la “pluralidad”.

La pluralidad “plurinacional” es sesgada y asimétrica, pues está conformada por colectividades que no son iguales entre sí. El haber puesto a las “naciones” o la “diversidad cultural” como la “base” social del Estado “plurinacional” (Art. 98.I), privilegia a estas “comunidades humanas” con respecto a las otras colectividades que no forman parte de ellas, como ya señalamos. En

¹²² Ver entre otros, la memoria del Pacto de Unidad ya mencionada donde se puede leer que el “Estado” debía “reflejar” a la sociedad “plurinacional”, p. 67.

este sentido puede decirse que en términos constitucionales la constitución anterior era más democrática que la actual. Al ser el Estado él mismo “plurinacional” deja sin sustancia a lo “plurinacional” de la sociedad, que termina siendo un estorbo, como lo fueron los “trabajadores” en el modelo de “Estado de los trabajadores” del socialismo “real”.

¿Estado “unitario”? De otra parte, la constitución define al Estado como “unitario” “y con autonomías”. A pesar de que se dice “con” y no “de”, el fondo del problema permanece, que es el de su consistencia. Unitario quiere decir distribución-división-separación funcional del poder, que no encaja con el régimen de autonomías, tal como figura en la Constitución. El poder del Estado unitario solo admite una diferenciación interna de sí mismo en las tres funciones-poderes clásicas, con autoridad central única que preserva su propia soberanía política¹²³, mientras que el Estado “plurinacional” establece una distribución territorial del poder, bajo el nombre de “autonomías”. Estas autonomías son múltiples, y en el caso de las autonomías, indígenas originarias campesinas se especifica que tienen territorio propio, autogobierno, cultura, idioma, justicia, instituciones, usos y costumbres. Las facultades legislativas que les son reconocidas suponen, por lo menos, soberanía legislativa compartida o dividida, a la usanza en los regímenes federales. La afirmación constitucional de

123 Ronald Watts, “Modelos de reparto federal de poderes”, en *El Federalismo*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, marzo, 2001, No. 167, pp. Igualmente, Jean-Louis Quermonne, *Les Régimes politiques occidentaux*, Seuil, Paris, 1986, p. 266.

que el Estado sigue siendo “unitario” expresa más bien una suerte de prevención verbal ante el riesgo potencial de formación de “republiquetas” alentadas por la proliferación de autonomías, que tampoco tienen el mismo rango constitucional y son asimétricas a favor de los “plurinacional”.

El régimen de autonomías en la Constitución no es congruente con el perfil constitucional de Estado unitario. En los hechos Bolivia está ya en el camino de su federalización¹²⁴.

¿Laicismo con nueva “espiritualidad”? El artículo 4 toca un tema que en el pasado fue objeto de grandes disputas o fracturas en la historia mundial. Es el referido a la relación entre Estado y religión. A diferencia de la anterior, la actual CPE declara que el Estado es independiente de toda religión, lo que ha sido interpretado, explicado y defendido como propio del Estado moderno laico, es decir sin religión, y “neutro” respecto a las creencias religiosas de las personas. La laicidad, en tanto “valor universal” es parte del proceso de diferenciación de esferas en la construcción de la sociedad y Estado modernos¹²⁵. Sin embargo, esta declaración de principio no es coherente con los principios mismos del Estado “plurinacional”, al que la Constitución le fijado la “responsabilidad”, es decir, el deber, de “difundir” las culturas exis-

124 Teniendo el cuenta que el modelo español estuvo en la cabeza de muchos de los autonomistas bolivianos, puede ser útil recordar que la propuesta sobre el carácter “unitario” del Estado español fue rechazado en las Cortes Generales de 1978, porque no era congruente con la forma “autonómica” del Estado. Ver entre otros, Miguel Angel Aparicio(Director), *La descentralización y el fereratismo. Nuevos modelos de Autonomía Política(España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino único)*. Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, pp.16 y ss.

125 Ver *Laïcité et République. Informe al Président de la République*. La Documentation Française, Paris, pp. 21 y ss.

tentes en el país (Art.98, III). No se puede ser a la vez “independiente”(laico, neutro) de toda religión y obligarse a la vez de “desarrollar” las culturas - de las “naciones”- cuyas “espiritualidades y cosmovisiones” son también religiosas. Esta nueva “espiritualidad” del Estado no es coherente con el laicismo prescrito, y es la que ha preside muchos de los actos oficiales del Estado.

¿Idiomas oficiales o idiomas “nacionales”? Del reconocimiento del Estado como “plurinacional” se pasa al reconocimiento de 36 idiomas originarios como oficiales (el otro idioma es el castellano), cada uno de ellos tomado como identificador de una “nación”. Oficial quiere decir que es del Estado. Fuera de la pertinencia de esta generalización entre idioma y la conciencia de pertenencia a una “nación”, el listado de los idiomas originarios no toma en cuenta que muchos de ellos apenas si son de uso cotidiano de pocas decenas de personas, que aparecen como residuales en comparación de otros más masivos, y que a pesar de todo tienen igual peso constitucional, y por tanto, obligan a ser usados por el Estado, lo que no dejará de plantear problemas prácticos. En el caso del gobierno central el cumplimiento de esta obligación constitucional puede crear situaciones muy problemáticas en la medida en que los miembros de una “nación” originaria “prefieran” que las comunicaciones oficiales se realicen en su propio idioma, rebasando de lejos lo que está estipulado de que se lo haga en “al menos dos idiomas oficiales” (Art. 5.1.II). Este exceso virtualmente existente puede enredar al mismo gobierno en la imposibilidad práctica de cumplirlo. A su vez los gobiernos departamentales pueden enfrenar en su pro-

pio nivel situaciones parecidas, mientras que en los demás niveles de gobierno como los municipales puede ser más complicado aún puesto que tienen la obligación de usar los idiomas de su territorio.

El error de estas complicaciones se debe a que se ha confundido lo que es idioma oficial-Estatal con idioma “nacional”¹²⁶, cuyo uso debería haber sido obligatorio en los territorios de las “naciones” con uso mayoritario y verificado del idioma respectivo, pero no en todo el territorio nacional. Habría sido más cauto que en vista de las dificultades operativas se hubiera remitido la aplicación del artículo a una ley que esquivase estos escollos previsibles.

¿Símbolos del Estado o del país? El capítulo primero del título I termina con un artículo que a pesar de su carácter esencialmente simbólico toca uno de los problemas capitales en la cohesión interna de una sociedad, o en el reforzamiento de Bolivia como país. Este artículo establece constitucionalmente la adición de símbolos “parciales” a lo que hasta entonces sólo por ley eran símbolos nacionales. Esta elevación de rango jurídico debe entenderse como un candado ante la eventualidad de cualquier modificación legal. El haberlos situados a todos con el mismo rango, puede entenderse como una suerte de devaluación de los anteriores símbolos de Bolivia.

La nueva denominación es el de “símbolos del Estado”. Con esta redacción aquí igualmente emergen problemas acerca de su alcance. Si se trata de símbolos

126 Ver Stéphane Pierré-Caps, “Le statut constitutionnel de la langue nationales et/ou officielle. Étude de droit compare, en Anne-Marie Le Pourhiet, *Langues(s) et constitution(s)*, Economica, Paris, 2004, pp. 94 y ss.

del Estado-instituciones, entonces no tendría valor para la sociedad, o el país, sino sólo para el Estado. Pero quizás se trata del Estado-país, siguiendo el razonamiento de confundir ambas formas de existencia social. En este caso habría sido más apropiado llamar “símbolos nacionales” en el sentido que son de todo el país como tal, pero ello habría supuesto que sean efectivamente “nacionales”.

Lo usual es que esos símbolos sean llamados “nacionales”¹²⁷, no por razones “neocoloniales” sino de construcción práctica y necesaria de la “identidad” compartida en un país. Lo que se entiende por símbolos “nacionales” siempre han sido aquellos en los cuales los “nacionales” se reconocen como siendo comunes a todos. Lo que traducido en términos bolivianos habría supuesto que sean símbolos comunes en los que se reconocen los bolivianos como bolivianos, que es un nivel distinto y superior al de “naciones”. En lugar de optar por esa clase de símbolos lo que se ha hecho es adicionar los símbolos particulares de las “naciones” y no “naciones” de Bolivia, ponerlas unas junto a otras y decir que esos son los símbolos del Estado, como si fueran del país. Procediendo de este modo lo que se ha hecho es que cada colectividad se reconozca en su propio símbolo pero no en los demás. Es decir, en lugar de ser símbolos que cohesionan al país son más bien símbolos que lo parcelan, que es lo que está ocurriendo en los hechos. Recientemente, como si se tratara de corre-

127 Lo que se ha llamado sistema IKEA establece un “check list” de los componentes materiales y simbólicos, que son considerados “nacionales” y no estatales. Ver, Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales. Europe XVIII-XX siècle*. Seuil, Paris. 1999, pp.14 y ss.

gir este derrapaje, se ha observado que en varias ocasiones la colocación espacial de todos esos símbolos no era la misma. El tradicional símbolo nacional, como es la bandera, ocupaba el centro superior con respecto a los otros símbolos “plurinacionales”.

¿La unidad es la diversidad? Por todo ello puede decirse que el capítulo primero de la CPE contiene un contrasentido profundo entre “unidad” y “diversidad”. Por un lado, afirma el proceso “integrador” del país (Art.1), que debemos entender que las “diferencias” plurinacionales (políticas, culturales, lingüísticas, económicas, sociales) sean contenidas en un marco de “unidad”; pero por la otra se le fija al Estado como función “consolidar” (Art. 9.1) esas diferencias. Esto es creer que la suma es la división. No se puede segmentar y decir que es para “unir”. Podría decirse que la constitución “plurinacional” es la respuesta a la diversidad del país, pero no es la respuesta a la necesidad de afirmar una unidad más frágil que nunca. La “unidad en la diversidad” no es la “unidad es la diversidad”. En la organización de un país ambos niveles no pueden existir en un mismo plano. Bolivia, en su constitución, ha reconocido su diversidad pero a costa de su unidad, la cual debe ser pensada en términos democráticos.

¿Estado de derecho “plurinacional”?

El corolario lógico de toda esta conceptualización “plurinacional” es la eliminación de la Constitución actual de la figura del Estado de derecho, en consonancia con

la versión original del informe de la Comisión de País, que no lo contemplaba. Como se sabe en las constituciones del mundo la referencia al “Estado de derecho” es un principio ineludible.

La ausencia de una relación inherente entre Estado “plurinacional” y Estado de derecho es tan evidente que en los proyectos originales del MAS presentados a la Asamblea Constituyente no hubo nada que reivindicaran el Estado de derecho. Así en el documento “Visión de país” de marzo de 2007, presentado a la Constituyente por el MAS, la fórmula sólo decía “ Estado social y Comunitario”. Más tarde, el mes de junio, el MAS oficialmente hizo aprobar en la Comisión “Visión de País” su informe por mayoría cuyo primer artículo no incluía para nada ninguna referencia al “derecho” en la multiplicidad de atributos del Estado “plurinacional”. En el informe de la “minoría” fabricada -también votado por el MAS por afinidad- y que postulaba que “Bolivia es una comunidad de naciones”, igualmente no se hacía ninguna referencia a Estado de derecho alguno.

En este campo tan decisivo debe, sin embargo, constatarse el viraje operado en la visión del MAS entre esta fase de radicalización ideológica “indigenista” vinculada a un proyecto de poder- y aquella otra pre-constituyente y electoral, cuando este MAS definía entre sus “principios constitucionales” expuestos en su documento para “Refundar Bolivia”, que “Bolivia es un Estado ... social democrático de derecho y de justicia...”. Ciertamente era una manera muy elusiva pero clara de retomar la fórmula ya consagrada de “Estado social y democrático de derecho”, de la Constitución anterior.

Como la lo anotamos más arriba, lo que gravitó en la mayoría de la Constituyente radicalizada contra los “neo-colonizadores” fue la “Propuesta de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores hacia la Asamblea Constituyente” de 5 de agosto del 2006, presentada como “mandato” que moduló el discurso político oficialista y en los proyectos iniciales de Constitución. En efecto y para el caso, en el Capítulo I, ya llamado “Modelo de Estado”, no hay ninguna referencia al Estado de derecho ni siquiera de manera elusiva, pero sí una denuncia contra el sistema jurídico “uniforme” que les fue “impuesto”. En su versión más elaborada de mayo del 2007, cuya presentación afirma que se trata de una “visión de país”, los dos primeros artículos de la propuesta “consensuada” de Constitución Política del Estado son literalmente parecidos a los de la Constitución actual, y ratifica la fórmula de “Estado Unitario Plurinacional Comunitario...”. Estaba claro en toda esta fase para todos sus ideólogos y portavoces directos que el “modelo plurinacional” y el “modelo de Estado de Derecho” no compatibilizaban conceptualmente.

La inclusión final en el texto constitucional de “Estado de Derecho Plurinacional” fue el resultado de las negociaciones a fines de 2006 entre el gobierno con una parte oposición. Sólo que su valor jurídico es nulo puesto que la fórmula de “Derecho Plurinacional” no existe en la doctrina o la teoría. Lo que se hay es habitualmente es “Estado de Derecho” o “Estado social de derecho”, o Estado Constitucional, a secas, sin adjetivo calificativo, pero no Estado de “derecho *plurinacional*”, que no se sabe en qué consiste, si

exceptuamos las justificaciones ideológicas poco consistentes.¹²⁸

Lo que ciertamente llama la atención es que semejante “experimento”, como fue defendido, presentado y justificado, o “invento”¹²⁹, hubiera sido posible. Una primera razón para que tuviera acogida acrítica y entusiasta la propuesta de una “nueva” constitución “plurinacional”, y repetida dentro y fuera de la Constituyente (y aún ahora) es que la Constitución anterior era “discriminatoria” o “discriminaba”. Este engaño colectivo fue un blindaje ante cualquier intento de probar lo contrario. Adicionalmente contó también un defecto de razonamiento muy tradicional de atribuir a las instituciones lo que es atribuible a los actores y a una realidad fáctica casi mineralizada. Es más cómodo creer que se puede cambiar la realidad por decreto.

128 Rubén Martínez en la exposición hecha en Bolivia no se encuentra nada que sea un argumento justificativo de que el Estado sea “plurinacional”, lo que no es un óbice para que sostenga que se trata de constituciones “absolutamente” democráticas porque surgen del “poder del pueblo”. Ver *El proceso constitucional en Bolivia*, op.cit. Más tarde, el 2010, Martínez, sin abandonar su idea de la democracia como “poder absoluto”, se preguntó sobre la “efectividad” futura de la constitución “plurinacional”, y en una suerte de autocrítica de sus entusiasmos iniciales, señaló que una de las carencias constitucionales es la “falta” de una “verdadera ciudadanía universal”. Ver *Los Procesos Constituyentes latinoamericanos*, op. cit. p. 23, 25.

129 Raúl Prada, el constituyente intelectual del MAS, lo defendió alegando que el Estado “plurinacional” era “experimental”. Ver *Actas de las sesiones de la Comisión Visión de país*, folio, 001590. Boaventura de Sousa Santos calificó de “experimental”, y “experimentalismo” lo que tenía lugar en Bolivia con su Constitución, y que lo “mejor es experimentar”. Ver, *La Reinvencción del estado y el Estado Plurinacional*, Cenda-Cejis-Cedib, Santa Cruz, 2007, pp.28 y ss. Rubén Martínez, no menos entusiasta, asumió el “experimento” afirmando que lo que se hacía en Bolivia era “inventar” las soluciones más “originales” del mundo. Ver *El proceso constitucional en Bolivia. perspectivas desde el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en Cuadernos de reflexión, Vicepresidencia de la República, p. 12.

A todo ello se sumó el hecho de que los constituyentes del MAS condensaban un desprecio por el “derecho”, que según ellos fue siempre un instrumento de “opresión”, de las mayorías, como pudo leerse en la propuesta del “poder ejecutivo” a la Asamblea Constituyente de febrero del 2007, y en los otros textos que ya mencionamos.

El prejuicio anti-republicano

En un contexto enrarecido de prejuicios, de pasiones y heridas profundas, también se decidió, casi por gravitación natural, eliminar la “república” acusada de “crímenes políticos” y considerada una “continuidad” como “colonialismo interno” del “colonialismo” hispano, “ladrón, regresivo, genocida, etnicida”, como se lee en el Informe de la “subcomisión de Diagnóstico e interpelación al Estado”¹³⁰. En la atmósfera de esta subcomisión, como por otra parte en las plenarias de la Comisión Visión de País y en las contadas plenarias de la primera fase de la Constituyente, se respiraba a pólvora y a discursividad maniqueista entre “víctimas” y “victimarios”. Este “victimismo”¹³¹ cuadraba muy bien con el objetivo del “Juicio histórico” que era establecer una “sentencia”, basada en el “saber popular”, que “logre” un “resarcimiento”¹³² a las “víctimas”.

130 Ver. *Informe de actividades*. Subcomisión de “Diagnóstico e interpelación al Estado”, Comisión Visión de País, Sucre, junio, 2007. P. 38.

131 Sobre la condición de la “víctima” y su lógica “victimista” y entendida como una forma negativa de “reconocimiento”, puede ver en Tzvetan Todorov, *La vida en común. Ensayo de antropología general*, Taurus, México, 2008, 154 y ss.

132 *Ibíd.*, p. 123-4.

En este clima -que no era el más apropiado para aprobar una constitución, donde se supone que debían primar razones y no pasiones- se escucharon y leyeron relato de historias mitificadas y mistificadas que amalgamaron ideas con historias ajenas entre sí. Esto pasó con la “República” amalgamada con una historia “negra” del “colonialismo”, que ignora los combates “republicanos” progresistas en todo el mundo por la “soberanía nacional” contra las monarquías absolutas¹³³. La “sentencia condenatoria” de la Subcomisión¹³⁴ fue traducida en el Preámbulo de la Constitución como un enterramiento de lo “republicano” en el “pasado”.

La reaparición verbal de “República” en el texto constitucional fue uno de los resultados de la negociación congresal entre el gobierno y la oposición de entonces en el Congreso Nacional, en octubre del 2008. La corrección del art. 11.1 puso “República de Bolivia”... inexistente en la versión original de Oruro. Fue un injerto verbal que no guarda consonancia con el “espíritu” y “letra” de la CPE. Un decreto posterior a la aprobación del texto constitucional retomó el “espíritu” de la Constitución de Oruro mandando que en todos los documentos oficiales se diga “Estado Plurinacional de

133 El prejuicio anti-republicano es tanto mayor que en la época de la revolución francesa la “República” estuvo indisolublemente vinculada conceptualmente con la idea de “Revolución” y con la “soberanía nacional” y “popular” contra la monarquía absoluta. Ver Furet/Ozouf, *Dictionnaire Critique de la Révolution Française*. IDÈES, Flammarion, Paris, 2007, pp.391 y ss. Puede verse igualmente las distintas significaciones positivas de la “república”, en Serge Audier, *Les thèses de la république*, La Découverte, Paris, 2004. Finalmente el ya clásico libro de Pocock, que ha presentado la “teoría republicana” de la edad moderna. J.G.A. Pocock, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Tecnos, Madrid, 2002.

134 Leer la sentencia en *Informes de actividades*, op.cit. p. 124.

Bolivia”, sin ninguna referencia a la “república”. Ciertamente este “anti-republicanismo”, en momentos en que en la teoría política progresista se recupera el espíritu “republicano”, es otro de los radicalismos discursivos de la “revolución descolonizadora”, que no tiene parangón en ninguna otra constitución en el mundo, aún en aquellas que surgieron de efectivas revoluciones como la “revolución de Octubre”, la China y la de la “República Islámica” de Irán. Es también otro indicador de que el contenido del texto constitucional se movió fuera de los moldes generalmente aceptados en la teoría constitucional y política, que reconocen un sentido histórico positivo a la “república” que los constituyentes del MAS rechazaron en nombre de la “descolonización”.

Las prescripciones invasivas “ético-morales” del Estado “plurinacional”:

Si bien el capítulo de “modelo de Estado” termina en el Art. 6, constitucionalmente el modelo continúa su tejido en los siguientes dos capítulos del título I: “Bases fundamentales del Estado”, y que se refieren a principios, valores y fines del Estado, y a su régimen político.

A pesar del contenido aparentemente retórico del capítulo segundo, es enormemente indicativo de lo lejos a que se puede llegar con el modelo de Estado “plurinacional” al establecer que los principios “ético-morales” asumidos por el Estado deben ser a su vez los “principios” de comportamiento de las personas.

Los principios “ético-morales” constitucionalizados (*ama qhilla, ama llulla, ama uwa*) y *el suma qamaña* (*vivir bien*) y sus equivalentes, corresponden de las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos)

pero se impone constitucionalmente al resto de la sociedad, que no pertenece a ninguna de esas “naciones”, y que según el censo último es la nueva “mayoría” del país. Es la “pluralidad” en la que unos valen más que los otros, en contradicción con el inciso siguiente de este artículo que declara que el Estado se “sustenta” en los valores de “igualdad e inclusión”.

De todos de esos “principios” el de mayor rango parece ser el “vivir bien” porque da a entender que se trata lo que se llama en filosofía política una “vida buena”¹³⁵, digna de ser buscada y realizada. En este caso adquiere el sentido de fin valioso, de modelo y proyecto de vida que reemplazaría al “vivir mejor”, que según sus críticos sería más bien occidental y capitalista, y que como tal nunca figuró en la constitución anterior.

Lo decisivo es que aquí estamos en presencia de una inadmisibles ingerencia o regimentación desde el Estado de lo que debe ser los fines de vida, que inherentemente pertenecen a la esfera personal y privada, que todo Estado democrático debe respetar y proteger en lugar e

135 Para citar sólo algunos que gozan de autoridad en la materia, pero que pertenecen a horizontes teóricos distintos, Rawls diferencia entre lo “justo” o la “justicia” que pertenece a la esfera pública de los “bienes primarios”, y lo “bueno” el “bien” que es lo que cada persona determina como lo valioso en su “proyecto de vida”. Ver John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1985, pp.450 y ss. A su vez Habermas diferencia entre la “neutralidad ética” de orden jurídico y político, y concepciones de “vida buena” que conciernen a los individuos o a los grupos. Ver Jürgen Habermas, *L’integration républicaine*, Fayard, Paris, 1998, pp. 219 y ss. Por su parte Alexy asevera que la “distinción” entre “convicciones personales”(lo que es una “buena vida para mí”) y las “normas jurídicas” de validez general, se encuentra en la “cuna de los derechos fundamentales”. Ver Robert Alexy, “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional democrático”, en Miguel Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trota, 2003, p. 39-40. Finalmente Sen lo que llama “capacidades” son el “poder de hacer algo” que los individuos valoran en sus proyectos de vida. Ver Amartya Sen *La idea de justicia*, Taurus, Madrid, 2010, p. 261.

imponer modelos de vida de ciertas colectividades, por muy valoradas que fueran, pero que sólo son parte de la comunidad nacional. Estas consideraciones son extensibles de los principios propiamente “ético-morales” de la constitución.

Las constituciones modernas cada vez más se abstienen de prescribir lo que cada miembro de la sociedad debe considerar sus principios morales y de vida que normalmente corresponden a la esfera privada en la cual el Estado no debe incursionar. Esta confusión entre lo que corresponde a las obligaciones en la vida pública y la vida privada, es parte del supuesto premoderno, según el cual lo privado-personal se subsume en lo “comunitario”. Con ello se está en contradicción con el proclamado carácter laico del Estado “plurinacional” que no es sólo con respecto a los religiosos” sino que implica la “neutralidad”¹³⁶ o “laicismo” del poder con respecto a principios de vida o “proyectos de vida” personal, que no pueden ser objeto de obligación pública ciudadana¹³⁷. El empeño de “universalidad” el precepto del “vivir bien” fracasó en la reciente Cumbre del G77, pues en la declaración final 30 sólo se dice que en “algunos países existe un enfoque del vivir bien”, lo que quiere decir que no valía para los demás, que fueron la mayoría.¹³⁸

136 “Laïcité et République. Rapport au Président de la République, op. cit. p. 21,

137 Habermas llama “neutralidad ética” a la prescindencia del Estado de derecho de prescribir concepciones de “vida buena”(o del “vivir bien” en términos de la Constitución de Bolivia) que corresponden a la identidad personal o de grupo.

Ver J. Habermas, *L’ integration républicaine*, Fayard, Paris, 1998, pp. 219 y ss.
138 Lo que es contrario a lo que se afirmó en la prensa, que terminó falseando repitiendo la versión oficial.Ver “ideas”.*Política y sociedad*” de Página Siete, de 22 de junio de 2014, que titulaba que hubo “consenso” sobre el “vivir bien”, y era la “herencia de la Cumbre”.

Estos principios del “ama qhilla”, “ama lulla”, “ama suwa”, y el “suma kamaña”, pueden expresar el “pluralismo” de las “naciones originarias e indígenas”, pero no el “pluralismo” de los no incluidos en el “pluralismo” de Estado, y por tanto no valer para ellos, que pueden estimar alternativamente que el “vivir mejor”, y la “felicidad” en el “bien” a lograr. Al no tomar en cuenta este sesgo particularista, y presentarlos como válidos por sí mismos, no sólo se olvida su carácter situado en circunstancias sociales de donde derivaron, sino que se viola un derecho fundamental de las personas que es definir por sí y para sí mismos sus propios proyectos de vida, que nunca pueden ser los mismos para todos en una sociedad diversa.

Todo este cuadro no encaja ciertamente con los otros fines establecidos (sin mucho orden figuran “igualdad, dignidad, libertad, solidaridad, respeto, participación, justicia”) que sí son más bien universales, pero que para evitar la contradicción con los principios particularistas, tendrían que ser reinterpretados en código “vivir bien”. Queda por saber si efectivamente el “ama qhilla”, “ama lulla”, “ama suwa” pueden ser considerados propiamente valores, como suelen ser presentados, cuando su sentido es más bien prohibitivo.

Régimen político del “modelo

Finalmente las “bases fundamentales” del “modelo político de Estado” se completa con el capítulo tercero, que se refiere al “sistema de gobierno”.

Por de pronto es aquí donde tenía más pertinencia que se hubiera situado el artículo 7 del capítulo anterior,

pues la “soberanía del pueblo” y sus distintas manifestaciones es la base del sistema de gobierno, y no donde ahora se encuentra en un espacio destinado a marcar los valores y fines del Estado. Decir “fines” del Estado no es referirse a su fundamento social. Lo que en la doctrina suele llamarse “régimen político”, aquí se llama “sistema de gobierno”.

En cuanto al contenido mismo de este artículo podemos hacer dos comentarios centrales de significativa importancia. El texto constitucional traduce el “pluralismo” que proclama en la coexistencia de tres “formas” de democracia: la directa y participativa, la representativa, y la comunitaria (Art. 11.I-II) La primera observación es la equivalencia admisible entre “directa y participativa”¹³⁹, que la ciencia política diferencia como necesaria para la democracia indirecta, que es la representativa. La equivalencia parece tener la función de marcar distancias con la democracia representativa. Esto es, tampoco aquí la pluralidad es simétrica, que puede advertirse ya en la colocación de las tres formas. La democracia “participativa” es anterior a la “representativa”, seguida de la “comunitaria” emparentada con la primera. Este orden expresa la profunda desconfianza que se ha nutrido en la población en las tres últimas décadas sobre lo “representativo”, presentado como expropiador de la “voluntad popular”. Ya en la reforma constitucional de 1994 la democracia

139 Una ley posterior, la del “Régimen Electoral”, ha incorporado una cuarta, que es la democracia “intercultural”, que no parece tener un contenido preciso fuera de su función de afirmar la “complementariedad” entre los distintos “modelos”, lo que lo basta para definirla como otra “forma” de democracia. Esta democracia “intercultural” es más bien una derivación verbal de la “interculturalidad”, puesto en boga para atenuar los riesgos disgregadores por haber acentuado demasiado tiempo en el derecho a ser “diferente”. De todos modos la expresión “intercultural” no existe en la constitución.

representativa había sido acotada por estos otros modelos pero preservando su centralidad, junto a sus valores internacionalmente aceptados. La Constitución de 2009 culminó el proceso “participacionista” inclinando la balanza en favor de las formas directas y participativas en perjuicio de la representativa. No en vano se escuchaba proclamar desde hace años atrás que había que pasar de la “democracia representativa a la democracia participativa”, lo que en buenas cuentas significaba que el paso suponía la degradación de la democracia representativa.

El segundo comentario es que esta concepción “participacionista” de la democracia, que rima con la mitificación de los “movimientos sociales”, no sólo degrada lo representativo sino que es profundamente anti-partido, estructuras esencialmente representativas sin las cuales no es concebible ninguna forma de régimen político moderno, menos aún democrático. Sin lugar a dudas, estos partidos ya habían perdido su centralidad, no por lo que funcionalmente deber ser, son sino por lo que efectivamente hicieron, y para remediar equivocadamente esta situación, las reformas constitucionales del 2004 reconocieron a las “agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas” como virtuales sustitutos de los partidos. El remedio contraproducente se agravó en la Constitución actual, que no sólo cambio el orden entre los tres mecanismos de representación, sino que eliminó el *nomen juris* de *Los partidos políticos*. La constitución del 2009 es profundamente antipartido sumergido por el privilegiamiento de las distintas formas de democracia directa y participativa. Quizá el que en la actualidad exista “partidos” sólo en sentido jurídico, no es puro azar, pero la cuestión tiene sus raíces en la sociedad

misma. La rehabilitación de los partidos necesita otro modelo basado en las varias veces mencionado principio de diferenciación funcional entre lo social y lo político.

En este reordenamiento institucional de todos modos la forma representativa continúa siendo lo más lo esencial de los procesos electorales más importantes, que son las elecciones generales, por imposibilidad material de hacerlo de otro modo. Los otros modelos de democracia pueden convertirse en fuente eventual de conflictos y de sobrecarga administrativa dada la explosión de formas “directas” de democracia desde los referendos en todos los niveles, consultas previas, asambleas, cabildos, que alimenten mecanismos de “participación” no sólo legales sino de hecho, potencialmente disruptivos en un país muy propenso a la ingobernabilidad e inclinado por cultura política a pensar o haber política sin mediaciones. Particularmente el haber constitucionalizado las formas cotidianas de democracia “directa” como las “asambleas” y los “cabildos” otorga el máximo respaldo jurídico al conocido “asambleísmo”, que en el pasado fueron los espacios de expropiación de la voluntad colectiva por los “aparatos” políticos, y en el presente por los dirigentes sociales. Estas formas “holistas” de democracia “comunitaria” tienden a reemplazar la democracia de “mayorías y minorías” por la “democracia de consenso”, que no respeta el derecho fundamental al disenso.

De otro lado, esta pluralidad sesgada ha eliminado los principios comunes de la democracia actual, lo que provoca problemas con los “usos y costumbres”. Hay varias formas de “democracia” sin principios constitucionalmente compartidos.

La visión subyacente de sociedad y de poder

Todo este entramado del “modelo de Estado” se sustenta en una cierta idea de sociedad y de poder, que son el supuesto básico de razonamiento. Es lo que podemos llamar el supuesto epistemológico y sociológico del modelo de Estado, en el que la diferencia entre sociedad y Estado no existe. Es la sociedad premoderna.

Como ya lo apuntamos más arriba, se sabe uno de los principios que han estructurado la sociedad y democracia modernas, es la diferenciación entre Estado y sociedad, o entre Estado y sociedad civil. La sociedad moderna es el resultado de un largo proceso que se ha llamado principio de “diferenciación funcional y estructural”, por el cual lo que en las sociedades premodernas estaban fusionadas, confundidas, mezcladas, se han diferenciado y cada una de ellas empezaron a funcionar con lógicas y estructuras propias. La diferenciación funcional y estructural fue la respuesta a la complejidad creciente de las sociedades modernas. Entre estas diferenciaciones, una de ellas es la que se produjo entre Estado y sociedad, que es correlativa a la diferenciación entre esfera pública y esfera privada, como esferas autónomas. Esta autonomía además fue una condición para pensar la democracia de ciudadanos libres e iguales; el Derecho como límite del poder, y el Estado como instancia que reconoce y garantiza el ejercicio de derechos fundamentales asociados a una cierta idea también moderna de la dignidad humana.

En lo que podríamos llamar filosofía política de la Constitución, subyace más bien una concepción de

sociedad “comunitarista”, que no diferencia Estado y sociedad, lo político y lo social, y pasa de lo uno a lo otro, como si se tratara de una misma realidad y escala. Así puede explicarse que se aliente constitucionalmente que lo que es parte constitutiva de la sociedad boliviana sea parte de la estructura del Estado y se invada lo político desde lo social, que es cómo actúan muchos de los llamados “movimientos sociales”; o a la inversa, puesto que la “sociedad civil” es parte de la “estructura orgánica” del Estado, como se dijo y se piensa ¹⁴⁰, se haya tendido desde el poder a cooptar-estatizar a componentes importantes de la sociedad civil. En este sentido el Estado “plurinacional” sería una variante del tipo de Estado “corporativo” del pasado, que estatizó a los grupos de la sociedad en el Estado, y cuyo destino puede conducir a la absorción de la sociedad por el Estado (Estado “totalitario”)¹⁴¹.

En una sociedad democrática la sociedad civil sólo puede preservar su existencia afirmando su propia autonomía con respecto al Estado y al poder, mientras que estos últimos la respetan y garantizan la esfera civil.

140 Es una de las tantas afirmaciones sintomáticas del actual Vicepresidente que revelan toda una estructura mental predemocrática y premoderna aún dominante. A propósito de la persistencia de una cultura premoderna y autoritaria en el país, puede ver los distintos estudios de HCF Mansilla, entre ellos *Identidades conflictivas y la cultura del autoritarismo. La mentalidad tradicional ante los desafíos de la democracia moderna*, Fundemos, La Paz, 2007.

141 En el Estado “corporativo” italiano, los “sindicatos”, y las 22 “corporaciones” (organizaciones vinculadas a la economía y asociaciones de profesionales y “artes”) eran “reconocidas” como “órganos” de Estado. Ver Benito Mussolini, *El Estado corporativo*, Editorial Vallecchi, Florencia, 1938, p.129 y passim. El detalle de las Corporaciones y composición de sus consejos, puede verse en pp.255 y ss. El “sindicato” era la “célula” de la organización “corporativa”, p. 187. La lectura comparada de la filosofía de estos discursos no dejará de sorprender.

El correlato de esta visión de sociedad es una visión de poder, difícilmente conjugable con la democracia. El indicador de esta visión puede constatarse, entre otros indicadores, en la sustitución en la nomenclatura constitucional de lo que era antes “poderes” del Estado por el de “órganos” del Estado. Podríamos interpretar este giro verbal como síntoma de algo más profundo que el puramente nominal, y representa un cambio en la concepción del “poder” del Estado. El paso de “poderes” del Estado de la Constitución anterior, a “órganos” del Estado en la actual Constitución, es el paso de una concepción de poder “plural”, distribuido y no concentrado, a la concepción monista del “poder”, en singular, del que el ejecutivo, el legislativo, el judicial y el electoral serían sólo “órganos” de un mismo poder, el del Estado. La anterior constitución tenía ciertamente inspiración liberal clásica, reñida con toda forma de concentración del poder en un solo poder, mientras que la actual constitución afirma la existencia de un “poder”, como “poder público”(art.12.I), que está en contradicción con el “pluralismo” proclamado; o , mejor, ese “pluralismo” consistiría en manifestaciones fenoménicas de un mismo poder político. Por ello, ¿hay algo más que una simple coincidencia verbal o de percepción con las constituciones de la ex -Unión Soviética, sea la leninista de 1918, la del 24 o la stalinista de 1936, que también se refieren en singular al “poder”, y las demás instituciones estatales fundamentales son designadas como “organismos” y “órganos”?

En términos de teoría constitucional y política está claro que en democracia el “poder” se declina “pluralmente” y que el poder es siempre “plural”, mientras que

las concepciones no democráticas, el poder es “uno”, “concentrado”, lo que quiere decir que los “órganos” del Estado son “órganos” de un poder, y que su ejercicio es un atributo de los que “tienen” el poder. Quizá es por este lado que la constitución “plurinacional” se conecta con un proyecto de poder, que tiende a absorber lo “plural” en lo singular, como forma efectiva de gobierno.

En suma, y para concluir toda esta parte consagrada a las disfuncionalidades de contenido, la CPE descansa en una matriz de pensamiento que contiene una cierta idea estrecha y tradicional de democracia; una cierta noción no moderna y no incluyente de nación; y una prejuiciada idea de la “república”, todas ellas sostenidas por una visión premoderna y no democrática de sociedad y de poder. Esta matriz inspira la concepción y estructura de la CPE, cuyos efectos los señalaremos seguidamente.

Implicaciones institucionales del modelo. La justicia “plurinacional”

Como en todo texto constitucional, la definición principista y de identidad de los primeros artículos de la Constitución de Bolivia modelan también las instituciones de Estado, a diferencia de la constitución del Ecuador del 2008, cuyo primer artículo tiene tantos atributos comparables con los de Bolivia, solo que con un ordenamiento distinto que marca la valencia de cada uno de ellos. En el Ecuador lo “plurinacional” figura como un cuerpo extraño en una Constitución más convencional, ya que sólo está presente en el artículo men-

cionado artículo, mientras que en todos los demás hasta el final se sigue la pauta constitucional estandarizada. Es decir, en la constitución ecuatoriana hay inconsistencia o antinomia, entre ese primer artículo y todo el resto de la constitución, que limita el alcance de lo “plurinacional” a una mera declaración, lo que no es el caso de la constitución de Bolivia.

En Bolivia lo “plurinacional” afecta profundamente y de manera directa en la estructuración de sus instituciones, o como fuente de sentido en las interpretaciones jurisdiccionales. En la Constitución son “plurinacionales” los órganos del Estado como la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional, o la orientación de la “revolución” educativa “descolonizadora”, lo que no es de poca monta. Pero también el “pluralismo jurídico”, la democracia “comunitaria”, la “interculturalidad”, adquieren un peculiar sentido desde lo “plurinacional”. Pero también la “plurinacionalidad” actúa como fuente de interpretación sobre cómo deben entenderse y aplicarse las garantías al ejercicio de los derechos fundamentales individuales y sus relaciones con los derechos colectivos. Dan fe de ello las innumerables sentencias del Tribunal Constitucional, que además reconoce la existencia de una doctrina “plurinacional. Lo “plurinacional” no es pues meramente “simbólico”.

El modelo de Estado “plurinacional” no es, pues, “sólo nombre”, como calificada con ligereza el principal operador jurídico del gobierno¹⁴² sin consecuencias

142 Nos estamos refiriendo a Héctor Arce, que añadía que en “esencia” el país seguía siendo “república”, como pretendiendo remediar el incordio. Si fuera así lo sensato sería reponer la “esencia”, que sería lo “verdadero” en lugar

institucionales. y tienen ciertamente consecuencias prácticas sobre lo que está más próximo de la población que son los derechos fundamentales. Dado que el tema es vasto, nos limitaremos a señalar más específicamente lo que puede ser un buen ejercicio de sus efectos disfuncionales en el campo de la justicia, y lo que debería hacerse.

La “crisis” de la justicia es de tal profundidad que no sólo ha superado lo conocido hasta ahora, sino que ha producido una suerte de consenso nacional respecto a la necesidad de encontrarle una solución, que no sea ilusoria. Aparentemente la magnitud ha descolocado a los operadores políticos y de justicia que parecen encontrarse en un callejón sin salida. Nosotros la tomamos como el referente más paradigmático para mostrar hasta qué punto su reingeniería no sería posible si no se empieza por reexaminar la concepción misma de la justicia, o el modelo, que está en texto constitucional, y que también fue entusiastamente celebrado desde dentro y desde fuera del país¹⁴³. Este modelo en su aplica-

de persistir en lo aparente, que por estar en la Constitución tiene efecto de “mandato”, y jurídicamente vale más que la “esencia” supuesta. Ver ANF de 04/08/2013.

143 Baltolomé Clavero- personalidad eminente en este ámbito, y Vicepresidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas y relator para las cuestiones indígenas- fue uno de los más calificados. Estuvo también en Bolivia para ver in situ cómo se operaba la transición constitucional. Saludó con convicción la Constitución de Bolivia como la “primera” realmente “emancipadora” en el Continente por su dimensión “descolonizadora”. Ver Bartolomé Clavero “Bolivia: entre el Constitucionalismo colonial y el constitucionalismo emancipador”, en *Bolivia. Nueva Constitución Política del Estado*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, 2010. Más próximo a la justicia por su alto perfil profesional, Clavero también afirmó en otro trabajo que la suerte del “nuevo constitucionalismo” en Bolivia va a depender en “buena parte” de la jurisdicción constitucional, que igualmente elogió por razones semejantes. Ver *Tribunal Constitucional en Estado Plurinacional: el reto constituyente de Bolivia*. Revista Española de Derecho Constitucional, No. 94, enero-abril,

ción ha agravado lo que ya era una herencia negativa e irresuelta desde la fundación de la República, con alguna excepción muy notable.

El problema histórico de la justicia en Bolivia ha sido su escasa credibilidad y confiabilidad en gran parte atribuible al control de la justicia por el poder político y otros poderes fácticos. La respuesta para tener una “nueva” justicia fue imaginar que una la elección universal de *los magistrados* sustraería a los políticos el poder sobre ellos. Este mecanismo “inédito”, muy elogiado desde fuera¹⁴⁴, terminó agravando el problema histórico¹⁴⁵. De un lado resulta impensable que un pro-

2012, pp. 29-60. Animado por el mismo espíritu se “felicité” por la elección popular de los magistrados, y no trepidó en calificar de “discriminadores” a los que se opusieron. Está claro que en la idea de democracia de Clavero hay algo que cojea, por lo menos en este caso. Los que fueron “elegidos” como magistrados al Tribunal Constitucional en promedio no alcanzaron al 10% de los votantes mayoritariamente opuestos a los votos válidos generales. Con el fiasco del poder judicial no sabemos si sigue creyendo, como otros, que basta que las “garantías” figuren en la Constitución para asegurar su cumplimiento.

144 Por ej. R. Martínez calificó de un “avance” que no existe en “ninguna constitución del mundo”. Ver, *El Proceso Constitucional en Bolivia*, op. cit. p.13.

145 Recientemente la degradación de la justicia ha provocado un aluvión de críticas, y particularmente desde el poder ejecutivo que ha reconocido que está “peor que antes” y es una “lágrima” lo que le ocurre. La puntada final contra este experimento fue la declaración del Presidente de que quizá ha sido un “error” el proceso de elección judicial de octubre del 2011, y que la presencia de “ponchos” y “polleras” no había cambiado nada. Así terminaba con cierta amargura el entusiasmo del Presidente que había anunciado con fanfarria a principios del 2012, que había nacido una “nueva justicia”. La respuesta de la Presidenta “indígena” del Consejo de la Magistratura fue pedir con ligereza que la población deje “de corromper a los jueces”, y que había sido elegida por el “pueblo”. En los hechos el “pueblo” rechazó con un NO del 57% a los candidatos, y el promedio de los “elegidos” al Tribunal Constitucional fue del 7.8% de los votos válidos. Estos despropósitos, junto a otros parecidos y buena parte proferidos desde la estructura del poder judicial, sólo evidencian una profunda incomprensión de la crisis de la justicia boliviana, que es la más profunda de la historia nacional, pues afecta a toda su estructura. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Agroambiental y el

ceso electoral pudiera ser no político, por muchos recaudos que existan, muchos de los cuales violan principios y derechos de libertad. En segundo lugar, los que fueron “elegidos” por una minoría exigua del país -que en la mayor parte de los casos no llegaban al 10%- fueron propuestos por la Asamblea Legislativa en listas aprobadas por la mayoría política del gobierno. En tercer lugar, una gran mayoría de los magistrados “elegidos” tomaron la elección como un lanzamiento a una carrera profesional, que en el pasado era más bien su coronamiento. Es muy difícil pensar que un profesional de talla se postule electoralmente y ser examinado. En cuarto lugar- y el cuadro es más patético porque acentúa una cierta idea “populista” de la justicia que es la creencia de esos magistrados “electos” deben estar al servicio del pueblo, o que se “deben” al “pueblo” que los ha “elegido”, cuando su primer deber jurisdiccional es estar al servicio de la ley.

Es decir, a la tradicional falta de “independencia” de la “justicia” y su manejo político, se ha añadido la incompetencia. La suma de los dos factores negativos es la crisis interna con ribetes de escándalo entre los miembros de los órganos judiciales. Todo esto no tiene nada que ver con el Estado de derecho. Ciertamente el problema de la justicia es más complejo, e involucra a la sociedad misma históricamente desprovista de cultura jurídica, y a los centros de enseñanza que han aban-

Ministerio Público, han vivido problemas internos con acusaciones mediáticas entre sus miembros, y todos han agravado su imagen pública negativa. Por nuestra parte advertimos en su momento sobre las consecuencias altamente probables y “contraproducentes” del “experimento” judicial. Ver Jorge Lazarte, *Remedio ilusorio para un problema real*. La Razón, 20 de febrero de 2008.

donado la formación de profesionales con sentido del derecho, está claro que por donde debe empezarse es por la constitución misma, que ha constitucionalizado es mecanismo perverso y una cierta idea impertinente de justicia, y explorar otras vías más seguras de elección de los magistrados judiciales en base de los antecedentes escasos pero positivos existentes en el país y que pueden ser útilmente mejorados. La experiencia boliviana sobre la justicia por lo menos ha hecho evidente lo que la teoría y la doctrina jurídica no suelen tomar muy en cuenta y es que no es para nada suficiente que las garantías de los derechos fundamentales estén consagradas en la constitución y sean además desarrolladas por la legislación¹⁴⁶, sino que depende en última instancia de la calidad de los operadores de justicia, de quienes son y cómo se los elige.

El otro incordio de la justicia es el llamado “pluralismo jurídico”¹⁴⁷ (Art. 178.I) en cuyo nombre se ha dislo-

146 Una discusión de alta calidad académica sobre el tema, pero se deja en silencio este componente, puede leerse en Luigi Ferrajoli, José Juan Moreno, Manuel Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Europeo, Madrid, 2009. También la Constitución de la URSS de 1936(son los años de las grandes purgas), establecía que los jueces son “independientes” y que sólo “obedecen” a la ley(art.122).

147 . Para no entrar en detalles acerca de la argumentación académica y justificativa del “pluralismo jurídico”, y de la “pluralidad de los ordenamientos jurídicos”, puede bastar las advertencias no siempre tenidas en cuentas de uno de los juristas más renombrados de la corriente “pluralista”, Zagrebelsky, sobre los potenciales “efectos destructivos” de la multiplicidad de fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico nacional y la necesidad de un remedio para evitarlos, que es contar con un conjunto de “principios y valores constitucionales”, que sean la expresión de la “unidad”. Lo que no pudo pensar el profesor de la universidad de Turín, es que pudiera haber una Constitución como la boliviana que constitucionalice esas divisiones. Ver, Gustavo Zagrebelsky, “Del Estado de derecho al Estado Constitucional”, en *Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*.Ed. Trotta, Madrid, 2007. En un vasto estudio reciente dirigido por de Sousa Santos, sobre la justicia indígena, este autor afirma de manera más descarnada que no se trata solo

cado la justicia en dos justicias: la ordinaria y la indígena, ambas declaradas de “igual jerarquía”. (Art.179.II). Con ello no sólo se ha roto con lo que se llama “ordenamiento jurídico” de un Estado -que, por ser tal, no puede funcionar con justicias paralelas- sino que la “jurisdicción indígena” ha sido habilitada para ser ejercida “territorialmente” (Art 191.II), que es lo mismo que promover la fragmentación “medieval” de la justicia, cuyos “principios, valores, normas y procedimientos” pueden estar en contradicción con la salvaguarda de los derechos humanos, y de hecho están en la “justicia comunitaria” que se alega cotidianamente para dar cuenta de prácticas expeditivas que riñen con principios universales y elementales del “debido proceso”. El problema de la justicia indígena es su diversidad y oralidad, y el hecho de que no esté codificada, explica que sus reglas no sean claras ni justas en términos del derecho moderno. La ley de deslinde jurisdiccional, no muy ortodoxa con el texto constitucional, ha intentado enmendar estos flancos, sin resolver el problema de fondo. En la CPE hay una antinomia entre “unidad” de la función judicial” (Art. 179.I) y “pluralismo jurídico” (Art.178.1).

El cruce multiplicador entre los dos problemas sólo puede alentar la tradicional tendencia pleitista del país

de “reconocimiento” de la “diversidad cultural”, ni de “pluralismo jurídico”, sino de un “proyecto político” descolonizador y “anticapitalista”, del cual es parte la “justicia indígena”. Es decir, que la defensa de la justicia indígena hizo de trampolín para aupar un nuevo proyecto de poder. En buenas cuentas, el “experimento” al que se refirió de Sousa el 2007 era el de un proyecto de poder, más que de derechos indígenas. Esta percepción fue la de otros intelectuales extranjeros, que hicieron romería a Bolivia. Ver Boaventura de Sousa Santos, “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Boaventura de Sousa Santos, José Luis Exeni(editores), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, Abyayala-Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 2012, pp.13, 15.

complementada por la inclinación hacia la “justicia” expeditiva, que ignora que entre el “crimen” y el “castigo”, entre la “víctima” y el “victimario”, están la justicia y el juez como tercero¹⁴⁸, que para ser funcionales deben ser creíbles y confiables.

III. LAS CLAVES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La necesidad de la reforma

Resumiendo las razones justificativas de la reforma la Constitución, diríamos que se incurrió en vicios de forma; se incumplió el mandato nacional de pactar las nuevas reglas; abunda en contenidos que expresan una visión parcial y no democrática de Estado y de sociedad; ha perdido su fundamento sociológico; y, por sus innumerables inconsistencias, que no son todas las referidas, puede convertirse en fuente de inestabilidad política. La Constitución se ha hecho disfuncional al país mismo.

Las disfuncionalidades de origen, pero sobre todo las de concepción y estructura, son insostenibles, lo que ciertamente pueden afectar su perennidad, marcándole por adelantado fecha de caducidad. No son pocos los que piensan que su rutinización podría hacer menos visibles los incordios constitucionales en un país más habituado a ser gobernado de hecho que en

148 Ver Paul Ricoeur, *La critique et la conviction*, Pluriel, Hachette, Paris, 1995, p. 178.

“derecho”, pero se olvida que el problema es el de su propia viabilidad y aplicabilidad, y los riesgos desestabilizantes fácilmente anticipables para futuros gobiernos por la puesta en marcha, por ej. de un enrevesado proceso de autonomías “plurinacionales”, como lo es ahora en otro nivel con la implosión del sistema judicial ordinario. Una constitución que contiene en potencia factores que podrían ser fuente de inestabilidad es una contradicción en sí misma.

Por tanto, lo más razonable es proceder a una reforma que sea proporcional a sus disfuncionalidades, con el fin de que efectivamente sea una constitución que fije las reglas de convivencia nacional, afiance la cohesión interna, elimine los riesgos mencionados, sea el marco para enfrentar apropiadamente las grandes fracturas históricas del país y los desafíos del mundo actual, preservando el catálogo de derechos y saldando a la vez la deuda histórica con los pueblos indígenas y excluidos de siempre.

Todo ello implica una reforma asentada en una nueva matriz política alternativa, susceptible de ser pactada, fundada en una cierta idea actual de democracia pensada desde los derechos fundamentales y humanos ; en una representación de nación “plural”, y una idea República como “res-publica”, todas ellas englobadas en una visión democrática de sociedad y de poder. En la medida en que el modelo de Estado es un modelo político, que sostiene la estructura de la constitución, cambiar de modelo es suscitar un efecto dominó sobre todo lo que está asentado en él.

“Sociedad plurinacional”

Para ello, la premisa de la que debe partir es reexaminar el sentido y lugar de lo “plurinacional”, expresión clave del modelo político de Estado de la Constitución actual.

Reexaminar quiere decir redefinir lo que en la constitución se entiende por “plurinacional”. Esto quiere decir, en primer lugar- con el fin evitar equívocos resultantes de una interpretación “estatalista” o de “republicana” de la “autodeterminación” contra la cual previene el Art. 46.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas de 2007- retomar la designación de “pueblos indígenas” (y originarios) ya establecida en la jurisprudencia internacional y en dos de los documentos que son la base jurídica en el derecho internacional del reconocimiento y respeto de los derechos de los “pueblos indígenas”, como es el Convenio 169 sobre los “pueblos indígenas” de la OIT de 1989 , y la mencionada Declaración de la ONU sobre los “pueblos indígenas”.

En segundo lugar, si por razones referibles a lo “ya adquirido” esta vía sustitutiva no fuera posible, entonces reexaminar debe entenderse como un cambio de escala en la significación de “plurinacional” de tal modo que sea efectivamente incluyente, y no referirse sólo a los “pueblos indígenas originarios campesinos” sino también, en condiciones de igualdad, a la población “no indígena ni originaria”, que según el último censo sería la mayoría del país. Lo “pluri” deber ser abarcador de los bolivianos, cualquiera que sea o no su adscripción identitaria. El derecho de pertenencia no

debe ser la obligación de pertenencia. Más aún, debe des-etnizarse la categoría “plurinacional”, esto es, su conformación debe ser más cultural que propiamente étnica, reservando lo “étnico” a lo que puede ser denominado grupo étnico en términos antropológicos. De este modo, la población boliviana estará conformada en condiciones de igualdad por la diversidad de pueblos y culturas, de los cuales los pueblos indígenas y originarios, por su condición histórica de haber sido secularmente excluidos, gozarán del reconocimiento estatal, protegidos en sus derechos, y favorecidos por políticas especiales de equidad.

Por último, reexaminar el “lugar” quiere decir resituar lo “plurinacional”, asumiendo la premisa que la memoria del Pacto de Unidad menciona que fue la orientación de la “mayoría” inicial acerca del “modelo de estado” de las organizaciones sociales en mayo del 2002, que atribuyó el carácter “plurinacional” a Bolivia como país, y no al Estado como estructura institucional. Es decir, una cosa es que la sociedad sea “plurinacional”, o si se quiere que lo sea Bolivia, y otra cosa es que el Estado también lo sea, como si fuera su espejo. “Reconocer” la “plurinacionalidad” no es lo mismo que “ser” plurinacional. “Ser” plurinacional desde el Estado es tomar para sí lo que está en la sociedad, como subsumiéndose en ella. Un Estado que se diluye socialmente deja de ser Estado, y una sociedad sin Estado es a la vez su propia disolución, puesto que ninguna sociedad pueda ser garantía de sí misma contra la entropía que le es inherente. Un Estado es principio de unidad y no de diversidad y su primera función es garantizar desde “fuera” la cohesión de la

sociedad, sin ser ella misma .La democracia sin Estado es la democracia “salvaje” .¹⁴⁹

Los derechos de los pueblos indígenas-originarios.- La cuestión de fondo acerca de los pueblos indígenas y grupos culturales minoritarios es el “reconocimiento” estatal a sus identidades colectivas y el respeto a los derechos de esos pueblos, con las obligaciones resultantes para los Estados conforme al derecho internacional¹⁵⁰, entre ellos, el de participación, todo en correspondencia con la idea de “dignidad” propia de una sociedad democrática, tal como fue analíticamente formulada por los “multiculturalistas”¹⁵¹.

Pero el reconocimiento no es fusión. Es el Estado el que reconoce a lo que está fuera de él, sin llegar a ser él mismo lo que reconoce, ni el que demanda reconocimiento fundirse en el que reconoce. El reconocimiento es una relación donde las partes perseveran en su existencia manteniendo la distancia., sin la cual pueden desaparecer en su ser. El Estado es Estado con respecto a la sociedad, y la sociedad es sociedad respecto al

149 La propuesta -que suena a delirio libertario-corresponde a una publicación conjunta entre el Centro de Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Bolivia, y el Tribunal Supremo Electoral. La democracia “salvaje” es entendida como la “potencia” del pueblo, expresada en “bloqueos de calles de caminos, la marcha, la huelga, ...”. Ver: *Democracia. Behemot y contrapoder.* , UCB-TSE, La Paz, 2012, pp 211 y ss.

150 Ver el mejor estudio sobre el tema de un especialista ahora relator de Naciones Unidas sobre el tema, S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional.* Trotta, Madrid, 2005.

151 Ver el ensayo ya clásico de Charles Taylor, *El multiculturalismo y la “política” del reconocimiento*, FCE, México, 1993; y el no menos clásico de Will Kymlycka, *La citoyenneté multiculturelle*, La découverte, Paris, 1995. Para una mirada sobre las distintas corrientes, puede verse francesco fistetti, *théories du multiculturalisme.* La Découverte, Paris, 2009.

Estado. Como lo afirma al respecto Habermas: la integración “cultural” debe ser disociada de la integración “política”, porque pertenecen a dos esferas distintas¹⁵². La democracia es una forma sana de relacionamiento entre ambas realidades.

Este razonamiento nos conduce a la segunda premisa que consiste en diferenciar los “derechos” de los pueblos indígenas y originarios, y los proyectos de poder alentados por corrientes políticas minoritarias, que apelan a esos derechos para legitimar su pretensión de convertirse en poder real.

Con ello queremos despejar cualquier duda respecto a la legitimidad histórica de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En el fundamento de nuestro razonamiento no se encuentra nada que pudiera parecerse o insinuarse como contrario al respeto y reconocimiento necesario y efectivo de los “derechos” de los pueblos indígenas. Damos por descontado que ellos deben ser protegidos y defendidos. El hincapié nuestro ha sido referirnos a otra dimensión que se conecta discursivamente con tales derechos pero se decline efectivamente con un proyecto de poder “indigenista” que va más allá de esos “derechos” aunque los invoque con fines de legitimación, como en pasado se invocó los derechos de los “obreros” y “trabajadores” con el fin de legitimar el proyecto de poder de la “dictadura del proletariado”. El poder de los “trabajadores” fue la entronización de una “nueva clase” dominante que para preservarse asfixió los derechos reales de los trabajadores, que tuvieron que echar abajo esos regímenes para

152 Ver Jürgen Habermas, *L' integration républicaine*, Fayard, Paris, 1998, p. 229.

recuperar sus libertades. Es decir, se puede y se debe estar del lado de los “derechos” pero a la vez estar contra los proyectos de poder contruidos en su nombre, y contra ellos.

También esta es una ocasión para deslindar lo que se establece en el “convenio” 169 de la OIT “sobre los pueblos indígenas” (1989), el uso y el abuso que se hizo de él tanto para asentar y defender los “derechos” de los pueblos indígena en el “derecho internacional” como para aupar el proyecto de poder¹⁵³. En este documento, entre los distintos derechos sociales, económicos, y culturales, y el respeto de su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, no hay nada que pueda ser interpretado como derecho ser “poder”, como no puede haberlo en favor de ninguna colectividad étnica. Al contrario hay salvedades o limitaciones, como las establecidas en el art. 8.2. No es menos interesante constatar que el convenio los designa como “pueblos indígenas” y no como “naciones”.

La “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos indígenas” (2007) es ciertamente posterior a la elaboración de la propuesta del Pacto, pero fue también mencionado con fines de legitimación internacional por estar mejor elaborado que el “convenio” y en cierto sentido es más avanzado. Con todo no hay tampoco nada que pueda servir como reconocimiento de un “derecho” a ser “poder”. Lo que sí se reconoce es el derecho a la “libredeterminación”, que reemplaza a la “autodeterminación”, que sí figuraba en los distintos anteproyectos o propuestas de constitución

153 Ver la memoria ya citada del Pacto de Unidad, p. 79.

pero eliminado más tarde como parte de una negociación para evitar sus connotaciones secesionistas¹⁵⁴, que violen el Art. 46 de la “Declaración” sobre la preservación de la “unidad política” e “integridad territorial” del Estado. Esta declaración reconoce igualmente el derecho a la participación “política” de los pueblos indígenas y a determinar su “condición política” y al “autogobierno” en sus asuntos “internos y locales”, lo que es distinto a reconfigurar el Estado según sus propios criterios, y viola el principio universal de que los “pueblos indígenas” son “iguales” a todos los demás pueblos. También es cierto que la “Declaración” alude una sola vez al derecho de pertenecer a una “comunidad o nación indígena”, que nosotros consideramos una redacción no muy afortunada, puesto que no está claro a qué se alude. Pero el “derecho” pertenecer a una “comunidad cultural” no es la obligación de pertenencia. En este aspecto crucial, la constitución de Sudáfrica puede ser un buen referente de lo que quiere decir aquí aplicar en la el principio de la “unidad en la diversidad”, plasmada en una construcción constitucional de dos pisos: los derechos e identidad común a todos, y los derechos diferenciados.

El modelo alternativo de Estado de derecho

Una vez redefinido lo “plurinacional” y resituado en la sociedad, hay necesidad de disponer de un modelo

154 Al respecto puede leerse con mucho interés la presentación que hizo sobre el particular S. James Anaya, en *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op.cit, pp. 137 y ss.

alternativo, que no puede ser otro más pertinente que el Estado de derecho, en los términos que han sido expuestos, lo que quiere decir pensar e la democracia en su historia. La democracia a principios del siglo XXI no es la clásica griega de la “polis”, ni la censitaria-electoral del siglo XIX. Es la democracia como cierta forma de organización del Estado cuyos poderes se contrabalancean, se limitan, y limitan al poder en favor de los ciudadanos, cuyos derechos son protegidos. La protección de derechos y el desarrollo de los derechos han acompañado al desarrollo de la democracia, y cambiado su significación.

Todo ello puede ser condensado en forma de “silogismo de la democracia”: no hay democracia sin derechos fundamentales; no hay derechos fundamentales sin Estado de derecho; por tanto, no hay democracia sin Estado de derecho. Lo que equivale a decir debemos repensar muchas categorías de pensamiento desde la modernidad política, y repensar nuestra historia.

La “nación democrática”

Es una imposibilidad construir un país sin valores y principios y símbolos compartidos, históricamente contruidos, y en los que se funda la idea de Comunidad política de pertenencia. Pero esta comunidad “imaginada” y territorial, no debe ser la “nación” del siglo XVIII - XIX, que para crear una comunidad pretendieron la desaparición de las diferencias. Una La nación del siglo XXI puede ser una nación que no sólo respeta las diferencias culturales sino que las protege. Una nación

definida en términos democráticos y plurales no es uniformidad; ni unidad, unicidad. Es la nación plural, que encaja con la idea de Estado democrático y de derecho. La nación es lo común, y lo plural es la diversidad que cubre, pero en niveles distintos. Son distintas identidades que se ordenan alrededor de una identidad común, que es la boliviana. La nueva nación plural sólo puede ser posible con la transculturalidad, que no es lo mismo que interculturalidad, que es coexistir entre diferentes.

La “república” como “res-publica”

Restablecer la condición de “república” a la organización política del país, y definir a Bolivia como “República”, que marcó la ruptura política institucional con el Imperio español. La república entendida como transferencia de la soberanía política del soberano al pueblo. De un lado, república no es el Estado sino el país. Por eso se decía República de Bolivia. Pero república es también “res-publica”, “cosa pública”. Bolivia entendida como “república”, “res-publica” en tanto espacio de lo colectivo por encima de los particularismos.

La Constitución de la convivencia pactada con instituciones “justas”

Pensar el Estado desde la modernidad política, y desde el futuro, es pensar la democracia como Estado de derecho; la república como “res-pública” y espacio colectivo; y la nación plural como comunidad de ciudadanos.

Una Constitución es primeramente reglas de convivencia pero también conformación de un “nosotros” que “une” en una “identidad” a los miembros que conviven como distintos de los “otros” o “ellos” de la otra comunidad “nacional” de pertenencia territorial y soberana. Es lo que ha denominado Habermas, “patriotismo constitucional”, fundado en una “cultura política común” de principios y derechos constitucionales compartidos que integran a la “pluralidad de formas de vida culturales diversas” en una comunidad política, que es todo lo contrario del diferencialismo “plurinacional” de las “patrias chicas”¹⁵⁵. Aquí en “patriotismo” es la lealtad cívica a una Constitución “integradora”.

A partir de esta matriz puede recomponerse el texto constitucional, cuyos principios constitutivos sean compartidos por los bolivianos, preservando el actual régimen sustantivo de derechos, mediante un pacto entre diversos que acuerdan las mismas reglas de convivencia, dejando un amplio campo de acción a los actores colectivos que sostienen ideas de democracia bajo el paraguas de una misma constitución libremente construida y aprobada. Una constitución así no es propiamente de derecha o de izquierda, sino nacional, pero es de avanzada y garantiza los derechos fundamentales de las personas para definir opciones diversas en los marcos definidos por la Constitución. A partir de este nuevo núcleo compartido se puede recomponer las columnas de la CPE. Con un nuevo espíritu la constitución podría liberarse de sus lastres de fondo que la inhabilitan para ser el marco adecuado

155 Ver Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1998, pp.230-31, y en *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1994, p. 628.

a partir del cual se enfrente las grandes fracturas históricas del país y los desafíos del mundo actual.

Todo esto quiere decir que si se toma en serio el Estado de derecho y se vence el desprecio muy extendido hacia todo lo que es “derecho” en el país, y se emprende el proceso de su construcción efectiva (que es mucho más que su “formalización”, pero que es su forma primaria de existencia ausente en la constitución actual), puede contribuir a enfrentar positivamente los problemas profundos y pendientes desde la fundación de la república.

En primer lugar, el estado de entropía ya tradicional de la sociedad boliviana. La legalidad como orden no es sólo un sistema de reglas que fundan las instituciones; es también, y primeramente, las reglas que fundan la sociedad, y hace que los hombres constituyan una sociedad: lo que hace una sociedad es la relación social, que siempre está regulada. Es el orden social, es el orden político, es la sociedad organizada en instituciones durables y con reglas compartidas y obligatorias para todos. En este sentido la regla es la certidumbre, en contraste con la incertidumbre que genera tanto la arbitrariedad como la anomia generalizada. El Estado de derecho es el antídoto contra la anarquía de los de abajo y el despotismo de los de arriba.

Luego la precariedad institucional y el desprecio por las instituciones sin las cuales no es concebible una sociedad moderna. Un Estado de derecho es gobierno de leyes más que gobierno de hombres. El caudillismo es la expresión más contundente de la precariedad de las instituciones, y entre ambos existe una relación inversamente proporcional. El despotismo, las tiranías, las dictaduras y

todas las formas patológicas del poder son el resultado del gobierno de los hombres por encima del gobierno de las leyes. Una sociedad con instituciones residuales hipoteca su propia construcción en el largo tiempo y compromete su propia viabilidad. El Estado de derecho es impensable sin instituciones, y no compatibiliza con la idea de que la política es sólo el poder.

Parte del mismo síndrome es la confusión entre “privado” y lo “público”, que está en el origen de otras patologías sociales muy extendidas como la corrupción, que consiste, como se sabe, en el uso de los bienes públicos como si fueran privados. Un Estado de derecho podría ayudar a reparar esta patología en la medida en que esta forma de Estado tiene como uno de sus supuestos la diferenciación entre Estado y sociedad, y por tanto la separación entre la esfera pública y la esfera privada. El Estado de derecho no rima con la concepción patrimonial del poder, tan anclada en la cultura política del país.

Es decir, y en el fondo, la cultura del Estado de derecho altera las pautas de la cultura política y social existentes, que favorecen el despotismo público y privado. La ausencia del sentido del límite, de lo permisible, del autocontrol y de inhibidores culturales, da lugar a todos los excesos y desbordes, que ponen en vilo la convivencia social, que es siempre un pacto de límites entre unos y otros. El sentido del deber debe acompañar la exigencia de derechos. La democracia es “forma” de relacionamiento; es “orden” democrático, legal y también moral. El referente de la democracia es el ciudadano, que es mucho más que el votante.

En este sentido, el Estado de derecho es el marco más apropiado para repensar y tratar las viejas dicoto-

mías que han fracturado al país. Está claro que un Estado de derecho no resuelve por sí sólo los grandes problemas del país pero es el mejor marco y diseño institucional para resolverlos con todos y para todos. Además, si estos valores y principios compartidos fueran tomados más en serio, podrían ser el antídoto a las tendencias centrífugas del país y la base primaria de su cohesión interna.

El camino de la reforma

Según la Constitución actual, dos son los caminos “formales” posibles de acuerdo con la relevancia de la reforma constitucional o tipo de cambio que se pretenda. En primer lugar, la reforma parcial que se limita a los componentes no sustantivos del texto constitucional. Es lo que se llama enmiendas o revisiones de acuerdo a ciertos procedimientos. La segunda reforma es lo que llama la reforma “total”, que no necesariamente es “total” sino que toma este nombre porque afecta a la parte sustantiva, y a sus bases fundamentales, y otras de la misma magnitud y en nuestro caso, afecta a la “fórmula política” y al modelo de estado, con efecto de cascada. Lo que planeamos como ámbitos susceptibles o necesarios de reforma comprenden esta segunda alternativa con sus reglas procedimentales propias.

Si la pertinencia de la reforma es aceptada, debería seguirse un camino constructivo, y probablemente erizado de dificultades, explicables porque conciernen a la “ley de leyes”.

Quizá en una primera fase exploratoria, auspiciando reuniones informales iniciales, que fijen un horizonte y agenda común, que sirvan de base para escenarios más formales (foros, mesas de discusión...) de políticos y profesionales en la materia, que debata y consolide acuerdos preliminares sobre la reforma. Una segunda etapa más institucional, con un Consejo Preconstituyente representativo con el encargo de concertar anteproyecto de reformas, proceso que se nutriría de un debate más nacional de participación efectivamente “deliberativo”.

Este anteproyecto debería ser necesariamente pactado, tomando a la letra, como ya apuntamos al principio, la expresión Constitución= *cum-statuere*. estatuir “con” los “otros”. Y eso es “pacto”. Y también recuperar el sentido originario de pacto, que no sólo apunta a acuerdo, a algo “ensamblado”, “asegurado”, sino a “paz”. El pacto es una consecuencia de que se trata de reglas de convivencia entre diversos. Es decir, que una Constitución por su doble carácter, constitutivo y consagrador de aspiraciones compartidas, debe adoptar la forma de contrato sustantivo entre las partes. Por contrato queremos decir, acuerdos colectivos acerca la forma como se procesa su elaboración y aprobación, y acerca de sus contenidos aceptables para las parte. Estos acuerdos deben cristalizarse en pactos constitucionales. Pactos en el sentido de compromisos mutuos entre parte sobre reglas de juego, o reglas constitutivas de la organización política de un país; convergencia en una visión compartida de país de largo plazo para todos: núcleo común, reglas comunes e instituciones comunes, símbolos comunes para todos los bolivianos. Como empíricamente ha sido demostrado, las constituciones

más durables son aquellas que han sido alcanzadas por medio de pactos.

Accionar los mecanismos previstos por la Constitución para la convocatoria a una Asamblea Constituyente de corta duración, representativa y calificada, que asuma el anteproyecto, lo convierta en proyecto constitucional de reforma siguiendo sus mecanismos propios de funcionamiento. Por último, convocar a referendo aprobatorio de las reformas constitucionales, según lo prevé la Constitución vigente.

UNA REFORMA CONSTITUCIONAL NECESARIA: ¿TAMBIÉN POSIBLE?*

José Antonio Quiroga

La reforma constitucional que nos propone Jorge Lazarte, prefigura todo un programa político orientado a la democratización de la sociedad y del Estado en Bolivia. Es un programa que incluye no sólo la reforma de la Constitución, sino una redefinición de la relación de la sociedad con el Estado, es decir, una reforma del campo político.

La necesidad de esa reforma obedece no sólo a los vicios en el proceso de gestación de la actual Constitución –que bastarían para declararla ilegal e ilegítima– sino a sus deficiencias de contenido que la hacen funcional a un proyecto de poder despótico. Su reforma, por tanto, brindaría la oportunidad de darle a Bolivia un nuevo ordenamiento institucional fundamentado en una concepción más exigente de la democracia que la hace indisoluble de los derechos humanos y del Estado de derecho.

* Comentario presentado en el coloquio sobre Reforma Constitucional, realizado el 19 de septiembre de 2014.

No obstante la necesidad y oportunidad de una reforma constitucional, esa posibilidad no aparece en la oferta programática de las organizaciones políticas que compiten en las elecciones generales de octubre. Tampoco figura como una demanda de un sector social o político determinado. Tiene, por ahora, una función *utópica*, en el buen sentido de la palabra: señala un ideario que moviliza a la razón y la voluntad de aquellos que no sólo se oponen al despotismo reinante – como expresó un *Manifiesto* inspirado en esas ideas publicado a inicios de este año– sino que no se sienten representados por la oferta programática de las organizaciones que disputan la preferencia electoral.

La reforma de la Constitución que nos propone Lazarte sólo sería posible mediante los pactos social, fiscal y territorial que aparecen como asignaturas pendientes en la agenda de la democracia y el desarrollo humano. Sólo por la necesidad de forjar esos pactos, la reforma constitucional sería recomendable.

Si el diagnóstico de Jorge Lazarte es correcto y su propuesta es conveniente –como creemos que lo es– uno se pregunta: ¿por qué razones o circunstancias la reforma de la Constitución no aparece como una demanda social o un programa de las fuerzas democráticas?

Por qué los partidos eluden la necesidad de reformar la Constitución

Jorge Lazarte ha descrito en el documento que comentamos hoy y en varios escritos anteriores, los innumerables vicios de legalidad del proceso constituyente que vivió

Bolivia entre 2006 y 2009. Todas las irregularidades cometidas por el MAS y el Pacto de Unidad Campesina, incluyendo la usurpación de funciones de la Asamblea Constituyente por el Congreso nacional, bastarían para declarar ese proceso como nulo de pleno derecho.¹

Pero además de los vicios de procedimiento, están los de contenido: la división de la población boliviana entre indígenas y no indígenas; el reconocimiento de derechos diferenciados con base en pertenencias étnicas; la proscripción del Estado de derecho y de la República; el postulado de un pluralismo jurídico que rompe la unidad de la justicia; el sometimiento de las autonomías territoriales al centralismo estatal; entre otros.

Jorge Lazarte se concentra en la sustentación de la idea de que la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho son inseparables. Ese es el núcleo de su propuesta doctrinaria. Para ello apela a lo que es reconocido por la comunidad internacional y lo que expresa un sentido de modernidad, dos aspectos cuestionados por los ideólogos de la actual CPE: los convenios y organismos internacionales no son sino expresiones del sistema mundo colonial y de la civilización occidental en su fase de globalización capitalista, por un lado, y la idea de modernidad sólo contiene el pro-

1 En lo que concierne a la legitimidad que confiere el voto, es conveniente recordar que la actual Constitución fue aprobada con una votación de 62%. Pero es relevante saber cómo se conformó esa mayoría: en cuatro de nueve departamentos y en seis de nueve capitales departamentales ganó el NO a la actual CPE. La victoria se explica por el masivo voto rural y de las ciudades de la zona andina, particularmente de la populosa ciudad de El Alto en la que el SÍ obtuvo 82%. Sociológicamente, el voto favorable a la Constitución del MAS está conformado por sus bases campesinas, los sectores populares mayoritarios de la zona andina y minoritariamente de la media luna. El Vicepresidente declaró antes del referéndum que bastaba que en un solo departamento ganara el No para que la nueva Constitución fuese ilegítima.

grama de dominación colonial de una civilización fracasada sobre los pueblos y saberes del sur, por otro.

No obstante esos vicios de forma y de fondo, la necesidad de esa reforma no está incluida en la oferta programática de las distintas organizaciones políticas que compiten en las elecciones 2014. Esa omisión puede obedecer a distintas razones:

- 1) Las fuerzas democráticas consideran que la actual Constitución no es tan mala y es más importante exigirle al gobierno que la cumpla antes que reformarla;
- 2) La actual Constitución goza de la legitimidad que le confirió el referéndum aprobatorio de 2009 y es percibida por vastos sectores sociales como una conquista histórica y por lo tanto sería un error de estrategia electoral proponer su reforma ampliada; no existen las condiciones sociales ni la correlación de fuerzas necesaria para encarar esa reforma. Ahí prima la idea de que no conviene ir contra la opinión de las mayorías y que el veredicto del soberano expresado en las urnas es una fuente de legitimidad a la que no sólo no se puede desconocer sino a la que conviene adherirse.
- 3) La legalidad constitucional nunca ha sido muy importante en la cultura política boliviana; las prioridades son más bien de gestión pública no de diseño constitucional. De acuerdo a esta opinión, la solución a nuestros males no pasa por cambios en la legislación sino en una mejor gestión de los asuntos públicos. Para ello se requieren liderazgos eficientes que hagan cumplir las leyes existentes. Es más, sería un riesgo abrir la posibilidad de una reforma de la

Constitución porque el MAS aprovecharía para consolidar la reelección indefinida.

- 4) Las fuerzas democráticas carecen de un programa político y no tienen por ahora ni la visión ni el liderazgo para encarar esa reforma. Los más acordes con una reforma argumentan que previamente hay que cambiar la correlación de fuerzas sociales y que para que eso suceda el MAS debe desgastarse en sus sucesivas gestiones gubernamentales hasta implosionar por la acumulación de contradicciones internas. Al ritmo que vamos, eso podría ocurrir en torno al bicentenario de la creación de Bolivia (2025), lo cual, desde el punto de vista de la duración promedio de las constituciones, es un plazo razonable. Antes de pensar en una reforma habría que esperar que se genere un nuevo sentido común favorable a un Estado de derecho. Sin demanda social, ninguna reforma constitucional sería viable.

Pero en todo estos argumentos parece haber una discrepancia de fondo sobre el tipo de régimen que encarna el MAS. Para los que no creen en la necesidad de una reforma, este es un proceso populista parecido a otros que tuvimos en el pasado, con su caudillo bárbaro y su cuota de despilfarro y despotismo (concebido solamente como abuso de poder). Con una pequeña diferencia: nunca un gobierno se pareció tanto a la sociedad boliviana. Otros creen que a pesar de los excesos, este es un gobierno y un proceso que hace justicia a dos siglos de exclusión y dominio colonial y que con el transcurso del tiempo se irá sometiendo al orden constitucional. Claramente, no todos estamos viendo la misma película.

La paradoja de la actual Constitución

Una Constitución debe juzgarse en un horizonte temporal más largo y la prueba ácida es si resiste un cambio de gobierno o de modelo económico y político. La Constitución del 67 duró 42 años en los que hubo gobiernos de izquierda y derecha, neoliberales y nacionalista revolucionarios, estatistas y privatizadores, con la mitad del tiempo bajo gobiernos militares y la otra mitad bajo regímenes constitucionales.

Mientras el MAS esté en el poder, es decir, mientras las organizaciones sociales que han conformado el Estado corporativo estén en el poder, no parece haber necesidad de un cambio de Constitución justamente porque uno de los rasgos de este Estado corporativo u orgánico es el de ser un Estado inconstitucional, un *Estado de excepción*. No necesita de la Constitución para resolver sus dificultades que se dirimen con frecuencia por la fuerza, en la calle, o mediante el abuso de poder.

Pero ¿qué sucedería si en el futuro las fuerzas democráticas, bajo otro liderazgo distinto a los del presente, llegara a ser gobierno? ¿Qué sucedería con un gobierno expresivo de otras fuerzas sociales no corporativas que pretendiese gobernar apegado a la Constitución? Aparecerían entonces toda clase de inconvenientes que ahora no se pueden apreciar porque están subsumidos bajo la hegemonía gubernamental. Y entonces, muchos de los derechos reconocidos por la actual CPE que ahora no se cumplen, se volverían inmediatamente exigibles ante un gobierno que no representase al entramado de fuerzas corporativas.

Eso nos lleva a la conclusión, no señalada por Lazarte, de que esta CPE tiene dos condiciones de posibilidad: 1) que no se cumpla y 2) que sólo le sirve al MAS y al entramado de poder corporativo. Es decir, esta Constitución, paradójicamente, sólo es válida a condición de que no se cumpla y por lo tanto sólo es funcional a este gobierno, que no está dispuesto a cumplirla.

Por lo tanto, los que le exigen al MAS que cumpla la CPE ignoran la naturaleza del actual régimen y también de la CPE que es funcional al proyecto de poder del MAS.

La pregunta, por tanto, no es sólo ni principalmente, qué hacer con la actual Constitución sino qué hacer con las corporaciones que han capturado el poder y a la vez han sido capturadas por el poder despótico del MAS. La respuesta a esas preguntas son parte de un programa político que no vemos perfilarse en las opciones electorales vigentes.

Si la reforma constitucional es necesaria, tal vez convenga entonces comenzar por una reforma política e intelectual de las organizaciones y de los liderazgos que podrían llevarla adelante y que no perciben la necesidad de abrir un debate en torno al modelo de Estado y sociedad que expresa la actual Constitución. Esa es, quizás, una de las contribuciones más importantes del trabajo de Jorge Lazarte.

AGENDA INDÍGENA EN TIEMPOS DEL ESTADO PLURINACIONAL*

Ricardo Calla Ortega

Es ya un lugar común señalar que en Bolivia el reconocimiento de lo que alusivamente se puede empezar nombrando como la *diversidad cultural* o *pluriculturalidad* del país ha pasado a ser uno de los ejes centrales de las transformaciones constitucionales ocurridas en Bolivia, primero, en 1994 y, luego, en 2009. Desde abordajes y posicionamientos no sólo conceptual y terminológicamente diferenciados sino incluso enconadamente confrontados a nivel de la disputa política, ese reconocimiento –vinculado principalmente al desarrollo desde inicios de los años setenta de una renovada puesta en vigencia del debate y el activismo a favor de los derechos de los indígenas en el país–, terminó produciendo textos constitucionales con terminologías referidas a la diversidad cultural en Bolivia muy distintas entre sí. En 1994, la CPE reconoció la característica

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Estado Plurinacional y Cuestión Indígena, realizado el 26 de septiembre de 2014.

“multiétnica”, “pluricultural” y “multilingüe” de una Bolivia concebida todavía fundamentalmente como una “República”; es decir, de una Bolivia considerada todavía constitucionalmente tanto como un *Estado* y como una *sociedad* diversa. En 2009, la CPE pasó más bien a reconocer la característica “plurinacional” y “la pluralidad y el pluralismo...cultural y lingüístico” de una Bolivia esta vez concebida ya principalmente sólo como *Estado*: un “Estado Plurinacional”.

Hay que partir pues destacando y llamando la atención sobre la oscilación y variabilidad terminológica con la que en las últimas décadas se ha venido abordando en Bolivia –en la discusión más abstracta de nivel académico, legal y político–, la cuestión de la *diversidad cultural* y la de los *grupos culturales* que conformarían tal diversidad.

Del modo más general posible, puede primero indicarse que las corrientes de mayor influencia política en los círculos gubernamentales ocupados sobre el tema de la diversidad cultural en Bolivia optaron a inicios de los años noventa a usar los términos de “cultura” y de “grupo étnico” como sinónimos, mientras que otras corrientes –sin mayor influencia política relevante a niveles gubernamentales decisorios– propendían también en esos años a establecer alguna marca de diferencia sobre lo que se tendría que entender al usar tales términos. Así, si para algunos, una *cultura* o un *grupo cultural* eran terminológicamente sinónimos del término *grupo étnico*, para otros la *etnicidad* era un término que –aparte de señalar, como en el caso del término *cultura*, los rasgos de costumbre, usos, actitudes, prácticas, nociones de vida, valores y creencias, y modos de

sustento en común de un grupo–, señalaría también rasgos *raciales* compartidos, entrando así en ruedo la referencia al término “raza”.

Desde un posicionamiento más bien crítico al hecho de que la noción de “grupos étnicos” connota efectivamente, en parte de la literatura mundial de inicios del siglo XX, la existencia de “razas” humanas, no faltaron a inicios de los 90's quienes cuestionaron la relativa impropiedad por parte del primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) de definir constitucionalmente a Bolivia como una República “multiétnica”. Por su parte, otras corrientes marginales y secundarias políticamente, pero muy estridentes en sus panfletos y documentos, ya desde mucho antes y por largo tiempo y también durante los 1990s –piénsese, por ejemplo, en la abundante literatura de varios de los “indianismos” en el país a lo largo del siglo XX y ya entrado el siglo XXI–, no sólo reivindicaban (y todavía lo hacen) la noción de las “razas” para explicar y describir Bolivia, sino que aducían como urgente no simplemente reconocer la existencia de *grupos raciales* en el país sino que además proponían reconocer que los *indígenas* serían, por ejemplo, una cierta “raza cósmica” (superior). Con las ideologías “indianistas” surgidas en la segunda mitad del siglo XX – una corriente fuertemente influida por los escritos de Fausto Reynaga– se invirtió así el racismo de larga data contra los *indígenas* desde los estamentos “criollos” y “mestizos” de Bolivia –un racismo incluso hasta hoy subsistente en el país, de modo más o menos residual o más o menos intenso dependiendo de cada subregión–, dando paso a la emergencia de otro racis-

mo, esta vez “desde lo *indígena*”, contra la población “mestiza” y eurodescendiente del país.

En todo caso, tres términos –los de “cultura”, “etnias” y “razas”– aparecen en los densos debates políticos desde los que se pretende en Bolivia, de variado y oscilante modo, aprehender la distintividad de los grupos humanos a partir de sus rasgos y atributos en común. Muy modernamente, el término “raza” se muestra desacreditado y más bien poco usado –por sus alcances cosificantes y discriminadores– tanto en las ciencias sociales europeas y latinoamericanas como en las bolivianas –donde se sustituye el término de “raza” con el término más apropiado de “fenotipo”, que alude a los rasgos de apariencia física en común compartidos por los grupos más evidentemente diferenciables en el plano de tales apariencias (apariencias irrelevantes como para establecer diferencia biológica sustantiva alguna entre los seres humanos como especie)–, aunque “raza” se sigue usando todavía muy corrientemente en las academias de Norteamérica, Brasil y el Caribe, entre otras razones, lo que puede parecer paradójico, por la exigencia de los propios activismos afroamericanos, afrocaribeños y afrobrasileños para que no se invisibilice la discriminación racial sufrida por esa población.

Como fuere, articulándose con los marcos del debate político, aunque siempre siendo rebasados por este, los debates académicos en América Latina y en Bolivia refieren hasta hoy de variado modo, desde sus abstracciones conceptuales, a la realidad de “culturas” ó “grupos culturales”, “grupos étnicos” y “razas” ó “fenotipos” distintivos en la región; grupos muy o menos asimétrica y desigualmente relacionados entre sí y que hacen a una

muy compleja composición social en el caso de todos los países del subcontinente.

Una de las fuertes novedades de esos debates en los últimos años se ha dado particularmente en Bolivia y en la región andina, donde se evidencia una creciente visibilización académica y política del *racismo* y de la *discriminación racial* sufridos por unos grupos con rasgos de apariencia física en común por efecto de las prácticas e ideologías discriminatorias esgrimidas por segmentos de otros grupos fenotípicos. Esa visibilización ha empujado a que el término “raza” empiece a ser otra vez parcialmente utilizado en el debate académico, sin que ese uso se acerque en algo, en todo caso, al muy corriente uso que se le sigue dando contemporáneamente en Norteamérica, el Brasil o el Caribe. Como fuere, el racismo sufrido por las poblaciones “indígenas”, “mestizas”, “mulatas” y “negras” en los países andinos ha vuelto a percibirse, y con muchas fuerza, como uno de los graves males en la región. La complejidad de la situación del racismo en los Andes en el debate contemporáneo se evidencia con la explicitación de situaciones que muestran a los grupos “mestizos” ya sea en su calidad de grupos racialmente discriminados –por segmentos de la población más directamente eurodescendiente en el subcontinente– o de grupos racialmente discriminadores. Esa complejidad se muestra también, como se dijo, a raíz del despunte –según unos sólo circunstancial, según otros ya corriente, estructural y en ampliación– de “racismos al revés” desde segmentos del activismo “proindígena” propensos a generar repulsa racista contra unos sectores “mestizos” y eurodescendientes a los que, en los lenguajes más duros y preocupantes de

la actualidad de la región andina, se denominan –en Bolivia y Perú– como “blancoides” o “*q’aras*”. A su vez, desde segmentos de la población eurodescendiente en los países andinos la reproducción de un persistente y crudo racismo contra los “indios”, los “cholos”, los “mestizos” y otros se ha convertido en un dato cada vez más cuestionado desde prácticas emancipatorias desplegadas en los últimos cuarenta años en la región a partir del influjo del “multiculturalismo”, el “interculturalismo” y las ideologías locales – “indigenismos”, “indianismos”, “*katarismos*”, y de “derechos de los *pueblos indígenas*”– desde donde se pasó a cuestionar la opresión y la discriminación racial sufridas, particularmente, por las poblaciones indígenas.

En todo caso, si en el ámbito académico en América Latina el debate en torno a lo “multi”, lo “pluri” y lo “inter” cultural se ha venido en el último medio siglo dando con base en los conceptos de “culturas”, “grupos étnicos” y , básicamente en el Brasil y el Caribe, de “razas”, también en el plano académico las cosas se fueron tornando, particularmente a lo largo de las últimas tres décadas, más contenciosas, complejas y hasta inciertas por el impacto de los debates más políticos en torno a esas cuestiones. Así –desde un discurso más político y orientado a buscar efectos más directos sobre las situaciones de opresión social sufridas por unos grupos con respecto de otros–, a los términos de “culturas”, etnias” y “razas” o “fenotipos” se añadieron en los debates –ya con mucha fuerza desde fines de la década de los años ochenta– términos como los de “pueblos indígenas” y “nacionalidades indígenas”, y –ya muy recientemente en la última década–, el de “naciones

indígenas”, todos ellos términos cuyos usos –entremezclados con los de *cultura*, *etnicidad* y *raza*– han mostrado y muestran producir efectos muy complejos y diversos en las dinámicas de los procesos de cambio social en América Latina y en Bolivia y en las tramas discursivas que los acompañan.

Así, hay que mencionar cómo, por ejemplo en Bolivia, la noción de “grupo étnico” o “etnia” –de ser usada académica y políticamente todavía en los años noventa sin mayores discusiones para designar las realidades de la diversidad cultural en este país– ha pasado finalmente por caer en un desprestigio político mayor, desprestigio sentido también por una academia que ahora se inhibe cada vez más de usarlo. El término en cuestión se ha vuelto en algunas esferas incluso sinónimo de inferiorización de los grupos a los que se alude con el mismo. Designar a un grupo cultural como a una “etnia” o como a un grupo “etnocultural” en Bolivia es ahora ampliamente percibido como algo derogatorio a nivel de las corrientes y activismos a favor de los derechos indígenas en este país. Aquí y ahora, los “indígenas” no serían una “etnia” o un “grupo etnocultural” –lo que significaría decir un grupo de *segunda clase*, un grupo de gente *inferior*– sino que constituirían todos unos “pueblos”, los “pueblos indígenas”. Así, el término de prestigio dominante entre los años noventa y hasta recientemente para referirse a los indígenas en este país ha sido el de “pueblos indígenas”, un término hecho prestigioso, e incluso dominante a nivel de leyes y preceptos legales, principalmente por efecto de la difusión y la asimilación local del Convenio 169 de la OIT. Como en el caso de

Bolivia, el conjunto de países de América Latina asimiló durante los años noventa, por la fuerza política que logró el Convenio 169 en el subcontinente, el término de “pueblos indígenas” como el *standard* para referirse a las colectividades indígenas existentes en su seno. En Bolivia, sin embargo, esto es lo más reciente, incluso la noción de “pueblos indígenas” ha sido parcialmente puesta en entredicho al finalizar la primera década del nuevo siglo XXI a partir de la consideración de que correspondería mejor denominar a los grupos indígenas como “naciones indígenas”, ya que lo contrario sería persistir en inferiorizar a estas poblaciones.

Como fuere, el término “grupo étnico” hoy en Bolivia es en el discurso político un término percibido como derogatorio y se ha convertido en anacrónico. Esto ha llevado que los académicos en el país paulatinamente estén abandonando su uso, a pesar de ser ese uso muy corriente y cotidiano a nivel internacional para designar a los diversos grupos culturales que componen los países. Por supuesto, la CPE de 1994, que en su momento fue considerada por lo general de alto progresismo político por el reconocimiento formal que hizo sobre el carácter “multiétnico” de Bolivia es ahora, a poco más de quince años transcurridos, más bien percibida como muy limitante para el florecimiento de los derechos indígenas en comparación con la actual CPE y su opción por reconocer un carácter de “naciones” a los otrora denominados principalmente “pueblos indígenas” –término este último que ya fue introducido en la CPE de 1994 y las leyes que la reglamentaron– o “grupos étnicos indígenas”, noción implicada por la noción de país “multiétnico” usada en esa CPE de 1994.

En todo caso, he ahí todo un problema mayor para abordar adecuadamente el tema de la “diversidad cultural” en América Latina y en Bolivia: ¿Cómo definir y especificar lo “indígena” en nuestros países? ¿Qué es lo más apropiado? ¿Estamos hablando de *culturas* indígenas? ¿De *grupos* étnicos indígenas? ¿De *pueblos* indígenas? ¿De *naciones* indígenas? ¿De *la raza* indígena? ¿De *las razas* indígenas? ¿Da lo mismo? ¿Es todo intercambiable?

La compleja lucha contra el racismo

Por supuesto, antes ó más allá de las palabras y de las terminologías, parece pertinente no velar, con palabras y conceptualizaciones, un hecho que en Bolivia no puede sino ser aprehendido aunque sólo fuere visualmente y en y desde el silencio discursivo. Se trata del masivo cambio en la composición “fenotípica” del personal de cúspide e intermedia del Estado boliviano; un cambio en el que finalmente ya algunos miles de personas de rasgos de apariencia física “indígena” o “mestizo-indígena” andina, amazónica y de llanos y chacos han pasado a ser parte sustantiva del personal de punta e intermedio del Estado y de la élite política boliviana, incluyendo la propia presidencia del país, gabinetes ministeriales, órganos legislativo y judicial, entidades gubernamentales descentralizadas y desconcentradas, empresas estatales, gobiernos y asambleas departamentales, gobiernos y concejos municipales, organizaciones políticas oficialistas y opositoras.

Se trata, evidentemente, de un cambio paulatinamente acaecido a lo largo de ya más de seis décadas de

historia y que: i) tras arrancar a niveles del personal estatal de punta en casos excepcionales, intermedio (igualmente excepcional, aunque algo más amplio) y de base (muy ampliamente, por ejemplo, el caso de los corregidores cantonales), con los procesos de la Revolución Nacional de 1952; ii) se relanzó en la década de 1970 con la emergencia de los movimientos indígenas contemporáneos; iii) para irse precipitando en los años ochenta con la recuperación de la democracia en Bolivia; y iv) pasar luego a profundizarse en los años noventa con el ascenso a la Vicepresidencia de la República por parte de Víctor Hugo Cárdenas, el primer reconocimiento constitucional de derechos de pueblos indígenas, la puesta en marcha de la LPP y de la Ley del INRA; v) hasta alcanzar en el presente el carácter de un fenómeno sociológico mayor y que muestra a una Bolivia en la que el presidente mismo del país, Evo Morales, destaca por sus rasgos de apariencia física indígena andina, marcando simbólicamente con esa investidura el peso del acceso a los aparatos del Estado de unas poblaciones antes racialmente discriminadas y excluidas del manejo de la punta estatal.

La incorporación masiva al manejo del Estado y sus cúspides, sistemas intermedios y de base y como parte estructural de la élite política boliviana de las poblaciones con rasgos de apariencia física “indígena” o “mestizo-indígena” –rasgos vinculados a la larga historia pre y postcolonial de los Andes y las tierras bajas bolivianas– hace parte ya de una época histórica de cambios irreversibles ocurridos en el país en más de setenta años. Es el resultado de una acumulación de coyunturas, de ritmo lento unas y de ritmo rápido otras, que

fueron quebrando –primero, con alguna resonancia (emblematizada, entre otros, por ejemplo, por el Congreso Indigenal durante el gobierno de Villarroel a mediados de 1940), luego hasta imperceptiblemente (no se trata aquí de referir ninguna historia factual) y finalmente hasta con estridencia y manipulación mediática– las barreras del racismo institucionalizado que caracterizó al Estado oligárquico en Bolivia (1825-1952); un Estado que impidió en su siglo y cuarto de existencia cualquier rol sustantivo de la población fenotípicamente “indígena” o “mestizo-indígena” en sus estructuras y funcionamiento y cuyo desmontaje paulatino, que comenzó hace seis décadas, continuó hasta ser sustituido –aún no totalmente– por otro en donde lo “indígena” ya muestra finalmente amplios derechos de existencia y presencia reconocidos.

Así, la pregunta de ¿quién gobierna en Bolivia tras los históricos cambios sociológicos ocurridos en este país en los últimos casi setenta años de su existencia?, puede responderse –desde el ángulo fenotípico, desde la mirada sobre los rasgos de la apariencia física del personal del Estado–, afirmándose que, finalmente, tras más de seis décadas de transformaciones, el país está gobernado por un personal de Estado de rasgos físicos “indígenas”, “mestizo-indígenas”, “mestizos”, “mestizo-eurodescendientes” y “eurodescendientes” sin que, como sucedía con el Estado oligárquico, la presencia de los dos últimos grupos excluya los anteriores. Ello no significa que aquí se esté afirmando que la lucha contra el racismo y la exclusión sufridos por siglos por las poblaciones indígenas en términos fenotípicos en el país deba ser descuidada y que caí-

das en situaciones previas –o nuevas, como las de algún “racismo al revés”– de discriminación racial no puedan presentarse más adelante. Por el contrario, por la larga historia del racismo en Bolivia –una historia cuyos detalles y estudio está todavía por hacerse académicamente– debiera ser claro que una de las agendas de acción básicas en Bolivia es la de la lucha contra el racismo en todas sus formas, en la perspectiva siempre de construir escenarios de respeto, tolerancia e interacción solidaria entre todos los segmentos de su población.

Lo anterior, por supuesto, alude ya inmediatamente a uno de los temas mayores que deben incorporarse con carácter prioritario a la agenda de trabajo de los movimientos indígenas (y campesinos) en la Bolivia de 2014 hacia adelante: El de la lucha contra el despliegue y el desarrollo del racismo inverso (ahora contra los segmentos “mestizos” y eurodescendientes en el país) que ha venido despuntando por obra de los “indianismos” en el seno de los propios movimientos indígenas y campesinos en las últimas décadas, particularmente desde fines de los años ochenta tras su incubación a inicios de los años setenta, cuando arranca el diseño de las agendas tanto del “indianismo”, del “*katarismo*” y del interculturalismo proindígena de la época moderna de Bolivia.¹ Este postulado –que tanto en la agenda de los

1 Nótese que en el caso del “katarismo” histórico –una corriente de pensamiento y activismo político de las tierras alto andinas bolivianas de importante peso político entre los años noventa y los noventa–, como en el del “interculturalismo proindígena” –nombre con el que aquí designamos a la corriente de pensamiento y activismo que vino predominando en los movimientos indígenas de las tierras bajas bolivianas articulados por la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), previamente a la actual crisis severa de división y fractura que está sufriendo

movimientos indígenas como en la agenda de los movimientos campesinos de la Bolivia del siglo XXI se incorpore la fundamental tarea de luchar contra el racismo sembrado por el “indianismo” al interior de ellos bajo la forma del discurso, intensamente racializador y cosificante, anti “blancoide” y anti “q’aras” – no hace otra cosa que apuntar a la posibilidad de un potencial despliegue del racismo inverso dentro de esos movimientos en Bolivia como efecto de las pulsiones de venganza y odio aparejados siempre a toda lucha de liberación y más intensamente aún al fenómeno del *nacionalismo* –étnico, localista o lingüístico– cuando éste penetra con sus conceptos y pulsiones afectivas el tejido social de la realidad de cualquier país. Así, desde una elemental recuperación del tratamiento de la dialéctica relacional entre el *amo* y el *esclavo* estudiada y considerada exhaustivamente por el pensamiento fenomenológico de la corriente Hegel-Sartre-Fanón, parece básico prevenirse siempre y de modo permanente ante las posibilidades de emergencia de los racismos inversos que de ocasión en ocasión sacuden al mundo con sus inesperados despliegues.

En el caso de Bolivia, país siempre propenso a radicalismos de uno u otro corte, no debiera en todo caso resultar excesivamente paradójico que se plantee como parte de la agenda de trabajo de los movimientos indígenas y de los movimientos campesinos para la próxima década

en la actualidad esta organización–, se trata de corrientes en las que las influencias del racismo inverso desarrolladas desde el “indianismo” se rechazaron consistente y repetidamente desde un inicio desde dispositivos de prevención intelectual principalmente anclados en el peso del pensamiento democrático que significativamente caracterizó a estas corrientes en ambos casos.

la lucha contra el racismo en sus propias filas ya que, entre otras cosas, debiera preocupar el hecho innegable de que la actual administración gubernamental del MAS no ha dejado, con su lamentable propensión a gobernar por la vía de la confrontación y el encono, de generar e alimentar odios raciales entre los segmentos eurodescendientes, “mestizos” e indígenas de la población a nombre de la lucha contra el racismo sufrido por los indígenas durante siglos en lo que hoy es Bolivia. Con este último señalamiento recordamos que, en todo caso, no basta con que las sociedades tengan una agenda contra el racismo sino que es igualmente urgente e importante considerar los modos y las formas más apropiadas y pertinentes para la lucha contra el racismo de tal manera que esa lucha no dé lugar a surgimiento de racismos inversos como suele muchas veces suceder.

Todo lo anterior, por supuesto, parte de la elemental constatación de que la palabra “indígena” en Bolivia se usa, entre otras cosas, para designar una realidad fenotípica difusamente definida por los rasgos de apariencia física comunes de esos conjuntos poblacionales que son los indígenas. Objetos del racismo durante siglos por sus rasgos fenotípicos, los indígenas podrían –si la historia da pié para ello– pasar a ser sujetos racistas y racializadores en el caso de que el desprecio y el odio racial configuren su cultura. Pero, si la palabra “indígena” en Bolivia se usa también para designar unos rasgos *fenotípicos*,² el término, al acoplarse

2 Lo que permite retomar el debate periodístico y político de inicios de 2006 en el que se discutía si el actual presidente boliviano, Evo Morales, es ó no es indígena y afirmar que por algunos de sus rasgos de apariencia física Morales si es, *fenotípicamente*, efectivamente un indígena, aún si culturalmente no lo sea, por lo menos no sino hasta cuando empieza a intentar reinventarse y a

con otros que buscan especificarlo más allá de tal resonancia, ha venido remitiendo en este país, en los discursos abstractos sobre el tema, más bien al reconocimiento de la presencia en Bolivia de diversas “culturas”, “etnias”, “pueblos” o “naciones” no reductibles a lo simplemente referido a los rasgos físicos de los seres humanos. Por lo menos en Bolivia lo “indígena” es siempre percibido como el índice de una realidad *cultural* y política de algún tipo no reductible a la apariencia física de las personas.

Aquí cabe pues resaltar que, por lo menos en el debate boliviano y pese a toda la importancia de lo fenotípico en la realidad del país, la reducción drástica de lo indígena a lo fenotípico es más bien marginal en la bibliografía y en la lucha política. Incluso a nivel de los discursos políticos de las corrientes “indianistas” más radicales en Bolivia –discursos que hasta llegan a promover la consigna de “lucha de razas”, oponiendo a la “raza india” *oprimida* contra la “raza blanca” o “blancoide” *opresora*, en panfletos, publicaciones y propaganda hasta ahora por fortuna sin grandes impactos masivos–, incluso en los “indianismos” duros la palabra “indígena” tiende a evocar y acoplarse a referencias sobre, entre otras, las formas de vida, modos de pensamiento, lenguajes, costumbres, ritos, creencias, instituciones, leyes, reglas de comportamiento, las artes, los objetos materiales y los modos de producirlos, de unas colectividades que no se especificarían por sólo sus rasgos de apariencia física compartidos. Ya se trate

ser reinventado desde y con su presidencia (lo que a su vez pone en cuestión todos los sin sentidos que acarrear los análisis identitarios de corte estático en las ciencias sociales).

de evocaciones vulgarizantes o de tratamientos más eruditos y complejos, con el término de “indígenas” se alude en Bolivia por lo general a colectividades pensadas más allá de lo fenotípico.

Pero, una vez más, ¿de qué colectividades se trata? ¿Cómo definir y especificar lo “indígena” en Bolivia rebasando lo fenotípico? ¿Qué es lo más apropiado? ¿Estamos hablando de *culturas* indígenas? ¿De *grupos* étnicos indígenas? ¿De *pueblos* indígenas? ¿De *naciones* indígenas? ¿Da lo mismo? ¿Valen por igual todos estos términos?

El reconocimiento constitucional de los ayllus andinos

Para avanzar una respuesta —y mostrar lo mucho más complejo que resulta el tema cuando se trata de definir lo indígena más allá de lo simplemente fenotípico— es preciso remarcar que algunos reduccionismos en el tratamiento boliviano sobre la cuestión de la *diversidad cultural* y el tema indígena han pasado sí efectivamente a tener una muy amplia cabida en el debate, generando algunos serios potenciales de riesgo para el proceso de construcción de un interculturalismo y de un transculturalismo de tolerancia democrática en el país.

Uno de tales reduccionismos es el *lingüístico*, un reduccionismo que se liga tanto a los aciertos como a los equívocos —cuestión a la que volvemos más adelante— con los que Bolivia ha pasado a reconocer la pluralidad de idiomas prehispánicos existentes en el país y a construirse desde ese reconocimiento. Y es que, no puede sino

destacarse como muy preocupante, y altamente sintomática de los procesos sociales actualmente en curso, la cada vez más afianzada presencia en el debate boliviano de un fuerte *reduccionismo lingüístico* que ha llevado a situaciones tales como que en la CPE de 2009 se defina a lo que a partir de ella ahora se denominan “naciones indígenas” –desplazando a un segundo lugar la denominación previamente predominante de “pueblos indígenas”–, *desde los nombres de los idiomas prehispánicos* aún existentes y subsistentes en Bolivia.

La reducción de la cultura al idioma, uno de los mecanismos básicos y trillados de la homogeneización cultural *nacionalista* y de la invisibilización y desconocimiento de la diversidad de los grupos y colectividades que comparten una lengua, es uno de los equívocos de la nueva CPE boliviana con serias consecuencias para la comprensión misma de la diversidad cultural en el país. Así, la nueva CPE ha convertido oficialmente el nombre de los idiomas prehispánicos existentes en Bolivia en el nombre a secas de unas supuestas correspondientes “naciones” indígenas. Esto ha permitido una previamente inexistente claridad numérica –de fácil uso mediático y perfecta para las más gruesas simplificaciones– sobre la cantidad de entidades –“naciones”– indígenas existentes en Bolivia, ya que como existirían 36 idiomas prehispánicos en el país estaría claro ahora que existirían a su vez 36 “naciones” indígenas. El periodismo, al que no le gustan necesariamente las complicaciones científicas, ha encontrado así en el número 36 un número mágico para simplificar sus reportajes sobre la diversidad boliviana y, como es la CPE la que hace de los 36 idiomas el número correspondiente de las “naciones” indígenas en el país,

ese número ahora se ha convertido en una “verdad” con pretensiones de autorealización.

Así entonces –y más allá de la simplificación cuantitativa de la diversidad indígena en torno al número mediáticamente mágico de 36–³, el reduccionismo lingüístico desde el que se ha redactado en parte la CPE actualmente vigente está llevando a que algunas colectividades que previamente eran sólo difusamente imaginadas como diferenciadas de otras estén, ahora, pasando a tener fuertes credenciales legales para crearse y reproducirse bajo amparo constitucional como “naciones” al haber sido oficialmente estatuidas como entidades de realidad diferenciada “dura” y de derecho.

De ese modo, por ejemplo, en Bolivia, con la nueva CPE, el nombre de un idioma, el *quechua*, ha pasado a designar –inventándola legalmente para Bolivia– a una “nación”, *la nación quechua*, como distinta de otras –también imaginadas e inventadas– “naciones indígenas”. Por su parte, el nombre de otro idioma, el *aymará*, se ha convertido en el nombre de otra “nación”, *la nación aymará*. El nombre de un idioma convertido en el nombre de una “nación”... ¿Acaso no resulta esto familiar?

Es preciso recordar una y otra vez, entre otros con Anderson y con Hobsbawm,⁴ que las “naciones” en la época moderna son comunidades *imaginadas*, inventadas políticamente, con base preponderante en el lengua-

3 Número que es además algo incierto en la propia investigación lingüística en Bolivia ya que los especialistas siguen discutiendo si en Bolivia existen 35, 36, 37 o más o menos idiomas prehispánicos, cuestión que depende de los enfoques de los especialistas que registran de modos distintos como idiomas o como dialectos las diversas lenguas que se tienen reportadas.

4 Anderson, Benedict, *Imagined Communities*, (London, 1983) y Hobsbawm, E.J., *Nations and nationalism since 1780*, (Cambridge, 1990).

je, por el *nacionalismo* como ideología construida y puesta en circulación en Europa, a fines del XVIII. Desde el Iluminismo en la versión específica de J.G. Herder y su noción de la “nación” = “cultura” como la “unidad primaria básica de la humanidad” –“unidad básica” resultante del “lenguaje y la literatura” como las “fuerzas sociales principales” determinantes del “espíritu” del “pueblo”⁵, el nacionalismo no ha cesado –a partir de sus inicios al concluir el XVIII, pasando por su intenso despliegue en Europa durante el siglo XIX, dando lugar a su irradiación a nivel mundial a fines del XIX e inicios del XX, hasta producir las sobrecogedoras tragedias del Holocausto, las “limpiezas étnicas” y la violencia de los faccionalismos separatistas en el siglo XX y hasta recientemente– de inventar, fabricar y crear “naciones” en el orbe, extendiendo globalmente su influjo como ideología consolidada como mentalidad en Europa durante el siglo XIX. Antecediendo como ideología siempre a las “naciones”, y dando lugar a su emergencia al devenir en mentalidad, es el “nacionalismo” el que precede siempre y crea a la “nación” –articulando con inventiva arbitrariedad criterios de *etnicidad, lenguaje y localismo*, siendo el del lenguaje un eje de supuesta cierta mayor objetividad–, y no la “nación” la que da lugar al “nacionalismo”.⁶

En ese mismo horizonte, con la definición constitucional de Bolivia como un “Estado Plurinacional”, la nueva CPE boliviana de 2009, en tanto ley capital del

5 Von Herder, Johann Gottfried, *Fragments on Recent German Literature* (1767), *On the Origins of Speech* (1772), *Another Philosophy of History for the Education of Humanity* (1774).

6 Hobsbawm, E.J., *Nations and...* (Cambridge, 1990, pp. 9-10).

país, ha apuntalado con fuerza –prolongando la influencia de la ideología europea del nacionalismo como factor de construcción de mentalidades en el país– un proceso de creación *etnonacionalista*, anclado en el lenguaje, de “naciones” indígenas que podría, en el peor de los casos, terminar produciendo, ahora desde el corazón de la América del Sur, dinámicas –en tiempos medianos o más largos– de faccionalismo nacional en Bolivia y en la región andina. La nueva CPE de Bolivia –que no puede verse en conjunto sino como un híper politizante y hasta extravagante ejercicio de “invención de la tradición”–, amenaza con ser el parte aguas histórico desde donde una nueva época, la del despliegue y florecimiento efectivo de nuevas “naciones” reconocidas como legalmente existentes en Sudamérica, podría despuntar generando un renovado ciclo de recomposición de fronteras estatales en la región.

De hecho, desde los radicalismos del ya viejo “indianismo” circulando siempre con relativa marginalidad en la segunda mitad del siglo XX en Bolivia, en el Perú y en Chile ya se han producido hace siquiera seis décadas los documentos y panfletos llamando a la formación de, por ejemplo, un Estado pan-*aymará* que aglutine a la población *aymará* hablante de los tres países, bajo la forma de un *Estado del Qullasusyu*. Del mismo modo, interpelaciones “indianistas” escritas llamando a la formación de un Estado pan-*quechua* circulan marginalmente en Ecuador, Perú y Bolivia también hace varias décadas, apoyando convocatorias de reposición de, por ejemplo, el *Estado del Tawantinsuyu*. Lo nuevo en este panorama es que ahora toda una Constitución, la de Bolivia, ha pasado,

a partir del predominio del enfoque nacionalista de su concepción sobre la *diversidad cultural* en este país, a dar pié a la formación de “naciones” indígenas que podrían tentarse por el separatismo estatal independentista de cíclica moda en el mundo. Como fuere, en Bolivia, en 2009, el viejo “indianismo” –con sus crudas pulsiones xenófobas y racistas inversas–, ha pasado a darse la mano con el etnonacionalismo de la nueva CPE de este país, alimentándose con ello el eslabonamiento de convergencias ideológicas entre discursos propensos a poner en tela de debate, primero, y en crisis, luego, las fronteras estatales por hoy existentes.

Para quién considere que desarrollos semejantes de recomposición de fronteras estatales en Sudamérica, a partir de o comenzando en Bolivia, no pasan de ser especulaciones de un alarmismo ingenuo, habrá que recordarle que el vigor del nacionalismo en el mundo global contemporáneo sigue siendo tal que sólo muy recientemente el orbe ha sido testigo de la fractura en múltiples *Estado-naciones* de la que parecía solamente unos poco años antes una sólida e indivisible URSS, un otro, en este caso poderoso, conglomerado político marcado por la *diversidad cultural*. Por lo demás, el reciente referendo para optar entre la independencia o no como *Estado-nación* de Escocia, la similar preparación de un referendo en Cataluña para un propósito semejante –su independencia estatal con respecto de España–, y la permanentemente irresuelta tensión en Bélgica entre sus colectividades *francés* y *flamenco* hablantes, muestran –para solamente mencionar los casos más en boga mediáticamente– hasta donde el nacionalismo hace parte medular todavía de la formación de mentalidades

en el mundo con la fuerza política suficiente como para producir el rediseño de los Estados o su tensión interna a partir de conflictos faccionalistas.

Como sea, la en realidad ya clásica –por repetitiva– operación del nacionalismo étnico de base lingüística –la fabricación de colectividades políticas sobre la base del rasgo común de la lengua compartida– no sería quizá más que un artificio sin excesiva importancia en Bolivia si no hubiera cuajado como letra oficial de una Constitución Política de un Estado que a partir de su letra ahora ha dividido y separado en Bolivia para, propósitos legales y políticos de incierta utilidad, una “nación *quechua*” de una “nación *aymará*” –y ambas “naciones” de la “nación *guaraní*”, para solamente referirnos a los grupos lingüísticos demográficamente más grandes entre los idiomas prehispánicos existentes en Bolivia–, amenazando con el riesgo de: i) dividir en dos segmentos radicalmente separados a las poblaciones *aymará*-hablantes de las *quechua*-hablantes pese a lo diversos rasgos de cultura en común que comparten; ii) faccionalizar no sólo las relaciones entre las poblaciones *aymará*, *quechua* y *guaraní* hablantes, por un lado, y las poblaciones *castellano*-hablantes del país, por el otro; iii) también de escindir la realidad compartida de rasgos de cultura en común de las poblaciones bolivianas andinas *aymará*-hablantes y aquellas *quechua*-hablantes, por un parte, y, por otra, de la población bilingüe a la vez *aymará* y *quechua*-hablante de vastas regiones de los altiplanos.

Siendo que el bilingüismo *aymará* y *quechua*-hablante es macizo en distintas partes de los altiplanos, valles y serranías bolivianas, los sin sentidos del etno-

nacionalismo de base lingüística que rige la nueva CPE boliviana son evidentes: ¿De qué “nación” se supone que hacen ahora parte las múltiples colectividades que en los Andes bolivianos hablan el *quechua* y el *aymará* a la vez? Desde el crudo reduccionismo lingüístico y el extravagante enredo ideológico que dominó la redacción de la nueva CPE quizá se dirá que esas colectividades deberán ser considerarlas “bi/naciones”; pero ya en tales, y como además la nueva CPE afirma y reconoce también la existencia de una “nación” boliviana, haciendo parte de ella a todos los que cuentan con la ciudadanía boliviana, seguramente habrá que concluir que esas colectividades terminan siendo “tri/naciones” (lo que, obviamente, lleva ya a un lenguaje vaciado de sentido mínimo comprensible).

En todo caso, los redactores de la nueva CPE parecen haber olvidado el hecho, para recurrir a un ejemplo que cuestiona el simplismo de todo reduccionismo lingüístico, de que si bien muchos latinoamericanos hablamos *español*, eso no nos hace *culturalmente* “españoles”. El que hablemos español no nos hace parte de una “nación española” ó de un “pueblo español”. Reducir la cultura a la lengua, una operación reiterada del nacionalismo de base lingüística, permite en todo caso, por un lado, considerar en algunos casos con la más grande e irresponsable arbitrariedad a poblaciones de tejido muy complejo.

La nueva CPE no toma en cuenta el hecho, irrefutable, de que en las tierras alto andinas bolivianas existen colectividades *quechua*-hablantes que son culturalmente “*aymaras*” en el sentido de marcadas de modos aún muy densos y enraizadas en las particularidades y espe-

cificidades de los usos y costumbres de los “señoríos” *aymará*-hablantes del prehispánico tardío (siglos XV y XVI) en lo que hoy es Bolivia. Menos aún ha tomado en cuenta que muchas colectividades *aymará*-hablantes hoy existentes en Bolivia son culturalmente “uru”, donde “uru” designa antes que un idioma una realidad social circun o intralacustre y ribereña altiplánica de rasgos culturales muy distintivos. Dicho con el facilismo de los abordajes simplificadores que buscan la divulgación periodística rápida se podría decir, para que se entienda desde el poder evocativo que tiene el lenguaje y sin perjudicar –pese a la falta de rigor– a la verdad, que en los Andes bolivianos existen “*urus*” que hablan *aymará*, “*aymaras*” que sólo hablan *quechua*, y que casi no hay “*quechuas*” excepto en algunos muy puntuales bolsones del departamento de Cochabamba y donde además muchos *quechuas* ya sólo hablan español. Tras los siglos de influjo uniformizador y entrecruzamiento cultural y lingüístico transcurridos tras la Invasión Colonial se podría afirmar que una cultura indígena, *la andino boliviana*, surgió como un conglomerado –anclado en una diversa y frágil economía popular, comunitaria y de peonazgo –, de colectividades distintas y diferenciadas entre sí pero con rasgos compartidos evidentes que a su vez la diferencian y distinguen, sin separarla totalmente, de la cultura criollo-mestiza que también emergió, con anclajes en el poder económico, social y político colonial, primero, y republicano, luego, durante el mismo proceso de siglos referido. *Esa cultura indígena, la andino boliviana, habla en aymará, quechua o español, cuenta con un complejo anclaje institucional, es heterogénea y muy*

diversa y a la vez claramente distintiva en sus rasgos en común, y no se dividía ni legal ni políticamente en “naciones” sino hasta el momento en que se promulgó la nueva CPE.

Ahora bien, todo nacionalismo –incluido el que estamos refiriendo y al que se puede denominar técnicamente *nacionalismo étnico de base lingüística*– propende a unificar y homogeneizar a la colectividad que se dice estar comprendida en la “nación”, disolviendo e invisibilizando la heterogeneidad y diversidad cultural de la realidad forzosamente encapsulada por el término “nación” al que el nacionalismo recurre para imaginar, inventar y reproducir justamente una comunidad homogénea para propósitos de movilización política.

Esto es justamente lo que ya está pasando en Bolivia toda vez que –particularmente en lo que se refiere a su región de tierras altas– en la nueva CPE ha terminado persistiendo y prolongándose la invisibilización y no reconocimiento constitucional directo y específico de los *ayllus andinos* en su calidad de organizaciones institucionales socio territoriales básicas en las que ancla lo indígena rural boliviano de tierras altas como muy distintivas formas de vida, modos de pensamiento, instituciones, leyes locales de uso y costumbre, reglas de comportamiento, prácticas sexuales y reproductivas, objetos materiales y los modos de producirlos y ritos y creencias que refieren a una realidad no reductible ni al lenguaje ni a la *raza*.

El no reconocimiento de los *ayllus andinos* bolivianos en la nueva CPE es producto, por una parte, del fuerte reduccionismo lingüístico de perspectivas nacionalistas hoy en boga en el debate sobre los indígenas en

el país y que ha terminado por imponer al idioma como criterio dominante para referirse a las colectividades que conformarían lo indígena en Bolivia. Lo preocupante y destacable del reduccionismo lingüístico nacionalista es que a partir de éste en Bolivia se está propendiendo otra vez a convertir en invisibles e irrelevantes a los numerosos y diferenciados *ayllus* que aún existen en Bolivia marcando con su presencia la persistencia en pleno siglo XXI de un heterogéneo y diverso conjunto de instituciones y de formas de vida que aún anclan – parcialmente y pese a todos los cambios ocurridos en siglos– en las realidades culturales andinas del período prehispánico en su, siquiera, mediana duración (siglos XIII al XVI).

Referirse a los *ayllus* andinos bolivianos es aludir a un amplio número, hasta ahora indeterminado por la investigación científica al respecto, de organizaciones socioterritoriales con particularidades distintivas y nombres propios que ocupan vastas partes de los altiplanos, serranías y valles mesotérmicos en el norte, centro y sur del macizo andino del país. Existiendo en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, los *ayllus* bolivianos comprenden una amplia parte del espacio andino del país y conforman una variedad de realidades muy precisamente diferenciadas entre sí partiendo, para empezar, de sus nombres distintos.⁷

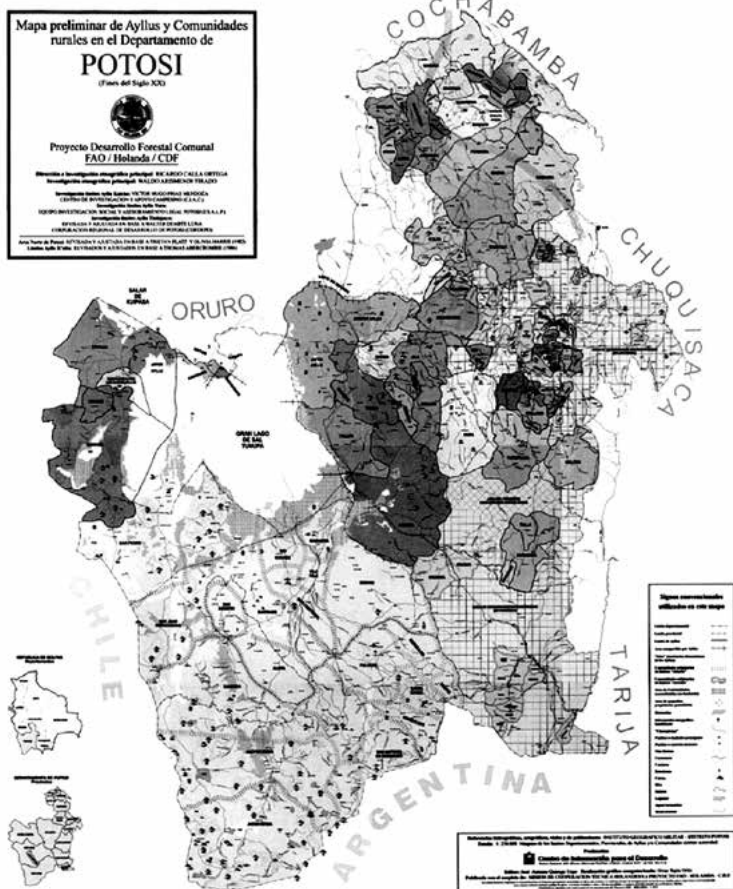
7 En el norte de Potosí, que es una de las subregiones con más investigación especializada al respecto, destacan inmensos *ayllus* máximos como – yendo de norte a sur– los *Sakaka*, *Qhayana*, *Chullpa*, *Sikuya*, *Chayantaka*, *Panakachi*, *K'aracha*, *Layme-Puraqa*, *Aymaya*, *Jukumani*, *Pukwata*, *Macha*, *Yampara*, en un listado sólo introducido como ejemplo de diversidad subregional.

Ahora bien, nublar e invisibilizar la existencia de estos *ayllus* –como unidades socioculturales muy precisamente distintivas– es uno de los efectos del reduccionismo lingüístico de corte nacionalista que piensa a lo indígena reductivamente desde los idiomas. Uno se pregunta dónde colocaría la nueva CPE a un *ayllu* como el *Pukwata*, por ejemplo, que en pleno norte de Potosí es precisamente bilingüe, *quechua* y *aymará* hablante a la vez, siendo este su bilingüismo tan denso como es a la vez diferenciada y distintiva su fisonomía institucional y de formas de vida comparada con la de los *Macha* u otros que colindan territorialmente con los *Pukwata*.

No se trata aquí, por supuesto, de hacer ni siquiera una mínima presentación de la realidad de los *ayllus* bolivianos. Lo que nos importa es remarcar, de algún modo, que pensar reductivamente desde los idiomas a la realidad indígena andina boliviana como conformada sólo por las “naciones” *quechua* y *aymara* es anular e invisibilizar a la Bolivia de los *ayllus* y sus especificidades culturales distintivas sustrayendo al análisis del panorama mucho más diverso, heterogéneo y complejo que constituye a lo indígena en Bolivia. Frente a quienes, con la mayor ligereza, afirman que en la Bolivia andina sólo existen los *aymaras* y los *quechuas*, nosotros postulamos más bien que Bolivia es, en sus tierras altas, la de sus varios e importantes *ayllus* (y *markas* y comunidades rurales, para hacer más completo inclusive el cuadro de la complejidad sociocultural indígena en el vasto macizo andino boliviano).

Como muestra de esa complejidad, reproducimos a continuación sólo a título de corroboración gráfica, el siguiente *Mapa Preliminar de Ayllus y Comunidades*

Rurales del Departamento de Potosí (Fines del Siglo XX) que nos tocó elaborar luego de una intensa investigación de campo a inicios de los años noventa:



Por supuesto, para retomar el hilo de nuestros apuntes previos, uno tendría a continuación que hacerse la pregunta de si, por ejemplo, los *ayllus Macha*, *Pukwata*,

u otros registrados en el Mapa Preliminar... en la subregión conocida como el norte de Potosí, son unas “*culturas* indígenas”, unos “*pueblos* indígenas” o incluso unas “*naciones* indígenas”. Los *ayllus*, en suma, ¿son “culturas”?, ¿son “pueblos”?, ¿son “naciones”? De optarse por lo último, ya que al final se trata de convenciones, terminaríamos desde los enfoques identitarios nacionalistas de la actual CPE con la afirmación de que en Bolivia existirían quizá algo más o menos de 200 “naciones” indígenas, considerando tierras altas y bajas. Pero la opción etnonacionalista –que no es otra que la de traer a juego en Bolivia lo principal del libreto ideológico europeo del siglo XIX que sembró con el nacionalismo duros faccionalismos macro y micro en una Europa hasta hoy centrifugándose y reconfigurándose una y otra vez por los estragos del “*nation-building*” de sus parcialidades lingüísticas y culturales–, el etnonacionalismo, decimos, nos parece un lamentable relapso en posturas neoeuropeístas para pensar lo indígena en nuestros países, en América Latina y en Bolivia.

Aquí quisiéramos argumentar sobre lo indígena en Bolivia a favor y desde la realidad de su *ayllus*. La cuestión es de si es pertinente, y en qué sentido lo sería, buscar definirlos como “culturas”, “pueblos” o “naciones” (u otras parecidas como “nacionalidades” o “grupos étnicos”). Llegamos así a una de las claves del debate sobre el reconocimiento de la diversidad cultural en Bolivia. Y es que en el país la tendencia dominante está siendo la de ligar a ciertos reduccionismos –el lingüístico, por ejemplo– con la simplificación procedente de pensar la realidad indígena boliviana desde categorías abstractas que de no ser usadas con el mayor de los

cuidados terminan siendo muy adecuadas para homogeneizar las realidades sociales y diluir más bien justamente su verdadera e intensa complejidad y diversidad. Se trata, justamente, de las categorías de “cultura”, “pueblo” y “nación”, categorías con las que muy frecuentemente se termina omitiendo toda referencia a lo real concreto de un país en su especificidad más evidente.

Desde nuestra perspectiva, se trata más bien, entre otros, de asimilar, por ejemplo, que los *ayllus* andinos bolivianos son eso, *ayllus*, sin que se fuerce una definición de los mismos desde categorías abstractas acuñadas por discursos políticos poco interesados en la realidad concreta boliviana. En la Bolivia andina se trata de partir aceptando la existencia de los *ayllus* como *ayllus* y a partir de ello impulsar su reconocimiento explícito constitucional, legal, social, económico y político como parte del país y del Estado en cuanto tales, sin que palabras como las de *cultura*, *pueblo* o *nación* impidan que tales *ayllus* sean incorporados a la institucionalidad del Estado boliviano como entidades de pleno derecho que deben ser explícitamente reconocidas justamente como la más maciza e importante realidad indígena andina institucional a ser recuperada y fortalecida por quienes creen en el derecho de lo indígena a ser parte de Bolivia.

No se trata de algo sencillo, por supuesto, debido al prestigio de las categorías abstractas en los discursos legales. De hecho, el recurso a categorías abstractas como las de “cultura”, “pueblo” y “nación” (o, podemos añadir otras, como las de “etnia”, “grupo étnico”, “nacionalidad”) para pensar lo indígena en Bolivia proviene desde discursos jurídicos siempre propendientes a manejar las cosas desde lo abstracto.

Obviamente, en el caso de Bolivia no sería justo decir que sólo fue la CPE de 2009 la que optó por referirse a lo indígena desde nociones abstractas ya que lo mismo ocurrió con la CPE de 1994. Lo único que corresponde afirmarse con algo de rigor es que si con la CPE de 2009 fue la noción abstracta de “nación indígena” la que ha sido puesta legalmente en boga como novedad constitucional, el recurso a categorías abstractas como punto de partida para pensar la diversidad indígena de Bolivia ya se dio en el caso de la Constitución Política del Estado de 1994 y su versión modificada de 2004, cuando se optó para referirse a lo indígena por hacer uso y abuso principalmente de la palabra “pueblo”, categoría abstracta por antonomasia si las hay. Con la CPE de 1994 fue más bien la noción abstracta de “pueblo indígena” la que, como novedad constitucional, se puso entonces legalmente en boga.

“Pueblo” o “nación”, en todo caso, fueron los términos para que, en 1994 primero, y en 2009 luego, se pasara a mantener a los *ayllus* andinos bolivianos en el limbo de su no reconocimiento constitucional explícito. Con ello, los sistemas de cargo de autoridades, la organización territorial e institucional interna de *ayllus* máximos y/o mayores conteniendo en su interior *ayllus* menores y éstos *ayllus* mínimos –que ha llevado a Platt a reconocer las precisas características segmentarias de la organización social *andina*–,⁸ las diarquías de género y los usos, ritos, costumbres y concepciones muy distintos de unos *ayllus* máximos con respecto de otros siguen, tanto desde 1994 como luego de 2009, siendo

8 Platt, Tristan, *Especjes y maíz: Temas de la estructura simbólica andina* (La Paz, 1976).

sólo elusivamente considerados como parte de unos derechos que sólo se llegan a pensar desde lo abstracto de nociones como las de “derechos de los pueblos indígenas” o de “derechos de las naciones indígenas”.

Con todo ello –y esto no deja de ser sorprendente dado el inflamamiento mediático y propagandístico con el que lo indígena se proclama como pautando los más recientes desarrollos políticos del país–, tanto la CPE de 1994 como la de 2009 han terminado, lamentablemente, *prolongando el desconocimiento, la marginación y la discriminación constitucional, legal, económica, política y social sufridas por los ayllus andinos bolivianos en el entramado de país desde que este fue creado en 1825, hace casi doscientos años*. Casi dos siglos de no reconocimiento y discriminación de los ayllus andinos bolivianos han quedado así proyectados al futuro por parte de dos novísimas CPEs capturadas por palabras abstractas insuficientemente consideradas en términos de los riesgos faccionalistas que su uso sectario puede acarrear.

Este, en cualquier caso, es el desafío principal que los movimientos indígenas tienen aún pendiente en Bolivia como parte de su agenda de trabajo de cara a las siguientes décadas: Impulsar y lograr el reconocimiento legal constitucional de los *ayllus* andinos bolivianos en tanto *ayllus*, con tal específica y concreta denominación, y en tanto entidades institucionales con territorio y rasgos locales propios. Se trata de un reconocimiento constitucional para el caso de las tierras altas de Bolivia que requiere superar los sin sentidos del nacionalismo étnico a la boliviana y su extravagante CPE de 2009, que obliga a reconsiderar y rebasar la tendencia a pesar

la diversidad cultural en Bolivia desde las categorías abstractas –románticas– de “pueblo” y –patriótico-militaristas– de “nación” de las ideologías decimonónicas europeizantes de la era nacionalista, y que implica mirar la realidad desde un posicionamiento que en un solo movimiento lleve al reconocimiento y a la aceptación efectiva de lo diverso y a la vez cuide a las sociedades de los relapsos en el faccionalismo.

La opción por la democracia

Argumentar contra el faccionalismo político y social no es, por supuesto, sinónimo de buscar invisibilizar el conflicto; el conflicto es parte intrínseca de la materia social y no puede pretenderse que no exista. El tema es siempre el de cómo el conflicto ha de resolverse. Así llegamos a otro aspecto crucial en la definición de la agenda de trabajo de los movimientos indígenas de Bolivia para las siguientes décadas.

De los acápites anteriores se habrá podido empezar a colegir que en nuestro diagnóstico los movimientos indígenas de Bolivia en las primeras décadas del siglo XX han pasado a verse peligrosamente asediados por la *cultura del autoritarismo político y social* que hace históricamente parte de la realidad de Bolivia y que se ha agudizado desde 2006 por el influjo de las rudas y confrontacionales formas de gobernar del partido de Evo Morales, el Movimiento al Socialismo (MAS), y como efecto del discurso y las prácticas *patriótico-militaristas* con el que este partido de gobierno ha pasado a construir –con base en el *nacionalismo étnico*

como su ideología cardinal– el denominado “Estado Plurinacional”.

Escuetamente apuntemos que en Bolivia la cultura de autoritarismo político y social se expresa en su diversas instituciones estatales y no estatales por, entre otros, el verticalismo y la concentración de poder, el desconocimiento de ordenamientos legales y normas institucionales, la arbitrariedad y discrecionalidad en las tomas de decisiones, el abuso de poder, el uso de y recurso a la violencia física y simbólica, el lenguaje de insulto y de atemorización, la manipulación de la información, y el ejercicio de la corrupción como forma de vida y de modo de prolongación de los manejos del poder. Se trata de una cultura formada históricamente y resultante del y ligada: i) al sostenimiento y legitimación de las estructuras de opresión social, discriminación racial y explotación económica de la larga historia colonial y republicana en lo que hoy es Bolivia; ii) al uso y aprovechamiento por la Colonia y por la República oligárquica y para propósitos de mantención y reproducción de esas sociedades, de los autoritarismos y verticalismos de diversos ordenamientos indígenas prehispánicos; iii) al machismo y a los atavismos patriarcales producto de la invasión colonial predominantemente masculinista iniciada en los Andes hoy bolivianos hacia 1538; iv) al influjo y la irradiación colonial del arraigado verticalismo de los regímenes agrarios latifundistas oligárquicos españoles, de las estructuras de mando de la Iglesia Católica y de las pesadas estructuras absolutistas del dominio de la Corona española y sus virreinos y audiencias en lo que hoy es Bolivia; v) al reciclaje con la República oligárquica del verticalismo latifun-

dista, de la persistencia de los piramidales ordenamientos jerárquicos de la Iglesia católica, el surgimiento del poder minero y sus ensambles y articulaciones con el caudillismo militar; vi) al arraigado y persistente caudillismo civil y militar boliviano; vii) a los impactos del caudillismo y el verticalismo jerárquico del conjunto social sobre el desarrollo de los sindicalismos, cooperativismos, gremialismos, comunitarismos rurales, y vecinalismos urbanos; viii) al impacto y las huellas de los ciclos de dictaduras militares en el pasado del país incluido el más reciente; ix) al recurso a la violencia política, al culto a la personalidad y al militarismo de derechas o de izquierdas y sus secuelas paramilitares (grupos armados irregulares, milicias y guerrillas); x) al impacto e influjo en y desde el siglo XX de ideologías políticas modernas abiertamente autoritarias de procedencia europea y asiática (fascismo, estalinismo, troskysmo, maoísmo); xi) en las últimas décadas, al impacto de las tendencias más fundamentalistas y sectarias del *indianismo*, la ideología integrista de corte nacionalista y etnocéntrica antagónica a los distintos interculturalismos esbozados por corrientes como la *katarista* de los 70' y 80', la de la actual CIDOB y la de la APG; xii) a la corrupción como componente estructural y de larga data histórica en la Colonia, la República y hasta la actualidad en el manejo de las cosas institucionales y públicas; xiii) en el presente, como ya se dijo, al régimen crecientemente despótico del MAS, incluidos, entre otros, sus prácticas de judicialización de la política y de represión y amedrentamiento judicial de la oposición, sus intenciones de prorroguismo y continuismo indefinido al mando del poder político estatal, el inten-

so caudillismo, culto a la personalidad y presidencialismo en torno a la figura de Evo Morales, el ejercicio patriótico-militarista –ligado a la ideología *nacionalista étnica* en la que se funda el “Estado Plurinacional” del MAS– creciente de los ritos de poder estatal por parte del partido gobernante, el recurso intenso a un régimen de saturación de propaganda política incesante a favor del gobierno, el crudo verticalismo del “jefe” en el manejo de la cosa pública, y, otra vez, la corrupción en los aparatos estatales.

Los movimientos y las poblaciones indígenas de Bolivia en tal contexto estructural y de coyuntura han sido y son, por una parte, objeto directo de la represión y la violencia autoritaria de la sociedad boliviana y, en tal calidad, víctimas del autoritarismo, y, por otra parte, no han podido sino ser también tributarios del autoritarismo convirtiéndose en agencias del mismo.

Lo evidente es que a raíz de los efectos de demostración desde la sociedad boliviana mayor y por influjo del ejemplo de los regímenes de gobierno de turno y sus mayores o menores propensiones autoritarias, los movimientos indígenas, la población indígena, las organizaciones indígenas, las instituciones indígenas no han podido sustraerse al arraigo del autoritarismo en su propio seno y en sus propias filas. De hecho, en la última década, fuertemente marcada por el empoderamiento simbólico y político de lo indígena por obra y efecto de la hiper politización con la que el gobernante MAS ha manejado el tema de los derechos indígenas en el país, el autoritarismo y sus secuelas de caudillismo, abuso y corrupción se han irradiado a nivel de los movimientos y las organizaciones indígenas en grados nunca

antes vistos. En la época del actual “Estado Plurinacional”, el empoderamiento simbólico y político de lo indígena ha devenido en un *desempoderamiento* moral y cultural creciente de diversos movimientos, organizaciones e instituciones indígenas y de muchos de sus cuadros, líderes y autoridades, desempoderamiento agravado por las prácticas divisionistas por parte del gobierno del MAS para fracturar diversas de las organizaciones indígenas de rango nacional o subregional en el país (la CIDOB, la APG, la CONAMAQ, FRUTCAS, entre otras, han sufrido cada los embates de la intervención divisionista del MAS estos años).

Rodeados y penetrados por la cultura del autoritarismo político y social, los movimientos, organizaciones e instituciones indígenas lo tienen históricamente incorporado en su propio seno y en la última década el influjo del autoritarismo como ejemplo y prácticas irradiadas desde el gobierno del MAS han llevado a que los discursos y prácticas autoritarias en las filas indígenas empeoren con tendencia a agravarse.

Pero, por supuesto y por otro lado, la cultura autoritaria coexiste en Bolivia con una *cultura política democrática* también destacable y de arraigos fuertes que proviene; i) de los persistentes, aunque cíclicamente interrumpidos, esfuerzos desde la fundación republicana de Bolivia hacia 1825 por institucionalizar y consolidar una democracia parlamentaria en el país; ii) del despliegue y el influjo sostenido en los ya casi 200 años de existencia de Bolivia de la ideología democrática *representativa* a la que se añadió más tarde la *participativa* (esta última con particulares hondos arraigos en el desarrollo organizacional asociativo de los sindicalis-

mos, gremialismos, cooperativismos, comunitarismos rurales y vecinalismos urbanos desde inicios del siglo XX hasta el presente); iii) de los reiterados, aunque espasmódicos, surgimientos y despliegues de sistemas políticos multipartidistas cuyos quiebres y crisis periódicas no han desembocado nunca, sin embargo, en la instalación de un régimen de larga duración de partido único –siendo la forma dominante que ha tomado el autoritarismo estatal en Bolivia la del militarismo–, aún cuando esta eventualidad no podría descartarse para el inicio del siglo XXI desde las evidentes pulsiones hacia el unipartidismo por parte del MAS; iv) de la germinación y despliegue a lo largo del siglo XX y hasta el presente, de prácticas e instituciones de corte democrático –elecciones, rotación y cambio de autoridades y representantes, sistemas internos de *checks and balances* y de rendiciones de cuentas, deliberaciones en asambleas, consejos, juntas y cabildos– más o menos embrionarias, más o menos desarrolladas y arraigadas en el seno de los sindicatos, gremios, cooperativas, juntas vecinales, comités cívicos y también a nivel de *ayllus* andinos, *pueblos indígenas* de tierras bajas y comunidades rurales, en estos casos también desde procesos que con respecto de ciertos mecanismos e instituciones –como, por ejemplo, el del cambio y rotación de autoridades– se remontan incluso a la Colonia temprana; v) del profundo impacto de la Revolución Nacional de 1952 y en particular de la incorporación del voto universal como parte intrínseca de la legislación y el sistema político boliviano, y, muy importante, aún si se la considera como sólo de una corta duración previa; vi) de la intensa “lucha por la reconquista de la democra-

cia” en Bolivia en el período 1964-1983, cuando el país estuvo marcado por un ciclo de dictaduras militares en contraposición a las cuales emergió un intelectualidad democrática que, pese a haber sido políticamente relegada y derrotada –tras el quiebre de esas dictaduras– por el caudillismo arraigado y crecientemente dominante en partidos y organizaciones asociativas del país, ya se ha convertido en una dato constante y estructural del sistema político boliviano.

Autoritarismo y democracia, en todo caso, coexisten como culturas políticas y sociales –siendo una más fuerte que la otra dependiendo dónde y en qué coyunturas– ya sea en el Estado, sus diversos poderes y en el ejército, en los sindicatos o gremios, en los *ayllus* o comunidades, en los *pueblos indígenas* o cooperativas, en las iglesias o sectas, en las juntas o asociaciones, en las empresas o corporaciones. Afirmar simplistamente, desde unos datos parciales o congelados en el tiempo, que las culturas indígenas rurales, por ejemplo, son autoritarias como suele decirlo el prejuicio, es tan equívoco como mitificarlas aludiendo a una supuesta impecable democracia de los *pueblos indígenas* de las tierras bajas o de los *ayllus* y comunidades rurales indígenas en los Andes, *pueblos* y *ayllus* y comunidades indígenas cuya institucionalidad muchas veces no logra doblegar los fuertes caudillismos y personalismos que se imponen y reproducen cuando se revisa la situación de las organizaciones sociales rurales indígenas, sindicales u “originarias” de nivel local, subregional, regional, federativo o nacional. Reconocer el mayor vigor democrático –si se lo considera comparativamente, por ejemplo, con el de las Federaciones Sindicales de los productores de coca

en el Chapare o en los Yungas, entidades donde el verticalismo autoritario se muestra arraigado en grados superlativos–, en organismos de nivel macro como la CIDOB, por otra parte, no puede llevar a desconocer despuntes de autoritarismo en el seno de la misma desde prácticas individuales de líderes cuya formación es hecha también por un contexto boliviano donde el rebasamiento de la norma y la legalidad y el abuso de poder se convierte recurrentemente en práctica corriente.

Entre la democracia y el autoritarismo, entonces, los *ayllus* andinos y los *pueblos indígenas* de las tierras bajas de Bolivia, los movimientos y organizaciones indígenas, sus cuadros y líderes, y la población indígena del país como conjunto, han de tener que ir definiendo como parte medular de su agenda de trabajo para las próximas décadas el cómo avanzar en la construcción de la democracia en su propio seno y en sus propias filas y el como contribuir al afianzamiento de la democracia y del Estado de derecho como sistema de normas, reglas y conductas prevalecientes en Bolivia, entendiendo por lo demás que solamente optando por la democracia podrán rehuir y salvarse de los riesgos y despeñaderos del *racismo*, el *nacionalismo* y el *autoritarismo* que amenazan con liquidar los sistemas morales y conceptuales pro vida y pro naturaleza que también hacen parte de algunos de los anclajes históricos de las diversas *culturas* indígenas en el país.

Asediados por los influjos del *racismo*, del *nacionalismo* y del *autoritarismo* en el seno de sus propios ordenamientos culturales, los *ayllus* andinos y los *pueblos indígenas* de las tierras bajas de Bolivia confrontan en la actualidad el tenaz y quizá terminal desafío de

salvarse o construirse e inventarse como culturas pro vida y pro naturaleza y de solidaridad y tolerancia democrática plenas. Lo contrario significa ya sea perecer en la vorágine aculturadora y uniformadora del mundo global o despeñarse en los meandros del etnocentrismo y las xenofobias.

Si la democracia ha de ser parte de la agenda de trabajo de los movimientos y organizaciones indígenas hacia si mismas y desde sí para la sociedad mayor boliviana con la que interactúan, es en todo caso medular que, en la tarea de consolidarse, construirse e inventarse como realidades democráticas, los *ayllus* andinos y los *pueblos indígenas* de las tierras bajas de Bolivia, los movimientos y organizaciones indígenas, sus cuadros y líderes, y la población indígena del país como conjunto, avancen en términos de i) la formación democrática de sus cuadros, líderes y autoridades; ii) el diseño e implementación de sistemas de cargos de autoridad, de representación y de participación política e institucional marcados por dispositivos de *checks and balances* orientados a producir la rotación permanente y estructural de los mandos y representaciones y la vigilancia al performance de los mismos; iii) el control de las pulsiones individuales y de grupo hacia el monopolio y la acumulación de poder; iv) la institucionalización de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos; v) la implementación de sistemas de *accountability* y responsabilidad administrativa de los mandos y autoridades indígenas con respecto de su gestión, de los recursos monetarios a su cargo, y de las riquezas y recursos naturales renovables y no renovables y la integridad político-adminis-

trativa y ambiental de los territorios –TCOs y TIOCs– bajo la jurisdicción de sus cargos. El que los sistemas y dispositivos así sumariamente señalados anclen ya en y hagan parte de los propios usos y costumbres indígenas ya operantes en cada caso concreto, o tengan que ser inventados y creados como parte de la innovación administrativo-cultural de cada entidad indígena específica, es de esperarse y hace parte del desafío de todo desarrollo institucional de la democracia como forma de vida y cultura. Lo que urge, en todo caso, es justamente definir a la democracia y su construcción institucional como parte medular y prioritaria de la agenda de trabajo indígena en el actual comienzo del nuevo siglo y hacia las décadas venideras; propósito, hay que reconocerlo en todo caso, difícil en la actual circunstancia boliviana tan profundamente determinada por el autoritarismo del todopoderoso gobernante MAS.

Plantear la cuestión del fortalecimiento de la democracia en el seno de los movimientos, organizaciones e instituciones indígenas no puede, sin duda, quedar como planeamiento abstracto. Es preciso explicitar y postular que se trata de fortalecer tanto la democracia *representativa* como la democracia *participativa* en tanto mecanismos institucionales y modos de funcionamiento de los movimientos y organizaciones indígenas. Este apunte resulta medular en la actual etapa histórica de construcción experimental de un “Estado Plurinacional” cada vez más autoritario y renuente al despliegue y consolidación de un Estado de Derecho regido por una institucionalidad democrática efectiva. Y es que en la actualidad no puede sino preocupar y llamar la atención el hecho creciente-

mente corriente de que desde diversas instituciones y ámbitos de los activismos indígenas se plantee, cada vez con mayor insistencia, el argumento de que los “usos y costumbres indígenas” serían ajenos y antagónicos a la democracia representativa y que por tanto allí donde lo indígena prevalezca ella debiera ser descartada. Usar la noción de los “usos y costumbres indígenas” y plantear la vigencia de esos “usos y costumbres” como argumentos contra la democracia representativa en el seno de lo indígena y considerar a la democracia representativa como contraria a lo indígena no solamente violenta la realidad –hay variados dispositivos y mecanismos de democracia representativa en múltiples instancias y arreglos institucionales de los movimientos, organizaciones y entidades indígenas concretas realmente existentes en el país–, sino que propende peligrosamente a consolidar el extendido prejuicio de sectores de las élites políticas y sociales no indígenas del país de que la cultura indígena en Bolivia es seca y solamente autoritaria.

Frente al mito del *indígena autoritario*, por supuesto, no cabe erigir el mito especularmente inverso del *indígena democrático* como prolongación históricamente modernizada del espejismo del “*buen salvaje*” de Rousseau. Si no es posible rebatir que ni siquiera la Asamblea Legislativa –órgano central de la democracia representativa en un Estado organizado, como el boliviano, bajo su canon formal– está exenta en el país de una cruda y marcada impronta del autoritarismo tanto en sus normas y reglamentos, arreglos institucionales específicos y prácticas de varios de los senadores y diputados que la conforman, no puede –lo reiteramos– tampoco mitificarse el peso y la significación efectiva

de la democracia –representativa y participativa– en el seno de los movimientos y organizaciones indígenas.

Pero reconocer la marca del autoritarismo en el seno de lo indígena en Bolivia no puede tampoco, una vez más repetimos, llevar a un desconocimiento de la presencia real de la democracia (representativa y participativa) en varios de los cánones formales de los diversos arreglos institucionales de los movimientos, organizaciones y entidades indígenas concretas y las conductas al interior de las mismas.

Lo evidente para quienes buscan distanciarse de los prejuicios y las mitificaciones sobre la diversa y compleja realidad de las *culturas indígenas* de Bolivia –y usamos aquí la denominación de *culturas indígenas* de modo preferente a las de “pueblos” o, peor, “naciones”, por sus connotaciones de menor rigidez política en la especificación de las texturas sociales que las hacen distintivas–, lo efectivo es que en la *culturas indígenas* en Bolivia hay “usos y costumbres” *autoritarios* y “usos y costumbres” *democráticos* que se combinan de modos distintos y con pesos diferenciados en el caso concreto de cada cultura indígena específica.

Si lo anterior es correcto, se podrá comprender que desde el enfoque que aquí estamos desarrollando cuestiones importantes como, por ejemplo, el de la “justicia comunitaria” (o, con términos más ceñidos, el de la “justicia indígena”) no puede recibir tratamientos fundados en mitificaciones negativas o positivas simplistas. Así, el rasgo relativamente común, destacado por diversos especialistas, de los sistemas de justicia propios de las *culturas indígenas* en el país de resolver los conflictos interpersonales y de lograr justicia por la vía de la conciliación –

donde la negociación entre partes destaca como “costumbre” que puede considerarse como haciendo parte de cierto *habitus* democrático–, no se muestra generalmente ni útil ni suficiente para la resolución de las faltas y los crímenes más graves –asesinatos, violaciones, corrupción mayor–, haciendo irrelevantes a esos sistemas de justicia indígena. Si los partidarios del “pluralismo jurídico” hacen bien en plantear el reconocimiento y la vigencia legalizada de esos sistemas –ya que, por ejemplo, sin ellos no podrían ni funcionar ni reproducirse mínimamente los ordenamientos más locales de uso y tenencia de las tierras en vastas subregiones del inmenso país que es Bolivia y donde el sistema ordinario de justicia agraria aún hoy se revela como radicalmente ausente–, quienes impulsan el “pluralismo jurídico” muchas veces yerran al pretender que el sistema de justicia ordinario y los sistemas de justicia indígenas sean reconocidos con un mismo grado de jerarquía entre sí. En todo caso, es obvio que mientras las *culturas indígenas* sean partes de una unidad mayor –en este caso, Bolivia–, las leyes y normas de los “usos y costumbres” de las partes no pueden ser ni pretenderse jerárquicamente iguales a las leyes y normas –también de “usos y costumbres”– del conjunto mayor.

El éxito de las luchas indígena por establecer en Bolivia el “pluralismo jurídico” –toda una opción efectivamente democrática para cualquier país con diversidad de grupos culturales–, siendo como es una de las mayores contribuciones de los movimientos indígenas a la democracia en el país, no debiera, sin embargo, empañarse –por efecto de los renovados influjos del “indianismo”, de los nacionalismos étnicos, y de la extravagante confusión mental de los ideólogos del MAS ocu-

pados en estos temas– llevando las cosas hasta la peregrina idea de hacer de los “usos y costumbres” indígenas que el “pluralismo jurídico” reconoce en términos genéricos un eje de pensamiento antidemocrático.

La consulta previa como derecho de consentimiento

No puede tampoco dejar de destacarse, por otra parte, la muy tenaz lucha a favor de la democracia en Bolivia – en el caso que a continuación referimos, a favor de la democracia *participativa*–, que la CIDOB y la CONAMAQ están actualmente librando con el gobierno del MAS con relación al “Derecho a la Consulta” – *previa, libre e informada*– de los *pueblos indígenas* en el país. Así, habiendo presentado el gobierno del MAS un propuesta formal de anteproyecto de Ley de Consulta Previa al respecto en mayo de 2014, la CIDOB y la CONAMAQ han persistido en plantear un muy técnico y detallado cuestionamiento a ese anteproyecto, argumentando posiciones que destacan como ejemplo de los precisos enfoques democráticos que están guiado a esas organizaciones en el debate. Sin abundar en el tema, apuntemos que como columna vertebral de sus planteamientos, la CIDOB y la CONAMAQ han presentado 11 puntos que postulan como “innegociables” en su polémica con el gobierno. De esos 11, es el quinto el que más contundentemente muestra el marcado espíritu democrático con el que la CIDOB y la CONAMAQ están encarando el tema. Así, ese punto 5. plantea que:⁹

9 Ver CIDOB y CONAMAQ *La “Consulta Previa” en opinión de los pueblos indígenas*, Bolivia, 2013.

“La finalidad de la Consulta es la obtención del consentimiento. Los tratados y la jurisprudencia internacional consideran que el consentimiento de los pueblos y naciones indígenas originarias deben darse:

- Cuando el Estado quiera trasladar a la población indígena
- Cuando se va a depositar desechos tóxicos
- Cuando se va a instalar bases militares
- Cuando exista una obra o proyecto de gran envergadura, megaproyectos, que ponga en riesgo la sobrevivencia de los pueblos indígenas”

Nótese que, a diferencia del reclamo por parte de algunos abogados e intelectuales de que el anteproyecto de Ley de Consulta Previa del gobierno no contempla el “derecho al veto” por parte de los indígenas ante potenciales afectaciones político-administrativas o materiales mayores que éstos podrían sufrir, la CIDOB y la CONAMAQ no le están reclamando al gobierno ese “derecho a veto”. Aduciendo que el “derecho a veto” podría generar cierta o mucha discrecionalidad indígena en el marco de la consulta previa, libre e informada, la CIDOB y la CONAMAQ han cuidado el lenguaje jurídico de su objeción al anteproyecto gubernamental defendiendo más bien su “derecho al consentimiento”, lo que apunta a establecer un definido marco de diálogo entre Estado e indígenas para la consulta, sin quitar el derecho al no consentimiento de los indígenas con respecto de determinados proyectos o políticas pero con el cuidado de no caer en el desplante del más bien cortante, autoritario y radical “derecho al veto”.¹⁰

¹⁰ Agradezco a Sarela Paz por haber llamado mi atención a este respecto en una comunicación personal.

Por supuesto, queda en pie hacia adelante el debate que podrá seguir generándose en torno al anteproyecto de Ley de Consulta Previa gubernamental. No deja de ser paradójico, sin embargo, el hecho de que ese anteproyecto se oriente a disolver el “Derecho a la Consulta” de los indígenas luego del radical y empeinado esfuerzo gubernamental en la Asamblea Constituyente de 2006-2008 por convertir a los “pueblos” indígenas en “naciones” indígenas. Parece así que, por lo menos en el período de maduración del llamado “Estado Plurinacional”, las “naciones” indígenas inventadas legalmente por el MAS no tienen otro fin que ser sino correas de transmisión de las políticas del partido gobernante o, en caso de oposiciones indígenas serias a esa políticas, condenarse a ser solamente el nombre nuevo de las mismas viejas “culturas” indígenas reprimidas desde siempre y una y otra vez por un Estado que persiste en negarles un derecho sustantivo a la consulta.

Las autonomías indígenas

Pero la agenda de trabajo de los movimientos, organizaciones e instituciones indígenas de Bolivia viene de lejos, está cargada de experiencia y contempla diversas cuestiones que puntualmente –y de modo muy general– se vinculan, por un lado, con las problemáticas de: i) la tierra y el territorio; ii) la gestión territorial indígena; iii) el medio ambiente y la biodiversidad; iv) el agua; v) los recursos naturales renovables y no renovables; vi) más reciente y cada vez más urgentemente, el cambio climático. Por otra parte, siempre hace parte de la agen-

da indígena, la cuestión del horizonte de futuro de i) las instituciones distintivas y los usos y costumbres organizacionales de los *pueblos* y *ayllus* indígenas en las tierras bajas y altas de Bolivia, ii) las prácticas y costumbres rituales, festivas y religiosas de los mismos, y iii) los sistemas de justicia y de resolución de conflictos de los *pueblos* y *ayllus* indígenas –principalmente, por su importancia mayor en vastas zonas rurales del país, con respecto de la tenencia y usos de la tierra de familias y comunidades– en sus TCOs y TIOCs.

Una profusa legislación (y reglamentaciones) se ha desarrollado en Bolivia en las últimas dos décadas y media en relación a los derechos indígenas a sus tierras y territorios (TCOs y TIOCs), a los recursos naturales en TCOs y TIOCs, y a su cultura. Entrando muchas veces en contradicción con las leyes, códigos y normativas que rigen sobre también diversos asuntos –como, por ejemplo, el de los hidrocarburos, la minería, las jurisdicciones administrativos-territoriales de departamentos, provincias y municipios, el sistema electoral y de partidos políticos, y tantos otros– la legislación pro-indígena en Bolivia se ha desarrollado hasta desbrozar una por ahora confusa noción legislada a favor de las *autonomías indígenas*. Tres apuntes deben hacerse al respecto:

- Por un lado, debe destacarse que si bien la legislación boliviana les reconoce de modo genérico un régimen de autonomías indígenas a los *pueblos indígenas* en sus TCOs y TIOCs titulados, una cruda confusión se ha desatado por parte de tanto los legisladores y los encargados de hacer cumplir la legislación en Bolivia como por parte de las propias organi-

zaciones y *pueblos* indígenas interesadas en la implementación y desarrollo de tal régimen autonómico toda vez que la enrevesada legislación impulsada a partir de la Asamblea Constituyente por el MAS ha creado la figura de *municipio indígena*, figura jurídico institucional a la que –en determinados casos, de acuerdo a determinadas condiciones y cumpliéndose determinados trámites– un municipio dado previamente existente podría migrar para pasar a convertirse en *municipio indígena*. Por supuesto, la elemental consideración de que *el municipio es en Bolivia una institución administrativo-territorial de raíz española y procedencia cultural europea* –es decir, por definición, una institución culturalmente no indígena– no parece haberle preocupado a los legisladores del MAS en absoluto. Políticamente, en todo caso, la figura del *municipio indígena* ha entrado en competencia con el desarrollo de un régimen de autonomías indígenas en las TCOS y los TIOCs ya que en diversos casos el interés por la implementación y el desarrollo de un régimen autonómico indígena en las TCOs y los TIOCs ha sido postergado incluso por las propias organizaciones y movimientos indígenas y sustituido por el interés por impulsar los trámites y acciones conducentes a transformar a algún municipio corriente ya existente en *municipio indígena*. Mostrándose una vez más cuan arbitraria puede ser siempre la invención de instituciones aquí como en otras partes, en Bolivia, a partir de la legislación existente, ha pasado a nacer un todavía no muy extenso número de *municipios indígenas* donde no sorprendentemente el par de criterios dominantes

para la definición del carácter indígena de tales municipios no pasan de ser finalmente sino el idioma y los rasgos fenotípicos demográficamente predominantes de la población. Como fuere, el interés por convertir a los municipios corrientes en *municipios indígenas* ha llevado o propende a llevar a que el desarrollo de un régimen de autonomías indígenas en las TCOs y los TIOCs sea postergado y secundarizado. En varias locaciones del país puede en todo caso encontrarse a organizaciones indígenas locales y sus líderes en franca confusión con respecto de si debieran impulsar la autonomía indígena en las TCOs y los TIOCs o más bien impulsar la transformación de sus municipios en *municipios indígenas*.

- La confusión, como fuere, empeora –en detrimento del desarrollo de las autonomías indígenas en las TCOs y TIOCS– toda vez que, **y esto es crucial**, en el caso del régimen autonómico indígena en TCOs y TIOCs *no* se cuenta en Bolivia, para la entidad administrativo-territorial del *pueblo indígena* delimitada ya sea como TCO ó TIOC, con una asignación presupuestaria monetaria definida y específica desde el Tesoro del país como en el caso de las gobernaciones departamentales y los municipios seccionales. Así, hay que remarcarlo con énfasis, la discusión sobre autonomías indígenas en el caso de las TCOs y TIOCs de los *pueblos indígenas* resulta materialmente huera y sin sentido presupuestario ya que en este caso se discurre sobre un régimen de autonomías sin asignación presupuestaria, sin recursos monetarios descentralizados desde el Tesoro del país. Una autonomía sin autonomía alguna en térmi-

nos presupuestarios es la que rige legislada para los *pueblos indígenas* en sus TCOs y TIOCs, tratándose por lo tanto de una *autonomía* de carácter marcadamente ilusorio y por ahora totalmente relegada al margen de la discusión sobre el nuevo pacto fiscal que Bolivia ha de pasar a definir tras los procesos electorales de fines de 2014 e inicios del 2015.

- Poco puede sorprender, entonces, que el interés por crear *municipios indígenas* sea de mayor interés que el de impulsar la gestión territorial indígena y la autonomía indígena en TCOs y TIOCs para algunos activistas afanados en promover, incluso si confusamente, la causa indígena. Si se considera que en la discusión sobre las *autonomías indígenas* en Bolivia, a diferencia de la discusión sobre las *autonomías municipales* y de las *autonomías departamentales*, no hace parte la cuestión de los recursos presupuestarios públicos asignados para el ejercicio de tal autonomía, resulta comprensible que por hoy mayor esfuerzo sea dirigido por grupos de activistas locales en diversas subregiones del país hacia la constitución de *municipios indígenas* que hacia la meta, antes más vigorosamente impulsada, de desarrollar una gestión territorial indígena sólida en las TCOs y TIOCs titulados. En todo caso, no puede sino llamar la atención el hecho de que, paralelamente al relativo vigor que en la actualidad tiene el activismo para convertir a diversos municipios existentes en *municipios indígenas*, ese activismo esté argumentando en algunos casos específicos que en los tales *municipios indígenas* tendrían que “regir los *usos y costumbres* indígenas y **no** la democracia representativa” y

que la diferencia específica entre un *municipio indígena* y un *municipio no indígena* sería que en los primeros la democracia representativa no debiera tener cabida. Tal relapso en el autoritarismo por parte de quienes reducen los *usos y costumbres* indígenas al verticalismo despótico parece ser otra de las puntas de lanza ideológica fortalecidas por la atmósfera autoritaria general creada por la gestión gubernamental del MAS desde 2006. Como fuere, pretender municipios indígenas para deshacerse de la democracia representativa (y participativa, ya que solo hay democracia participativa si rige la representativa) resulta ser uno de los desarrollos inesperados de una discusión sobre las autonomías indígenas que urge renovarse en el seno de las organizaciones y movimientos indígenas del país.

En todo caso, a sabiendas de lo inconcluso y preliminar de las reflexiones previas, si el presente texto sirve aunque solamente sea para provocar la discusión entre algunos intelectuales y activistas sobre la agenda indígena en la Bolivia de 2014 hacia adelante consideraremos haber cumplido con el deber moral imprescindible de no callar nuestras convicciones más profundas sobre la necesidad de unir sólidamente esa agenda indígena a la defensa de la democracia y del Estado de Derecho en el país. Salud y esperanza.

POSICIONES IDEOLÓGICAS FRENTE AL ESTADO PLURINACIONAL*

Fernando Molina

Al formular el primer plan de una sociedad liberal, el egregio John Locke estableció que ésta debía garantizarla igualdad entre los hombres, que en su opinión constituía “ley natural”. Pero Locke hablaba de un tipo específico de igualdad, que ahora llamaríamos “igualdad legal y política”: no negaba que los seres humanos fueran distintos entre sí por muchas razones, solo pensaba que todos debían gozar de los mismos derechos y las mismas posibilidades para decidir sobre su destino común. Según el liberalismo, en esta igualdad se funda una comunidad política justa.

La igualdad legal y política se ha blandido como respuesta a la “cuestión indígena” desde la fundación misma de Bolivia. En la opinión liberal convencional, la concesión de derechos ciudadanos a los indígenas sirve como antídoto contra la discriminación que éstos sufren. Para defender esta posición no es necesario con-

* Comentario presentado en el coloquio sobre Estado Plurinacional y Cuestión Indígena, realizado el 26 de septiembre de 2014.

fiar ingenuamente en la eficacia de las definiciones legales en la transformación de la realidad; basta con señalar que la brecha entre el postulado y su realización, que procede de causas empíricas, no invalida la justeza de los valores implícitos en el primero. En otras palabras, si se discrimina a los indígenas es porque se rompe la ley republicana, que es ciega a las diferencias étnicas y por tanto equitativa; ergo, la solución consiste en cumplir efectivamente esta ley (y no, como piensan otros, en modificarla).

La igualdad liberal es una igualdad “formal”, esto es, indiferente o neutral respecto a las peculiaridades reales de los grupos poblacionales. Sin embargo, puesto que no le es posible extenderse a todos los habitantes de la tierra, encuentra su límite en un tipo de peculiaridad, la nacional. Las ventajas de la ley liberal solo pueden beneficiar a los miembros de un país. Quienes no pertenecen a éste, es decir, quienes no comparten la misma identidad legal, no se admiten como iguales. En este punto, entonces, una peculiaridad real limita el potencial homogeneizador, la fuerza igualadora del liberalismo; por más que quiera, éste no puede trascender las fronteras nacionales; a cambio de esta concesión, el liberalismo se arraiga en el Estado nacional, lo que loviabiliza, tanto al reducirlo a una escala factible como al dotar de una base emocional –el patriotismo– a su planteamiento racional. “En tanto somos bolivianos, tenemos derechos iguales..., etc.” Surge así la sociedad moderna “normal”, que resulta de una articulación entre liberalismo y Estado nacional.

Ningún liberalismo, empero, puede ser nacionalista en el sentido fuerte de la palabra. El nacionalismo busca

la integración de la población en un proyecto histórico único, que implica una ideología común. Para eso pasa por encima de los escrúpulos formalistas de la sociedad liberal: adapta la ley a sus necesidades (no sus necesidades a la ley) y excluye de la comunidad política a los focos de resistencia contra su movimiento (la “antina-ción”). Su autoconfianza arrolladora en una verdad nacional no tiene que ver con la ecuanimidad liberal de derechos iguales para todos.

El Estado del 52

Pese a estas diferencias de método, las medidas adoptadas por el nacionalismo en 1952 para librar a los indígenas de las ataduras económicas y políticas que hasta entonces les habían impedido formar plenamente parte de Bolivia –esto es, la reforma agraria, el voto universal y la educación obligatoria general– tuvieron, en la evaluación final, un sentido lockeano. No fueron pasos en dirección de una sociedad colectivista, sino que crearon la base fundamental de la sociedad de mercado y la democracia: una comunidad de individuos con iguales derechos legales y políticos. Pero el esfuerzo nacionalista para subsumir a las identidades indígenas en una identidad nacional mayor, que fue exitoso en parte, fracasó en otra parte por la debilidad de tal mercado y tal democracia (esta es la diferencia entre el caso boliviano y el mexicano). Como resultado de este fracaso, hasta ahora la exclusión indígena –o la “selección negativa” de una parte de la población en el mercado y la democracia –sigue siendo un problema lacerante.

La solución que para este problema proponen los liberales convencionales no es otra que la que ya conocemos: el cumplimiento de la ley igualitaria. Execran, en cambio, de las reformas legales que ofrecen derechos “especiales” o adicionales a los indígenas, ya que destruyen el más fundamental de los principios sobre los que reposa la sociedad moderna: la prohibición de los privilegios de nacimiento o emergentes de la raza o la casta a la que cada quien pertenece. La solución de los nacionalistas convencionales –muy debilitados hoy en día– es también la misma: más subsunción de los indígenas dentro de la nación boliviana mestiza.

El proyecto comunista

Una respuesta distinta y relativamente nueva –aunque sus supuestos filosóficos se remonten a Aristóteles– es la “comunitarista”, que pretende sustituir la ilusión de la igualdad formal por el reconocimiento de la diferencia, y por tanto saltarse la articulación “sociedad liberal-Estado nacional” o, lo que es lo mismo, “salirse” de la sociedad moderna, para experimentar una nueva forma de organización colectiva basada en las identidades particulares y no en los derechos generales. Una formulación extrema de esta propuesta fue presentada por Álvaro García Linera en mayo de 2003, antes de ser vicepresidente, en el artículo “Autonomías indígenas”, en el que se plantea, entre otras cosas “el derecho de las nacionalidades y comunidades culturales indígenas a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política” y “un Ejecutivo y una Cámara Legislativa Nacional

Indígenas (aymara, qheswa...) de entre cuyos miembros es elegido el ejecutivo del régimen autónomo. Esta asamblea ejerce sus funciones sobre la jurisdicción territorial continua del territorio de la comunidad cultural (urbana-rural) y es elegida directamente por los propios miembros (de esta)...”

El Estado Plurinacional creado por la Constitución de 2009 no concreta plenamente ninguna de estas filosofías políticas. Resulta de la definición de que el país contiene 36 identidades nacionales distintas, pero no es un Estado comunitarista, ya que solo una de estas naciones, la boliviana, goza de “autonomía política”, es decir, de “un Ejecutivo y una Cámara Legislativa...” En esa medida, el Estado Plurinacional continúa el proyecto nacionalista previo, que era de integración de la población en una sola identidad, aunque con la diferencia de que esta identidad ya no se imagina homogénea (una sola tradición, una sola lengua, una sola mezcla racial), sino plural. Las nuevas identidades subnacionales gozan de determinados derechos colectivos que no comparten con el resto de la comunidad política, lo que imposibilita que el Estado Plurinacional sea plenamente liberal, pero a la vez estos derechos colectivos no anulan y ni siquiera son un freno para los derechos generales de los individuos.

En verdad, el límite efectivo para las libertades individuales no son las nuevas identidades “nacionales”, sino el viejo dogmatismo nacionalista que busca imponer un proyecto social único, excluyente y antiliberal. Al mismo tiempo que repite el método político de su antecesor, el nuevo proyecto nacionalista se diferencia de éste en que imagina la nación boliviana tanto como

un conglomerado de naciones indígenas –una concesión al comunitarismo–, cuanto como un conglomerado de individuos iguales ante la ley –una concesión al liberalismo.

En suma, el Estado Plurinacional es una combinación compleja y contradictoria entre el esfuerzo liberal de igualación, el esfuerzo nacionalista de integración y el esfuerzo comunitarista de reconocimiento de las identidades indígenas bolivianas.

**HIDROCARBUROS,
EMPRESAS PÚBLICAS
Y FISCALIDAD**

LOS DILEMAS DEL SECTOR HIDROCARBURÍFERO*

Hugo del Granado

I. NUEVA POLÍTICA SECTORIAL

Entre los años 2006 y 2008 el sector de hidrocarburos atravesó un período agudo de inestabilidad y ajustes a la política estatal. En esta fase se aprobaron el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 y la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos. Este último documento traza los objetivos del Estado hasta el año 2017. En mayo de 2006 se aprobó el DS 28701, llamado de “nacionalización”, bajo el cual se firmaron los nuevos contratos de operación (octubre de 2007) con las empresas que detentaban contratos de Riesgo Compartido bajo la ley 1689.¹

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Hidrocarburos, realizado el 25 de octubre de 2014.

1 Los nuevos contratos de operación fueron revisados y protocolizados en mayo de 2008

En el curso del año 2007, el gobierno aprobó también una serie de decretos supremos (DS 29130, 29226, 29371 y 0459), reglamentando la inversión privada en exploración.

En este período se observa una intensa ideologización de los aspectos técnicos, que ha perjudicado el desempeño de la industria así como una sobrevaloración del potencial gasífero del país basado en el volumen inicial de las reservas de gas. El primer factor daría lugar al relacionamiento agresivo con las empresas petroleras y particularmente con Petrobras, al marco jurídico restrictivo establecido mediante decretos supremos y al estatismo monopólico ejercido mediante YPF. El segundo factor incidiría negativamente en la valoración de los mercados de exportación y en la desestimación de la inversión privada.

Marco legal restrictivo

El Ministerio de Hidrocarburos y Energía, a partir de mayo de 2007, y con sucesivas modificaciones hasta 2011, diseñó y aprobó, mediante decretos, la estructura legal actualmente vigente, normando así los mecanismos de asociación para el desarrollo de actividades exploratorias y de producción en el país²; al mismo

2 Este proceso comenzó con el DS 29130, de 13 de mayo de 2007, y modificado por el DS 29371 de 12 de diciembre de 2007; este mismo, posteriormente modificado por el DS 459 de 24 de marzo de 2010. Desde entonces, otras modificaciones ya no han requerido de decretos sino tan solo de resoluciones ministeriales: resoluciones ministeriales 269/2009 de 09/10/2009; 89/2010 de 25/03/2010; 93/2010 de 26/03/2010; 150-10 de 07/05/2010; 262-11 de 14/06/2011

tiempo, se inició el proceso de reserva de áreas de interés petrolero en favor de YPFB.

De acuerdo al procedimiento aprobado, las actividades petroleras en las áreas reservadas puede realizarlas YPFB de manera directa o mediante Sociedades Anónimas de Economía Mixta (SAM) en las que YPFB tenga el 50% más 1 de participación accionaria³. Inicialmente, el DS 29130 establecía que YPFB debía tener el control de gestión y de administración de la SAM requisito que fue eliminado posteriormente para facilitar los contratos con PDVSA en la constitución de Petroandina SAM.

De acuerdo al DS 29130, la conformación de la SAM solo podía darse después de cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que el futuro socio sea de un país de origen que tenga convenios de cooperación energética suscritos por el Estado boliviano y por el Estado de origen del potencial socio y aprobados mediante ley en cada uno de los respectivos parlamentos.
- b) Que el futuro socio haya suscrito Convenios de Estudio para explorar en áreas reservadas y que los resultados de los estudios sean aprobados por YPFB.
- c) Una tercera opción para poder conformar la SAM era que el futuro socio haya ganado una licitación del área que el Directorio de YPFB hubiera priorizado para el efecto. Esta opción se puso en práctica 5 años después de emitido el DS 29130, en junio de 2012, posiblemente a raíz de los escasos resultados alcanzados desde el año 2007. Bajo este procedimiento se

3 La Constitución de 2009 (Art.362) determina que YPFB tenga por lo menos el 51% de participación accionaria

adjudicaron las áreas de Huacareta a BG y de Cedro a Petrobras.⁴

Este procedimiento se flexibilizó mediante el DS 0459, de modo que es el MHE quién establece los criterios generales para la selección de empresas tanto para las actividades de exploración como para las que conformarán las SAM con YPFB.⁵ La firma de Convenios de Estudio⁶ ha resultado un mecanismo más expedito para acceder a las áreas reservadas y es hasta la fecha, pese al escaso aporte de nueva información geológica que significan, el mecanismo que cuenta con una mayor cantidad de áreas comprometidas.

Sin embargo para poder firmar Convenios de Estudio con YPFB, la empresa interesada tiene que cumplir los siguientes requisitos:

- El Directorio de YPFB debe aprobar los antecedentes de la empresa contenidos en informes técnicos y económicos elaborados por YPFB
- La vigencia del convenio no debe ser mayor a un año

4 De las 5 áreas o bloques licitados solo dos fueron adjudicados y pese a estimaciones de YPFB de contar con la presencia de empresas como ECOPE-TROL de Colombia, de las compañías coreanas KOREA GAS CORPORATION (KOGAS), la cuarta compañía importadora de GNL más grande a nivel mundial y de KOREAN NATIONAL OIL CORPORATION en este concurso, ninguna de las tres empresas participó.

5 La primera SAM conformada fue Petroandina, autorizada mediante DS 29009, que seis años después en septiembre de 2013, inició la perforación del primer pozo exploratorio en el bloque Timboy.

6 El artículo 33 de la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005, referido al "Reconocimiento Superficial", dice que cualquier persona puede realizar trabajos de reconocimiento superficial previa autorización del Ministerio del ramo. El contenido de este artículo ha dado lugar a los Convenios de Estudio, que son también restrictivos en relación a la formulación de la Ley 3058.

- Debe presentar una boleta bancaria de garantía o carta de crédito por un monto de 250.000 \$us para cada área reservada con convenio de estudio
- Al cabo del año, la empresa debe presentar un Informe del estudio realizado con información geológica, de potencial productivo del área, mapas y otros. Si la empresa no presentará su informe en el plazo previsto o el informe fuera incompleto, se ejecutará la boleta de garantía
- Este informe es evaluado por YPFB en un plazo de 30 días desde su presentación.
- Solo si la evaluación efectuada por YPFB fuera positiva, se procede a firmar un Contrato de Servicios de exploración y explotación.

El procedimiento para la aprobación de los Contratos de Servicios de Exploración y Explotación (CSEE), una vez acordados entre las autoridades de las respectivas empresas, determina que deberán ser aprobados primero por el Directorio de YPFB y después remitidos a la Asamblea Plurinacional para que sean autorizados y aprobados, en cumplimiento del artículo 158, parágrafo I, numeral 12 y 362, parágrafo II de la CPE.

Lo anterior significa que los CSEE, deben pasar por las siguientes instancias: Los contratos una vez revisados por la parte ejecutiva de YPFB son aprobados por el Directorio y enviados al Ministerio de Hidrocarburos y Energía instancia que los deriva a la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), UDAPE, a su vez, los dirige al Ministerio de la Presidencia, este Ministerio los envía al Consejo Nacional de Políticas Económicas (CONAPE), una vez preparados los res-

pectivos informes en cada instancia, CONAPE devuelve al Ministerio de la Presidencia para que puedan ser pasados a la Asamblea Plurinacional con el requerimiento firmado por el Presidente de la República. En la Asamblea Plurinacional los contratos pasan por las dos cámaras y sus respectivas comisiones con el objeto de emitir la autorización al Presidente de YPFB para que proceda a firmar los contratos. Con esta autorización, el Presidente de YPFB procede a firmar los contratos y mediante el MHE, vuelven a ser remitidos a la Asamblea Plurinacional, esta vez para su aprobación. Esto significa que los contratos tienen que pasar dos veces por cada una de las cámaras de la Asamblea Plurinacional, la primera para autorizar al presidente de YPFB a firmar dichos contratos y la segunda para aprobar los contratos firmados.

Sería razonable que el Gobierno simplificara los pasos de este procedimiento. Por ejemplo, asumir que la Ley 3058 (Ley de Hidrocarburos) es la que autoriza al Presidente de YPFB a firmar contratos y así eliminar la redundancia de una autorización previa y adicional de la Asamblea Plurinacional, de esta manera la Asamblea solo aprobaría los contratos firmados por el Presidente de YPFB.

Si las actividades exploratorias que hubiera desarrollado la empresa bajo el Contrato de Servicios fueran exitosas y se catalogara como comercial el campo descubierto, se procede a la conformación de la SAM a la que el Titular de la empresa contratista subroga todos sus derechos. La SAM conformada debe devolver todas las inversiones ejecutadas en exploración al que fue el anterior contratista de servicios de exploración con los

recursos obtenidos de la comercialización de la producción. YPFB debe tener una participación de por lo menos 51% de la empresa SAM constituida.

El resultado de este complicado procedimiento, ha significado que a la fecha se tengan solamente nueve contratos suscritos y aprobados por la Asamblea Plurinacional y protocolizados por la Notaria de Gobierno.

Cuadro N°1

ESTADO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

N.	Bloque o Área	Empresa	Inversión Mínima		Extensión	Ubicación	Observaciones
			MM\$us	Has			
1	Azero	Total	130	785.625	SCZ - CHU	Protocolizado	
2	Dorado Oeste	Chaco	6	86.250	SCZ	Protocolizado	
3	Huacareta	BG	30,43	453.750	TRJ- CHU	Protocolizado	
4	Cedro	Petrobras	12,06	99.775	SCZ	Protocolizado	
5	Isarsama	Chaco	2,5	28.750	CB	Protocolizado	
6	San Miguel	Chaco	2,5	1.250	CB	Protocolizado	
7	Sanandita	Eastern	8,5	11.875		Protocolizado	
8	Río Beni	GTLI	11,62	1 MMHas	LPZ-BEN- PAN	Anulado	
9	Itacaray	GTLI	36,76	58.750	CHU	Anulado	
10	Cupecito	GTLI	11,36	95.625	SCZ	Anulado	
11	Almendo	GTLI	12,485	75.750	SCZ	Anulado	
12	Carohuaicho 8A	Chaco	24 MM\$us en 3 primeros años	100.000	SCZ	En proceso de autorización	
13	Carohuaicho 8B	Chaco		98.750	SCZ	En proceso de autorización	
14	Carohuaicho 8D	Chaco		97.500	SCZ CHU	En proceso de autorización	
15	Oriental	Chaco		96.875	SCZ	En proceso de autorización	

Fuente: Elaboración propia

A los siete contratos anotados en el cuadro anterior, se deben añadir los dos firmados con Petroandina SAM⁷. Los contratos firmados con GTLI fueron anulados debido a la rescisión del contrato con empresa la Jindal Steel porque era socio mayoritario de GTLI.

Al tortuoso procedimiento legal diseñado por el entonces Ministro de Hidrocarburos⁸ para el acceso a actividades exploratorias, se debe añadir la falta de reglamentación de cada uno de los pasos introduciendo un margen adicional de discrecionalidad en la administración de los contratos.

Se debe mencionar que el sistema regulatorio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), no se aplica a YPFB ni al upstream, lo que convierte a YPFB en la única autoridad del sector.

Si a lo anterior se suma un régimen fiscal que es duro respecto a los países vecinos, que la información geológica es deficiente, que el acceso a los mercados está restringido, que la infraestructura pública es deficiente y que los precios en el mercado internos están subsidiados, es fácil concluir que las condiciones existentes en Bolivia no son las más atractivas para las inversiones, especialmente para las de exploratorias.

7 Con Petroandina se firmaron dos CSEE que fueron aprobados por la Asamblea mediante leyes 3910 y 3911 de fecha 16 de julio de 2008 para 12 áreas reservadas, 5 en Subanadino Norte y 7 en el Subandino Sur. La superficie entregada a Petroandina es de 3,65 MMHas que es un área superior a la concedida a la Standard Oil en los años 30 del siglo veinte y a la suma de todos los contratos detallados en Cuadro N° 1. (3.09 MMHas.).

8 El Ministro de Energía e Hidrocarburos era Carlos Villegas, actual Presidente de YPFB.

Áreas Reservadas a YPFB

El estatismo introducido en el sector, ha dado lugar también a una interpretación particular del Artículo 34 de la Ley 3058, de mayo de 2005. Este artículo señala que se reservaran áreas de interés hidrocarburífero, tanto en zonas tradicionales como en zonas no tradicionales en favor de YPFB para desarrollar actividades petroleras. Este artículo tenía el propósito de otorgar ventajas a la empresa nacional frente al poderío de las empresas extranjeras pero no estaba concebido como un mecanismo de exclusión de terceros o de monopolio a favor de YPFB.

Mediante varios decretos, empezando por el DS 29130,⁹ se ha ampliado paulatinamente el número de áreas reservadas. A la fecha no existe ningún área de potencial interés hidrocarburífero que no esté reservada en favor de YPFB.

La reserva de áreas en favor de YPFB es por un período de diez años, y solo al cabo de este período y en caso de que YPFB no hubiera ejecutado ninguna actividad exploratoria en ellas, podrán ser licitadas. El caso de que en un área reservada se hubiera conformado una SAM y la SAM no hubiera obtenido resultados positivos y fuera devuelta a YPFB, está área continuará reservada para YPFB por otros diez años. El período de 20 años para mantener un área en reserva exclusiva es excesivo y perjudicial para la competencia que debería impulsarse en las actividades exploratorias a fin de que un mayor número de empresas participen en el rubro.

9 Posteriormente y mediante los DS 29226 de 9/08/2008, DS 676 de 20/10/2010 y DS 1203 18/04/ 2012 se elevó el número de áreas reservadas de 21 a 104 en la actualidad.

En este período 2006-2008), se cambiaron cinco veces al presidente de YPFB,¹⁰ no pudo concluirse la estructuración de esta empresa y hubo un procesamiento torpe del trabajo de certificación de reservas al 31 de diciembre de 2005. (Ver Anexo 1)

Por las razones anotadas las inversiones de las petroleras fueron bajas y la producción fue declinante. Inicialmente el gobierno asignó a YPFB la responsabilidad de las inversiones en refinación, comercialización, transporte y distribución (downstream), y a las empresas petroleras que firmaron los contratos de operación, las inversiones en exploración y producción (upstream). Por esta razón, el presupuesto de YPFB para la gestión 2008 estaba íntegramente dedicado al downstream y las inversiones de las petroleras de 876 millones de dólares (MM\$us) en el upstream. Sin embargo, las inversiones de las petroleras no llegaron a 300 MM\$us que era la tercera parte de lo anunciado por el Gobierno. Por esta razón, se optó por que YPFB incursione en el upstream.

En el Cuadro N° 2 se puede observar la declinación en la producción tanto de líquidos como de gas natural como efecto de los desajustes y la inestabilidad en YPFB.

10 Los presidentes Alvarado, Morales Olivera, Aruquipa y Ramírez fueron despedidos debido a irregularidades en sus funciones. Solo Ortiz renunció por otro tipo de razones

Cuadro N° 2

PRODUCCIÓN NETA DE HIDROCARBUROS

TIPO DE HIDROCARBURO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Petróleo, Condensado y Gasolina Natural (MBPD)	38.8	42.2	40.7	41.1	38.9	33.8
Gas Natural (MMM3/D)	28.1	34.35	36.8	39.1	40.8	35.04

Fuente: INE Anuarios Estadísticos en base a información de YPFB

Cuadro N° 3

**RELACIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)
RESPECTO A LA INVERSIÓN EN HIDROCARBUROS**
(cifras en MM\$US.)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IED Total	566,9	448,4	488,2	581,1	738,9	1302,0
Inv. Exploración y producción.	247,8	184,5	139,3	58,1	131,4	380,2
Porcentaje	44	41	28	10	18	29
Inversión Pública Ejecutada en el Sector			3,97	7,34	7,61	12,71

Fuente: INE Anuarios Estadísticos

Plan Nacional de Desarrollo

Las políticas y estrategias del PND buscan el cambio del patrón de desarrollo basado en un modelo primario exportador por uno de industrialización de los recursos naturales. Entre los principales puntos que propone para el sector, se pueden anotar los siguientes:

- Recuperar y consolidar la propiedad y el control de los hidrocarburos
- Exploración, explotación e incremento del potencial hidrocarburífero nacional
- Industrialización de los hidrocarburos
- Garantizar la seguridad energética nacional y consolidar el país como centro energético regional

La versión final del PND es escueta (solo dos páginas en lo referido a los hidrocarburos) y menos polémica con respecto a la original pero traduce sus contenidos centrales.

Estrategia Boliviana de Hidrocarburos

Por su lado, la EBH proyecta un país con una pujante industria petrolera en un decenio, planteando entre otras, las siguientes metas a cumplir:

Producción: La producción de gas superaría los 100 millones de metros cúbicos por día, la de petróleo, 100 mil barriles diarios y Bolivia se consolidaría como centro gasífero regional abasteciendo a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Habría una producción sobrante para atender otros mercados y/o proyectos que pudieran surgir.

Cuadro N° 4

EBH: PROYECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS

Año	2008	2014	2017	2020	2023
Gas Natural (Millones M3/D)	41,1	88,2	103,2	101,4	91,1
Líquidos (MBPD)	49.5	103.8	112.7	106.7	91.1

Fuente: EBH

Reservas: La EBH prevé que el año 2026 Bolivia tendrá reservas probadas de 56 Trillones de Pies Cúbicos (TCF) de gas, pese a que al ritmo de producción de entonces se hubieran consumido alrededor de 20 TCF hasta ese año. La meta del plan es mantener perma-

nentemente una relación de Reserva a Producción (R/P) de 20 a 1.

En cuanto a la producción de derivados, la EBH prevé que la producción nacional de diesel cubrirá la demanda los años 2014 a 2016 y a partir del 2017 nuevamente habrá déficit.

Cambio de matriz energética: El cambio de la matriz energética hacia el gas natural debe impulsarse mediante la conversión de vehículos a gas natural vehicular (GNV), superando, en un escenario optimista, los 125 mil vehículos el año 2012 y los 250 mil vehículos el año 2017 y mediante las instalaciones domiciliarias proyectando tener para el período 2013 – 2017, 1.213.519 instalaciones.

Industrialización del Gas Natural: La EBH prevé que a partir del año 2012, será posible la producción de urea y polietilenos, con una capacidad instalada de 1,75 millones de toneladas por año de urea y de 600 mil toneladas por año de polietilenos. La EBH analiza también dos perfiles de proyectos de mini plantas de LNG y deshecha los proyectos de GTL y de metanol.

Transporte de Hidrocarburos por Ductos: Considera como proyecto importante el Gasoducto Boliviano (GABO), aprobado con DS 28624 (06/03/06), desde Yacuiba hasta La Paz, con una longitud de 987 Kms, 32' de diámetro, capacidad de 450 MMPC e inversión de 1.289.5 Millones de dólares. Plantea también la opción de un propano ducto a Arica para exportar los excedentes de GLP extraídos de los volúmenes de gas exportado a la Argentina.

El período que se inicia el año 2009, después de aprobada la nueva Constitución es de mayor estabilidad administrativa (tanto el presidente de YPF como el Ministro de Energía e Hidrocarburos, permanecen en los cargos desde entonces) y de un relacionamiento sin sobresaltos con el sector privado. Sin embargo los efectos de las líneas de política trazadas desde el año 2006 han empezado a mostrar su impacto en el upstream en lo referido a reservas e inversiones y en el downstream en lo referido a la subvención al mercado interno así como en el programa de industrialización que se lleva a cabo sin el concurso de capitales privados. Los aspectos positivos se remiten a los programas de masificación del gas natural en el mercado interno.

II. SITUACIÓN DEL SECTOR

Desde fines del año 2008, el sector se vio afectado por el descenso de precios del petróleo en el mercado internacional. Se debe recordar que en junio de ese año el precio alcanzó un record de 146 dólares el barril (\$us/Bl) que provocó su posterior desmoronamiento hasta bien entrado el año 2009, llegando a cotizarse por debajo de 34 \$us/Bl. Esta situación originó desabastecimiento de los combustibles importados, especialmente de GLP en el mercado interno, factor al que se debe sumar la corrupción descubierta en YPF que motivo la destitución y posterior encarcelamiento de su Presidente.

Una vez estabilizado el precio del crudo en alrededor de 100 \$us/Bl e incrementados los ingresos por la exportación de gas tanto al Brasil como a la Argentina, las autoridades, siguiendo las líneas del primer período, mantuvieron su inclinación por la explotación antes que por la exploración, tendencia que podrá desembocar en una crisis de proporciones en el futuro inmediato.

Los problemas del Upstream

Inversiones: El análisis de las inversiones en el upstream muestra una clara tendencia a priorizar las inversiones en producción antes que en exploración. En los últimos cinco años, la programación de las inversiones ha asignado cerca del 44% de las inversiones totales a la explotación de los campos y solo el 16% en promedio a las actividades exploratorias. Pero además de ello, la ejecución de las inversiones muestra una tendencia similar. El grado de ejecución de las inversiones en producción es de 52% y en exploración es de 14% con el agravante de que en los dos últimos años las inversiones ejecutadas en exploración sufrieron una mayor declinación, como se puede observar en el Cuadro N° 5.

La dirección impresa a las inversiones muestra la necesidad del gobierno de generar la mayor cantidad de recursos posible para su gestión en detrimento de la reposición de los volúmenes explotados. Al parecer esta situación no cambiará porque para la presente gestión (2014) se ha programado solo el 14% de la inversión total para las actividades de exploración y como se verá

adelante, en un contrasentido, el llamado Plan Intensivo de Exploración prevé inversiones anuales menores a la programada para el año 2014.

Cuadro N° 5
RESUMEN DE INVERSIONES
(en millones de dólares)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Programado	1800	1416	1751.1	2050	2242.9	3029.59
Programado Exploración	763	327	351.4	232.6	286.2	425.43
Programado Producción		637	812	953.9	925.8	1249.26
% Dedicado a Exploración		23.1	20.1	11.3	12.8	14.0
Total Ejecutado	612	782	1293.6	1593	1835	
Ejecutado en Exploración	147	96	214	139	164	
% Ejecutado en Exploración	24.0	12.3	16.5	8.7	8.9	
Ejecutado en Producción	325	479	658	776	844	
% Ejecutado en Producción	53.1	61.3	50.9	48.7	46.0	

Fuente: Elaboración propia

Se debe señalar también que ante la insuficiencia de inversiones en exploración por parte del sector privado, YPFB ha intentado asumir el grueso de las inversiones en este rubro.

La exploración es el rubro más riesgoso de todo el upstream por la incertidumbre que implican las inversiones, más aún en Bolivia cuya base de datos de los prospectos exploratorios tiene un alto grado de obsolescencia. Para mostrar como menor este riesgo, las autoridades de YPFB han declarado que el éxito exploratorio en Bolivia es del 20% porque de cada 10 pozos explorato-

rios que se perforan dos son exitosos.¹¹ Si esto fuera cierto las inversiones de las petroleras privadas hubieran sido mayores y las reservas estarían en otro nivel de crecimiento. Es suficiente hacer una revisión de la cantidad de pozos exploratorios perforados y contrastar con los pozos exitosos para concluir que el riesgo exploratorio es mayor al declarado. Lo correcto en una política exploratoria racional es crear las condiciones para que el capital privado absorba el mayor riesgo posible.

El cuadro siguiente muestra la distribución entre YPFB y las petroleras privadas de las inversiones exploratorias programadas.

Cuadro N° 6
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXPLORATORIA
(en millones de dólares)

Año	2010	2011	2012	2013	2014
YPFB Programado	201	240.4	180.2	188.7	227.24
Privadas Programado	126	110.9	52.3	97.6	198.19
Total Programado	327	351.3	232.5	286.3	425.43
% YPFB	61.5	68.4	77.5	65.9	53.4

Fuente: Elaboración propia

Planes exploratorios: El Plan de Exploración 2011-2020 de YPGB, en actual vigencia,¹² proyecta la perfo-

- 11 En el Plan de Exploración 2011-2020, se establece que el éxito exploratorio es del 30% en la Zona Tradicional y de 20% en la Zona no Tradicional. Sobre esta alta probabilidad se asientan las metas de descubrimiento de nuevas reservas
- 12 Con la diferencia de seis meses, YPFB presentó dos Planes Exploratorios para el período 2011 – 2020. El primer Plan de diciembre de 2010 y el segundo de julio de 2011. El primero, es más un informe administrativo no porque existe una programación de inversiones ni de actividades exploratorias, como ser pozos a perforar, metas a alcanzar ni volúmenes a descubrir. El segundo

ración de 39 pozos exploratorios y una inversión de 1073,23 millones de Dólares Americanos (MM\$us). El Plan procuraba superar las actividades exploratorias y las inversiones ejecutadas en el período 2007-2010 de 368,69 MM\$us.¹³

Cuadro N° 7

RESUMEN PLAN EXPLORATORIO 2011-2020

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Número de Pozos	13	5	4	6	4	2	1	2	1	1	39
Inversión MM\$us	212,13	63,4	103,2	214,5	185	65	50	80	50	50	1073,23

Fuente: Plan Exploratorio 2011-2020 YPFB

Con las inversiones y los pozos a perforar proyectados, la meta planteada por el Plan, es la de descubrir 7,79 TCF's de gas natural, 117,31 millones de barriles (MMBls) de condensados y 29,2 MMBls de petróleo.

De acuerdo al Boletín Estadístico de YPFB a junio de 2014, la producción promedio bruta de gas ha sido de 61,38 MMMCD. Si esta producción se mantuviera estacionaria hasta el año 2020, lo cual es muy poco probable debido al ascendente mercado interno, a los proyectos de industrialización, a las nuevas plantas termoeléctricas y a los compromisos interrumpibles de exportación a Brasil y Argentina, el descubrimiento de

Plan, julio de 2011, formula metas de inversión, número de pozos a perforar y de reservas a descubrir y plantea la exploración permanente que supere la lógica de los ciclos

13 La Cámara Boliviana de Hidrocarburos, ahora Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía, en un informe de octubre de 2010, publicó que en el período de cuatro años de 2007 a 2010, se perforaron siete pozos exploratorios

7,79 TCF's de gas no es suficiente para reponer el volumen de gas consumido entre los años 2011 y 2020. (El consumo en este período, bajo estas condiciones estáticas sería de 7,91 TCF's). Sin embargo, en el caso de los condensados, siendo la meta la de descubrir 117,31 MMBls y teniendo en cuenta que la producción promedio a junio de 2014 fue de 58,64 MBl/D, es fácil calcular que en los diez años del Plan 2011 – 2020, se habrán producido y consumido más de 214 MMBls de condensados, es decir la meta del plan es deficitaria en 82% entre lo que debía descubrirse y lo producido.

Debido a las precariedades del Plan Exploratorio, que no estaba adecuado a los ritmos de explotación y producción inducidos por el gobierno ni a las urgencias de las actividades exploratorias, se produjeron diversas críticas tanto dentro como fuera del gobierno, lo que motivó su reformulación con nuevas programaciones.

Así, en abril de 2013, la prensa escrita publicó una nueva proyección de inversiones en las actividades de exploración:

Cuadro N° 8
NUEVA PROGRAMACIÓN EXPLORATORIA

Rubro/Año	2013	2014	2015	2016	Total
Inversión MM\$us	286	554	630	557	2.027
Pozos Exploratorios	18	20	20	20	78

Fuente: La Razón, 08/04/2013 y elaboración propia

La diferencia es notable con respecto al Plan de Exploración 2011-2020. En cuatro años, en lugar de los diez años del Plan, YPFB programa duplicar las inver-

siones y el número de pozos a perforar respecto a su propio Plan de Exploración.

Plan Intensivo de Exploración: En el foro organizado por ARPEL la última semana de marzo en Lima- Perú¹⁴, el presidente de YPF B presentó el denominado “Plan Intensivo de Exploración” para el período 2014-2018. En su exposición, el ejecutivo de YPF B afirmó que el nuevo Plan, estima una inversión de 1.932 millones de dólares en proyectos de perforación exploratoria en 42 áreas con potencial de petróleo, gas y condensado. De acuerdo a la exposición, las áreas a ser perforadas han sido divididas en tres categorías: cuatro áreas de petróleo, siete áreas de petróleo y gas y 31 áreas de gas y condensado.

Este Plan Intensivo contiene varias falencias como se señala a continuación:

- El monto a invertir es inferior a la programación anual. El monto a invertir de 1.932 MM\$us en cinco años, significaría un promedio anual de 386 MM\$us. Sin embargo, este monto es inferior al anotado en el Programa de Inversiones de YPF B para el año 2014. De acuerdo a dicho programa, este año debería invertirse en exploración, la suma de 452,43 MM\$us, es decir 15% más que en el “Plan Intensivo”.
- Muchas de las 42 áreas en las que deberían hacerse perforaciones exploratorias no están preparadas para el cometido. Unas no se encuentran en la lista de áreas

¹⁴ La Asociación Regional de Empresas del sector Petrolero en América Latina y el Caribe (ARPEL) organizó la reunión para que los países afiliados expusieran sus oportunidades de inversión en exploración y producción de hidrocarburos.

reservadas para YPF (Menonita y Puerto Greter), otras fueron ya concedidas (dos a Oficina Matriz y 25 a la empresa mexicana COMESA para que realice solo trabajos prospectivos). Como estas áreas no tienen una evaluación previa de su potencial hidrocarburoífero y no está claro el procedimiento de su adjudicación, es muy poco probable que un tercero, fuera de YPF, se arriesgue a hacer perforaciones.

- Las incongruencias respecto al Plan Intensivo fueron públicas cuando el presidente de YPF en declaraciones a la prensa¹⁵ quien dijo que la petrolera estatal YPF y otras empresas petroleras invierten en la actualidad 3 mil millones de dólares en 47 proyectos de exploración con potencial de petróleo, gas y condensado. Estas últimas cifras no tienen correspondencia con las anunciadas por la misma autoridad cinco meses antes.

La consistencia o no de la política exploratoria puede ser también evaluada mediante el análisis de los programas prospectivos dirigidos a determinar áreas con potencial hidrocarburoífero y en la cantidad de pozos exploratorios efectivamente perforados con respecto a lo programado en los planes respectivos. Así, el Ministerio de Hidrocarburos, en su Informe de Gestión 2012, señala que: “Durante el período 2006 y 2012 se han perforado 25 pozos, con un promedio de tres pozos por año.¹⁶ El análisis de las diferentes gestiones muestra información disímil en relación a las programaciones de perforaciones exploratorias. Para una misma gestión las fuentes no

15 Los Tiempos, 18/08/ 2014

16 Ministerio de Energía e Hidrocarburos. “Informe de Gestión 2012” Pag.78

coinciden ni en el número de pozos ni en su localización. Lo mismo sucede con los informes de resultados que crean una imagen distorsionada de las actividades exploratorias: muchos de los pozos perforados, siendo exploratorios, resultaron secos o siendo productivos no eran exploratorios porque fueron perforados en campos ya conocidos o descubiertos en años anteriores.

Un trabajo preparado por el autor ha podido determinar que entre los años 2011 y 2013, solo se perforaron 13 pozos exploratorios, a un promedio de 4.3 pozos/año, promedio que es incluso superior al anotado por el Ministerio de Energía e Hidrocarburos. El Cuadro N° 9 muestra las diferentes cantidades de pozos exploratorios que debían perforarse en los distintos programas y planes elaborados por YPFB, notándose que no existe coincidencia entre ellos y que además ninguno de ellos ha podido ser cumplido.

Cuadro N° 9

PLANES Y PROGRAMAS CONTRA PERFORACIÓN REAL DE POZOS EXPLORATORIOS

Rubro/Año	2011	2012	2013	Total
Pozos Exploratorios a ser perforados según programas de YPFB	15	15	14	44
Pozos Exploratorios a ser perforados según Plan Exploratorio	13	5	4	22
Nueva Proyección de YPFB de pozos exploratorios	9	6	18	33
Pozos efectivamente Exploratorios	5	4	4	13

Fuente: Elaboración propia

Incremento de la producción: La política impulsada por el gobierno de priorizar la explotación de los yacimientos tanto de gas como de líquidos a través de mayores

inversiones en este eslabón de la cadena, con el objeto de generar mayores recursos monetarios para su gestión, ha tenido como resultado un apreciable incremento tanto en la producción de los yacimientos y en las plantas de gas, como en las refinerías, donde con una mayor alimentación de líquidos se obtuvieron mayores volúmenes de productos refinados (Diesel, gasolina especial y GLP).

La producción de GLP ha tenido un incremento sustancial debido a la puesta en marcha de la planta separadora de Río Grande que posibilitó el inicio de las exportaciones de este producto a partir del mes de agosto de 2013.

En el Cuadro N°10 se muestra el incremento de la producción durante los últimos cinco años y medio tanto de gas como de líquidos y de los productos refinados más importantes.

Cuadro N° 10
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Prod. Bruta de Gas Natural (MMM3/D)	36.75	41.71	43.17	51.11	58.27	61.83
Prod. Bruta de Líquidos (MBls/D)	40.75	42.91	44.6	51.49	59.22	64.08
Prod. Petróleo MBls/D	3.9	4.7	4.42	4.63	5.14	5.23
Prod. Condensado MBls/D	39.84	29.84	30.72	36.59	42.34	46.7
Prod. Gasolina Natural MBls/D	11.1	8.28	8.91	10.11	11.56	12.08
Total Prod. Certificada Líquidos MBls/D	54.84	42.82	42.76	51.32	59.04	64.01
Prod. Diesel MBls/D	11.11	11.06	11.72	11.08	14.23	15.03
Prod. Gasolina Especial MBls/D	14.64	14.99	14.82	16.12	18.47	18,08

* Información a junio de 2014
Fuente: Boletines Estadísticos de YPFB

Pese al notable incremento de la producción, especialmente de gas natural, diversos estudios han establecido que bajo las actuales condiciones, la capacidad de producción está muy próxima a su límite, debido a la dejadez en las actividades exploratorias y a la declinación natural de por lo menos uno de los campos más grandes después de dos décadas de explotación continua: el campo San Alberto, que alimenta la exportación a Brasil, y cuyo descenso anual es del 12%.

La calificadora Fitch Ratings, en su informe de agosto de 2013, subraya la creciente dependencia de Bolivia de los ingresos del gas: 8% del Producto Interno Bruto, 57% de las recaudaciones tributarias, 54% de las exportaciones y 33% de la inversión interna y advierte que en “en ausencia de nuevas reservas de gas natural, Bolivia podría enfrentar dificultades para cumplir los compromisos de suministro interno y los contratos con Argentina y Brasil en 2017-2018”¹⁷.

A pesar de las señales de alarma que estos estudios envían al gobierno, parecería que no se existe la premura por adoptar medidas preventivas para enfrentar una crisis que parece inevitable.

Diferentes fuentes privadas, entre ellas la CBH y consultoras especializadas, han efectuado proyecciones de la producción contra la demanda de gas natural, coincidiendo en que la demanda sobrepasará la producción en los próximos años. Las proyecciones difieren escasamente en el tiempo en que se produciría el déficit.

Así las empresas afiliadas a la CBH en una presentación efectuada en el MHE en junio de 2014 manifiesta-

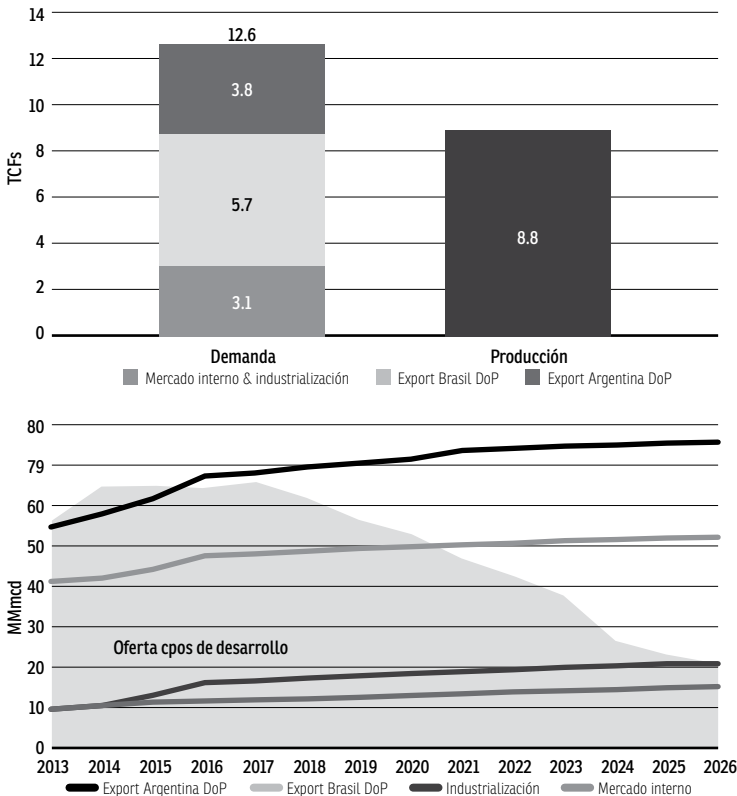
17 Fitch Ratings. Reporte de 28/08/2014

ron que: *“La proyección de Balance Oferta y Demanda de gas natural, muestra un importante déficit en el mediano y largo plazo, que no permitiría el cumplimiento de compromisos existentes de mercados e impediría aprovechar oportunidades de nuevos mercados”*.

Esta afirmación estuvo acompañada de la gráfica que se muestra a continuación señalando que el déficit de producción se produciría antes del año 2016.

Grafica N° 1

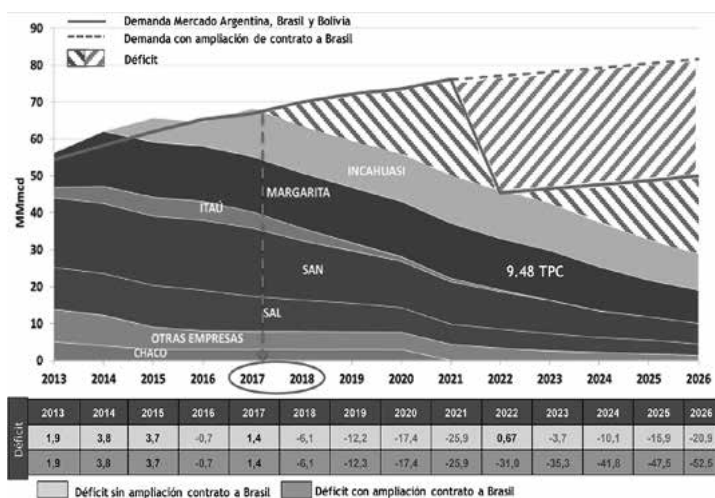
BALANCE DEFICITARIO PROYECTADO ENTRE PRODUCCIÓN Y DEMANDA DE GAS



Una segunda presentación de la consultora Gas Energy (octubre de 2013), manifestaba igual preocupación mostrando el déficit en la producción de gas que ocurriría entre los años 2017 y 2018. El déficit sería más crítico con la extensión del contrato de venta de gas a Brasil.

Gráfico N°2

PROYECCIÓN OFERTA/DEMANDA GAS NATURAL BOLIVIA - GAS ENERGY



Fuente: YPFB, empresas privadas y Gas Energy

Existe una tercera proyección, en este caso atribuible a YPFB,¹⁸ elaborada a principios del año 2012, que siendo más detallada, pronostica el déficit de gas el año 2016. Según esta proyección en dicho año la demanda sería de 71,6 MMM3/D y la producción no llegaría a los 70 MMM3/D.

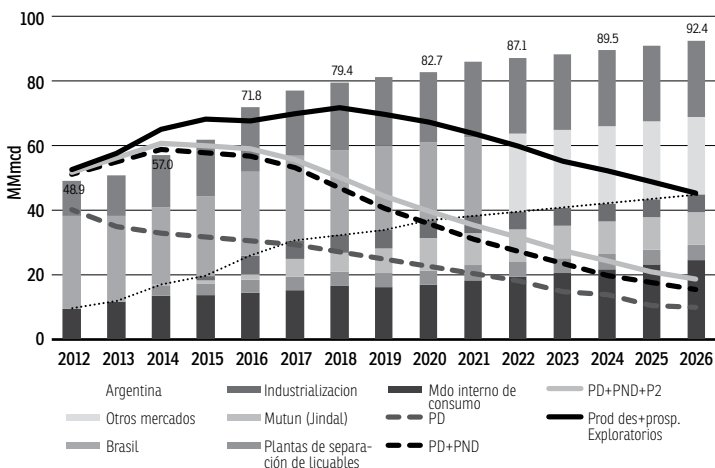
18 El autor no pudo comprobar que la proyección haya sido efectivamente trabajada por YPFB.

En las tres proyecciones la declinación de los actuales campos es aguda y el déficit pronosticado será más pronunciado alrededor del año 2019.

Gráfico N° 3

PROYECCIÓN OFERTA DEMANDA DE GAS ATRIBUIBLE A YPFB

Balance producción - demanda promedio



Esta última proyección habría quedado obsoleta en la medida en que incluye la demanda de gas del Proyecto Mutún, el mismo que quedó sin efecto debido a la rescisión del respectivo contrato, pero aún bajo la alternativa de desarrollar nuevos prospectos exploratorios (PND y P2), el déficit no puede ser sorteado por lo que no cambian los resultados proyectados.

La cuestión de las Reservas: En agosto de 2007, el gobierno promulgó la Ley 3740 que obliga a YPF a certificar las reservas cada año. La Ley fue incumplida los dos primeros años así como estos últimos cuatro. Después de la fallida certificación del año 2005 (Ver Anexo1), sin información al respecto durante toda la primera gestión de gobierno y pese a basar su política económica en las reservas de gas, el gobierno solo contrató dos certificaciones, la última de las cuales es al 31 de diciembre de 2013.

En mayo de 2006, cuando la certificadora De Goyler & McNaughton (D&M) entregó su Informe Preliminar de reservas al 31 12 2005, mostrando un acentuado descenso de las reservas respecto al año anterior (Las reservas probadas de gas bajaban de 26,7 a 17,1 TCF's); el gobierno decidió simplemente rechazar el informe y rescindir el contrato, aduciendo datos falsos para posteriormente echar la culpa al gobierno anterior por haber "inflado" las reservas. Al parecer los resultados obtenidos por D&M obedecían al cambio de la metodología de cálculo, a reducción en la porosidad de la roca y al incremento en la saturación de agua en los mega campos. La posición oficial del gobierno desde entonces hasta el año 2009, en el que se contrató una nueva certificadora; fue que las reservas oficiales eran de 26,7 TCF's y todos sus planes y estrategias fueron elaborados con estos datos irreales.

En diciembre de 2009 se contrató a Ryder Scott para que en 6 meses presente la nueva certificación. Su informe tras dos ampliaciones de plazo, más complementaciones y ajustes, fue entregado en noviembre de 2010 certificando un volumen de 9,94 TCF's de reser-

vas probadas de gas. Las cifras de las nuevas reservas fueron dadas a conocer el 8 de abril de 2011, tras cinco meses de mantener el informe final en reserva.

El año 2013 se contrató a la empresa canadiense GLJ que certificó las reservas de gas y de líquidos al 31 de diciembre de 2013, después de 4 años de la certificación efectuada por Rydder Scott. La caída de reservas producida entre los años 2005 y 2009, debió ser una llamada de atención a las autoridades para que procuren hacer un seguimiento más riguroso de la evolución de las reservas mediante certificaciones anuales, tal como manda la Ley 3740. Sin embargo se ha esperado cuatro años para hacerlo y los resultados no son nada alentadores para un país que pretende ser el distribuidor energético del Cono Sur.

Según los datos de GLJ, comunicados por el presidente Morales¹⁹, las reservas probadas de gas desde el año 2010, han subido de 9,94 a 10,45 TCF's, es decir 0,51 TCF's. Este pequeño incremento (5%), ha sido ya producido y consumido durante los primeros ocho meses de este año 2014, al ritmo promedio de producción del primer semestre del año.

Esto significa que las reservas probadas a la fecha, son menores a las certificadas el año 2009. Los datos muestran también una preocupante caída de las reservas probables (caída de 6%) y de las reservas posibles (caída de 34%), porque con mayores inversiones en los campos donde se encuentran estas reservas, se las podrían re categorizar de probables y posibles a proba-

19 Los informes de reservas de Rydder Scott y de GLJ no han sido publicados y sus resultados se conocen únicamente por declaraciones de personeros de gobierno o por trascendidos de prensa.

das; esta posibilidad se aleja en la misma proporción en que se produce la caída de su nivel.

En lo que respecta a líquidos, la situación es más grave. Las reservas probadas han subido en 1,64 MMBls, de 209,81 MMBls a 211,45 MMBls. Este incremento ha sido ya producido y consumido al ritmo actual, en 26 días, entre el 1 y el 26 de enero de este año o sea que las reservas probadas de líquidos están, a la fecha, por debajo del nivel del año 2010. La situación de las reservas probables y posibles, muestran la misma tendencia que las del gas. Las probables tienen una caída del 26% y las posibles del 59% respecto a la certificación del año 2009.

Cuadro N°11
EVOLUCIÓN DE RESERVAS

Año	2005	2009	2013	Diferencias	
Gas (TCF's)	D&M	R&S	GLJ	GLJ-R&S	GLJ-D&M
Probadas	26.79	9.94	10.45	0.51	-16.34
Probables	22	3.71	3.5	-0.21	-18.5
Posibles	15.2	6.27	4.15	-2.12	-11.05
Líquidos (MMBls)					
Probadas	465.2	209.81	211.45	1.64	-253.75
Probables	391.4	98.22	72.25	-25.97	-319.15
Posibles	254.7	198.22	80.37	-117.85	-174.33

Fuente: Elaboración propia

La primera conclusión que se puede extraer de los datos ofrecidos es que los descubrimientos efectuados en los últimos 4 años solo alcanzan para reponer las reservas consumidas con el agravante de que la relación de

reserva a producción para el gas (R/P),²⁰ entre los años 2009 y 2014, se ha reducido sensiblemente de 51 a 12 años para el caso del gas y de 30 a 8 años para el caso de los líquidos debido al crecimiento de la producción.

Cuadro N° 12

RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN

Datos del año 2014 (junio)

Relación Reserva a Producción de Gas Natural							
Año	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Producción MMM3/D	0.52	0.47	0.54	0.58	0.66	0.75	0.8
Reserva certificada (TCF´s)	26.7	9.94	9.4	8.82	8.16	10.45	9.65
R/P en Años	51	21	17	15	12	14	12
Relación reservas a Producción de Líquidos							
Año	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reservas MMBls	465.2	209.8	194.2	177.8	159.1	211.4	188.8
Producción MMBL/A	15.4	14.87	15.66	16.28	18.79	21.61	23.23
R/P en Años	30	14	12	11	9	10	8

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la información publicada por YPF, entre los años 2010 y 2013 inclusive (Ver Cuadro N 5), la inversión total ejecutada en exploración, tanto estatal como privada, ha sumado 613 millones de dólares (MM\$us). Si se asume que la reposición de reservas alcanzada en el transcurso de esos años es una meta precaria, se tiene que concluir que las futuras inversiones en exploración, tienen que ser sensiblemente mayores a las realizadas hasta la fecha. Dados estos resulta-

²⁰ La relación R/P es un parámetro estático que estima el número de años en los que la reserva se agotaría al ritmo de producción de la fecha.

dos, se tendrían que buscar nuevas condiciones para que esa inversión se haga realidad.

Las autoridades del sector han manifestado que no importa tanto el nivel de las reservas sino el ritmo de la actividad exploratoria para reponer las reservas consumidas. Sin embargo de lo anterior y sin que haya aún actividad exploratoria ni en Huacareta ni en Azero, se esfuerza anunciar que en Huacareta hay una reserva de 13.5 TCF's y en Azero 3 TCF's, solo sobre la base de prospección sísmica.

Los problemas enfrentados para reponer las reservas consumidas y activar las tareas exploratorias se agudizan con el paso del tiempo porque en tanto las inversiones exploratorias se mantengan bajas y continúe el crecimiento de la producción, las reservas continuarán cayendo.

Como una salida coyuntural al grave problema expuesto líneas arriba y ante la falta de voluntad política para flexibilizar el marco jurídico existente, con una nueva ley de hidrocarburos por ejemplo, el gobierno y las petroleras han optado por negociar desde el mes de mayo de 2013, lo que se ha denominado “incentivos” con el objeto de inducir una mayor inversión en el rubro.

En opinión del gobierno los incentivos consistirían en reducir el tiempo para las licencias ambientales y las consultas a los pueblos indígenas, depreciación acelerada de inversiones y en diferir entre 3 y 5 años el pago del IDH y de las regalías.²¹

21 En septiembre de 2013, YPFB planteó a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) el diferimiento entre 3 y 5 años de pago del IDH y de regalías de nuevos campos a ser descubiertos, como una manera de transferir este costo de las petroleras a los municipios. La FAM aprobó la propuesta de YPFB, pero hasta la fecha no se ha emitido ninguna norma para la aplicación de este “incentivo”.

Un año después el presidente de YPF dijo que la norma relativa a los incentivos "... es algo que puede demorar uno, dos o tres años porque esa ley tiene que compatibilizar intereses del Estado con los de las empresas privadas y es a largo plazo..."²². Por su parte el Vicepresidente García Linera dijo, que "...la nueva ley de hidrocarburos no será trabajada este año, pero es probable que lo hagan en 2015"²³.

En la medida en que transcurra el tiempo en el statu quo actual, es posible sostener que los incentivos simples ya no serían suficientes, las empresas petroleras estarían buscando que estos sean combinados. Por ejemplo, flexibilizar el régimen fiscal junto a la apertura de las formas de contratación, el tax holiday podría no ser suficiente sin el uplift de los pozos exploratorios o, la depreciación acelerada tendría que estar acompañada de un IDH progresivo, etc. Tampoco hay que olvidar que de concretarse los incentivos, cualquiera que ellos fueren, los resultados se verán recién después de por lo menos cinco años.

Además de lo anterior, no será suficiente una norma menor, ni siquiera una ley sobre incentivos, que sería siempre coyuntural, sino una ley estructural, como la Ley de Hidrocarburos que dé seguridad jurídica a las inversiones por un tiempo prolongado. El problema es complejo frente a las murallas construidas para frenar la inversión privada en exploración, pero cuanto más se postergue el asunto, mayor será el problema a resolver.

22 Los Tiempos 15/05/2014.

23 Ídem.

Los problemas del Downstream

Abastecimiento del Mercado Interno: En el mercado interno, todos los carburantes, incluyendo el gas natural y el GLP se encuentran subvencionados, unos más que otros, lo que ha ocasionado, entre otros problemas, el contrabando y el consumo desmedido. Ante la falta de producción local, se tuvo que recurrir a la importación de tres combustibles: Gasolina, diesel y GLP.

En el caso del GLP, se logró el auto abastecimiento con la puesta en marcha de la planta de Río Grande en el curso del año 2013 y actualmente se exporta este producto, lo que no quiere decir que se haya eliminado su subvención.

En cuanto a la gasolina, si bien YPF nunca ha admitido que importa los volúmenes deficitarios de gasolina especial, las estadísticas muestran que el abastecimiento no sería posible sin el producto importando.

Cuadro N° 13
CASO DE LA GASOLINA ESPECIAL
(Miles de Bls/D) 2014 (junio)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Producción en refinerías	14.64	14.99	14.82	16.12	18.47	18.08
Comercializ. Mercado Interno	15.7	17.38	19	20.24	22.22	23.18
Déficit	1.06	2.39	4.18	4.12	3.75	5.1
Importación	0	0	0	0	0	0

Fuente: Boletines Estadísticos YPF

El crecimiento de la comercialización de gasolina especial en el mercado interno, entre los años 2009 y 2013, fue de 41% en tanto que la producción en refinerías solo

tuvo un incremento de 26%. El déficit existente puede ser cubierto en el futuro inmediato con la puesta en marcha de las plantas separadoras de Río Grande y Gran Chaco que obtendrán gasolina natural y con la instalación de plantas de reformación catalítica y de isomerización en las refinerías de Cochabamba y de Santa Cruz respectivamente.

El caso del diesel es aún más complicado porque se trata de un producto más pesado que la gasolina especial por lo que su producción requiere de un petróleo crudo con un menor grado API, lo que significa un petróleo más pesado cuya producción en los yacimientos bolivianos es escasa.

Cuadro N° 14
CASO DEL DIESEL
 (Miles de Bls/D), 2014 (junio)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Producción en refinerías	11.11	11.06	11.72	11.08	14.23	15.03
Comercializ. Mercado Interno	21.74	22.91	24.93	26.82	29.21	28.16
Déficit	10.63	11.85	13.21	15.74	14.98	13.13
Importación	11.33	12.17	13.59	13.05	15.43	14.63
Diesel en stock	0.7	0.32	0.38	-2.69	0.45	1.5

Fuente: Boletines Estadísticos YPFB

Como se puede observar, entre los años 2009 y 2013 la producción de diesel en refinerías tuvo un incremento de 28% pero la comercialización en el mercado interno aumentó en 34%. Por lo factores señalados, lo más probable es que esta brecha continúe aumentando en el futuro.

El análisis del incremento del consumo de gas natural en el mercado interno permite dimensionar el avance en el plan de cambio de la matriz energética. Como se puede observar en el cuadro a continuación, entre los años 2009 y 2013, el incremento total ha sido del 37%. El sector con mayor crecimiento se ha producido en residencias, industrias, comercios y transporte (GNV) con un incremento del 50%, seguido por el sector eléctrico (28%) y por Otros con el 16%.

Cuadro Nº. 15
CASO DEL GAS NATURAL
 (Millones de M3/D), 2014 (junio)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eléctrico	3.21	3.82	4.22	4.18	4.12	4.43
Resid. Indust., comercial y GNV	2.94	3.25	3.63	3.98	4.4	4.6
Consumidores directos y otros	0.54	0.58	0.58	0.56	0.63	0.88
Total	6.69	7.65	8.43	8.72	9.15	9.91

Fuente: Boletines Estadísticos YPFB

El análisis de las cifras muestra que el crecimiento del consumo de gas en el mercado interno es menor al crecimiento de la producción bruta de este producto. Así el año 2009 el 18 % del gas producido era consumido en el mercado interno y el año 2013 ha sido menor al 16%. Esto indicaría que cuanto más se produce más se exporta.

Subvención: El problema de la subvención a los carburantes comercializados en el mercado interno es de larga data e hizo crisis en diciembre del 2010 cuando el gobierno intentó, infructuosamente, eliminarla abrupta-

mente. Este problema ha sido equivocadamente relacionado solo con la importación de combustibles y no con los costos de producción y los respectivos precios de venta. Así por ejemplo, se ha asumido que la subvención al GLP ha sido eliminada porque se cortó su importación. La subvención persiste si el costo de producción es menor al precio de venta. Por lo tanto el verdadero monto de la subvención podrá ser determinado conociendo los costos unitarios de producción. El monto de la subvención tampoco es igual al monto erogado en la importación porque el producto importado es vendido en el mercado interno y ese monto de ingreso tiene que ser descontado del costo de importación. Adicionalmente, en las cifras oficiales es difícil determinar si se incluye o no la subvención al gas oil²⁴ y el incentivo a las petroleras para la producción de petróleo.

Por el momento, solo se dispone de las cifras oficiales que el gobierno dice que es la “subvención”. Este monto ha ido creciendo en el tiempo de acuerdo a los volúmenes importados y solo a partir del año 2013 está disminuyendo debido al aumento de la producción de líquidos, a la masificación del gas natural y a las plantas que se están instalando en las refinerías.

24 Gas Oil es la denominación del diesel oil destinado a la generación eléctrica en los sistemas aislados con precio igual a 1.1 Bs/Litro

Cuadro N° 16

MONTOS DE LA SUBVENCIÓN

(Millones de Dólares)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	2014
Monto total	33	130	368	215	338	693	981	840	812
Subvención a Diesel	33	125	358	203	275	518	556	676	607
Subvención al GLP			1	3	11	18	58	6	0
Subvención a gasolina					43	148	323	105	177
Subvención Gas Oil		3	3	3	3	3	6	5	5
Incentivo a campos petroleros		2	6	6	6	6.3	37.4	47.8	23**

** Rendición Pública de cuentas MHE 28 08 2014
 Nota. Generalmente el gobierno no incluye el incentivo a las petroleras en los montos totales de subvención

En el cuadro siguiente se muestran los presupuestos de subvención a los carburantes para las gestiones 2013 y 2014:²⁵

Cuadro N° 17
PRESUPUESTOS DE SUBVENCIÓN
(MM\$us)

Rubro/Presupuesto	2013	2014
Diesel	632	607
GLP	54	7
Gasolina	309	255
Otros	65	53
Total	1060	922

Estimaciones posteriores bajaron los montos presupuestados. La subvención del año 2013 habría sido de 787 MM\$us y se estima que para el año 2014 la subvención sería de alrededor de 800 MM\$us porque para el primer semestre fue de 400 MM\$us²⁶. El monto dedicado a la gasolina sería de 177 MM\$us que bajaría a 155 MM\$us el año 2015 y a cero el año 2016²⁷. Esto es muy probable que suceda gracias a la materia prima que vendrá de las plantas de separación y a su posterior procesamiento en las plantas en construcción en las refinerías. El vicepresidente García Linera dijo que la subvención para el año 2015 de diesel y gasolina, sería de 576 MM\$us²⁸. El año 2016 solo se importaría diesel por un monto de 489.2 MM\$us.

²⁵ Informe de Gestión del Presidente Morales: 22/01/2014.

²⁶ Informe de Rendición Pública de Cuentas del MHE: 28/08/2014.

²⁷ El Deber, 30/08/2014.

²⁸ Los Tiempos, 29/08/2014.

Respecto a la futura subvención al diesel, las autoridades de YPFB aseguran que con la puesta en marcha de la nueva unidad de crudo de 12.500 Bls/D de capacidad en la Refinería Gualberto Villarroel RGV), el pasado 12 septiembre, se aumentará producción de diesel en 20 millones de litros por mes, volumen que permitirá reducir las importaciones de diesel pero no se las podrá suprimir en el corto plazo.

Vale la pena anotar que esta unidad de crudo de la RGV (que es adecuación de una existente), solo podrá producir 3.400 Bld/D de diesel de acuerdo a los rendimientos del crudo boliviano (27.2%) que equivalen a 16.2 millones de litros/mes y no los anunciados 20 millones de litro/mes. Si se tiene en cuenta que importación de diesel del año 2013 ha sido de más de 15 mil barriles por día (Ver cuadro N. 14) se concluye que el problema solo ha sido aminorado²⁹ porque las futuras plantas de isomerización y de reformación aportarán solo volúmenes marginales de diesel.

29 El Vicepresidente García Linera dijo que el año 2015 habrá una reducción del 44% de la importación de diesel (La Razón 28 08 2014). Por su parte, el presidente de YPFB sostuvo que la importación de diesel el año 2016 será de 399 MM\$us

Cuadro N°18

PROYECTOS DE AMPLIACIÓN DE REFINERÍAS

Planta	Unidad de crudo	Reformación Catalítica	Isomerización
Inicio de Obras	08/2013	12/09/2014	12/09/2014
Puesta en marcha	12/09/2014	01/2016	01/2016
Capacidad	12,500		
Inversión MM\$us	93.9	108.8	95.7
Localización	Cbba GV	Cbba RGV	SCZ RGBE
Producción Millones Litros/Mes	Diesel 20	Gasolina 25	Gasolina 15.8
Resultado Ahorro MM\$us	198		

Empresa Constructora: Técnicas Reunidas de España. Fuente: AN YPFB 12 09 2014

Para solucionar el problema del diesel se tiene que pensar en otro tipo de soluciones³⁰. Como el gobierno ha descartado sobre bases razonables, el proyecto de conversión de gas a líquidos (GTL) y la instalación de otra refinería para procesar crudo importado; quedaría como opción la instalación de una planta de *crackeo* catalítico que procese el crudo reconstituido (RECON) producido en refinerías en lugar de exportarlo. (Ver Anexo 2). La segunda opción, largamente reclamada, es la de encarar con seriedad, las actividades exploratorias para aumentar la producción de petróleo.

Industrialización: La industrialización de los hidrocarburos ha sido otra de las grandes ofertas de los programas del actual gobierno. Su concreción ha sido lenta y llena de contradicciones hasta que pudo definir los proyectos de las diferentes plantas a ser instaladas.

30 A los problemas anotados para determinar los montos de subvención, se deben sumar las cifras dispares que emiten las diferentes autoridades de gobierno en el afán de desmentir la denuncia de un próximo gasolinazo

En el listado de proyectos de inversión que tiene YPF, no todos son de industrialización en sentido estricto, como son los casos de las plantas de separación de licuables y la de licuefacción de gas (mini planta de LNG), porque no son plantas de transformación del gas natural. Los proyectos de industrialización de YPF son los de fertilizantes y los de plásticos. En el Cuadro N° 19, se muestra el listado de los proyectos de inversión.

Como primer paso del programa se procedió a montar las plantas de separación de licuables en Río Grande y en Gran Chaco. La primera fue inaugurada en mayo de 2013 y la segunda probablemente se haga antes de fin de año.

La planta de Gran Chaco, a diferencia de la Río Grande, separará de la corriente del gas además del GLP (Propano y butano), el etano que es la materia prima para el etileno y los polietilenos. El propano del GLP será la materia prima para las plantas de propeno y polipropileno. Las pruebas se iniciaron los primeros días del mes de octubre de este año.

El pasado 27 de septiembre de 2014, YPF puso en marcha las pruebas de carga de la planta de GNL a tres poblaciones³¹. Serán 27 poblaciones las cubiertas en una primera fase que concluirá en abril de 2015 para posteriormente extender el servicio a otras 33 poblaciones en la segunda fase.

En Bulobulo se está construyendo la planta de fertilizantes que producirá amoníaco y urea y el respectivo ferrocarril de 148 kilómetros que transportará la urea hasta Montero.

31 San Julián y San José de Chiquitos, ambas ubicadas en Santa Cruz; y Tupiza, de Potosí

Cuadro N 19

PROYECTOS DE INVERSIÓN DE YPFB

Planta	Inversión MM\$us	Capacidad	Productos a ser obtenidos	Consumo anual de gas (TCF's)	Fecha de inicio
Separadora Río Grande	184.9	5.6 MMM3/D	361 T/D GLP, 350 BPDD gasolina, 159 BPD isopentano		09/2013
Separadora Gran Chaco	608.9	32.2 MMM3/D	2247 T/D GLP, 1044 BDP isopentano, 1658 BDP gasolina, 3144 t/D etano		I - 2015
Amoniaco Urea	862.5		2100 T/D Urea y 1200 T/D Amoniaco	0.02	I - 2016
LNG Río Grande	145.8		210 T/D de LNG	0.04	27/09/2014
FFCC Bullo Montero	245	148 Kms	Transporte de urea de Bullo Bullo a Montero		2016
Planta de Polipropileno	1,700		350.000 T/A. El IPC debía firmarse el 2do. Semestre 2014		2018
Planta de Polietileno	4,798		PEBD y PELBD: 200 MT/A c/u y 350 MT/A PEAD		2022

Fuente: Informe Anual de Gestión. Evo Morales: 22/01/2014. Elaboración propia.

Los problemas que enfrentan todos los proyectos de inversión de este programa pueden sintetizarse en la ausencia de socios de YPF. El análisis de cada uno de ellos permite establecer que los errores cometidos en los proyectos ya concluidos o en proceso de construcción pudieron haber sido evitados si se hubiera contado con la participación activa de socios concedores de cada uno de los negocios. Lamentablemente no existen señales de que la política del gobierno pudiera cambiar en el futuro inmediato por lo que es previsible que los errores se sigan cometiendo.

Planta separadora de Río Grande: La construcción de la planta se vio entorpecida en dos oportunidades por problemas de corrupción que llevaron a un presidente de YPF a ser sentenciado y en un segundo, momento a su Gerente Nacional de Plantas de Separación, que está preso y procesado. La inversión efectuada en esta planta ha tenido incrementos incluso después de ser inaugurada el año 2013. En agosto de 2012, cuando el montaje de la planta de Río Grande tenía un avance del 70%, YPF dijo que de acuerdo a contrato con la constructora (AES), la inversión de la planta sería de 159,4 MM\$. Este monto se incrementó a 168 MM\$ en pocos meses y después de su inauguración se informó que el monto final fue 184,3 MM\$³², es decir un 16% por encima del contrato firmado con la constructora.

La inversión en la planta de Río Grande, no solo ha resultado ser más del doble del valor del contrato firma-

32 Informe de Gestión de enero de 2014, del Presidente Morales

do para su construcción en julio de 2008 entre YPFB y Catler Uniservice, que fue por 86,35 MM\$us y por la misma capacidad de la actual, sino que ha tomado el triple de tiempo para su montaje. El incremento podría explicarse parcialmente por la introducción de equipos innecesarios para licuar todos los componentes del gas natural³³, que no es el objetivo de esta planta separadora porque en Río Grande no se produce ni etano ni metano líquidos.

Planta de Amoniaco Urea: El proyecto de fertilizantes de Bulu Bulu (Chapare) es la inversión más grande de la historia de Bolivia. El monto del contrato firmado con la empresa Samsung Engineering, bajo la modalidad 'Llave en Mano', es de 843,9 MM\$us; sin embargo, el presidente Morales en su Informe de Gestión de enero de 2014, dijo que la inversión será de 862,5 MM\$us.³⁴ La planta de fertilizantes es un proyecto de exportación concebido para exportar su producción especialmente a los mercados de Brasil y Argentina porque el consumo nacional a la fecha sería de solo el 3% de la capacidad de la planta.³⁵ Este consumo se

33 YPFB en su publicación: "Río Grande Impulsa el nuevo ciclo de industrialización del gas", de mayo de 2013, en el acápite "Descripción del Proceso", sostiene que el gas en "...un proceso de expansión es enfriado hasta alcanzar temperaturas de -160 grados aproximadamente, ...". Para alcanzar esta temperatura se tendría que haber instalado equipos adicionales de compresión-expansión, sin ninguna utilidad.

34 Samsung está habilitada para incrementar el monto del contrato hasta un 15 %, es decir hasta 970 MM\$us.

35 De acuerdo a las proyecciones de la publicación del Ministerio de Energía e Hidrocarburos "Industrialización de los Hidrocarburos Rumbo al Bicentenario" del año 2013, el consumo de urea en el país el próximo año 2015, será de 66 TPD o sea el 3% de la producción de la planta (El 2012 el consumo boliviano de urea fue de 40TPD).

incrementará hasta llegar a 361 TPD el año 2034, que representará cerca del 18% de la producción.

Esto significa que entre el 2016 y el 2034 se deberán exportar entre 2000 y 1700 toneladas diarias de urea. Bajo estas condiciones la localización de la planta debía ser tan próxima como posible a los mercados, porque es más barato transportar gas que urea y además porque se tienen gasoductos que llegan a las fronteras de Brasil y Argentina. Para salvar parcialmente este problema se está construyendo una nueva línea férrea, con sus respectivos puentes, de 148 kilómetros hasta Montero. La construcción de este ferrocarril estaría teniendo retrasos por falta de diseños finales, oposición de comunarios y valoración de los terrenos.³⁶

La localización de la planta no hubiera sido aceptada por socios con capacidad de separar los aspectos técnicos del negocio de las implicaciones políticas perseguidas.

Planta de licuefacción de Río Grande (LNG): Esta planta está siendo construida en Río Grande y procesará diariamente alrededor de 300 mil metros cúbicos de gas por día (MMM3/d), para producir 210 ton/día de LNG. El LNG será transportado en cisternas criogénicas a 27 poblaciones intermedias de seis departamentos. Allí será re gasificado nuevamente e inyectado a redes domiciliarias de distribución local. Este gas podrá ser utilizado también en estaciones de servicio de GNV y en generación eléctrica, sustituyendo de

36 La construcción de la vía férrea fue dividida en tres tramos: el primero, Montero-Río Yapacaní de 93 km; el segundo, Río Yapacaní-Bulo Bulo de 56 km y finalmente los puentes sobre los ríos Pirafí, Yapacaní, Ichilo y Bulo Bulo. Cada una de las fases ha sido adjudicada a una empresa diferente.

esta manera, el consumo de gasolina en vehículos y de diesel en la generación eléctrica de los sistemas aislados. El actual proyecto de YPFB atenderá 140 mil usuarios domésticos, a cinco mil comerciales y a estaciones de servicio de GNV³⁷.

El elevado monto de la inversión no tiene justificación ni técnica y económica, se trata de un proyecto muy caro con fines sociales porque los costos del proyecto son muy elevados y la inversión no es justificable en gran parte de las poblaciones de destino. Su funcionamiento necesitaría de subsidios más altos que el ahorro que se conseguiría por el cambio de matriz energética porque el mayor costo de estos proyectos es el costo de transporte. Para citar un ejemplo: llevar LNG de Río Grande a Copacabana o a Villazón significa en cada caso un recorrido de más de mil kilómetros, en tanto que las puntas de los gasoductos en Senkata o en Tarija están a menos de 200 km. Lo mismo sucede con Uyuni respecto a Potosí, o Challapata respecto a Oruro y varios otros casos más. Si la idea de transportar LNG es la de generar mercados para posteriormente tender el respectivo gasoducto, los resultados económicos del proyecto señalan que es mejor buscar otra opción, como la alternativa de transportar gas natural comprimido (GNC) desde un punto más próximo o directamente extender los gasoductos existentes hasta esas poblaciones.

El proyecto de YPFB descuida otra condición básica para el transporte criogénico y es el mal estado de las

37 Posiblemente por razones electorales, el Presidente de YPFB informo que hasta fines de 2014 se beneficiará a 1,8 millones de habitantes de 27 poblaciones del país, donde no llegan los gasoductos convencionales (La Razón, 29/09/2014).

carreteras. No es racional pensar en el transporte de más 1700 km para llegar a Cobija en una múltiple combinación de malas carreteras y precarias barcazas.

Separadora de Gran Chaco: El objetivo de esta planta es el de recuperar los licuables de la corriente de exportación de gas a la Argentina (objetivo similar al de la planta de Río Grande respecto al gas exportado a Brasil), pero más importante aún, es el de obtener materias primas para la petroquímica. La planta separadora deberá proveer de etano a la planta de polietilenos y de propano a la de polipropileno. Los demás líquidos (GLP, isopentano y gasolina natural), estarán destinados al mercado interno o a la exportación. Sin embargo si se exportara GLP (que es una mezcla de 50% de propano y 50% de butano), la planta de polipropileno ya no dispondría de la materia prima necesaria para una planta de escala económica.

Uno de los problemas que surge respecto a la planta de Gran Chaco tiene que ver con las vías de exportación de los productos obtenidos, si fuera GLP o etileno, que son líquidos, tendrían que construirse ductos, sea hacia el mercado argentino o hacia el Océano Pacífico.³⁸ Si los líquidos se convirtieran en polipropileno o polietilenos, que son sólidos y teniendo en cuenta que se producirían más de un millón de toneladas por año de estos polímeros y que la Argentina no tiene la capacidad para absorber toda esta producción, se tendría que pensar en

38 En octubre del 2011, el Presidente de YPFB Transporte aseguró que esa subsidiaría tenderá los ductos para transportar GLP y etano, una vez que reciba los lineamientos de YPFB. (La Prensa, 29/1/ 2011). A la fecha no se tiene ninguna información ni de lineamientos ni de proyectos para construir los ductos.

vías de exportación a ultramar, aspecto que no ha sido tocado por los diseñadores de los proyectos.

Otro problema que enfrentaría la planta es la evacuación del gas seco a la Argentina porque ENARSA ha demorado la ampliación de la capacidad de su gasoducto que actualmente tiene una capacidad de recepción de entre 18 y 19 MMM3/D, suficiente solo para absorber la cantidad mínima comprometida (deliver or pay) del próximo año. Si la planta procesara 32 MMM3/D para producir la materia prima para las plantas petroquímicas, se quedaría con un excedente muy grande de gas seco que no podría exportar por falta de capacidad de transporte. ENARSA adjudicó a fines del primer semestre de este año, las obras de ampliación del GNEA para transportar los 27 MMM3/D comprometidos. Los trabajos demorarán 20 meses a partir de la firma del contrato y se estima que no podrán ser entregados antes de abril de 2016. Esto significa que la planta separadora no podrá funcionar a plena capacidad hasta entonces.

Plantas Petroquímicas: YPFB contrató en octubre de 2012 a la empresa italiana “Tecnimont” por un monto de 3,86 MM\$us., para realizar los estudios de ingeniería conceptual de las plantas de etileno y polietileno. La convocatoria pública no mencionaba la realización de estudios para las plantas de propileno ni polipropilenos, sin embargo el Ministerio de Energía e Hidrocarburos asegura lo contrario.³⁹ En la confusión

³⁹ El Ministerio de Hidrocarburos (MHE), en una publicación de 2013, (*Industrialización de los Hidrocarburos rumbo al Bicentenario*), sostiene que Tecnimont habría sido contratada para hacer los estudios de industrialización del propano para las plantas de propileno y polipropileno.

no aclarada hasta ahora, el presidente de YPF se refirió a los mismos como si fueran los estudios para el conjunto de las plantas de etileno y propileno y sus respectivos polímeros.

Todo indica que las declaraciones contradictorias de ambas autoridades se deberían a resultados no esperados en los estudios de Tecnimont, los mismos que estarían obligando a hacer cambios no solo en la programación de actividades porque en marzo pasado se debía proceder con la contratación del montaje (IPC) de las plantas de polietilenos y fue postergado con el argumento de la necesidad de nuevos estudios de ingeniería.

Otro aspecto ambiguo de las plantas petroquímicas está referido a las capacidades de producción. Así el MHE en la publicación citada afirma que la planta de polietilenos producirá 600 mil Ton/año y la de polipropileno 400 mil Ton/año. Por su parte YPF en la Revista N° 7 (Ene-Feb. 2014), afirma que la planta de polipropileno será de 350 mil Ton/año y la de polietilenos de 750 mil Ton/año.

Respecto a las inversiones requeridas en las plantas petroquímicas, la única referencia es la estimación de YPF para las plantas de etileno y polietilenos en las que se invertirían 1.760 MM\$us para producir 600 mil Ton/año.⁴⁰

Resulta evidente que los proyectos petroquímicos se encuentran todavía en un estado muy germinal porque los estudios de Tecnimont habrían cambiado el escenario de su ejecución. Como quiera que fuere, la confusión no podrá prolongarse más allá del próximo año

40 Plan de Industrialización 2011-2016.

porque la planta de Gran Chaco ya empezará a producir etano y propano. De no contarse con las plantas petroquímicas, el propano podría comercializarse como GLP no así el etano. Ante esta situación, la alternativa sería la de obviar la torre de *etanizadora* de la planta separadora y exportar el gas con etano a Argentina, (como hasta ahora) pero con la diferencia de tener la inversión ejecutada y la capacidad instalada ociosa.

Muchos de los problemas anotados en los proyectos de inversión, tienen su origen en la utilización de la industrialización como consigna política⁴¹ o en creer que el Estado podría hacerlo de manera solitaria. Sería un error pretender que YPFB y la EBIH⁴² industrialicen solos los hidrocarburos, o que la Empresa Siderúrgica del Mutún industrialice el Mutún o que el Litio sea industrializado únicamente por la empresa de Recursos Evaporíticos y así sucesivamente. Si así se pretendiera industrializar el país, se estaría cometiendo un grave error y el resultado más probable será que en el futuro se tengan plantas sin operar en el territorio nacional.

Cuando el vicepresidente García Linera, refiriéndose a los hidrocarburos sostiene que: “Decir que Bolivia necesita inversión extranjera es falso (...) vamos a disponer de más recursos para que se incremente la exploración de nuevos campos” (La Razón 14/08/14), o cuando el presidente Morales declara con arrogancia

41 El presidente Morales se equivoca, se equivoca por ejemplo al pronosticar ingresos por 2000 MM\$us/año en tres proyectos (*Página Siete* 07/08/2014), refiriéndose a la planta de fertilizantes y a las dos separadoras, cuando YPFB dice que la planta de fertilizantes generará 260 MM\$us/año (13/08/14 AN YPFB), la de Río Grande 147 MM\$us/A (17/08/14 ANYPFB), incluyendo el ahorro por la subvención y, la separadora de Gran Chaco 465 MM\$us/A, haciendo un total de 872 MM\$us/A, muy lejos de los 2000 MM\$us/A anunciados.

42 Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos.

que las empresas que trabajan en el montaje de los proyectos, “(...) no son nuestros socios, nosotros les pagamos, son como nuestros peones” (Bolivia.com 12/08/14), ambos muestran una criticable autosuficiencia.

Las sociedades significan la incorporación de experticias, de tecnología, de mercados y de inversiones en proyectos y sería el camino más aconsejable para minimizar riesgos y tener buenas administraciones. El papel del Estado como único dueño y contratante de todo emprendimiento no solo es peligroso sino que su éxito estaría limitado a la extensión de la actual bonanza extraordinaria.

Consideraciones sobre YPFB

YPFB, además de sus funciones empresariales y de operador de toda la cadena; cumple al mismo tiempo responsabilidades de comercializador, de administrador de contratos y como sujeto de pago de tributos y fiscalizador de las actividades del upstream, (incluyendo las de certificador de la producción para efectos impositivos). Este “conflicto” entre sus funciones empresariales y aquellas de administrador de contratos, regulador y fiscalizador, introducen no solo problemas de rendición de cuentas y de riesgo tributario, sino también lleva a situaciones excepcionales donde esta empresa se constituye a la vez en administrador y operador del contrato y; en entidad contratante y contratista. La visión estatista le otorga incluso funciones de política (como la de fijar precios) que corresponden más bien al poder central del gobierno.

YPFB como entidad empresarial debería estar sujeta a regulación, y no como reguladora de los contratos suscritos, labor que la distrae de sus funciones operativas.

Si se asume que corporativo o “corporación”, denota ya en sí misma “...*la intención de revestir al sujeto que se adjetiva con una característica orientada hacia el comercio o hacia alguna actividad operativa*”⁴³, se tendrían que adoptar medidas para evitar la intervención política en la empresa pública, como por ejemplo, la de permitir la participación accionaria privada (en la que se incluya la propia población civil) o de entidades públicas de otros niveles de gobierno –que aún cuando minoritaria– exigiría la adopción de prácticas de “buen gobierno corporativo y de protección de minoría”.

Para el efecto se debe definir el rol que se espera desempeñe la inversión privada en este modelo. En la medida en que la participación accionaria privada en empresas controladas por YPFB se mantenga o que el incremento de flujos de inversión privados se considere deseable, se hará más urgente la necesidad de avanzar en este sentido.

Sería razonable formular la separación de funciones de YPFB con la creación de una entidad independiente de YPFB y del regulador que administre los contratos. Esta nueva entidad –autárquica de derecho público y con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica– actuaría en nombre y representación del Estado como parte contratante en los Contratos de Servicio y, en consecuencia ejercería la administración y supervisión de todas las previsiones estableci-

43 Urcullu Abogados.

das en este acuerdo contractual y de los relacionados con la comercialización.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), por su parte, deberá ejercer sus funciones de regulador y fiscalizador en el upstream y en el downstream.

Negociación de un nuevo contrato con Brasil

La negociación de la ampliación de contrato con el Brasil y consolidación del mercado argentino deberán ser los temas centrales de la agenda, y requerirá acciones coordinadas, no solo entre los gestores públicos concernidos, sino también con los actores llamados a realizar las inversiones a efecto de estructurar sólidos mecanismos técnicos y financieros que procuren relaciones de confianza y el establecimiento de las garantías necesarias para avanzar en cronogramas de inversiones.

El decaimiento de los niveles de reservas de gas no se ve como un problema central en la negociación pero sí el de las dificultades de invertir para descubrirlas porque existe el convencimiento de la existencia de gas en el territorio nacional. Tampoco se vería como problemático las fuentes alternativas de gas al mercado brasileño (LNG y gas de los yacimientos del Presal) porque los pronósticos de crecimiento del mercado brasileño de gas son elevados.

El problema central recae en el nivel de precios y en el mantenimiento de la fórmula de cálculo establecido en el contrato GSA⁴⁴. En el nuevo contexto del mercado

44 Gas Supply Agreement.

mundial de gas con el advenimiento del gas no convencional, espectacular especialmente en los Estados Unidos, el mercado global está plenamente abastecido y la tendencia mundial de precios es hacia la baja. El gas boliviano en Brasil es caro, no solo debido a disposiciones fiscales internas sino a la indexación a los fuels de referencia, los que a su vez se calculan en relación al precio del crudo.

La presión del sector industrial brasilero, uno de los mayores consumidores del gas boliviano, es intensa sobre el gobierno brasilero para bajar el precio del gas importado y su mirada compara este precio con el de México que también consume gas importado de Estados Unidos⁴⁵.

Por lo expuesto, sería recomendable que los negociadores bolivianos analicen la posibilidad de combinar el tema precio con facilidades de inversión y de acceso a los potenciales yacimientos bolivianos para que las empresas petroleras, entre ellas Petrobras, amplíen las opciones de incrementar las reservas y la producción.

45 La Agencia Internacional Energía (IEA), en su World Energy Outlook de 2013, sostiene que el precio del gas en Brasil es cuatro veces superior al del gas en Estados Unidos y equiparable al precio del gas consumido en Europa.

III. ACCIONES NECESARIAS PARA CAPTAR INVERSIÓN PETROLERA

Seguridad Jurídica

Significa contar con leyes estructurales (CPE, Ley de Hidrocarburos, Ley de Inversiones) coherentes, serías y estables en el tiempo. Todas las leyes deben estar reglamentadas en sus procedimientos e instancias de detalle. En el caso de los hidrocarburos, la actual Ley 3058 ya no guarda correspondencia con la CPE. Los reglamentos y normas aprobados mediante decretos supremos desde el año 2006, tampoco guardan correspondencia con la Ley 3058 (a la que supuestamente reglamentan). Hace años que se anuncia una nueva Ley de Hidrocarburos, pero no hay ningún proyecto enviado a la Asamblea Plurinacional. La incertidumbre es grande para cualquier inversor.

Institucionalidad fuerte y reconocida que asegure interlocutores válidos. Las cabezas de las instituciones o empresas del sector (YPFB, EBIH, ANH) deben ser elegidos en base a méritos, experiencia y formación. La institucionalidad debe asegurar continuidad en las funciones de los máximos responsables y eliminar la injerencia política. Hace nueve años que el presidente de YPFB es interino y nombrado por afinidad política.

Contar con árbitros independientes que aseguren la solución de controversias de manera imparcial. En primera instancia será la ANH y en segunda instancia un tribunal de apelaciones. Los inversores deberían tener el derecho de acudir a instancias internacionales como último recurso. Todas las empresas, incluyendo YPFB

deberían estar sometidas a los mismos árbitros ya las mismas reglas.

Estabilidad política y social. Los conflictos que produzcan bloqueos, tomas de campos e instalaciones, utilizados como elementos de coerción, deben ser rápidamente solucionados con intervención del Estado tanto para evitar los chantajes de unos como la extorsión de otros.

Régimen Fiscal equilibrado

Que divida las cargas fiscales equitativamente entre el Estado y la Empresa. La captura de la renta petrolera debe guardar correspondencia con la rentabilidad deseada por los inversores y con el nivel de riesgo asumido.

Que grave de acuerdo al rendimiento económico y a la dimensión del yacimiento. Esto significa un régimen fiscal progresivo y no ciego como el actual. No se deben gravar por igual los grandes yacimientos que los pequeños, el régimen fiscal debe disminuir con la declinación de los campos y aumentar con la productividad. En los países que tienen mar, por ejemplo, el régimen es distinto para *onshore* que para *offshore*.

Que sea flexible y permita dirigir las inversiones a determinadas áreas de interés. El régimen fiscal debe ser menor para las áreas no tradicionales, que no cuente con infraestructura vial, para poblaciones alejadas o para áreas a las que por diversas razones interesa dirigir la inversión. Una alternativa sería la de establecer incentivos para este tipo de inversiones.

Que sea competitivo. El régimen fiscal debe ser competitivo por lo menos con los de los países vecinos. Para

esto se debe hacer un continuo seguimiento de las disposiciones legales, de las reglamentaciones y de las facilidades concedidas a los inversores en el entorno geográfico.

Libertad económica

La libertad de asociación no solo se mide por la permisividad de asociarse o no, sino por el grado de libertad en el que los interesados pueden establecer las condiciones de sus sociedades. La CPE determina que la participación del Estado en las sociedades, en este caso a través de YPFB, tiene que ser de por lo menos el 51%, lo cual es una limitante de significación.

Los inversores deben tener rangos de participación accionaria de acuerdo al rubro en el que intervendrían para posibilitar la participación de más de un socio. Es poco probable que dos socios deseen integrarse a YPFB en una sociedad industrial en la que cada uno participen con solo 24.5%.

Libre disponibilidad de recursos y de utilidades. No se puede pretender que los inversores estén obligados a reinvertir sus utilidades en el país, como varias veces se amenazó.

Libre competencia. La competencia en el país está restringida por la presencia monopólica de YPFB. La reserva de áreas de interés petrolero en favor de YPFB debe ser limitada y reducida en el tiempo. Se debe permitir el libre reconocimiento superficial bajo regulación de la ANH. La otorgación de áreas no debe ser una atribución de YPFB.

Libertad de acceso a mercados. Esta es una condición deseable, sin embargo al ser el Estado, el propieta-

rio de los recursos naturales y todo contratista únicamente prestador de servicios, los inversores no pueden ofrecer su producción al mercado pero además tienen asignación de cuotas para el mercado interno subvencionado.

Disponibilidad de información. La información es un mecanismo de atracción para los inversores. El Estado debe continuar con la prospección de áreas de interés petrolero para efectuar la licitación de bloques con el objeto de ofrecer mayor información a los potenciales inversores.

Opciones de contratación. Es otra limitante establecida en la CPE. Las contrataciones solo pueden ser para prestar servicios. Se debe ofrecer opciones adicionales que son de uso corriente en la industria a los inversores.

Eliminar desincentivos

Si los puntos anteriores fueran alcanzados no habría necesidad de hablar de la eliminación de desincentivos porque los desincentivos son las trabas burocráticas, el avasallamiento de terceros, la solución de controversias, las dilatadas tramitaciones, la búsqueda de interlocutores, etc.

Si no se busca otro camino, habrá que ir por los incentivos para convencer de invertir a las empresas que ya están en Bolivia pero que serán de poca ayuda para empresas ajenas a la realidad nacional, sin embargo, no habrá ninguna norma de incentivos que satisfaga al inversor porque serán normas coyunturales y fácilmente derogables.

ANEXO 1

ULTIMA CERTIFICACIÓN DE RESERVAS, DE GOYLER & MCNAUGHTON

La percepción de que las reservas de gas, por su magnitud le daban a Bolivia un poder incuestionable de negociación en el ámbito Latinoamericano así como derechos preferentes o por lo menos la potestad para determinar las condiciones para atender sus mercados naturales; ha significado una sobrevaloración económica y geopolítica del potencial hidrocarburífero de las reservas de gas; y ha sido un factor utilizado presión en las negociaciones con las empresas petroleras como contrapartes del Estado; y a los mercados de exportación, que son todos los países vecinos, especialmente el Brasil.

La sobrevaloración mencionada se ha traducido en expresiones como las vertidas por el Ministro de Hidrocarburos y Energía, en febrero de 2006, al sostener que: *“Estas reservas ascienden a 200 mil millones de dólares y son el gran respaldo que tenemos para transformar a Bolivia, de mendigo, en país digno, soberano y con capacidad para brindar a sus habitantes trabajo digno, salud, educación y bienestar”*⁴⁶. A los pocos días el mismo ministro decía que: *“He llegado a la conclusión de que la necesidad de gas es tan grande*

46 La Prensa, 3/02/2006.

*que coloca a Bolivia en una posición bastante interesante en la negociación.”*⁴⁷

La sobrevaloración de las reservas como concepto preestablecido proviene del presidente Morales cuando al referirse a la tensión creada con Petrobras manifestaba que: *“Mercados sobran. Brasil puede parar sus inversiones, está en su legítimo derecho. Puede parar de comprar nuestro gas y no aumentar los volúmenes de producción. No hay problema. Pero sí, Brasil y Argentina tienen que aumentar el precio con el que compran el gas boliviano. Los acuerdos entre ambos países señalan que los precios debieron haberse revisado en 2004. Vamos a revisar esos precios. Pueden chantajear y amenazar a Bolivia, tienen todo el derecho. No es posible que con nuestros recursos (Petrobras) sea una gran empresa y dejar destruido a YPF. Sobran las empresas y los países que están dispuestos a invertir en el país para desarrollar la industria hidrocarburífera.”*⁴⁸

La percepción de que los mercados pueden manipularse al margen de los contratos respectivos, se puso también de manifiesto cuando en los primeros meses del 2008 se pretendió rebajar los volúmenes comprometidos a Brasil para venderlos a la Argentina adoptando una metodología distributiva discrecional librada a la asignación de cupos y a la jerarquización unilateral de mercados.⁴⁹

Empero, cuando empezaron a llegar noticias sobre el descenso de las reservas, la mayor preocupación de los funcionarios de gobierno, fue y ha sido hasta ahora la

47 La Prensa, 08/02/06.

48 La Prensa, 04/05/06.

49 Véase, Resolución Ministerial N° 255/2006, de 22/12/ 2006.

de ocultar la información al respecto. Cuando Repsol (Repsol era Andina en enero de 2006) comunicó que las reservas de sus campos habían disminuido en 53,6% respecto a las registradas en 2004, el gobierno omitió toda mención a aquel grave indicador y se limitó a manifestar y publicitar su rechazo al registro de esas reservas en la Bolsa de Nueva York.

Lo mismo sucedió en mayo de 2006 cuando la certificadora De Goyler & McNaughton (D&M) entregó su informe preliminar de reservas al 31 de diciembre de 2005, que mostraba ya un descenso de las reservas probadas de gas de 26,7 TCF's a 17,1 TCF's entre los años 2004 y 2005, el gobierno decidió rechazar el informe y rescindir el contrato, aduciendo que la certificadora estaba presentando datos falsos. , para posteriormente culpar al gobierno anterior por haber “inflado” las reservas. Lo cierto es que D&M al haber cambiado la metodología de cálculo, encontró reducción en la porosidad e incremento en la saturación de agua en los megacampos. La posición oficial del gobierno desde entonces hasta el año 2009, cuando se contrató una nueva certificadora, fue que las reservas totales de gas eran de 48,7 TCF's, como oficialmente lo manifestó PRS de YPF: “La empresa certificadora de nuestras reservas estaba dando reportes con volúmenes menores a los que se ha ido dando normalmente. Inclusive hasta de 10 TCF menores. Revisamos los parámetros que estaban usando para los cálculos y eran diferentes a los que normalmente se estaban utilizando. Esto es peligroso”. (*La Razón* 26 de mayo de 2006).

Años después y una vez que YPF publicara el informe de reservas de RS confirmando la concluyente

caída de reservas de 22,46 a 9,94 TCF's, el Ministro de Hidrocarburos y Energía y el Presidente de YPFB intercambiaron públicamente acusaciones de ocultamiento de información. Carlos Villegas, acusó a Solíz Rada de haber ocultado información sobre el estado de las reservas de gas el año 2006 y de haber instruido a YPFB, entonces presidida por el dirigente del MAS y actual diplomático en Venezuela, Jorge Alvarado, no difundir esos datos. A su vez, Solíz Rada replicó a Villegas sosteniendo que: *“Villegas tiene una memoria muy frágil. El contenido del informe de reservas de gas elaborado por DeGoyler & MacNaughton no sólo que no fue ocultado, sino que el mismo presidente Evo Morales lo reveló y denunció en Córdoba, Argentina, el año 2006, cuando lo acompañé como ministro a una reunión del Mercosur. En la oportunidad, Evo denunció que DeGoyler hizo un informe con reservas a la baja como represalia por la reciente nacionalización de los Hidrocarburos. Las auditorías petroleras que se realizaron en mi gestión, en cumplimiento del decreto de nacionalización, evaluaron la veracidad o inconsistencias del informe de DeGoyler & MacNaughton sobre las reservas de gas al 31 de diciembre de 2005 que reportaban las transnacionales. Los resultados de esas auditorías revelan el estado preciso de las reservas. Sus conclusiones fueron entregadas en mano propia a Carlos Villegas el año 2007 por el ingeniero Enrique Mariaca.”* (El País, 14/08/2012)

COMPARACIÓN DE RESERVAS PRESENTADO POR LA CERTIFICADORA DE GOLYER AND MACNAUGHTON (D&M)

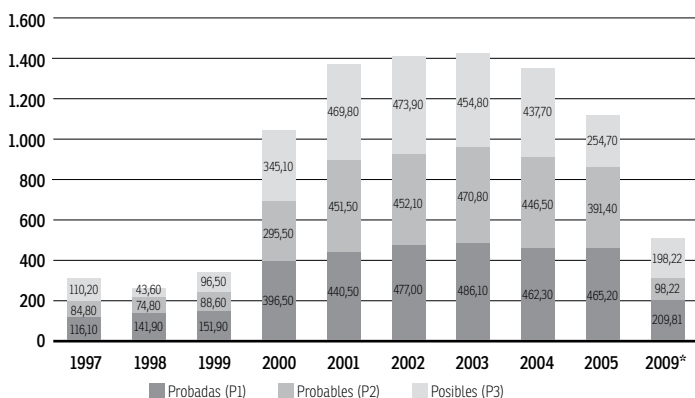
Campo (TCF)	Reservas 31.12.04	Reservas 31.12.05	Diferencia
San Alberto	7,4	4,5	2,9
Itau	3,3	1,9	1,4
Sábalo	5,9	3,3	2,6
Margarita	5,8	3,1	2,7
Sub Total	22,4	12,8	9,6
Total Nacional	26,7	17,1	9,6

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Preliminar D&M y Nota GCR 84/2006 de 24.03.2011

Pese a estar informado del descenso de las reservas probadas de 26,7 TFC's a 17,1 TCF's, el gobierno elaboró con esta información desactualizada, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos y los programas de YPFB.

RESERVA NACIONAL DE PETROLEO CONDENSADO

(en millones de barriles)



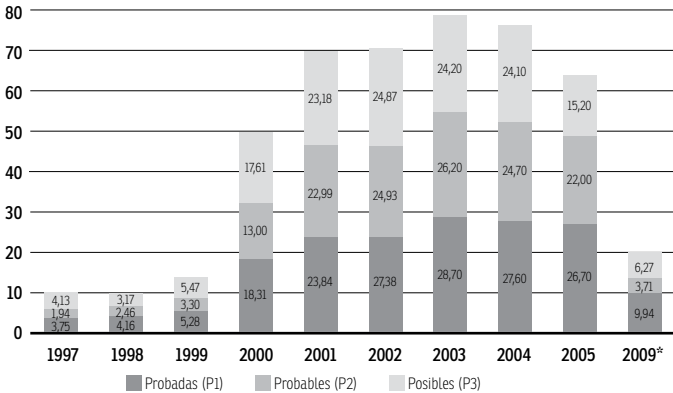
*Certificación de reservas de hidrocarburos de Bolivia al 31 de diciembre de 2009 según Ryder Scoll Company Petroleum Consultants

ANEXO 2

EVOLUCIÓN DE LAS RESERVAS DE HIDROCARBUROS

En la Gráfica N° 2-1 se muestra la evolución oficial de las reservas de gas hasta el 31 de diciembre de 2009, con los resultados encontrados por la certificadora Ryder Scott de una caída del 63% en las reservas probadas de gas natural.

Gráfica N° 2-1
RESERVA NACIONAL DE GAS NATURAL
(en trillones de pies cúbicos americanos)



*Certificación de reservas de hidrocarburos de Bolivia al 31 de diciembre de 2009 según Ryder Scott Company Petroleum Consultants

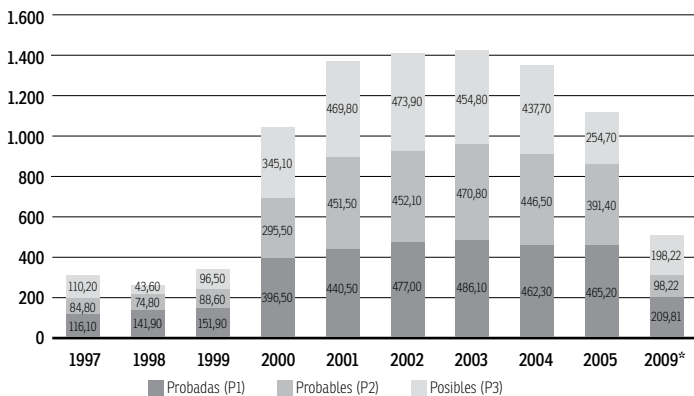
En la Gráfica N° 2-2 se muestra la evolución de las reservas de líquidos con caída de las reservas probadas de líquidos del 55% entre los años 2005 y 2009. El descenso de estas reservas es menos preocupante que las de

gas natural en tanto no existen compromisos de exportación de líquidos.

Grafica N° 2-2

RESERVA NACIONAL DE PETROLEO CONDENSADO

(en millones de barriles)



*Certificación de reservas de hidrocarburos de Bolivia al 31 de diciembre de 2009 según Ryder Scoll Company Petroleum Consultants

ANEXO 3

VOLÚMENES DE CRUDO RECONSTITUIDO

Con fines informativos, en el cuadro a continuación se muestran los volúmenes de RECON producidos en refinerías y posteriormente exportados.

Cuadro N° 3-1

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE RECON

(en millones de Barriles) 2014 (junio)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Producción	2.27	2.29	2.79	2.23	2.52	1.34	13.45
Exportación	2.48	1.75	3.05	2.45	2.71	1.26	13.70

Fuente: Boletines Estadísticos YPFB

ACERCA DE LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA*

Carlos Miranda

Atracción de inversiones

Lamentablemente en Bolivia, la atracción de la inversión no estatal, en el sector petrolero, desde el año 2003, ha ido disminuyendo paulatinamente.

Primero bajaron las expectativas, después de la anulación de la Ley 1689 que promovió activamente la inversión con resultados óptimos, hasta mayo de 2005, fecha de promulgación de la Ley 3058. Esta ley fue complementada con una serie de disposiciones legales que se consolidaron con la “nacionalización de mayo de 2006”, y otras posteriores, tal como se puede evidenciar en la detallada relación que expone el trabajo de Hugo del Granado.

El resultado neto es que actualmente se tiene una legislación en materia de hidrocarburos que no es amigable a la inversión extranjera pública o privada.

* Comentario presentado en el coloquio sobre Hidrocarburos, realizado el 25 de octubre de 2014.

En cualquier país, las inversiones extranjeras en el sector hidrocarburos, sean estatales y/o privadas, se basan en la valoración de tres condiciones fundamentales:

- Legislación y política sectorial
- Posibilidades geológicas
- Mercados para la producción y acceso a los mismos

Hagamos una rápida evaluación de cuál es la situación en Bolivia, con relación el comportamiento de estas condiciones.

Legislación y política sectorial

Los aspectos más objetados por la inversión privada son:

- La obligación de asociarse con YPFB en forma minoritaria y no poder nombrar el operador del contrato
- La obligación de entregar a YPFB toda la producción para que con los resultados de su comercialización se paguen, primero, las obligaciones fiscales, y el saldo sea utilizado para pago auditado de los gastos de operación y cualquier eventual utilidad
- El único comercializador y exportador de hidrocarburos es YPFB
- YPFB tiene monopolio y control de todo el transporte de hidrocarburos en el país, incluyendo el oleoducto en Chile y terminal de Arica
- La tributación es independiente del precio de venta de los hidrocarburos. Todos los productores tributan el 50% del valor de su producción; del 50% restante se paga a las compañías por los gastos de operación. De existir un saldo este es dividido entre la compañía y YPFB como utilidad de ambos.

- Las regulaciones sobre medio ambiente y protección de los derechos de los pueblos originarios, han creado todo un sistema de exacción de dinero a las compañías operadoras.
- Por si fuera poco, existe una profusión de regulaciones modificatorias entre sí.
- Además, el gobierno boliviano es reticente a cualquier forma de arbitraje.

La suma de todos esos factores y circunstancias proyectan una gran inseguridad jurídica en el sector de hidrocarburos, lo cual constituye un obstáculo fundamental porque las inversiones, los trabajos y los réditos que se realizan en la industria petrolera requieren de estabilidad jurídica por plazos largos.

Posibilidades geológicas

El área potencialmente productora llega casi a unos 400.000 Km²; realmente explorados son aproximadamente 700.000Km², que son calificados como el área tradicional, en la cual están todos los campos productores del país. En el área no tradicional, los trabajos básicos de exploración no son extensos y no se ha descubierto ningún campo. En síntesis, el atractivo geológico boliviano ha disminuido.

Acceso a mercados

Los campos productores son de gas y condensado, con una importante producción de gas y una reducida fracción de líquidos. Los líquidos son consumidos por el

mercado interno. El 10% de la producción de gas se consume en el mercado interno y el saldo es exportado. Siendo un país mediterráneo toda la exportación se realiza por gasoductos internacionales. El trazo y funcionamiento de estos gasoductos tiene una influencia geopolítica muy fuerte. Por tanto, los mercados son fruto de arreglos entre gobiernos.

En estas circunstancias, los mercados del gas boliviano son Brasil y Argentina, países con los cuales se tiene una infraestructura de transporte ya construida.

Por razones geopolíticas el mercado chileno es a la fecha remoto. El mercado peruano -importante como salida del contrabando de líquidos-, es también un mercado para gas natural, pero que está siendo desarrollado por el propio Perú con un gasoducto interno. El mercado del Paraguay, por su distancia y su dimensión, no es económicamente atractivo para ambos países. El posible mercado uruguayo estará copado por LNG del Brasil, que ha iniciado sus tratativas para una planta de regasificación de LNG.

Las futuras negociaciones con Brasil

Gracias al suministro de gas boliviano, este combustible está firmemente posicionado dentro del balance energético del Brasil. Por otro lado, la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil, que cruza todo el Matto Grosso, ha sido concebida no solo para la importación de gas boliviano sino, también, para contar con un gasoducto que sirva para desarrollar el vasto territorio de ese país desde la frontera boliviana hasta la costa del Atlántico.

Inclusive Petrobras tiene efectuado un pago adelantado de \$us 80 millones por pagos de transporte de gas de Bolivia a Sao Paulo, una vez que termine el actual contrato el 2019.

Al mismo tiempo, Brasil ha buscado encontrar y desarrollar campos de gas en tierra firme, hasta la fecha sin éxito. La gran producción de gas del Brasil vendrá de la explotación de los horizontes PreSal en los campos costa afuera, que están a una distancia promedio de más o menos 200 Km de la costa. Recolectar ese gas en el fondo del mar y transportarlo por gasoducto submarino hasta el continente, se anticipa será una operación con costos muy altos.

Todo lo anterior señala que Brasil buscara suscribir un segundo contrato de compra venta de gas con Bolivia. Lo paradójico es que, probablemente, YPF no tenga suficientes reservas para garantizar un nuevo contrato similar al que termina el 2019. Lo anterior repercutirá probablemente en condiciones del contrato diferentes y más duras que las que se ha tenido en el contrato anterior y todavía vigente.

El contrato con la Argentina, que fenece el 2027, no debería influir en la negociación del futuro contrato con el Brasil.

¿Corazón energético de Sudamérica?

El partido de gobierno viene formulando la pintoresca tesis de que Bolivia se convertirá en el corazón energético de América del Sur, cumpliendo la función de proveedor y de distribuidor de energía eléctrica para la

región. Las bases de esta idea son la posible existencia de un superávit de 2.000 MW para el año 2020.

Es una tesis que no tiene posibilidad de éxito por dos razones básicas: Por un lado, las distancias entre los países de América Latina son muy grandes. Un suministro central estaría sujeto a grandes pérdidas de energía. Por otro, el superávit a 2.000 MW, como base para ese suministro, es ínfimo comparado con los consumos que se piensa alimentar. Parece que se ignora que Brasil está cerca a los 100.000 MW, Argentina a los 50.000 MW, Perú a los 25.000 MW, y así sucesivamente.

Pretender hacer de Bolivia un centro energético regional debe estar basado sobre la posibilidad cierta de generar grandes cantidades de electricidad. Nuestro país no tiene esa posibilidad.

Antes del 2003, cuando Bolivia figuraba con 49 TCF de gas, sus vecinos del Cono Sur aceptaban a Bolivia como el centro de producción y distribución de gas, lo que hizo que nuestro país adquiriera una posición geopolítica envidiable. Pero eso es ya historia pasada.

Por último, desde el punto de vista geopolítico, ningún país en América Latina querrá depender del suministro de electricidad de otro país. Se puede estar dispuesto a aceptar importar combustible para generar electricidad en el propio país, pero no se quiere tener tan solo entrega de energía eléctrica porque implicaría quedarse totalmente indefenso.

Un ejemplo de lo anterior es la situación con la región de Cuiaba, en Brasil, que no quiso aceptar la electricidad generada en Bolivia. Sin embargo, se ha firmado un contrato para llevar el gas boliviano y generar allí energía, en la misma Cuiaba.

GESTIÓN DE EMPRESAS ESTATALES Y LA OPCIÓN DE EMPRESAS MIXTAS*

Rubén Ferrufino

La Constitución y el modelo económico vigente son explícitos respecto al rol que tiene el Estado en la producción de bienes y servicios. Se enfatiza en áreas llamadas estratégicas donde el potencial de rentas es formidable, particularmente en contextos de precios elevados, con el propósito que tales flujos sean capturados por el Estado en representación de la sociedad. Dicha Constitución fue discutida y aprobada en medio de una bonanza inusitada pero es bueno recordar que también existen periodos de precios bajos, tal como sucedió con el Estaño durante la primera mitad de los 80. Esa experiencia, importante por cierto, refleja un periodo en el que los ingresos empresariales de las estatales no cubrían siquiera los costos de producción.

Un aspecto ligado a lo anterior tiene relación al hecho que las de empresas puramente estatales tienen

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Empresas Públicas, realizado el 14 de agosto de 2014.

pocas alternativas de financiamiento que no sea el propio Estado. Las inversiones son grandes, riesgosas y requieren de capacidades especiales en sus gestores además de tecnología. Entonces, para llevarlas adelante se requiere de Estados con mucho dinero, mucha capacidad administrativa y experiencia técnica. Al presente, en Bolivia una de esas tres condiciones es muy visible (recursos financieros) y menos las otras dos; en un escenario de menor auge, con menos flujo y con un Estado que debe priorizar gasto, tampoco es obvio cómo los sectores seguirían creciendo. Un ejemplo es hidrocarburos, donde las rentas han subido exponencialmente debido a precios favorables y volumen, en un esquema en el cual se ha logrado vender cantidades crecientes pero casi nada de reservas han sido certificadas. Por supuesto que la problemática es mayor aun cuando se trata de sectores como la minería, la explotación de hierro o el litio.

Como fuera, el rol estatal en los sectores estratégicos tiene una orientación donde pesa mucho el concepto de captura de renta y redistribución, lo que asume que las reservas, producción y los mercados estarán siempre disponibles. El detalle es que eso se cumple si y solo si el Estado asume el rol central de inversionista dispuesto a asignar montos a proyectos que pueden o no ser exitosos y que las empresas reinvierten fuertemente sus excedentes. En un parangón con la agricultura, el esquema debería funcionar no solo en tiempo de la cosecha, sino también en la siembra. En cambio, el rol estatal es más difícil de comprender fuera de las áreas estratégicas, en la industria manufacturera, desde la fabricación de papel hasta las confecciones textiles, la

construcción, el turismo y otros ámbitos donde ahora está presente. No se puede visualizar con facilidad una política que denote procesos de decisión con prioridades y criterios selectivos necesarios para evitar crecer sin límites a costa de otras prioridades que son exclusivas al Estado.

A lo largo de su historia Bolivia ha tenido empresas estatales que han desempeñado un rol importante, y en perspectiva existen claros espacios donde este tipo de organización puede ser efectiva. Sin embargo, todavía es necesario pensar cómo se insertan en el desarrollo nacional y los principios de política para su creación y funcionamiento. Estas empresas existen, deben tener objetivos empresariales y sociales definidos, requieren la mejor gestión posible y se espera de ellas el cumplimiento de un fin en el progreso del país.

Desde la perspectiva de la teoría económica existe muy poco contenido que muestre que el origen de la propiedad de una empresa define, ex ante, su desempeño futuro. No es posible encontrar principios que favorezcan la propiedad privada o desfavorezcan la propiedad estatal de los medios de producción (o a la inversa). En el ámbito de la administración existen algunos conceptos relativos al problema del “Agente” que hace referencia al rol del administrador de activos que puede eventualmente desalinearse de los intereses de los accionistas (propietarios), situación que tiene que ver con la gestión, la gobernanza y los incentivos (penalizaciones) sobre los administradores, y que además es un problema que puede generarse tanto en empresas estatales como privadas (particularmente las que son grandes y tienen la propiedad diluida).

Desde la perspectiva empírica, a nivel global existen muchos estudios relativos a la eficiencia de las empresas estatales que caen frecuentemente en el error de intentar medir su desempeño contra similares de origen privado. Se asume que la finalidad única de las empresas estatales es maximizar utilidades como sucede en las empresas privadas, dejando de lado otros objetivos que deben cumplir, como suplir fallas de mercado, cobertura de servicios, impacto social, etc. En consecuencia, tales comparaciones contribuyen poco al entendimiento y la construcción de políticas públicas duraderas.

En la literatura son mucho más frecuentes los casos de empresas estatales fallidas que los casos exitosos. Sin embargo, recientemente se ha difundido experiencias donde existen mecanismos que combinan adecuadamente los objetivos de desarrollo estatales con las prácticas privadas de gestión empresarial. Al respecto existen ejemplos en Latinoamérica pero también lecciones e innovaciones en economías que están en la transición desde modelos altamente centralizados y estatales hacia un esquema donde el Estado permanece fuerte pero incorpora al privado, y en sociedad se desempeñan en un escenario de mercado. Las experiencias recientes de la China y la India son muy difundidas en tal sentido.

Las crisis fiscales experimentadas por varios países en la década de los 80 y el peso que entonces tuvieron las empresas estatales en el problema, crearon una línea de pensamiento adversa a la iniciativa estatal que derivó en procesos de privatización casi en todos los países de la Región. En muchos casos las empresas estatales tuvieron que ser subvencionadas fuertemente para sub-

sistir y en otros casos éstas empresas tuvieron que subvencionar a los tesoros nacionales para cubrir grandes brechas fiscales. Al final, luego de ser absorbidos sus recursos quedaron sin capacidad de inversión y desarrollo, lo que luego condujo a su cuestionamiento. En definitiva, al menos en el pasado reciente, los contextos fiscales fueron variables relacionadas, unas veces como determinantes y otras como determinadas por los resultados empresariales públicos.

El escenario económico de los últimos años ha sido muy favorable para Latinoamérica y Bolivia no ha sido la excepción. La situación fiscal ha permitido financiar una creciente presencia estatal en la producción y las autoridades han usado, como indicador de avance, la participación del valor que éstas generan en el PIB. Las autoridades sostienen que muchas empresas son de reciente creación y sus impactos todavía no se pueden medir adecuadamente. En la mayor parte de los casos han transcurrido más de 5 años desde su creación y el tiempo de ver resultados se acerca.

Relación de empresas

Se han considerado datos para 23 empresas estatales que representan prácticamente la totalidad de las que tienen carácter estratégico y/o origen en el Estado Nacional. Existe otro número de empresas públicas con origen departamental o municipal que no son abordadas en esta oportunidad.

La mayor parte de las empresas estatales fue creada a partir de la administración gubernamental de 2006 o fue

relanzada en el marco del Modelo Económico Social y Comunitario descrito en documentos como el de Arce (2011). De acuerdo a esa concepción el modelo identifica dos pilares que son el sector estratégico, generador de excedentes y el sector que contribuye con ingresos y empleo a los ciudadanos. En el primer caso se inscriben los hidrocarburos, la minería, la electricidad así como los recursos ambientales. A su turno, en el segundo caso se visualizan a la industria manufacturera y artesanía, el turismo, el sector agropecuario, la vivienda, el comercio, los servicios como el transporte y otros.

Un elemento transversal es la búsqueda de la industrialización, particularmente de los recursos naturales, para superar el patrón exportador primario que acompaña a Bolivia a lo largo de su historia y sin duda todavía es factor característico de la economía. En relación a este tema, estudios como los de la CEPAL- Herrerros y Durán Lima (2011), reflejan para toda la región latinoamericana (incluida Bolivia) una tendencia hacia la reprimarización, impulsada por un contexto favorable de precios de materias primas, crecientes rentabilidades en estos sectores y flujos atractivos (superávits) para los sectores públicos. Entonces, la visión de “industrialización” se focaliza casi exclusivamente en los recursos naturales y de ahí surgen iniciativas para llegar, a través del Estado empresario, a la producción de urea, baterías de litio o planchas de acero con el hierro del Mutún, lo que es positivo pero insuficiente para una industrialización diversa y ancha que requiere la economía. Es decir, un tejido productivo diverso e incluyente donde encuentren éxito las decenas de miles de emprendedores, particularmente pequeños y medianos.

En una concepción de largo plazo, el modelo gubernamental espera que un conjunto de empresas estatales sea capaz de generar rentas y excedentes para ser invertidas en empresas públicas en otros sectores. De acuerdo al modelo, deberían actuar como “piedras fundamentales”, asumiendo un rol pionero que luego permita la complementación con empresas privadas, cooperativas y comunitarias. Sin embargo, la valoración del cumplimiento de las misiones y objetivos descritos es compleja, más aún con poca información que es normalmente limitada a los gestores de las empresas. Pero al menos se pueden plantear algunas preguntas, explicitando un sesgo natural sobre lo que está pendiente, sin pretender minimizar los progresos que puedan existir.

En el caso de YPFB la pregunta es cuánto de la cadena de hidrocarburos, particularmente en exploración y certificación se ha logrado desarrollar y si ello es suficiente; en el caso de la minería se repite la pregunta, a lo que se suma los eslabones de industrialización de Hierro o Litio. En el caso de EMAPA la pregunta es si sus intervenciones han logrado resolver problemas de manera duradera; por ejemplo el bajo rendimiento agropecuario, la tendencia a la subida de precios y en general la oferta que parece enfrentar obstáculos estructurales. Respecto de la EBIH la pregunta es cuánto logró la empresa en su misión de cambiar el patrón primario exportador de los hidrocarburos y cómo se concilia su rol con el de YPFB.

En las manufacturas las preguntas son más complejas y se concentran en las razones para la creación de las estatales. ¿Porque se crearon Azucarbol¹, Papelbol,

1 Según nota de “La Prensa” de 14/3/2012 autoridades de gobierno señalan que fue un error crear esta empresa.

Cartonbol, etc? Si el objetivo es impulsar actividad productiva en áreas menos desarrolladas, ¿no era mejor invertir en actividades económicas que ya son vocación, en asociación con productores comprometidos que tengan el control? No es mejor invertir de la mano de emprendedores locales, buscando fortalecerlos y que éstos generen externalidades positivas en otros eslabones de sus cadenas de valor?

En un primer grupo están las empresas vinculadas a recursos naturales como YPFB, COMIBOL, VINTO, MUTUN, la Industrializadora de Hidrocarburos EBIH y ENDE. En un segundo están el resto de las empresas que deberían caracterizarse por ser generadoras de ingresos y creadoras de empleo. De acuerdo al MEFP (2012), estas empresas gozan limitadamente de financiamiento estatal y *“Cuando se encuentren en la etapa de producción estas ya deben ser autosostenibles. En el momento en que se consolidan no sólo devuelven los recursos que obtuvieron del TGN, sino tienen la capacidad de aportar al Estado para que el mismo continúe incubando nuevas empresas o destine dichos recursos a políticas sociales en beneficio de la ciudadanía”*.

Lo señalado es importante pero posiblemente insuficiente como principio cuando se plantean preguntas respecto de cuáles son los indicadores que definen un plazo razonable para que las empresas lleguen a plena autonomía financiera o cuales son las políticas para evaluar si las empresas han cumplido con el rol social o productivo asignado en el marco de la estrategia de desarrollo nacional. De hecho, este segundo criterio debería ser importante puesto que fue la motivación de “desarrollo productivo con impacto” la que impulsó la

creación de estas empresas antes que la búsqueda de rentabilidad financiera o lucro.

En el Cuadro 1 se presenta la relación de casos y el año de creación correspondiente, donde vale la pena concentrar la atención en las empresas nuevas que serían las generadoras de ingresos y empleo. El año 2007 se crearon las empresas de papel, cartón, lácteos, transporte aéreo y alimentos, mientras que entre 2008 y 2009 se lanzaron la de azúcar y almendras. Para las creadas el 2007 habrían transcurrido al menos 6 años y para las otras 5, periodo en el que la sostenibilidad económica todavía no se ha alcanzado, tal como se verificará en la siguiente sección.

Cuadro 1

2006 o antes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
YPFB	COMIBOL	EBIH		EASBA		ENATEX		BOL TURISMO
ECOBOL	VINTO	AZU-CARBOL	EBA			CONST. EJERCITO		
COFADENA	MUTUN	ENDE	TAB					
	EMAPA	DAB	BOLIVIA TV	EBA				
	LACTEOS		ENABOL					
	PAPEL							
	CARTON							
	BOA							

Fuente: elaborado en base a los Decretos respectivos.

Situación financiera de las empresas

El análisis de esta sección se sustenta en la información del sistema SIGMA donde se reflejan tanto los estados de pérdidas o ganancias y los balances de las empresas estatales.² Los datos corresponden a la gestión 2012³ para 21 empresas públicas nacionales. El Cuadro 2 presenta un resumen de esta información junto a indicadores básicos para el análisis.

Se puede apreciar que en consolidado las empresas públicas reportan utilidades (excedentes) por Bs. 6456.7 millones (equivalentes a cerca de US\$ 930 millones), influenciadas fuertemente por el positivo resultado de tres casos (YPFB, ENDE Y COMIBOL⁴). Las utilidades de YPFB representan el 93 por ciento del total consolidado y a ello se suma la participación de COMIBOL (6.2) y ENDE (2.6)⁵. En el consolidado es posible comparar el resultado global contra el Patrimonio o el Activo agregado en cada caso, de modo que se puede establecer una medida de rentabilidad para la Estado, tomando el conjunto de estas inversiones. En el primer caso, el indicador de retorno sobre patrimonio (ROE) se sitúa en 13.6 por ciento, mientras que el dato respecto de los activos (ROA) llega a 7.1 por ciento. Ambos valores representan retornos financieros importantes y

2 Específicamente se accedió a esta información a través del portal del Ministerio de Economía y Finanzas con la siguiente dirección: <http://vmpe.economiayfinanzas.gob.bo/financiera0.asp>

3 Es el periodo para el cual se encontraron las cifras más recientes para los casos citados.

4 Llama la atención este caso, puesto que muchas de sus empresas importantes (Huanuni por ejemplo) tienen serios problemas financieros.

5 Nótese que la suma de estos casos excede el 100 por ciento, lo que es natural siendo que existen varios casos con utilidades negativas (pérdidas).

posiblemente atractivos cuando se comparan con retornos en mercados internacionales. En suma, el portafolio de inversiones en empresas estatales tiene rentabilidad financiera positiva.

Se puede argumentar que las fuertes utilidades de YPF, asociadas a precios favorables y volúmenes crecientes de producción contribuyen a compensar brechas en otras empresas menos rentables o deficitarias.

En la parte baja de dicho Cuadro se reportan las cifras consolidadas quitando la contribución de YPF y nuevamente se logra un resultado positivo (utilidad) aunque menor al caso anterior (Bs. 441.4 millones). Los valores de ROA y ROE se sitúan en 2.2 y 4.5 por ciento que son menores, y efectivamente develan el efecto parcial de compensación anotado para las cifras consolidadas. En la última línea del cuadro se reitera el cálculo quitando los tres casos más grandes y se dejan los restantes aislados de todo efecto de compensación. El resultado consolidado para estas 18 empresas públicas es negativo (pérdida) por Bs. 143.6 millones, mismo que equivale a poco más de US\$ 20 millones.

Cuadro 2
INDICADORES FINANCIEROS DE EMPRESAS PÚBLICAS (A DICIEMBRE DE 2012)
(en millones de Bs. y porcentajes)

	Resultados 2012	Activo 2012	Patrimonio 2012	ROA	ROE	Ingresos por Ventas	Total Ingresos	Cociente Ingresos
Extractivas								
YPEB	6.015,4	71.464,5	38.123,3	8,4%	15,8%	52.750,5	58.389,7	90%
COMIBOL	397,3	4.670,0	1.458,4	8,5%	27,2%	1.458,1	1.963,9	74,2%
VINTO	32,1	1.248,9	310,4	2,6%	10,4%	1.630,0	1.631,8	99,9%
MUTUN	-1,5	129,4	127,7	-1,1%	-1,2%	2,1	9,2	22,7%
Sub Total	6.443,3	77.512,8	40.019,8	8,3%	16,1%	55.840,7	61.994,5	90,1%
Manufacturas								
EMAPA	-233,7	1.636	1.827	-12,7%	-12,8%	581	960	61%
EBA	-8,2	45,0	41,0	-18,2%	-20,0%	39,	40,2	98%
EASBA	-5,5	1049,9	-2,4	-0,5%	na		10,1	0%
EBIH	0,6	1,57	1,0	40,0%	61,6%		3,7	0%
LACTEOSBOL	1,62	108,4	83,9	1,5%	1,9%	22,	86,1	26%
PAPELBOL	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
AZUCARBOL	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CARTONBOL	-6,8	42,9	42,0	-15,9%	-16,2%	6,	6,89	99,5%

ECOBOL	-19,6	508,4	329,7	-3,9%	-5,9%	42,	42,9	99,8%
COFADENA	30,7	372	355	8,2%	8,6%	14,	53,5	27%
ENATEX	-13,2	69	58	-19,2%	-22,7%	15,1	16,1	94%
EMP. CONST. EJERCITO	-6,5	292	-6,5	-2,2%	na	1,8	1,9	97%
Sub Total	-260,4	4.327,8	2.728,4	-6,0%	-9,5%	723,7	1.221,3	59%
Servicios								
ENDE	168,2	6.300	2.626	2,7%	6,4%	169,2	257,4	66%
TAB	1,95	133,6	113,1	1,5%	1,7%	197,8	218,2	91%
BOLIVIA TV	4,47	135,2	129,4	3,3%	3,5%	75,2	75,6	99%
ENABOL	-0,9	226,3	226,3	-0,4%	-0,4%	0	0,05	0%
BOA	97,3	402,1	347,7	24,2%	28,0%	770,7	779,3	99%
DAB	39,4	1475	144,0	26,7%	27,4%	110,1	110,1	100%
ABE	-56,0	1141,8	1141,1	-4,9%	-4,9%	0,0	3,0	0%
Sub Total	254,3	8.486,8	4.727,4	3,0%	5,4%	1.322,9	1.443,6	92%
TOTALGENERAL	6.437,2	90.327,4	47.475,7	7,1%	13,6%	57.887,3	64.659,4	90%
Indicadores sin YPFB	421,8	18.862,9	9.352,3	2,2%	4,5%	5.136,8	6.269,7	82%
Indicadores sin YPFB, Comibol y ENDE	-143,6	7.892,7	5.268,1	-1,8%	-2,7%	3.509,5	4.048,5	87%

Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas. <http://wmpc.economia.yfinanzas.gob.bo/financieru.asp>

Desde la perspectiva de finanzas y manejo de portafolio la cifra de pérdida es siempre una posibilidad y el caso presente podría no ser causa de extrema preocupación, menos cuando el conjunto de la cartera de inversiones es rentable (incluyendo los tres casos aislados). Desde la perspectiva fiscal y por el valor (comparado con el presupuesto público, por ejemplo), quizás tampoco lleve al desvelo al menos en el corto plazo.

Sin embargo, la concentración del retorno (superávit) y el amplio número de casos con pérdida debería motivar reflexiones respecto a la necesidad de que más empresas comiencen a llegar a puntos de equilibrio.

Desde la perspectiva del modelo económico unas empresas son generadoras de excedente para invertir en otras, creadoras de impacto social, desarrollo y empleo. Estas últimas deben lograr autonomía financiera luego de recibir temporalmente transferencias desde el Estado.

Una empresa estatal debería lograr equilibrio y posiblemente una rentabilidad mínima que le asegure autonomía y potencial de crecimiento; si eso no fuera viable dado el contexto y/o los objetivos fijados, tendría quizás más sentido y efectividad implementar una entidad estatal descentralizada que normativamente puede también generar ingresos propios y es más fácil de constituir, alinear a políticas, gestionar y monitorear. No tendría mucho sentido crear una empresa estatal como tal y los indicadores de desempeño serían diferentes a los de una empresa. Importarían las metas de impacto social, de acceso a bienes y servicios por parte de la población objetivo, la eficiencia y eficacia del gasto así como la oportuna ejecución del mismo. Estas entidades podrían abastecerse con bienes y servicios de empresas

públicas rentables pero también privadas, nacionales o eventualmente extranjeras, para lograr llegar con éstos bienes a los sectores meta.

Datos por grupos y entidades

Clasificamos los datos de las empresas estatales en tres categorías que son i) extractivas, ii) de manufacturas y iii) de servicios. Las extractivas son empresas grandes consolidadas, mientras que en las manufactureras se tiene el mayor número de casos nuevos. En la categoría servicios están tanto empresas grandes como ENDE y otras más pequeñas como ENABOL o Transportes Aéreos Bolivianos⁶.

Con excepción del Mutún, todas las empresas extractivas están generando excedentes y de menara agregada reportan una rentabilidad de 16 por ciento; la mayor parte (90 por ciento) de sus ingresos son generados por ventas, tienen mercados y su actividad productiva es la fuente central de los flujos de ingresos. Lo expuesto refleja un escenario positivo, sujeto sin embargo, a una problemática específica que no se aborda en este trabajo. Por ejemplo, la necesidad de diversificar mercados para hidrocarburos; la tendencia en las reservas certificadas; la expectativa de una industrialización rápida; la falta de exploración y las condiciones para invertir en el ámbito de la minería o los problemas que no permiten despegar el proyecto del Mutún. Todos estos temas,

6 Cabe anotar que en la estructura del SPNF, las listas de entidades en SIGMA y otras herramientas como el presupuesto público, no figuran importantes entidades donde el Estado es el accionista principal y detenta casi la totalidad del capital social. Tal es el caso de ENTEL y Banco Unión por ejemplo.

además de importantes y complejos, tienen sensibilidad política y requieren esfuerzos de prognosis del futuro, sobre lo que no siempre es fácil ponerse de acuerdo.

Con dicha salvedad y para los fines de esta sección es importante notar que hay un grupo de empresas estatales extractivas muy rentable, lo que implica que una parte de la ecuación de la visión del desarrollo está cumpliéndose. La pregunta siguiente es si la otra parte (empresas generadoras de empleo, correctivas de fallas de mercado, etc) está funcionando también.

La categoría “Manufacturas” del Cuadro N°2 reporta la situación de 10 empresas estatales que encajarían en la concepción de aquellas que reciben el excedente de las extractivas y generan las “semillas⁷” de una economía productiva⁸. Para el total de estas empresas se tiene un resultado negativo por Bs. 260.4 millones, cifra con alta participación de EMAPA (89 por ciento del resultado consolidado).

EMAPA genera Bs. 580 millones por ventas y tiene un costo, por la compra de bienes y servicios, que supera los Bs. 918 millones. Si se rescata de su misión el carácter vinculado a la provisión de bienes en periodos de contracción de oferta y/o subida de precios, es plausible pensar que la entidad incurre en costos por la intermediación (por ejemplo importación) de alimentos. La empresa tiene también como meta estabilizar precios para el pequeño productor, de modo que puede estar incurriendo en costos por la caída de precios en

7 Concepto y término empleado por el Ministerio de Economía y Finanzas en su publicación “Economía Plural” http://medios.economiafinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Revistas/Revista_01.pdf

8 A la fecha de elaboración del presente documento (Mediados de Julio 2014), el SIGMA no reportaba ningún dato para Papelbol y Azucarbol.

algunos productos. En suma, la misión de la empresa es tal que podría estar comprando a precios por encima de mercado y vendiendo a precios por debajo, con el propósito de contribuir a la accesibilidad de los alimentos, estabilizar ciclos o coyunturas adversas. Por último, también está la función de estocamiento por la cual puede estar comprando bienes y servicios para venderlos posteriormente.

Todo lo anotado tendría sentido al amparo de criterios muy conocidos en economía: las subvenciones deben ser transparentes, focalizadas en los que las necesitan, definidas en el tiempo y efectivas. Si son transparentes es posible costearlas para contrastar con el beneficio que generan; si son focalizadas el impacto es mayor pues se concentra en menos beneficiarios – los más vulnerables. Si son efectivas contribuyen a cambios de fondo y soluciones duraderas.

La visión de mercado argumentaría que este accionar no contribuye a que los precios mayores señalicen y promuevan nuevas inversiones que expandan oferta y luego los estabilicen, de modo que la intervención no sería una solución de largo plazo. En contraparte, la visión menos apegada al mercado argumentaría que existen situaciones donde éste simplemente no funciona y es necesario intervenir. La concepción de competencia de mercado implica que existe un número grande de productores y consumidores; que los primeros están siempre dispuestos a realizar inversiones y reaccionar diligentemente con volumen de producción. Que los mercados crediticios funcionan y que no hay rigideces. Entonces, cabe preguntarse si tales condiciones describen ciertos sectores en economías como la boliviana.

Es posible encontrar fallas de mercado en industrias desarrolladas y posiblemente es más fácil hacerlo en economías en desarrollo. Las empresas farmacéuticas de clase mundial invierten muchos billones de dólares para inventar medicamentos para perder peso y muy poco para abaratar el costo de medicinas para enfermedades que afectan a la población de bajos ingresos de sus propios países.

Volviendo a las cifras rojas, cabe preguntarse si es pertinente establecer límites o reglas intertemporales que eviten que estas iniciativas consuman porciones crecientes de los recursos públicos y lleguen a afectar bienes mayores como el balance fiscal. Finalmente, cabe también cuestionarse si la forma institucional adecuada para este propósito es la “empresa pública” descrita en documentos estatales como autosostenible o más bien la forma de entidad descentralizada es la pertinente. Si bien muchas reportan pérdidas, la mayor parte refleja un patrimonio positivo que en el total suma Bs. 2782 millones (US\$ 395 millones) que interesa no solo preservar sino hacer crecer. Un caso interesante es la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos, creada en 2008 (va al sexto año), con un patrimonio de Bs. 1 millón, que parece insuficiente a la luz de su misión de cambiar el patrón productor primario del país⁹.

Para cualquier tipo de empresa la generación y venta de bienes y/o servicios es el mecanismo principal para

9 Dentro las opciones es probable que en algún momento proyectos importantes como Bulu Bulu (Urea y Amoniaco) pasen a ser parte del patrimonio de una entidad con las características de EIBH. Esta empresa ha sido creada en la Constitución Política del Estado, de modo que conforme a ley es la vía para lograr la industrialización de estos recursos.

lograr flujos, equilibrio y eventualmente excedentes. Las cifras del cuadro reportan de un grupo de casos donde todavía lo anotado no se cumple; en la última columna de la derecha se presenta el ratio entre ingresos por ventas respecto del total de ingresos. EMAPA genera el 61 por ciento del total de sus ingresos a través de ventas y la diferencia son otras fuentes como las transferencias gubernamentales (desde el gobierno central). En el caso de Lacteosbol los ingresos por ventas representan el 26 por ciento del total mientras la parte restante (74 por ciento) corresponde a la categoría “otros” ingresos. En el consolidado, para todo este grupo de empresas, los ingresos por ventas representan 59 por ciento del total de ingresos.

El tercer grupo de empresas, bajo la categoría “Servicios”, da cuenta de un resultado final positivo por Bs. 254.3 millones que arrojan una rentabilidad sobre patrimonio de 5.4 por ciento. De las 7 empresas incluidas, dos reportan pérdidas (ENABOL y ABE) mientras que la rentabilidad más alta está en BOA (28 por ciento de ROA) y DAB (27.4). ABE es la empresa que tiene a su cargo el Satélite estatal y debe asumir el reto de amortizar esta fuerte inversión.

En suma, desde la perspectiva de posición financiera, el saldo consolidado de las empresas públicas es positivo pero concentrado en las empresas extractivas, YPFB en especial. El componente de empresas generadoras de ingresos y empleo, que hacen la parte complementaria de la visión gubernamental del desarrollo (manufactureras), no parece estar logrando el despegue esperado en el tiempo transcurrido.

Enfoque conceptual y lineamientos

La historia del desarrollo de muchos países da cuenta del rol que han tenido las empresas públicas como impulsoras de actividad económica en complementariedad con la iniciativa privada. La construcción y operación de ferrocarriles; los primeros pasos hacia una industrialización donde fue indispensable el Estado para la concreción de proyectos como hidroeléctricas; la explotación de minerales; la aeronavegación que inicialmente fue difícil de alcanzar en países con sectores privados pequeños en número, patrimonio y experiencia; la producción de carbón u otros combustibles como insumos energéticos, la industria pesada como el hierro; la banca; los seguros; la construcción de navíos - astilleros en países con importante potencial mercante; las telecomunicaciones como los primeros sistemas telefónicos y la televisión, fueron algunos de los varios sectores donde la empresa estatal abrió brecha para que luego las empresas privadas puedan también participar. A lo anterior, cabe sumar la diversidad de empresas y experiencias (buenas y malas) que acompañan las historias en la generación de servicios públicos esenciales como el agua potable, alcantarillado, electricidad, etc. En suma, no es posible hacer un recuento del desarrollo industrial, particularmente en países en desarrollo tanto en Latinoamérica, como en otras regiones del mundo, sin mencionar a la empresa estatal. Hacia futuro, ya no parece ser materia de estudio si la empresa pública estará o no en el escenario, sino cómo optimizar su rol.

Mishra (2014) describe con detalle la experiencia de India basada en un enfoque de economía mixta que tuvo

varios periodos de evolución y cambio, desde una perspectiva inicial de empresa pública fuertemente concentrada en el mercado interno y la protección estatal en los años 50. Entonces, prevalecían restricciones importantes a la iniciativa privada, las licencias previas, la poca participación de la inversión extranjera, la determinación centralizada de precios, las cuotas al comercio y la política arancelaria como mecanismo de promoción de empresas públicas. India optó, inicialmente, por un predominio de empresas públicas y control estatal en las primeras fases de su desarrollo. Subvencionó empresas estatales en el marco de un concepto de impulso económico, pero también (y con gran fuerza) en un marco político de señal de independencia del Reino Unido (1947). Los mensajes de autodeterminación y soberanía acompañaron este desarrollo y el contexto mundial del momento también impulsó a que el país realice inversiones estatales que le aseguren la provisión de bienes básicos como los alimentos¹⁰.

Este enfoque tuvo fuerza hasta los años 80 y a partir de entonces evolucionó aceleradamente al compás de la globalización y los mercados. Lo anterior no significó el abandono de la concepción primigenia de complementariedad empresarial Estado – Privado, sino que cambió en sus objetivos y mecanismos de operación. Las empresas estatales definieron con precisión su rol y aquellas encargadas de impulsar la industrialización se pusieron a competir globalmente, incorporando tecnología de punta, fijando como meta los mercados globales, buscando

10 Las confrontaciones ideológicas de la post guerra y las acciones de hecho mostraban riesgos importantes como las penalizaciones al comercio, los embargos y otras fuertes amenazas a la independencia de las nuevas naciones.

niveles de eficiencia y productividad extraordinarios. En 1991 se eliminó el sistema de licencias previas y el Estado se embarcó en la construcción de acuerdos comerciales adecuados que permitan ampliar horizontes. El enfoque tradicional de sustitución de importaciones (basado en la protección – industria infante) se sustituyó por un enfoque basado en la capacidad competitiva de las empresas locales, entre ellas las estatales. Bajo el mismo propósito de desarrollar capacidad interna se pasó gradualmente de la estrategia defensiva hacia una de mejora de calidad con estándares internacionales e irrupción en mercados más allá de las propias fronteras, aspecto llamativo considerando la magnitud de la población de ese país.

La evolución descrita sigue en proceso pero el Estado ha retenido para sí sectores estratégicos que se identifican como esenciales para el desarrollo de largo plazo del país. En dicho contexto están las empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios para la defensa nacional, la energía atómica, minerales, ferrocarriles, hidrocarburos y la construcción de aeronaves y embarcaciones marítimas para el comercio. Mientras que en la visión previa a los 80 existía una “comisión de licencias” que valoraba las empresas privadas con potencial de monopolio o monopsonio evitando su conformación, en el esquema actual el Estado regula y garantiza que ninguna empresa incurra en *conductas anticompetitivas*. Se reconoce que el resultado no deseable es éste y que para evitarlo no siempre la respuesta es la creación de empresas estatales que intervengan indirectamente en el mercado, sino el Estado mismo, que en condición de regulador, tiene competencia privativa y suficiente para tomar acciones correctivas.

En el marco de una *política selectiva*, se impulsan mecanismos para resolver problemas donde el mercado no funciona y emergen empresas estatales, pero también agencias públicas que son parte de un esquema diferente al de la industrialización. En tales casos la misión es otra y guarda relación con objetivos más amplios de desarrollo como la equidad, empleo, etc.

Bases Conceptuales de la Empresa Pública

Existe un conjunto de criterios que buscan explicar la necesidad de empresas públicas e implícitamente definen un rol para éstas. Chang (2007) presenta un análisis donde apela a los conceptos de monopolio natural; fallas de mercado; externalidades; iv) equidad.

Monopolio Natural: En el primer caso se hace referencia a una situación en la cual los requerimientos técnicos de una industria son tales que solo un proveedor puede existir. El ejemplo más común es el de distribución eléctrica donde no tiene ningún sentido desarrollar varios tendidos de cable para llegar a los hogares y negocios. En este tipo de situaciones, un solo proveedor (si es privado con fines de lucro) tiende maximizar utilidades vía precios y no incorpora segmentos de consumidores que no se enmarquen en un sentido financieramente rentable. En algunos países (particularmente desarrollados) este problema ha sido abordado mediante el accionar de entidades regulatorias estatales fuertes que deben precautelar que no se incurra en conductas anticompetitivas.

Bolivia ha tenido la experiencia de las Superintendencias y los resultados son positivos en algunos casos (entidades financieras, por ejemplo) y muy malos en otros. El ejemplo del servicio de agua potable y alcantarillado, particularmente a la hora de valorar precios, costos y cobertura, ha mostrado el déficit estatal en materia regulatoria y la necesidad de acción estatal como operador que no tiene el mandato de maximizar utilidades¹¹. En complemento a lo anterior, también se anota el caso en el que solo existe un comprador y ejerce poder monopsonico de modo que paga precios bajos a los proveedores que no tienen alternativa de venta. En estos casos se produce una distribución de excedentes muy dispar y peor aún, no se llega a producir las cantidades de bienes y servicios que son económicamente deseables.

Fallas de mercado: En esencia el problema surge cuando no existe motivación que induzca a un privado a ofertar bienes y servicios en un segmento de mercado; sea porque este tiene bajos ingresos, son pocos los demandantes o finalmente existen inversiones alternativas más rentables. En tales casos, siendo de interés nacional llegar a éstos segmentos con estos bienes, una empresa estatal asume el rol aun cuando la rentabilidad de esta decisión no sea la más alta posible.

En otra interpretación de la falla de mercado, los inversores privados no financian proyectos que tienen alto rendimiento en el largo plazo pero implican elevado riesgo en el corto plazo. Entonces nuevamente es

11. Valga la pena recordar que incluso durante el periodo de operación privada el Estado impulsó, por cuerda separada, proyectos de electrificación rural, muchos de ellos con financiamiento externo.

una empresa estatal la que puede asumir un rol en dicho escenario. La naturaleza del sector privado ayuda a comprender porque, con más frecuencia en economías como la boliviana, pueden presentarse este tipo de problemas. La estructura familiar predominante en las empresas limita la expansión y el apalancamiento. Por una parte, la empresa familiar crece al ritmo de acumulación de utilidades en su patrimonio con pocas opciones de apalancamiento. Los planes de expansión suelen estar acotados por los intereses familiares y cuando el flujo financiero genera un nivel de satisfacción y bienestar suficiente, son pocos los incentivos para el crecimiento y menos con deuda. Por otra parte, la estructura familiar de la propiedad también influye en su acceso a capital. Pocas empresas familiares tienen interés en la emisión de deuda y/o acciones (situación última que no es atractiva para el grupo familiar debido a la dilución de control). Adicionalmente, cuando el horizonte de rentabilidad de las inversiones adicionales es largo, menos atractivo es el proyecto para este tipo de empresas. Grandes proyectos empresariales como podría ser la acería o la siembra forestal a escala (por citar dos ejemplos que ayuden a transmitir la idea) suelen ser incompatibles con la naturaleza del financiamiento que privilegia retornos altos en el corto plazo.

En suma, la capacidad de expansión de oferta puede enfrentar restricciones por lo anotado y por otros factores que hacen que la disponibilidad de talento emprendedor sea insuficiente. Por ejemplo, cuando la educación superior forma empleados y no emprendedores o cuando los productores pequeños tienen poca cultura de asociatividad y prevalece la desconfianza. En el ámbito

de la formalidad, la normativa comercial no protege suficientemente a los accionistas minoritarios y la solución de controversias por la vía judicial es casi imposible. Finalmente, es frecuente de parte de los empresarios, el argumento de inestabilidad y/o inseguridad jurídica que también contribuye a la rigidez en la respuesta de la oferta.

Externalidades: En este concepto se inscribe el efecto que pueden tener las empresas estatales sobre su entorno productivo. Bajo un mandato específico, una empresa estatal podría sacrificar un tanto su eficiencia a objeto de lograr externalidades positivas en su entorno comercial y para los consumidores. Por ejemplo, una empresa privada (ligada al sector agrícola) busca la mayor certidumbre en sus proveedores y ciertamente puede preferir pocos proveedores seguros a muchos inciertos. El desarrollar a pequeños proveedores con calidad estandarizada, volúmenes, frecuencias de entrega y formalidad, tiene un costo que no siempre el privado está dispuesto a asumir. En contraparte, una empresa estatal podría incluir tal resultado entre sus objetivos.

Otras externalidades que son deseables y posiblemente más plausibles a partir de la empresa estatal son la difusión de conocimiento y experiencia en su entorno. Se argumenta que un emprendimiento público tiene mayor predisposición para transferir información que permite fortalecer a toda la industria. En contraste, un emprendimiento privado retiene con mayor celo el conocimiento a objeto de evitar el crecimiento de la competencia. En la experiencia boliviana un ejemplo claro de externalidad es la apertura de caminos que a

lo largo de los años han realizado empresas estatales en sus labores de exploración y explotación de recursos naturales.

Equidad: Este concepto hace referencia a la situación por la que ciertos sectores de la población no tienen acceso a bienes y servicios considerados relevantes. Por ejemplo, la población en áreas remotas y de baja densidad suele enfrentar deficiencias de transporte traducidas en la carencia del servicio o un costo muy elevado para éste. La telefonía rural, el internet, la distribución de carburantes como el GLP, las medicinas, el correo, etc, son algunos ejemplos de servicios donde la empresa estatal con mandato puede marcar diferencias. Hay problemas de selección adversa y asimetría de información que podrían mitigarse con iniciativas públicas bien gestionadas como sucede con un seguro agropecuario, donde ninguna empresa de seguros privada suele prestar servicios, no solo por costos, sino por el bajo interés de aprender a manejar estos riesgos, además de la falta de información o las altas inversiones requeridas para lograr presencia en el campo de operaciones.

Teóricamente la mayor parte de los objetivos expuestos podrían lograrse a partir de iniciativas privadas que sean reguladas por el Estado y reciban incentivos o subvenciones para alcanzarlos. Un gobierno podría subvencionar o reducir impuestos a una empresa que se comprometa a generar externalidades o podría compensar por los servicios poco rentables que se le exige desarrollar en áreas remotas, de modo que mediante un acuerdo (contrato en lo formal) las empresas queden obligadas a lograr esos resultados a cambio de pagos estatales, o a

cambio de activos aportados por el Estado (como ocurrió con la capitalización en Bolivia). Entonces, ¿porque surgen los fracasos? La respuesta está en la regulación y la complejidad contractual que se requiere administrar. Por un lado, el Estado buscaría la mayor cobertura a los menores precios posibles y la iniciativa privada buscaría cumplir el mandato fijado por el Estado (mediante contrato) y no más que eso, al menor costo posible. De por medio las partes fijarían excepciones y condiciones; por ejemplo, la empresa podría condicionar sus metas a que el Estado le facilite infraestructura (camino, etc.) o la exención de aranceles para importar equipos. Así los contratos intentarían visualizar la mayor parte de los escenarios que afecten a las partes y sería imposible prever toda la casuística, haciendo que esos contratos sean muy difíciles de gestionar.

En general, resultaría muy complicado especificar todas las contingencias que podrían afectar los intereses de las partes y los costos, que a su vez deberían ser cubiertos por los precios de los servicios prestados, sobre los cuales el Estado tiene el interés de reducirlos y la empresa subirlos. Igualmente, sería complicada la determinación de los montos a subvencionar. En suma, todo esto puede conducir a disputas interminables, que en un contexto de institucionalidad y apego al derecho, llevaría a las partes a litigar incurriendo en costos (de transacción). Entre tanto, las metas sociales (cobertura de servicios, etc) quedarían postergadas en su solución. Tal complejidad es difícil de enfrentar donde la Institucionalidad es débil o está en proceso de desarrollo. Los contratos funcionan mejor en economías donde el Estado tiene larga y fuerte tradición institucional y donde

los sistemas judiciales son capaces de resolver controversias en tiempos razonables. En economías en desarrollo, posiblemente es mucho más difícil lograr ello.

Rol de las empresas estatales

Existe mucha evidencia empírica y literatura que muestra los fracasos de la empresa estatal alrededor del mundo. En el caso de Bolivia, en la memoria están las empresas públicas de los años 80, su deficiente manejo influenciado por el clientelismo, los objetivos políticos contrapuestos con los empresariales, el sobre endeudamiento, la irracionalidad de sus costos de planilla y su impacto en la crisis fiscal. Se puede sumar a lo anterior los problemas más recientes con empresas creadas después de 2007. En contraste, es posible coleccionar evidencia que refleje el fracaso de la empresa privada (sobre todo transnacional) en la prestación de bienes y servicios públicos (sucedió con el agua), además de la ineficiencia de algunas de las entidades del sistema regulatorio de entonces. En suma, es relativamente fácil construir argumentos contra la empresa estatal apelando a lo anterior o construir argumentos en contra el periodo de predominio privado posterior. Lo difícil es construir un esquema donde se planteen un conjunto de políticas que primero conciben un rol complementario entre ambos sectores y luego eviten los errores del pasado.

Gran parte de la respuesta está en el concepto de “gestión” de las empresas estatales y el potencial para combinar características de la administración privada con los objetivos del sector público. La actual

Constitución concibe acertadamente la posibilidad de empresas mixtas donde se busca el balance adecuado de estas dos tendencias. En consecuencia, luego que el país ha transitado ambos senderos, lo que queda como opción es un intermedio donde conviven y se complementan la empresa pública y la privada.

Desde la perspectiva teórica se suele argumentar que la empresa estatal desplaza a la privada (Crowding out) lo que solo podría ser posible en una economía cercana al pleno empleo, donde deben competir por escasos factores productivos (capital financiero y humano). El nivel de desocupación en Bolivia no es bajo y el subempleo más bien ha crecido y hoy como nunca antes, existen fondos ociosos en los bancos esperando proyectos privados y fondos generosos para financiar iniciativas estatales. Además, el efecto desplazamiento solo sería posible en la medida que los resultados generados por la empresa privada y la pública fueran perfectos sustitutos (ver Buehler y Wey 2013), hecho que no lo es por todo lo discutido hasta ahora. Al contrario, se ha dejado suficiente criterio para derivar que más bien son resultados complementarios; lo que inicialmente logra la empresa pública puede luego ser consolidado a través de la empresa privada.

Sin embargo, desde la perspectiva práctica, el problema de desplazamiento surge cuando la empresa pública goza de ventajas como el acceso y costo de financiamiento, las compras ventajosas entre empresas estatales y otros beneficios que las privadas carecen. Entonces, la posibilidad de convivencia es sustituida por la competencia desleal.

Recursos Naturales y Rentas

La nueva Constitución establece como mandato para las empresas estatales 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 éstos. Se define que son de propiedad del pueblo boliviano, de dominio directo, indivisible e imprescriptible de éste y le corresponde al Estado su administración en función del interés colectivo. Se enfatiza que el Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas. Adicionalmente, el Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país.

En materia de hidrocarburos, relevante para el caso de la empresa estatal YPFB, la Constitución señala que el Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado. Adicionalmente se autoriza a YPFB suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen determinadas

actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios.

Respecto de la vía de empresas mixtas, la norma dice que 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. Lo último abre el espacio para una argumentación a favor de los esquemas mixtos donde la participación privada puede contribuir en dos frentes: gestión y financiamiento.

- Mayor monitoreo y evaluación por parte de agentes inversores que premian (mediante el precio), la buena gestión o hacen visibles los errores y los penalizan.

Lo anotado implica emprendimientos públicos donde YPFB tiene el 51 por ciento combinando con un tramo de acciones que son comercializadas, mediante la bolsa local a las cooperativas, fondos públicos y privados, bancos, individuos inversionistas, empleados y el público nacional en general. Con esto se logra un monitoreo sistemático y la evaluación de resultados que se complementarían a los esfuerzos del propio Estado por evaluar sus empresas. Un escenario como el descrito podría mejorar el grado de responsabilidad pública “accountability” en los directivos y ejecutivos de estos emprendimientos mixtos (YPFB-Privados), pues sabrán que existen intereses con la mirada puesta en la empresa (tal como sucede en toda compañía grande de capital atomizado). En una línea similar, Medinaceli (2012) desarrolla sugerencias para el sector hidrocarburos.

La rentabilidad en el sector, al menos en la coyuntura, es altamente atractiva de modo que las acciones podrían tener una interesante demanda. Por otra parte, estas iniciativas deberían cumplir con las normas de transparencia que define el Estado para el mercado de valores y sería necesario revisar el régimen jurídico para la protección de minorías en las sociedades mercantiles, de modo que el sistema sea más atractivo para los pequeños inversionistas. Ello puede tener un doble efecto positivo. Por un lado, logra mayor visibilidad y transparencia para los nuevos inversionistas; por ende para la sociedad y el Estado. Por otro lado, la directiva y gerencia de estas empresas mixtas se favorece cuando el sistema actúa como un freno a presiones (frecuentemente políticas) que conducen a objetivos contrapuestos o decisiones contrarias a las estrategias empresariales.

Esto funciona como una suerte de “escudo” que limita excesos que afecten a las empresas y colabora en la implementación de una administración racional. El Estado, la empresa, los políticos, los trabajadores, proveedores, etc, sabrán que sus presiones (buenas o malas) repercutirán en los intereses de ciudadanos inversionistas capaces de exigir explicaciones. Lo que se anota no es una novedad para el Gobierno. El Estado Boliviano ha emitido deuda en los mercados internacionales teniendo superávit fiscal; al respecto las autoridades señalan que la motivación central no ha sido coleccionar fondos, sino sentar presencia y participación lo que conlleva a la exposición y monitoreo de los inversionistas. Se debe cumplir con principios básicos de transparencia, información se hace visible y el esquema contribuye a soportar la visión de prudencia fiscal de las autoridades económicas. En el caso de las empresas, el esquema brindaría apoyo a los directivos y administradores haciendo visibles las consecuencias de

excesos y presiones a las que puedan estar sujetos, o las propias ineficiencias de gestión.

- **Más opciones de apalancamiento.**

El segundo propósito tiene relación con el hecho que las empresas estatales de este tipo requieren importantes montos de capital para financiar sus inversiones. En la vía puramente estatal la fuente de financiamiento central es el propio gobierno donde las demandas sociales, de desarrollo, educación, salud, seguridad, justicia y otras deben competir por recursos que suelen ser escasos frente a las necesidades del país. Con la participación de privados es posible pensar en un perfil empresarial más adecuado para buscar apalancamiento. Petrobras funciona así al igual que EcoPetrol en Colombia;¹² emiten acciones y deuda en mercados locales e internacionales, lo que además de darle mayor autonomía financiera, también le aporta una gestión con mayor independencia política. En el último caso, la presencia estatal en los órganos directivos asegura el cumplimiento de los mandatos de desarrollo mientras que la administración actúa en sintonía con prácticas corporativas de clase mundial.

Política de industrialización

Existe un rol para la empresa estatal en el marco de los objetivos de desarrollo industrial. Sin embargo cabe reflexionar sobre el objetivo mismo en las siguientes dimensiones. Es suficientemente claro el rol estatal en materia de industria pesada, en sectores primarios y estratégicos como la acería, la petroquímica, la ener-

¹² Ecopetrol tiene más de 500 mil accionistas, ciudadanos colombianos, entidades privadas y públicas, empleados y jubilados de todo el país.

gía en sus diferentes formas, etc. Estos sectores generan bienes que son insumos indispensables y comunes a muchas otras industrias en las diferentes cadenas de producción. Sin embargo, no resulta tan claro dicho rol cuando se trata de la industria ligera o las manufacturas. En relación a este segundo segmento de empresas importa la visión que se plantee desde un inicio. Por un lado se puede aspirar a un escenario donde la meta es un creciente número de empresas públicas operando en diversos sectores secundarios y hasta de servicios (no básicos)¹³. Estas empresas estatales desarrollan plantas industriales completas, se estructuran sobre burocracias grandes, son integradas y llamadas a conformar por sí mismas el tejido industrial de sus sectores. En cierto sentido, el Estado está llamado a sustituir al sector privado.

En una visión alternativa, las empresas estatales que impulsan el desarrollo industrial se insertan selectivamente en cadenas productivas donde existen vacíos. En la imagen final los actores industriales centrales son privados y la empresa estatal tiene la misión de impulsar encadenamientos, desarrollo de proveedores, asociatividad y negocios con las PYME's de su entorno (por su efecto en el empleo y los ingresos). En esta perspectiva la empresa estatal no es lo más representativo en términos de participación de mercado, ventas u otros parámetros tradicionales, pero sí es lo más representativo en materia de innovación y promoción sectorial. Existe un rol estatal para conformar empresas especializadas que inviertan, por ejemplo,

¹³ Apelando a conceptos más técnicos, se definen metas de participación del PIB estatal – empresarial en la economía.

en parques industriales donde convergen todos los servicios públicos y la institucionalidad estatal (impuestos, aduana, etc), los centros de investigación y desarrollo del Estado, los programas especializados de las universidades públicas, los servicios de logística y transporte, servicios privados como la banca, etc. Los parques industriales con estas y otras cualidades como centros de capacitación, de importación de tecnología y maquinaria pueden ser constituidos como empresas estatales capaces de generar cambios de manera rentable y sostenible. El dilema es, pues, crear empresas estatales nuevas o invertir capital estatal en las que ya existe.

Crear una empresa y llevarla al éxito es una tarea compleja y requiere capacidades y compromisos que no son precisamente abundantes, ni el sector privado y posiblemente menos en el público. Lo esencial es concebir la idea de negocio con potencial en una economía donde la volatilidad en el consumo no siempre contribuye al éxito comercial. Con frecuencia, los emprendedores emergen de una trayectoria de empleados en empresas que eventualmente deciden independizarse. Forman negocios para proveer insumos, servicios o transforman y añaden valor agregado. En el proceso se llevan consigo experiencia, conocimiento de mercados, incluso clientes. Otros semilleros relevantes son las microempresas, las asociaciones, cooperativas y ciertamente la sucesión familiar (particularmente en la empresa tradicional).

Existen ciertas condiciones de carácter, conocimiento específico, tolerancia al riesgo y de percepción de oportunidades que describen al emprendedor y que

lamentablemente no son adquiridas en la educación formal¹⁴. Estos atributos son críticos en las etapas de concepción e inicio de negocios determinando las probabilidades de éxito o fracaso. Si lo descrito es aceptado, entonces cabe preguntarse si tales atributos representan al funcionario público, que en el marco de una estrategia de desarrollo empresarial estatal debe asumir el reto de crear y gestionar empresas. En la literatura se reconoce el valor crítico del emprendedor y se denomina “*campeón*” a aquella(s) persona(s) que obsesivamente impulsa(n) su empresa / negocio. Estas personas son promotoras indispensables de tales emprendimientos, conocen del giro del negocio aunque posiblemente no tienen formación académica o herramientas empresariales suficientes. Son persistentes más allá de la racionalidad, recursivas, y permanentemente buscan formas nuevas para generar bienes y servicios. Son sensibles a los cambios del mercado (preferencias de los consumidores), son flexibles y abiertas al cambio, salen de esquemas convencionales, tienen visiones totalmente positivas de modo que esperan lo mejor pero al tiempo están preparadas para lo peor. Toman riesgo y no temen salir de una zona confortable como sucede con la mayor parte de las personas que evitan ello y se refugian, por ejemplo, en un buen empleo. En suma, el valor del *campeón* es tal que hace la diferencia entre el día y la noche. Sin embargo, también estas empresas son las que mayor apoyo requieren para dar un salto de escala. Necesitan

14 Ciertamente es deseable que más instituciones educativas adopten un enfoque como el descrito para producir emprendedores y no solamente profesionales dependientes.

capital, equipos y tecnología; también requieren especializar funciones, desarrollar institucionalidad, gobierno corporativo y herramientas de gestión. Entonces, la pregunta clave es si después de todo lo anotado hace más sentido pensar en invertir recursos estatales en estas empresas o persistir en crear nuevas de cero. En este trabajo se opta por la primera vía.

El criterio que se propone implica gestionar empresas estatales cuya función sea valorar, invertir, apoyar desde adentro el desarrollo industrial y luego de algunos años desinvertir con ganancia de capital. En el proceso se requiere identificar emprendimientos donde existen campeones, invertir con ellos dejándoles el control del negocio y aportar además con herramientas que faciliten el camino. Por ejemplo, el Estado a través de estas empresas públicas promotoras de industrialización podría tomar una participación en el capital social de los emprendimientos menor al 35 por ciento, contribuir a su formalización (si fuera el caso), aportar con directores que lleven consigo una mirada equilibrada de empresa y desarrollo, contribuir con herramientas de control y monitoreo para precautelar la inversión, y suscribir pactos de accionistas con mecanismos que protejan los intereses estatales, como las opciones de salida a precio pre pactado, estados financieros auditados, control social organizado y efectivo, etc.

A diferencia de una empresa estatal tradicional donde los principales activos son edificios, máquinas, materias primas, etc, en estas empresas de inversión y promoción industrial el principal activo sería la cartera de participaciones en emprendimientos privados, parti-

cularmente pequeños y medianos¹⁵. La participación limitada del Estado implicaría que los promotores siempre tengan más para perder en un escenario de fracaso, lo que aporta al compromiso de ellos y la comodidad del Estado. Este es un avance en contraste al caso de una empresa totalmente estatal donde no existen “dolientes” en caso de muerte del emprendimiento. Sobre lo anotado se pueden añadir criterios que ayuden a definir la selección de empresas donde el Estado podría invertir para lograr impacto social. Por ejemplo, en ciertas regiones del país se invertirá en empresas con nexos fuertes con el sector agropecuario pues existen muchos pequeños agricultores que son proveedores; en otras regiones en empresas intensivas en mano de obra como la orfebrería, en otras regiones, en empresas innovadoras como sucede con aquellas que han comenzado a desarrollar tecnología (software) con calidad internacional, en otras regiones en empresas de confecciones, cueros, madera, metal mecánica, eco turismo, etc. El punto central es apoyar a los miles de campeones emprendedores bolivianos que quizás tienen más probabilidades de éxito que los funcionarios estatales, y

15 El esquema es diferente al que planteó en su momento la Corporación Boliviana de Fomento. Primero, el Estado no crea empresas (como lo hacía la CBF) sino invierte en PYME's que ya existen – enfatiza en emprendimientos pequeños y medianos, por su efecto social. Segundo, el Estado no es controlador ni gestor: reconoce el valor central del campeón y lo apoya, no intenta sustituirlo. Tercero, el Estado no tiene la mayoría accionaria y tampoco la mayor exposición al riesgo. Cuarto, el Estado vende su participación fraccionada en acciones a muchos inversionistas que buscan opciones de rendimiento, no control operativo. Entonces, el escenario de “vender” es diferente al que se tenía con la CBF que debía encontrar al campeón que tenga además los recursos para comprar un emprendimiento maduro y costoso. Quinto, el emprendimiento nunca es puramente estatal y eso limita los problemas internos como la oposición de trabajadores para la transferencia de participaciones a otros privados o al mismo campeón.

aprovechar esto para construir una herramienta efectiva en el desarrollo industrial.

Provisión de Servicios Públicos

Sin duda que el rol estatal en sectores donde existen monopolios naturales es crucial (sea con regulación, directamente mediante empresas públicas o con una combinación de ambos instrumentos). Por otra parte, en el caso boliviano existe una definición sobre la forma en la que se generan los servicios básicos como el agua potable, alcantarillado y otros similares, donde no es posible una concesión a privados y deben prevalecer las empresas estatales. La mayor parte de estas últimas no están expuestas a factores de competencia lo que conlleva a dos tipos de interpretación y evidencia en el país.

Si fueran empresas con mandato de competir y maximizar retornos posiblemente enfocarían sus servicios a segmentos de población de alto ingreso y consumo, dejando de lado aquellos sectores vulnerables al descubierto. Así, maximizarían sus ingresos y minimizarían sus gastos de inversión y operación sin cumplir un fin dentro un marco más amplio de desarrollo nacional. En consecuencia, se puede concluir que en buena hora no tienen exposición a la competencia. La experiencia de Aguas del Tunari es un ejemplo de lo descrito –en términos de maximización de utilidades. Sin embargo, la medalla tiene otra cara que tiene referencia en algunas empresas públicas de los años 80. Vienen a la memoria servicios deficientes como la telefonía fija, con tarifas elevadas, largos periodos de espera para lograr la instalación del servicio, tecnología obsoleta y

precios de las “acciones” inalcanzables para la mayoría de la población. En este caso, en buena hora que llegó la competencia con la telefonía celular (inicialmente privada) que indujo a mejoras en este servicio público y accesibilidad de comunicación mucho más amplia. Entonces, ¿cuál es la respuesta al dilema publico/privado/mixto en servicios de este tipo?

Se puede adelantar que gran parte de las iniciativas a tomar hacia adelante están en la gobernanza y gestión de las empresas (materia de la siguiente sección). Por el momento se puede añadir que existen servicios públicos (llamados no perfectos) donde el Estado puede complementarse mutuamente con la iniciativa privada. Para explicar esto se define lo que son bienes y servicios perfectos, de modo que por complemento se deduce lo que son los no perfectos. El primer concepto crítico es que los bienes y servicios públicos tienen tal denominación, no debido a la estructura de propiedad de la organización que los produce, sino a la naturaleza del consumo de éstos. Son servicios que desde la perspectiva del bienestar deben llegar a la mayor parte sino a toda la población (Atkinson y Stiglitz 1980). Son servicios provistos con el prisma del interés colectivo aunque no siempre sean generados por empresas estatales. Un ejemplo es la seguridad y la defensa que compra equipos y armamento producidos por privados en países desarrollados, pero proporciona el bien “seguridad” con un enfoque público. El alumbrado de calles y plazas es otro ejemplo, donde lo relevante es la provisión y no el origen de la energía eléctrica.

Un bien o servicio público perfecto se caracteriza por dos criterios: primero, no puede excluir consumidores.

Volviendo al ejemplo del alumbrado, no se puede restringir el beneficio de éste a ciertos peatones y a otros no. Aquellos que no pagaron la tasa de alumbrado en la factura de luz no pueden ser excluidos. Todos los que transitan la calle reciben por igual el beneficio de la luz artificial. Segundo, son bienes y servicios cuyo uso no implica rivalidad de consumo simultáneo. En el mismo ejemplo, el que una persona “consume” alumbrado público no rivaliza con el hecho que otra haga lo propio al mismo tiempo. En contraste, esas mismas dos personas no pueden consumir una misma hamburguesa al mismo tiempo (como en un bien o servicio privado). Lo anotado caracteriza a bienes y servicios públicos perfectos donde es difícil pensar que la iniciativa privada pueda tener interés de proporcionarlos. No podría discriminar entre los que pagan y no pagan por el servicio, lo que eventualmente conduce a que pocos paguen y muchos accedan al mismo gratis. El hecho que el costo marginal para un nuevo consumidor sea cero devela que la naturaleza de la provisión de un servicio público perfecto tiene intrínseca la falla de mercado. Entonces, la conclusión es que en estos casos solo existe espacio para la empresa pública como proveedor. En la vida real son pocos los casos en los que la discriminación propuesta se puede observar y la simplificación de la teoría no debe interpretarse en un esquema binario (es o no es). Más bien, corresponde imaginar una línea continua donde el criterio es “cuánto se acerca la realidad a los casos señalados”.

En la medida que el análisis específico se acerque al escenario de servicio público perfecto, más sentido tiene apelar a la solución de empresa estatal como único proveedor. Por complemento, cuanto más distante esté

la realidad respecto de los criterios planteados, más rentable será explorar soluciones con participación privada junto a la estatal.

Impacto Fiscal

La crisis fiscal de los años 80 ha dejado importantes lecciones en materia de empresas estatales. Mucho se ha escrito desde entonces y se ha mostrado cómo la situación de pérdidas acumuladas ha contribuido al desbalance y el déficit fiscal. Sin embargo, una mirada equilibrada debe reconocer que parte de los problemas de algunas empresas estatales superavitarias fue la facilidad con la que los gobiernos centrales pudieron acceder a sus recursos para cubrir necesidades presupuestarias nacionales. Unas empresas estatales tuvieron que acudir a transferencias desde el gobierno nacional para subsistir precariamente, en medio de precios de materias primas deprimidos, problemas acumulados por deficiente gestión, exceso de funcionarios, etc. Sin duda que lo descrito tuvo consecuencias serias en el balance fiscal. La COMIBOL de la época fue un problema en ese sentido. En contraparte, otras empresas fueron exprimidas para financiar brechas en el Estado, tal como fue el caso de YPF; los periodos de mayor déficit fueron incluso acompañados con incrementos en el precio de los carburantes para incrementar las transferencias al Tesoro¹⁶. Ahora

¹⁶ Estos episodios se denominaron gasolinazos por los que el Estado accedió a financiamiento del sector privado a través de subidas de precios por parte de YPF.

bien, ¿es posible pensar en algunos mecanismos que limiten tales prácticas?

Lo primero a acordar es que los excesos descritos no son deseables. El gobierno ya señaló que las empresas estatales deben llegar a la autosuficiencia y luego generar rentas, sea para el Estado, para programas sociales y para financiar nuevas inversiones. La excepción será la empresa estatal deficitaria que bajo ciertas justificaciones podría recibir transferencias con un límite de monto y duración en el tiempo, para eventualmente proceder a su cierre y traspaso de misión a una entidad descentralizada del Estado. Por otra parte, la emisión de deuda por parte de las empresas (más cuando estas son mixtas) no debería conllevar ningún tipo de garantía o compromiso para el Estado, a menos que expresamente, en un contrato de crédito y bajo la normativa de la finanzas públicas, sea posible una cobertura parcial y solo cuando no existan más activos que puedan liquidarse para servir pasivos. Las empresas estatales deberán constituir provisiones efectivas para el pago de pasivos laborales.

En el pasado las empresas estatales han manejado sus recursos en cuentas bancarias públicas, bajo las normas estatales aplicables a cada caso. Eso ha facilitado procesos de débitos automáticos y otras acciones por las cuales la autoridad política ha podido acceder a los recursos de las empresas. En particular para el caso de empresas mixtas, no debería exigirse el manejo de recursos en cuentas públicas. En contraparte, debería exigirse otros controles incluyendo un área de auditoría con dependencia funcional del directorio de la empresa, controles internos, etc. Concentrando el

análisis en la parte fiscal, cabe señalar que los resultados de las empresas estatales, particularmente aquellas con control total público, deben catalogarse como superávit o déficit cuasi-fiscal. Tradicionalmente las pérdidas operativas de los bancos centrales conforman este concepto, pero es claro que las pérdidas operativas de empresas públicas tienen similar o mayor impacto sobre las finanzas estatales; después de todo, los bancos centrales pueden financiarse de muchas maneras sin acudir al Estado (Señoreaje), mientras que las otras deben acudir a transferencias desde tesorería.

Tchaidze (2007) recupera este concepto y estudia el caso general de una empresa estatal que produce y proporciona servicios de manera deficitaria; la empresa vende servicios a precios fijados por autoridades políticas, comienza en enfrentar problemas de caja y recorta gastos de inversión y mantenimiento de equipos y tecnología. Gradualmente comienza financiarse mediante deuda: si es posible contrata crédito o la genera a partir de cuentas por pagar y flexibilidad de cobro por parte de sus proveedores. La empresa persiste operando con resultados negativos, lo que implica el crecimiento de contingencias y pasivos (laborales, tributarios y otros). En la medida que la empresa hace malabares para mantenerse, sus obligaciones se acumulan y crecen hasta que la situación se hace insostenible; entonces Tesorería tiene que asumir el problema, pagando primero sueldos pendientes de pago, beneficios sociales, impuestos nacionales y/o municipales, deudas con proveedores, etc. La lista suele ser larga y los montos mayores, cuanto más tiempo transcurrió hasta el desenlace. En el

ejemplo, si la empresa tiene pérdidas éstas se registraría como déficit cuasi-fiscal del SPNF. Entonces, sería visible y cuantificable, lo que no asegura que éste coincida con el tamaño final del hueco fiscal. Regularmente no se sabe este dato sino hasta que la crisis ha llegado a un punto inmanejable.

Por lo anotado, se considera que desde el inicio de los problemas el resultado empresarial (de los estados auditados) debe ser contabilizado como déficit cuasi-fiscal para alertar sobre ellos. Más aún, las políticas presupuestarias y las metas de balance fiscal nacional deben explicitar valores máximos aceptables para el cuasi-fiscal tal como se hace para el fiscal (en la ley de presupuesto).

Gobernanza y gestión

Al presente la norma central que rige la creación y funcionamiento de las empresas públicas es la Ley 466 de diciembre de 2013. Esta define las tipologías de empresas estatales y en ningún caso existe la opción en la que el Estado tenga menos del 51 por ciento del capital social, lo que excluiría la opción de inversionista que se plantea en el presente trabajo, bajo el concepto de capital de riesgo para manufacturas e industria centrada en pequeñas y medianas empresas, cualquiera sea su origen (empresa formal, cooperativa, comunitaria, etc).

En materia de gobernanza y gestión lo anterior implica siempre el predominio estatal y se apunta al control central a partir de una instancia que es el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas (COSSEP), limitando la independencia de los órganos

directivos o estableciéndolos directamente con los ministros, que no siempre conocen del giro empresarial y están sujetos a presiones y/o objetivos que son sólo un parte del balance interno requerido. Este Consejo es conformado entorno al Ministerio de la Presidencia cuando debería ser parte del área de Planificación del Desarrollo. El COSSEP tiene competencias para aprobar planes estratégicos de empresas estatales que tienen un Directorio, lo que muestra que éste último no tiene suficiente capacidad de decisión. Además, toma conocimiento y emite criterios, previos a la aprobación por parte de los accionistas, en todas las materias de las empresas. Nombra y destituye directores, autoriza para que otras áreas ministeriales designen directores en empresas bajo su dependencia. En suma, se estructura un sistema por el que casi todo pasa por el COSSEP.

Directorio

El pilar de la gobernanza y gestión de las empresas estatales está en su Directorio, la composición de éste y los mandatos que tienen respecto del presente y futuro de la empresa. Idealmente, en un Directorio deberían converger con equilibrio la visión empresarial, que busca el mejor desempeño económico financiero, con la visión de desarrollo que viene desde el Estado. Este es un equilibrio difícil de construir, particularmente en empresas donde no existe participación de capital privado. Normalmente un Directorio refleja la correlación de fuerzas en la propiedad de una empresa. Si la propiedad es enteramente estatal, entonces el Directorio habrá

sido designado y conformado por decisión de autoridades políticas y los miembros responderán a ellas indefectiblemente. Una posibilidad es que las autoridades del Estado ejerzan directamente la función de Directores (quizás el peor escenario) y otra es que nominen a ciudadanos que tengan cierta experiencia en el giro de negocio de la empresa.

Sin embargo, es importante notar que aun cuando se designe a gente con experiencia productiva y comercial, en el fondo estas personas funcionarán con el mandato de quien los designa y puede rápidamente sustituirlos. Los problemas que frecuentemente se presentan en estos casos, que además no son exclusivos en la experiencia de Bolivia, se sintetizan en el concepto de *falta de independencia*. En el presente documento se ha planteado como lineamiento general de mejora la participación de privados para conformar empresas mixtas. Entonces, en tales casos la participación privada en los directorios sería posible en búsqueda del equilibrio descrito.

Por otra parte, el Estado podría designar directores a través de mecanismos que aseguren un grado indispensable de estabilidad, independencia y compromiso de ciudadanos calificados que representen al sector público. Los modelos para lograr lo señalado pueden ser diversos, desde un esquema donde participa otro Organismo del Estado, como la Asamblea Legislativa que propone y el Ejecutivo designa (o al revés), hasta la participación de la universidad estatal en el proceso junto a gobernaciones y/o municipios. La forma final es muy importante y el modelo ideal es un tema empírico sujeto a la restricción de lo “posible” en un deter-

minado contexto político y social. En todos los modelos de empresa mixta se visualiza un Directorio relativamente reducido y capaz de tomar decisiones, donde existe predominio de representantes estatales¹⁷. Sin embargo, los estatutos establecerían supermayorías para ciertas decisiones importantes, como el nombramiento de la alta gerencia, la contratación de auditorías externas, la aprobación de planes estratégicos, etc. En suma, lo que se busca es un escenario donde se construyen pesos y contrapesos que dan estabilidad a la empresa.

Comité de Auditoría

El Código de Comercio considera la creación de comités al interior del Directorio. Uno de esos comités es el de Auditoría, y en el propósito de desarrollar una norma para empresas mixtas se podría considerar que el mismo debería ser presidido, necesariamente, por un director que represente capitales privados. El área de auditoría en la estructura funcional de la empresa debe responder a éste comité, pero además coordinar con la gerencia, proporcionando información y recomendaciones. El comité debe involucrarse en iniciativas tendientes a desarrollar sistemas de control interno eficaces con el propósito de prevenir situaciones irregulares que afecten el desempeño e imagen de la empresa. Este mismo comité debe desarrollar los mecanismos más idóneos para articularse con el entorno de la empresa y cumplir con el mandato

17 Esto no aplicaría a las empresas donde el Estado ha hecho inversiones bajo el concepto de capital de riesgo, donde más bien se busca que el "campeón" tenga el control operativo del emprendimiento.

del “Control Social” bajo un conjunto de reglas que fijen la responsabilidad de rendir cuentas de manera ordenada a las instancias pertinentes, sin que ello permita espacios de presión adversa sobre la administración.

Gerencia

Las funciones gerenciales deben estar totalmente separadas de las funciones directivas. Los equilibrios de objetivos, intereses y visiones estarán resueltos en el Directorio de modo que la gerencia solo debe avocarse a la gestión con un mandato claro. El Directorio designará a i) la gerencia y ii) la cabeza de la función de auditoría. El resto de personal será incorporado mediante políticas internas propuestas por la Gerencia y aprobadas por el Directorio. Quien ejerza la función de propiedad desde el Estado no debería involucrarse en la gestión empresarial sino a través de sus Directores y conforme a los estatutos correspondientes. La estructura debe ser tal que la Gerencia responda exclusivamente a su Directorio y no sea posible que el poder político interfiera en la contratación de personal, compras de insumos u otras áreas críticas de la administración. Es muy recomendable que la estabilidad de la gerencia esté asegurada y por ello haría falta una supermayoría (2/3 por ejemplo), para la toma de decisiones en esta materia.

Accionistas privados minoritarios

¿Por qué el capital privado tendría interés en participar en una empresa de control estatal? La idea predominante a la hora de reflexionar sobre la pregunta trae a la

mente a un emprendedor privado con experiencia en el sector, que tiene el objetivo de gestionar un proyecto empresarial y que está dispuesto a soportar muchas adversidades, menos la que implique tener como socio al Estado. Tal caso ciertamente es muy difícil de concebir como posible y no está dentro las expectativas que aquí se plantean. El esquema de empresa mixta que se pretende caracterizar es aquél en el que la empresa estatal con gobernanza y gestión mejorada (por ejemplo con las iniciativas planteadas previamente) abre su estructura accionaria a la participación de privados que cumplen el rol de inversionistas motivados por la rentabilidad¹⁸. Entre ellos están las entidades financieras y otros vehículos financieros como los fondos privados, compañías de seguros, fondos de pensiones, etc. La decisión de invertir será libre y en función de los intereses de los mandantes en cada caso.

Al presente los privados son los que compran títulos de deuda emitidos por el Banco Central y también títulos emitidos por el Tesoro General del Estado. Con los debidos ajustes por riesgo, éste tipo de inversionistas son los que se esperaría motivar, sin perjuicio que en el tiempo el interés pueda fluir más allá. Con todo, la variable de incentivo es la rentabilidad corregida por riesgo, lo que exige tener en el portafolio inversiones estables, de largo plazo, conformando una base que responda a los “fundamentos” de las empresas antes que a variaciones cortas de valor generadas tran-

18 La normativa boliviana reconoce las acciones preferidas que en cierta medida funcionan como un instrumento de renta fija, lo que suma a las opciones de oferta para los inversionistas. En este caso, tales inversionistas no tienen participación efectiva en los órganos directivos de la empresa.

sitoriamente en el mercado¹⁹. Para que lo propuesto sea viable y conveniente para la economía en su conjunto, los inversionistas requerirían mercados líquidos y transparentes para poder entrar y salir con relativa facilidad. Lo señalado implica que estos valores sean transables y sean inscritos en bolsa tal como sucede actualmente con una parte de los títulos públicos, con la importante diferencia que los emisores (empresas mixtas) deben inscribirse y transparentar sus operaciones y estados financieros. Las normas les exigirán someterse a un monitoreo permanente, a presentar información auditada y reportar eventos que podrían afectar su valor.

Pargendler, Musacchio y Lazzarini (2013)²⁰ presentan un análisis desde el punto de vista económico/jurídico y emplean los casos de PETROBRAS en Brasil, STATOIL en Noruega y PEMEX en México para mostrar las ventajas de listar a las empresas estatales en bolsa. Los autores muestran que este es uno de los factores clave que motiva a los privados a invertir y concurrentemente eso contribuye a reducir los factores de riesgo que tradicionalmente han llevado a la empresa estatal al desastre. Es decir, también puede satisfacer los objetivos de los responsables de esta política pública en el Estado que tienen la meta de construir empresas estatales duraderas. Además de la rentabilidad, los inversionistas minoritarios buscan transparencia, simetría de información, valoración regular de la inversión, adecuada protección de sus derechos y en cierta medida

19 Estos inversionistas no son motivados por fluctuaciones especulativas.

20 <http://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Pargendler-et-al-final.pdf>

garantías implícitas que dependiendo del contexto pueden ser una realidad. Una empresa estatal importante puede ser demasiado grande para caer, de modo que aun cuando existieran barreras normativas, el Estado saldría a su rescate en caso de debacle²¹. Algunas empresas como PETROBRAS y la Siderúrgica Nacional CSN de Brasil fueron creadas con la visión mixta en los años 50 y en los hechos tardaron mucho tiempo en incorporar capital privado y otras empresas resultaron mixtas a causa de políticas de nacionalización. Más recientemente, las mixtas están multiplicándose con la transferencia de paquetes accionarios originalmente estatales, sin que el Estado pierda el control reteniendo el 51 por ciento - tal como sucede con las empresas Chinas y de la India. En estos países de tradición fuertemente concentrada en la empresa estatal pura, el Estado está desinvirtiendo para dar paso a las empresas mixtas.

¿Cómo es la norma de protección a accionistas minoritarios en Bolivia? En un escenario de empresa mixta cobra un sentido crucial la normativa mercantil puesto que ésta deberá ser la base su funcionamiento. El Código de Comercio boliviano es de los años 70 y una revisión / mejora del mismo ayudaría no solamente en el propósito de empresas mixtas sino también en las puramente privadas. La normativa actual determina que las sociedades de economía mixta son personas de derecho privado y están sujetas a las normas que rigen la constitución y el desenvolvimiento de las sociedades anónimas. Sin embargo, importantes aspectos como la

21 Ciertamente existen casos en los que sucede lo mismo con empresas privadas financieras, pero también manufactureras como sucedió con las automotrices en los EE.UU. en 2009.

conformación del Directorio y la facilidad en la remoción de sus miembros (particularmente estatales) deben ser revisadas precautelando el interés común y la estabilidad institucional. Con el diseño actual, lo más probable sería que los directores duren el mismo tiempo que un Ministro en funciones, debido a que éste puede designar y destituir a directores sin ninguna restricción.

El Código de Comercio tiene muy poco contenido para las minorías societarias, las que pueden (en el mejor de los casos), nombrar un tercio de los miembros de los directorios²² o menos que eso - en proporcionalidad a su participación - y un síndico. Además pueden convocar a Junta de Accionistas cuando vean afectados sus intereses para tratar sus preocupaciones, sin que ello tenga algún carácter vinculante. En consecuencia, la protección a minorías resulta insuficiente y eso también explica porque hay pocos inversionistas en las estructuras societarias prevalecientes en las empresas privadas bolivianas (concentradas y familiares). Nadie quiere estar en el infortunio de ser socio minoritario. Un componente clave y ausente se refiere a las opciones de salida que debe ser incorporado al Código de Comercio. En circunstancias definidas donde se atropellan sus derechos, el minoritario debe tener la opción de dejar la sociedad sin que ello afecte sustancialmente su aporte de capital²³.

22 Cuando las minorías representen al menos el 20 por ciento del capital social.

23 Por ejemplo, mediante las llamadas "opciones" o "puts" por la cuales el minoritario obliga a los mayoritarios a comprar su parte a un precio pre negociado a tiempo de la entrada en la sociedad.

Problemas de Agente y Principal

La teoría económica describe una situación ineficiente, cuando un Principal, que en el caso empresarial sería un accionista, depende de la gestión de un Agente que sería el un Director o el Gerente. El Principal no tiene control sobre el Agente y tampoco toda la información que éste maneja. La situación llega a ser un problema cuando el Agente no es lo suficientemente diligente para administrar los intereses del Principal y más aún cuando tiene un conflicto de interés. La separación entre la propiedad y el control (gestión) se produce con la fragmentación: muchos accionistas participan en empresas privadas o muchos ciudadanos en calidad de contribuyentes son propietarios en empresas públicas a través del Estado. Entonces se deben incorporar agentes administradores y así emerge la relación Agente – Principal. El problema surge cuando los intereses de los administradores no son los mismos que de los principales. Existe información que no es observable para el Principal como podría ser el “compromiso” con la empresa o el grado “esfuerzo”, gastos dispendiosos o riesgos inapropiados que toma el administrador. En casos donde la empresa es estatal, limitada información se hace visible no solo a los ciudadanos sino también a las propias autoridades gubernamentales.

En el caso de empresas públicas, se argumenta que es más frecuente el problema del Agente, puesto que en definitiva el capital que administran es de todos (pueblo en general) y de nadie al mismo tiempo. Existe una distancia muy grande entre los principales (contribuyentes) y los agentes que son las autoridades políticas,

los directores y gerentes. Por supuesto que tales autoridades son Agentes a menos que ellas hubieran realizado aportes de su patrimonio personal para la formación de estas empresas.

Kamal (2010) analiza el caso de Indonesia, donde existen empresas públicas listadas y con participación privada y otras puramente estatales. Ese país tiene en vigencia un Código Nacional de Gobernanza Corporativa donde se incluyó un capítulo específico para las empresas públicas además de lo dispuesto para las privadas. El autor concluye que los problemas de gobernanza y particularmente del Agente-Principal tienden a reducirse en las mixtas listadas, mientras permanece en las puramente estatales. También muestra que el contenido del citado Código no ha logrado (en el caso de las empresas públicas puras y mixtas) reducir dos problemas cruciales que son i) el conflicto por objetivos contrapuestos y ii) la injerencia política en la gestión. Entonces, uno de los objetivos centrales de la gobernanza es reducir el problema Principal-Agente. En corporaciones privadas no se puede simplemente expropiar participaciones para concentrarlas en unos pocos Principales (para eliminar el problema) y las desventajas de ello posiblemente superarían cualquier mejora prevista. En las empresas estatales dicho camino equivaldría a una privatización pura, que acabaría con la misión empresarial en el desarrollo, el impacto social y los otros fines citados en otras secciones de este trabajo. Entonces, ¿cómo avanzar?

Institucionalmente se requiere construir un Código de Gobernanza²⁴ para la realidad de Bolivia. El criterio

24 Bien podría ser una parte del propio Código de Comercio o una norma independiente.

básico es reducir los costos de transacción relacionados al problema. Ningún Principal (pequeño) como puede ser un accionista minoritario o un ciudadano contribuyente, para el caso de una empresa estatal, podría individualmente realizar esfuerzos sistemáticos (incurrir en gastos) para monitorear al Agente. Aun teniendo los recursos, dicha inversión generaría un retorno colectivo (para todos los Principales) que seguramente nadie estaría dispuesto a financiar en solitario. Entonces, se requiere de un esquema institucional por el cual se haga la información pública y un conjunto de actores que asumen riesgos (aportan capital), se vean en la necesidad de hacer el seguimiento necesario. Autores como La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishny (1998) describen lo anterior como un mecanismo de protección del entorno interesado (*stakeholders*) y de los accionistas (*shareholders*).

Existen dos modelos generales de gobierno corporativo; el modelo Anglo Americano que parte de la premisa de la maximización de utilidades como fin único de todos los accionistas y que el mercado de capitales es la herramienta suficiente para la valoración y monitoreo. El modelo alternativo (prevaleciente en Europa y Japón)²⁵ abre el espacio para que no solo los accionistas participen en los directorios, sino también algunas partes interesadas, por supuesto en menor proporción que los Principales. El modelo responde a la crítica al modelo Anglo donde solo participan privados, logran control e incurrir en abusos, como la fijación de remuneraciones exorbitantes para ellos y la administración jerárquica, en detrimento

²⁵ Por ejemplo los llamados "Gobiernos Co-determinados" creados con la norma de 1952 y 1976 en Alemania.

del valor de la empresa y los intereses de las minorías y la sociedad en general (el ejemplo son las entidades financieras estadounidenses que tuvieron que ser rescatadas por el gobierno en 2009).

En el esquema de empresa mixta con primacía estatal que se plantea en este trabajo no encaja el modelo Anglo que emerge exclusivamente entre privados. En el otro extremo, la presencia estatal pura (por sí sola) no asegura el control a los abusos descritos y habrá quienes más bien consideran que los fomenta. El modelo final Boliviano debe ser “a medida” y la visión mixta es un paso en la dirección correcta. El balance público privado de los Principales es un avance y puede fortalecerse con la participación limitada de los trabajadores en el gobierno de la empresa o la participación organizada de su entorno social más cercano. A diferencia del modelo Anglo que apunta a que el Gobierno Corporativo maximice utilidades, lo que puede tener un enfoque de corto plazo, el modelo europeo busca el mayor valor de la empresa en un concepto mayor en el tiempo.

Las iniciativas para reducir el problema del Agente pasan por lograr alinear sus intereses con los que tiene el Principal. Por ejemplo a través de mecanismos que establecen incentivos y penalidades para inducir la conducta esperada en los administradores. En el caso de los gerentes, el fijar salarios variables en función de resultados puede ser un claro incentivo, pero además una parte de sus remuneraciones puede pagarse con acciones de la propia empresa (segundo aguinaldo, participación – primas por utilidades, etc). Así, a los agentes les interesa tanto como a los principales el funcionamiento y valor de la empresa. El hecho que las empresas mixtas

emitan acciones que sean transables en mercados ordenados como la bolsa contribuye a mitigar el problema del agente. Mediante el proceso se logra sumar a inversionistas (unos más sofisticados que otros) que tienen el interés de monitorear con regularidad y valorar el desempeño de las empresas. Lo propio sucede con los acreedores financieros, proveedores de insumos y quienes requieren que la empresa funcione y cumpla sus obligaciones. Entonces, los agentes (directores y gerentes) saben que deben responder a los principales (incluyendo al Estado); que sus buenas o malas decisiones se harán visibles más pronto que tarde y que la gestión puede verse reflejada en la subida o caída sostenida de los precios de las acciones.

Madurez de mercados de capital

Se podría argumentar que el mercado de capital local es inmaduro y vulnerable a mucha especulación que podría dañar a las empresas mixtas. La bolsa transa fundamentalmente renta fija, tiene poca profundidad y dinámica, lo que puede hacer que los precios reporten movimientos espurios antes que fundamentos empresariales. Frente a ello se plantean algunos contra argumentos; primero, siempre es posible que empresas estatales mixtas de envergadura se inscriban en mercados internacionales (Europa o el Asia); las principales petroleras de América Latina están en bolsas internacionales. Segundo, en el mercado local estas empresas podrían emitir deuda inicialmente de modo que ya abren brecha y luego emitirán acciones. Tercero, los inversionistas institucionales locales requieren cons-

truir una plataforma de portafolio y rentabilidad básica; no pueden rotar significativamente el portafolio sin incurrir en costos y pérdidas. El negocio de la especulación es altamente riesgoso y sus políticas de inversión limitan tal comportamiento. Por último, existen mecanismos técnicos que exigen volumen de transacciones para marcar precios y ello puede limitar la especulación, pero además siendo el mercado relativamente pequeño la autoridad de regulación sectorial puede detectar problemas con cierta facilidad.

Monitoreo estatal

Se plantea una entidad estatal especializada en monitoreo y seguimiento a empresas estatales, donde no solo importen los datos financieros sino los sociales, operativos, de cobertura y otros aspectos que se explicitan en sus decretos de creación, su misión y sus planes estratégicos. La ley de empresas públicas plantea una oficina con directa dependencia del Ministerio de la Presidencia y lo que se tiene en mente es más bien un organismo con mayor independencia o autonomía. Dicha entidad implantará un sistema de gestión por resultados en las empresas, las que necesariamente deberán alinear sus objetivos estratégicos con los del país, regiones y/o sectores. Se fijarán anualmente (junto a los presupuestos) resultados financieros, sociales, de desarrollo, etc. Estos resultados tendrán indicadores relevantes, medibles y específicos. La entidad completará evaluaciones que las hará públicas, incorporando los datos respectivos. El contexto de monitoreo será el Plan Nacional de Desarrollo y la

contribución de cada una los resultados que se han definido sectorialmente. El enfoque es económico-social por lo que se considera que dicha entidad debería estar adscrita al área de planificación en el Organismo Ejecutivo. Este monitoreo estatal será complementario con el que se genere a partir de la inscripción y emisión de valores en el mercado local o internacional.

REFERENCIAS

Arce, Luís.: “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo” en *Economía Plural*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia, 2011.

Atkinson, Ab. y Stiglitz, Joseph: *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York, 1980.

Buehler, Stefan y Wey, Simon: “When Do State-Owned Firms Crowd Out Private Investment?” <http://stefan-buehler.net/pdfs/buehler-vey.pdf>, 2013

Chang, Joon: *State-owned Enterprise Reform, National Development Strategies*, Policy Notes, UNITED NATIONS–UNDESA, 2007.

Herreros, Sebastián y Durán, José: *Reprimarización y desindustrialización en América Latina: dos caras de la misma moneda*, CEPAL, 2011.

Kamal, Miko: “Corporate Governance and State-owned Enterprises: A Study of Indonesia’s Code of Corporate Governance”, en *Journal of International Commercial Law and Technology*, 2010.

La Porta, Rafael: “Agency Problem and Dividend Policies around the World”, en *Journal of Finance*, 1999.

La Porta, Rafael y Lopez-de-Silanes, Florencio. y Shleifer, Andrei: “Law and Finance “, en *Journal of Political Economy*, 1998.

La Porta, Rafael: “Corporate Ownership around the World”, en *Journal of Finance*, 1999.

Medinaceli, Mauricio: “Los desafíos de la política de hidrocarburos en un escenario globalizado”, manuscrito, Fundación Pazos Kanki, 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia: *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*, MEFP, 2012.

Mishra, Ram: *Role of state-owned enterprises in India's economic development*, OECD, 2014.

Pargendler Mariana, Musacchio Aldo y Lazzarini Sergio: “In Strange Company: The Puzzle of Private Investment in State-Controlled Firms”, en *Cornell International Law Journal* No 46, 2013.

Tchaidze, Robert: *Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises*, IMF Working Paper, IMF, 2007.

LAS EMPRESAS ESTATALES*

Roberto Laserna

Nos ocupamos en este comentario de las empresas estatales, que constituyen uno de los puntales de la estrategia de desarrollo impulsada por el gobierno del MAS desde el 2006.

Contamos para ello con un documento muy valioso, preparado por Ruben Ferrufino con su ya conocida pulcritud. Es un trabajo que tiene, la intención fundamental de plantear propuestas orientadas a mejorar el desempeño de las empresas estatales. Mi conclusión es que ojalá su trabajo fuera leído y, sobre todo, aplicado por las autoridades encargadas de administrar esta importante política pública. El problema es que mi “ojalá” parece muy poco realista. El texto sostiene una afirmación fuerte, asegurando que en principio, desde el punto de vista de la teoría económica, no hay nada que determine que las condiciones de propiedad de una empresa influyan en su desempeño económico. Sin embargo, de inmediato plantea que desde el punto

* Comentario presentado en el coloquio sobre Empresas Públicas, realizado el 14 de agosto de 2014.

de vista administrativo surge lo que denomina “el problema del agente”, lo que le lleva a concentrar el esfuerzo propositivo del documento a ese campo. Es indudable que una buena administración produce mejores resultados que una mala, independientemente de quién sea el propietario, y consecuente con ese criterio el autor propone establecer normas para imponer criterios y modelos de gestión que permitan lograr una mejor administración.

Propone, por ejemplo, separar el ámbito de la política, que debería limitarse a fijar con claridad los roles y objetivos de cada empresa, y evaluar sus resultados, del ámbito de la gestión. Para ello sugiere directorios independientes y remunerados, presencia de capitales privados en las empresas, con la correspondiente defensa de los derechos de las minorías accionarias, organizarlas a las empresas estatales como sociedades anónimas y por tanto sujetas a las regulaciones generales para ese tipo de sociedades, y exponerlas a los mercados financieros no sólo en el ámbito nacional sino sobre todo a nivel internacional, de manera que se financien fundamentalmente a través de las bolsas de valores. Así, no solo podrían obtener financiamiento sino, sobre todo, desenvolverse con transparencia y rendir cuentas. Estas recomendaciones son descritas con cierto detalle y argumentadas con una adecuada consistencia teórica pero, lamentablemente, sin tomar en cuenta las dificultades que se tendría para aplicarlas, es decir, omitiendo considerar su viabilidad en el contexto político e institucional boliviano.

¿Por qué fracasan las empresas estatales?

No es que el autor desconozca las múltiples experiencias de fracaso de las empresas estatales. Al contrario, sabe que ellas son abrumadoramente mayoritarias. Tanto que, en realidad, los casos de éxito que se citan son las excepciones, no la regla. Esos casos dicen que el éxito es posible, pero que su probabilidad es muy baja. Lo que hace verdaderamente falta es identificar las causas de ese fracaso. No se sí por convicción o más bien por la orientación del trabajo, en él se asume que la causa es fundamentalmente administrativa: una mejor gestión bastaría para resolver los problemas. La mayoría de los políticos que trata estos temas cree que los problemas de gestión son más bien personales, atribuibles a los que tuvieron a su cargo la administración de la cosa pública antes que ellos y por eso, siempre están seguros de que allá donde el otro fracasó, ellos triunfarán. El autor tiene la inteligencia de no caer en esa simplificación, pero el énfasis que pone en las estructuras institucionales y en las normas es, lo reitero, poco realista, sobre todo omitiendo la consideración de los problemas generales de desarrollo institucional del entorno boliviano.

Como lo hemos tratado de argumentar en otra parte (La Trampa del Rentismo), la debilidad institucional se acentúa por los conflictos y disputas que provoca la abundancia de recursos en el Estado, si dicha abundancia no está relacionada a través de los impuestos a una estructura productiva más fuerte y diversificada, sino a la disponibilidad de rentas de recursos naturales. Eso es exactamente lo que ha venido sucediendo en Bolivia

desde el año 2000. El rentismo se ha contagiado del Estado a la sociedad. Las expectativas de captura de una parte de esas rentas han alentado e intensificado los conflictos y las presiones haciendo que sea de interés común la debilidad de las instituciones y el incumplimiento de las normas. Y, por si eso fuera poco, la voluntad política de cambio institucional –prevaliente desde el 2003- ha puesto en duda todo lo que funcionaba sin haber logrado empresas estatales reemplazarlo con las nuevas normas e instituciones.

Sostengo que esto no ha ocurrido en coincidencia con el aumento de recursos fiscales. Ha ocurrido debido a dicho aumento. Y tampoco es coincidencia que haya surgido en esta misma época la política de multiplicación de empresas estatales. Si ésta ha surgido es precisamente debido a la enorme disponibilidad de recursos en las arcas públicas!

No es casualidad que en Bolivia y en otros lugares las empresas estatales son parte de las estrategias nacionales cuando sobra dinero, no cuando falta. Si San Buenaventura es tan rentable como se dice, por qué no la hicieron antes y por qué no la hacen ahora los privados? Si fabricar papel en el Chapare es tan buen negocio, ¿por qué no lo financia la banca? Si producir úrea en Bulo Bulo es tan rentable, ¿por qué Samsung actúa sólo como constructora a contrato y se limita a construir e instalar la fábrica? Si la siderurgia en el Mutún es tan rentable, ¿por qué se le tuvo que ofrecer concesiones a la empresa menos competitiva, y aún así falló? Hay una sola respuesta a todas estas preguntas: al Estado le sobra dinero y no sabe qué hacer con él. Los funcionarios andan buscando qué hacer con los recursos, dónde

ponerlos, en qué “ejecutar” su presupuesto (hasta el verbo es apropiado).

La prudencia indica que no hay que ser muy tajantes en las afirmaciones, así que no podemos decir que las empresas estatales son menos eficientes que las privadas precisamente porque son estatales. Digamos entonces que la probabilidad de que lo sean es bastante alta y tratemos de precisar las causas.

La naturaleza estatal de la empresa implica:

i) Que la decisión de invertir ha sido política. Es decir, la identificación del producto o servicio a producir y la asignación de recursos públicos para hacerlo no responde a necesidades del mercado sino a estrategias políticas. Explotar un recurso, dinamizar una zona, satisfacer una presión, resolver una necesidad que los políticos consideran prioritaria son los motivos habituales que orientan la decisión de qué debe hacer la empresa y dónde. Por lo tanto, hay más voluntad (o voluntarismo) que una evaluación de costo beneficio, que es lo que predomina en el campo privado. Por ejemplo es frecuente que la planificación estatal parta de identificar los potenciales productivos de una zona, enfatizando lo que puede producir antes que lo que se puede vender. Como si se tuviera una fe ciega en la ley de Say, que por supuesto funciona pero sólo en algunas circunstancias. También ocurre que se identifica una “necesidad” a partir de parámetros extraeconómicos, y llegado el momento se descubre que la gente tiene otras prioridades y no está dispuesta a gastar en el bien o servicio que las empresas estatales le ofrecen salvo que sea a precio subsidiado. Y así, tenemos muchísimos ejemplos que mues-

tran que aún cuando la empresas estatales fuera administrada bajo un modelo maravilloso como el que propone RF, si la decisión inicial fue errada, su desenvolvimiento estará afectado por siempre. Karachipampa es un clásico ejemplo y ya nos advierten que la planta de úrea puede ser el siguiente. La fundidora ha logrado recién operar después de 35 años, pero su tecnología es obsoleta y los proveedores de minerales la abastecerán solamente bajo presión política, compartiendo las pérdidas que el Estado decidió asumir para cumplir el objetivo político de hacerla funcionar. En cuanto a la planta de úrea, como nos lo han advertido los especialistas, la han localizado lejos de la materia prima y lejos de los mercados, aumentando los costos de transporte, para cumplir una finalidad política, hacer industria en el Chapare. Algo similar puede suceder si se instala una planta de baterías de litio en Uyuni. El litio es un componente clave pero representa, físicamente, una parte reducida. Subir el resto de los materiales en bruto hasta Uyuni para bajarlos luego a los mercados convertidos en baterías aumenta costos y puede sacar de competencia a la empresa. Pero el valor simbólico de instalarla allí es tan alto para quienes toman la decisión que no importa cómo se gestione la empresa, nació fallada. La probabilidad de que la decisión de invertir, predominantemente política, tenga también justificaciones económicas es tan baja que resulta más bien obra de la casualidad.

ii) Que la asignación de recursos no pasa por tamices competitivos. Las empresas estatales no buscan financiamiento sobre la base de su proyecto. Cuando no lo tienen garantizado (por decreto y transferencia del

BCB), lo tienen facilitado por la garantía estatal. Si un banco de fomento o de inversiones facilita crédito a una empresa pública no es porque haya verificado su posible eficiencia sino porque sabe que su fuente de repago está en los recursos públicos que maneja su garante, el estado. La competencia por los recursos es, en todo caso, política y entran en juego las presiones de los interesados. Si una localidad quiere acceder a recursos ahora puede exigir un puente, una plaza, una escuela... o una empresa. Algo de ese gasto se desparramará hacia ellos. En una conversación informal con un alto funcionario del Banco Central le señalé que éste transgredía su ley orgánica al otorgar créditos concesionales a las empresas estatales con el simple respaldo de decretos, y que el riesgo de pérdida era muy alto. Me replicó que la Constitución autorizaba a operar de esa manera y que, además, estaba garantizado el hecho de que no habría ninguna pérdida. Ante mi sorpresa aclaró que se refería a pérdidas para el Banco, puesto que la garantía de repago la daba el Tesoro General. El acceso a esta generosa fuente de financiamiento está restringida por la capacidad de presión o de persuasión que se tenga con quienes toman la decisión final de asignación de recursos, y eso es posiblemente más fácil para una empresas estatales que los engorrosos procedimientos de evaluación técnica, financiera, de riesgo y de garantías que exigen los bancos y otras instituciones financieras.

iii) Que en los hechos en las empresas estatales no hay relación principal-agente. Este es un tema al que Rubén Ferrufino le dedica buen tiempo en su trabajo porque sabe que es fundamental para la buena administración.

En nuestro criterio, en las empresas estatales todo se resuelve entre agente-agente y en ausencia del principal. Para los que no estamos muy familiarizados con esta nomenclatura este tema hace referencia a la relación entre los accionistas y la gerencia, los propietarios y los gestores. En una empresa privada los propietarios están siempre cerca. Son ellos mismos los gestores cuando la empresa es pequeña, o conforman el directorio cuando es más grande, o por último exigen cuentas en las asambleas de accionistas, cuando se trata de una corporación mayor. En las empresas estatales los propietarios no solamente están diluidos (son todos) sino que están lejos, y a su nombre actúan muchos que dicen representarlos: los diputados y senadores, los dirigentes de organizaciones sociales, sindicales o cívicas, los funcionarios designados por las autoridades. Es decir, cualquiera establece una relación de dueño con la empresa estatal menos los dueños verdaderos, porque es simplemente imposible que lo hagan: son demasiados. De manera que en la gestión de la empresa lo que se tiene es una relación agente-agente, sin principal. Es decir, gestores de distintos tipos, que no solamente pueden invocar el mandato de los dueños sino que, en caso necesario, pueden desplazar responsabilidades hacia los otros. Con el riesgo adicional, que además es altamente probable, de que los que tengan más fuerza acaben expropiando la representación y apropiándose de la empresa. Acaso los mineros en las empresas nacionalizadas no actuaban a nombre del pueblo boliviano cuando exigían mejores pulperías y mejores escuelas? En las empresas estatales la cadena de intereses y rendición de cuentas está rota. El dinero es de todos pero los que

deciden qué hacer con él son políticos que están de paso. Los que llevan a cabo esas decisiones, los administradores, son técnicos y burócratas que no saben a quién rendirán cuentas ni con qué criterios se los evaluará, o que saben simplemente que no rendirán cuentas.

Por supuesto, el problema de principal y agente puede ser menos grave en algunos casos pero eso nos recuerda que, en el fondo, depende de la calidad de la política o, si se quiere, de la calidad de la representación democrática! Si el principal, que es el pueblo o el conjunto de los ciudadanos, no está bien representado, no puede esperarse que el problema sea fácil de resolver. Y en los últimos años la calidad de la política se ha deteriorado tanto en Bolivia como la calidad de las instituciones (ya lo anticipó Oporto pero lo destacan recientemente Komadina y Zegada). Por lo tanto, el problema mayor de la propuesta que se nos hace es el de su inviabilidad política. Asume que nuevas normas podrían resolver los problemas, pero por qué habríamos de suponer las nuevas normas se cumplirán? Este gobierno ganó dos elecciones sucesivas por mayoría absoluta y logró su mayor victoria cuando hizo aprobar la nueva Constitución por el 61% de los votos válidos. Sin embargo, la dosis de realismo viene cuando nos preguntamos ¿cuánto de esa Constitución se cumple? Y si eso pasa con la norma fundamental, ya podemos deducir lo que pasa con el resto.

La experiencia reciente

El documento presenta la experiencia reciente y proporciona una evaluación preliminar de la misma. El mapeo

toma como referencia a las 23 de las que se pudieron obtener algunos datos. Algunos porque el autor no pudo encontrar la misma información para todas las empresas y tampoco para varios años, poniendo en evidencia un problema serio de opacidad o falta de transparencia. Este es el primer dato fuerte de su evaluación. Ese conjunto de empresas es diferenciada de dos maneras: por su lugar en el modelo económico y por su ubicación sectorial.

El modelo de economía plural que se perfila en la Constitución considera claramente la posibilidad de un trasvase de excedentes, pero plantea que se realice desde el sector más moderno y vinculado al mercado hacia los sectores indígenas comunitarios, cuya conservación no sería viable de otro modo. Pero lo que se recoge en este documento es una versión diferente, la de un conjunto de empresas generadoras de excedentes (luego discutiremos esta caracterización) y la de otro conjunto que no los genera y que tendría la función de distribuir ingresos y absorber empleo. En esta versión, la transferencia de recursos no tiene el propósito de equidad diseñado en la Constitución, sino el de la redistribución simple, utilizando los recursos naturales no renovables como la fuente de financiamiento de subsidios a funcionarios, técnicos, empleados y obreros de empresas industriales vinculadas al mercado y que son parte de la misma economía moderna pero que son ineficientes. Eso representa una tergiversación del modelo económico o una aplicación sesgada del mismo. Pero además hay una confusión en esa caracterización que RF recoge de los documentos oficiales: se toma como generadoras de excedentes a las empresas captu-

radoras de renta (esta confusión es también frecuente en los estudios sobre carga impositiva en Bolivia, ya que la renta captada por el estado se registra como impuesto, inflando los ingresos y las ilusiones). Recordemos que la renta proviene de la valorización de mercado de una riqueza preexistente, en tanto que el excedente, en su formulación básica, se refiere a valor creado en el proceso productivo. Esta diferencia me parece importante.

Frente a esas empresas, “las otras” son consideradas generadoras de ingresos y de empleo. En realidad, más que generadoras son proveedoras de ingresos y empleos. Si no importa que esas empresas funcionen a pérdida, entonces resulta que son solamente mecanismos de distribución de las rentas (llamadas excedentes) que monetizan las anteriores. Corresponde entonces preguntarse si ese es el mejor mecanismo de redistribución.

La otra clasificación de las empresas las diferencia entre las extractivas (lo que hace más claro el hecho de que el excedente es en realidad renta de recurso natural), las manufactureras y las de servicio. Y resulta que las que tienen pérdidas se concentran entre las manufactureras. ¿Cómo explicarlo? Tal vez por la dificultad tecnológica, de gestión y de mercadeo que tienen esas empresas, y que es posiblemente mayor a la de la extracción o provisión de servicios. Si así fuera, ellas estarían poniendo en evidencia la ineficiencia inherente a la gestión estatal. Lo que a su vez permitiría deducir que las ganancias de las otras podrían ser mayores bajo otras formas de propiedad y otros modelos de administración.

Adicionalmente, observando con más detenimiento a las empresas referidas, encontramos una diversidad de situaciones que hacen más difícil la clasificación. Crear

empresas no es lo mismo que constituir las: una gran parte de las empresas estatales son adquisiciones de empresas previamente existentes: YPFB, Comibol, Entel (sin datos en este grupo), Vinto, Enatex, EBA... y por lo tanto desde un punto de vista macroeconómico son “seudoinversiones”: su constitución como estatales ha desplazado capitales privados sin ampliar la capacidad productiva.

Pérdidas y ganancias

Los datos de resultados provienen de los estados financieros publicados. No tenemos información de cuáles han sido auditados de forma independiente pero tampoco tenemos razones para dudar de su fidelidad. Varias tienen pérdidas y en otras su rendimiento es tan bajo que posiblemente también registrarían pérdidas si hubieran recurrido a financiamiento no concesional.

Frente a estos datos Ferrufino señala: “Desde la perspectiva de finanzas y manejo de portafolio la cifra de pérdida es siempre una posibilidad y en el caso presente no debería ser causa de extrema preocupación, menos cuando el conjunto de la cartera de inversiones es rentable (incluyendo los tres casos aislados). Desde la perspectiva fiscal y por el valor (comparado con el Presupuesto Público, por ejemplo), tampoco debería ser una fuerte preocupación al menos en el corto plazo”. Esto es muy benévolo. Creo que debería causar preocupación que veamos que las rentas, no excedentes, están cubriendo las pérdidas. Las rentas son de recursos no renovables, por lo que su pérdida

es doble, ya que no se trata de ganancias no realizadas sino de la destrucción de riqueza real.

Por otro lado, el análisis se basa en la consideración del conjunto de empresas como portafolio de inversiones, desdiciendo la propia sugerencia de que no se puede aplicar a las empresas estatales los criterios de evaluación financiera de las empresas privadas simplemente porque el estado no es un inversionista que busca el máximo beneficio.

En la nómina de las empresas hay algunos casos que resaltan. Uno es EBA, la empresa estatal rescatadora de castaña que según tengo entendido desplazó a una cooperativa que era exitosa en Pando. Esa empresa tiene pérdidas. Es posible justificarlas diciendo que es así porque pagan mejor a los recolectores de castaña, pero nuevamente la responsabilidad de desplaza... para pagar mejor a los recolectores lo ideal sería buscar mercados que paguen más, no un padrino que subsidie pérdidas. Otro es el caso de Enatex, que ha desplazado a una exitosa empresa privada que abrió los mercados más exigentes y que en el año ilustrado perdió ya la quinta parte de su patrimonio. Y aquí no se puede hablar solamente de lucro, porque el efecto multiplicador de generación de empleo e iniciativas microempresariales de Ametex era considerable, demostrando que siendo lucrativa podía satisfacer también los objetivos de proporcionar oportunidades de ingreso y de empleo para la gente.

En el esfuerzo de sustentar sus argumentos, el texto se refiere en un par de ocasiones al caso de Aguas del Tunari (AT) como una muestra de que las privadas también fracasan. No necesitaba hacerlo. Todos sabemos que las privadas también fracasan, pero en ellas el costo

del fracaso lo pagan los inversionistas, no el público. Con excepciones, por supuesto. La referencia a AT busca, en realidad, desprestigiar la privatización de un servicio público. Por supuesto, el desafío de proveer desde el sector privado un servicio público de agua y alcantarillado es mayor que cualquier otro por su carácter esencial. El fracaso no fue de gestión ni de la empresa como tal, puesto que estuvo en operaciones muy poco tiempo, sino de las imposiciones políticas que se le hicieron, como desarrollar el proyecto Misicuni como su fuente principal de agua, garantizándole que un aumento de tarifas sería políticamente viable y además respaldado por los gobiernos nacional y locales. No hubo esto y hacer Misicuni requería un alza de tarifas muy grande, por lo que la empresa acabó abandonando el país. Pero el caso del agua en La Paz fue, en comparación, exitoso, porque la empresa tuvo menos imposiciones políticas y pudo cumplir el objetivo de ampliar la cobertura y proveer el servicio al más bajo costo posible, y aún así obtuvo utilidades. Su nacionalización, muy posterior, fue decidida por motivos estrictamente ideológicos. Para el caso de Cochabamba, además, el análisis debería recordar que la empresa pública actual, si no pierde dinero, es muy ineficiente en la ampliación de la cobertura y en la provisión del servicio.

Industrialismo político

La multiplicación de empresas estatales, sobre todo en el sector manufacturero, sugiere que en realidad hemos

vuelto al industrialismo político. Este tiene una larga historia en América Latina. Se basó en considerar la industrialización como el principal mecanismo para impulsar el desarrollo y estimuló enormes esfuerzos de inversión pública y grandes sacrificios de los consumidores en América Latina entre los años 40 y hasta los 70. Pero fue una política que al final se abandonó. Y no sin razón, ya que sus frustraciones fueron mayores que sus logros. Las razones de un fracaso tan amplio y evidente todavía son objeto de estudio.

Para algunos se trató de una política condenada al fracaso por haberse concentrado en la producción sin haber tomado en cuenta que, en los mercados, los que mandan son los consumidores. Otros criticaron más bien los aspectos técnicos: la mala calidad de los estudios previos, la inadecuada selección de las tecnologías, la falta de personal técnico y administrativo en las plantas. Tampoco faltaron los que denunciaron la dificultad intrínseca que tiene la burocracia estatal para reemplazar el rol de los empresarios, y la dificultad que tienen los políticos para lidiar con las demandas particulares de los trabajadores, de los consumidores o incluso de los proveedores de las empresas, puesto que ellos son también votantes.

Es posible que todas las críticas tengan algo de razón y que juntas contribuyan a explicar el fracaso de la industrialización forzada desde el Estado. Lo que nadie niega es que ese fracaso tuvo un alto costo para la gente. Esa política fue impulsada a veces por gobiernos populistas y a veces por elitistas, en algunos casos por dictaduras de izquierda y en otros por dictaduras de derecha, llegando a los mismos resultados. Absorbió recursos y desvió

esfuerzos que pudieron haber sido mejor empleados, y retrasó el desarrollo económico, manteniendo a millones de latinoamericanos en condiciones de pobreza.

La mejor prueba es que mientras Latina América experimentaba con el industrialismo político, fue superada por países que siguieron caminos diferentes y que hoy son potencias económicas de primer orden, como Corea, Taiwán, Indonesia, Malasia. Ellas son potencias industriales, sin duda, pero fueron conquistando mercados que se industrializaron. Es decir, la industria fue un medio y terminó siendo un resultado de su esfuerzo e iniciativa, pero éstos pusieron prioridad en la conquista y ampliación de los mercados y en la seducción de los consumidores. Con el retorno de esa política estamos ignorando esa historia. Por supuesto, no se trata de imitar lo que otros hicieron, pero sí de aprender de sus experiencias. Y de recordar que es más fácil reproducir los fracasos que los éxitos.

Conclusión

No quisiera que estas reflexiones y observaciones sean consideradas como un alegato en contra de la intervención del estado en la economía. Pero sí contra una forma de intervención que es ineficiente y cara para la sociedad. Si una política de Estado es que todos los niños tomen helados es mucho mejor que licite en forma competitiva y abierta la compra y distribución de esos helados, dejando que los fabriquen los que saben, en vez de desplazarlos con su enorme y pesado poder. Al fin de cuentas, algo así le dio a Estados Unidos la

fuerza económica y tecnológica necesaria para derrotar a la Unión Soviética, que apeló al modelo de producción directa y terminó como ya sabemos. Más cercano es el caso de Cuba, cuyo más exitoso emprendimiento son, justamente, los helados Copelia, presentados como los mejores del mundo y que, aparentemente mejoran de sabor gracias a la larga espera que uno debe hacer en la cola para adquirirlos.

Para terminar quisiera destacar nuevamente el mérito del trabajo de Ferrufino de formular un conjunto de recomendaciones propositivas que si fueran aplicadas sin duda mejorarían el desempeño de las empresas públicas. Pero no puedo dejar de resaltar el hecho de que ellas ponen en evidencia una contradicción. Si no hubiera nada que determine un peor desempeño en las públicas que en las privadas, ¿por qué todas las recomendaciones apuntan a replicar en aquéllas lo que tiende a prevalecer de manera natural en las privadas más exitosas y desarrolladas? Lo que se propone es que, para ser exitosas, las empresas estatales simulen ser privadas, o se las obligue a simular. ¿No implica esto un reconocimiento de la mayor eficiencia de un tipo de empresas sobre el otro?

PACTO FISCAL Y AUTONOMÍAS TERRITORIALES*

Carlos Schlink

La nueva Constitución, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos, han generado un nuevo escenario en la profundización del proceso de descentralización y la distribución de los recursos públicos que se viene desarrollando desde 1994, con la Ley de Participación Popular. Sin embargo, estas transformaciones normativas fundamentales han sido en desmedro de las entidades territoriales autónomas (gobiernos departamentales, gobiernos municipales y universidades), ya que las transferencias intergubernamentales se encuentran bajo el control del gobierno central, que mediante nuevas leyes y decretos supremos ha ido recortando los recursos a esas instituciones, siendo las regalías las únicas transferencias que no han sido afectadas, ya que así lo determina la Constitución.

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Pacto Fiscal, realizado el 6 de septiembre de 2014.

Este fenómeno empezó a ocurrir con la reducción del Impuesto Directo a los Hidrocarburos de las gobernaciones el año 2007; las políticas de crédito público y presupuestaria subnacional, se encuentran supeditadas a las determinaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; de igual manera la política tributaria, se encuentra acotada a muy pocos impuestos afectos a ser cobrados y que deben ser aprobados por la autoridad fiscal, que es un ente controlado por el gobierno central. De todo este panorama, queda claro que no existe autonomía fiscal, para poder cumplir con las nuevas leyes establecidas en la actualidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y poder alcanzar una autonomía departamental con resultados eficientes.

La ley de autonomías ha determinado la necesidad de establecer con claridad el tratamiento de los ingresos y de las responsabilidades de gasto. Esto por la asignación de mayor cantidad de competencias a las Gobiernos Subnacionales, que implicarán en el corto plazo el incremento del gasto público subnacional, sin conocer a profundidad y exactitud los costos que implican estas nuevas competencias, las cuales se ven ahondadas con la incertidumbre en la política de transferencias y la reducción para la creación de tributos subnacionales, que en su mayoría se encuentran establecidos de forma “provisional” y “transitoria” en las disposiciones transitorias primera a octava de la referida Ley. En su parte transitoria, la referida ley de autonomías establece la elaboración de una ley de endeudamiento público y también una ley de responsabilidad fiscal, aplicables en el ámbito nacional y en

las entidades territoriales autónomas y universidades públicas, que implican hasta el presente, reducir aún más las opciones de financiamiento ya sea por la vía impositiva o del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Por último, la disposición transitoria décima séptima de la ley de autonomías, determina la elaboración de una propuesta de pacto fiscal por parte del Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y se fija un plazo no mayor a los seis meses, para la presentación de la propuesta técnica del pacto fiscal, después de publicados los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda.

Qué es un pacto fiscal

Un pacto fiscal puede tener un énfasis diferente en el significado dependiendo de la problemática fiscal que está enfrentando tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales, por lo que dentro de las opciones de política fiscal tratados por los distintos países que han enfrentado esta temática se han recurrido a la elaboración de pactos fiscales. Esto, debido a la existencia de desequilibrios tanto horizontales como verticales, se hace urgente la necesidad de realizar modificaciones a los criterios de asignación de los recursos de rentas y excedentes¹, en nuestro caso especialmente los provenientes del sector hidrocarburífero. Así mismo,

1 PACTO FISCAL NACIONAL: Propuesta de la FAM-BOLIVIA, FAM (2008).

por existir desequilibrios presupuestarios producto de la asignación de responsabilidades de gasto tanto del gobierno central como a los gobiernos subnacionales, que hacen que su sostenibilidad fiscal se vea amenazada por lo que ha sido importante plantear procesos de reforma tributaria², que han tenido como objetivo principal subsanar estas amenazas. Y también a fin de generar mecanismos de control del endeudamiento y del gasto corriente para los gobiernos subnacionales³.

En este caso, podemos afirmar que un pacto fiscal es un acuerdo de carácter técnico y político sobre la política fiscal del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, teniendo como objetivos fundamentales, la estabilidad macroeconómica, la autonomía fiscal subnacional⁴, la equidad distributiva, la eficiencia en la ejecución del gasto, y la responsabilidad y disciplina fiscal. Se trata, por tanto, de un acuerdo entre el gobierno central, los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y las autonomías indígenas originarias campesinas y las universidades públicas, sobre la autonomía en la gestión y administración de los recursos asignados a cada uno de estos, garantizando el gobierno central las fuentes de financiamiento necesarias para el ejercicio de las competencias transferidas, para lo que se hace fundamental la definición clara de:

- Las fuentes de financiamiento (transferencias e impuestos),

2 *"Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación"*, Fuentes y Cabrera, CEPAL (2006). *El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina*, Lora, BID, 2008.

3 *El Pacto Fiscal visto a sus 10 años*, Lerda, CEPAL (2008).

4 Entendida como la capacidad de gestión y administración de las finanzas subnacionales, sin intervención en las decisiones por parte del gobierno central.

- Las magnitudes (porcentajes o montos fijos),
- Los costos de las competencias y
- Los mecanismos de transferencia.

Claramente, el aspecto fundamental de un pacto fiscal está en el consenso sobre el significado de la autonomía de gestión y administración, que no es otra cosa que tener la capacidad de ejercer las potestades de política fiscal a nivel sub-nacional que abarca cuatro aspectos principales de la política fiscal: 1) La cantidad de ingresos disponibles y los criterios de su distribución que garanticen el ejercicio adecuado de las responsabilidades de gasto asignadas en la CPE; 2) Las reglas para el endeudamiento nacional y sub-nacional a ser contratado; 3) Las potestades de las entidades territoriales autónomas para la creación y/o modificación de los tributos; y 4) La gestión y administración de la política presupuestaria, lo que incluye claramente el concepto de responsabilidad fiscal. Es decir, que si bien es prioritaria y fundamental la definición de la distribución de los recursos, es también importante el establecimiento de las reglas de administración de las finanzas en los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, es trascendental que los acuerdos a los que se arriben en el pacto fiscal sean sostenibles en el tiempo, la sostenibilidad debe significar que los acuerdos son políticas de Estado, que una vez alcanzados no pueden ser modificados por un gobierno específico de turno. Además, es importante que exista cierta coordinación de los diferentes programas de ejecución sectorial, esto debido al hecho de que un número importante de competencias son concurrentes o compartidas entre las entidades territoriales autónomas y el gobierno cen-

tral, siendo que el ejecutor de las mismas es el gobierno sub-nacional, para evitar la duplicidad de esfuerzos.

Asignación de Competencias

Respecto a la asignación de competencias (responsabilidades de gasto), la clave del éxito radica en la garantía de contar con los recursos necesarios para ejecutarla de manera eficiente y adecuada. Las competencias departamentales existentes hasta la nueva CPE, y regidas por la Ley de Descentralización Administrativa eran un total de 22, siendo las trascendentales las siguientes:

- Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y vecinales, en gestión compartida con los gobiernos municipales.
- Electrificación rural.
- Infraestructura de riego y apoyo a la producción.
- Conservación y preservación del medio ambiente.
- Promoción del turismo.
- Programas de asistencia social.
- Programas de fortalecimiento municipal.
- Investigación y extensión técnico-científica.
- Otros programas y proyectos acordados y compartidos con los gobiernos municipales.

En la CPE y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, han sido definidas 4 tipos de competencias: i) privativas, ii) exclusivas, iii) concurrentes y iv) compartidas.

La complejidad que se ha visto en el ejercicio autónomo es que se está haciendo una práctica habitual

del nivel central del Estado el de transferir o delegar competencias que impliquen un costo financiero elevado a las entidades territoriales autónomas. Una vez realizada la transferencia o delegación, las competencias se convierten en los hechos en competencias concurrentes, es decir que la ejecución de la competencia es realizada por las entidades territoriales autónomas receptoras, incrementando las necesidades de recursos para poder ejercer de manera adecuada la competencia.

COMPETENCIAS COMPARTIDAS, GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS SUBNACIONALES

- | | |
|---|--|
| 1 | Régimen electoral departamental y municipal. |
| 2 | Servicios de Telefonía fija móvil y telecomunicaciones |
| 3 | Electrificación Urbana. |
| 4 | Juegos de lotería y azar. |
| 5 | Relaciones Internacionales en el marco de la política exterior del Estado |
| 6 | Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal |
| 7 | Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos. |

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Lo que es importante recalcar, es el hecho de que estas competencias para poder contar con los recursos para su ejecución dependen de la decisión exclusiva del gobierno central.

COMPETENCIAS CONCURRENTES, GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS SUBNACIONALES

- 1 Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental
- 2 Gestión del sistema de salud y educación.
- 3 Ciencia, tecnología e investigación.
- 4 Conservación de suelos recursos forestales y bosques
- 5 Servicio meteorológico.
- 6 Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
- 7 Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos
- 8 Residuos industriales y tóxicos.
- 9 Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos
- 10 Proyectos de riego.
- 11 Protección de cuencas.
- 12 Administración de Puertos Fluviales.
- 13 Seguridad Ciudadana
- 14 Sistema de control gubernamental.
- 15 Vivienda y vivienda social
- 16 Agricultura, ganadería, caza y pesca.

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Existen 199 competencias, de las cuales 83 corresponden al gobierno central, sin embargo en los otros niveles de gobierno, no pueden considerarse solo las competencias exclusivas como las únicas competencias a ser ejercidas por las entidades territoriales autónomas, ya que las competencias compartidas y concurrentes tienen la característica de que son los niveles subnacionales las que realizan su ejecución, por lo que las competencias asignadas al nivel departamental son 59, y las de los gobiernos municipales son 66 y las de los gobiernos indígena originario campesinos 37. lo que implica, en el caso específico departamental, que las asignaciones de responsabilidades de gasto se han incrementado de 22 a 59 entre las que se

incluyen las 23 competencias adicionales que son compartidas y concurrentes, además de las competencias exclusivas.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Gobierno	Competencias Asignadas por la CPE y LM AD	Total Competencias
Nacional	22 Privativas	83
	38 Exclusivas	
	16 Concurrentes	
	7 Compartidas	
Departamental	36 Exclusivas	59
	16 Concurrentes	
	7 Compartidas	
Regional	Competencias asignadas por el Gobierno Departamental	
Municipal	43 Exclusivas	66
	16 Concurrentes	
	7 Compartidas	
Indígena Originario Campesino	23 Exclusivas	37
	10 Concurrentes	
	4 Compartidas	

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La transferencia total o parcial de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez, transferida a una tercera entidad territorial autónoma, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. La transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos.”

Esto significa que se asigna de manera irrevocable la competencia, es decir que no puede ser “devuelta” la

nueva responsabilidad de gasto, pero además la misma debe establecer claramente la fuente de financiamiento tal como lo establece el Artículo 77 párrafo I: “Toda transferencia o delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas o entre éstas, deberá ser comunicada al Servicio Estatal de Autonomías y conllevará la definición de recursos económicos necesarios para su ejercicio, los que podrán provenir de fuentes ya asignadas con anterioridad.” Con ello se ahonda mucho más el desequilibrio financiero de las entidades territoriales autónomas, ya que potencialmente muchas de las 38 competencias exclusivas que tiene el gobierno central pueden ser transferidas.

El aspecto esencial de la asignación de responsabilidades de gasto, radica en el hecho de que las mismas, independientemente de ser exclusivas, compartidas y concurrentes, son ejecutadas por las entidades territoriales autónomas, lo que implica que deben ejecutarse con los recursos de estos niveles de gobierno, teniendo en cuenta que las competencias se han incrementado en más de tres veces manteniéndose las mismas fuentes de financiamiento que existían hasta antes de la instauración del IDH, transferencia que fundamentalmente está destinada a cubrir gastos de responsabilidad nacional.

Por otro lado, desde la promulgación de la ley de autonomías, se ha venido desvirtuando el significado de las competencias compartidas, ya que el gobierno central ha empezado a aplicar en la “legislación básica” toda la legislación necesaria para ejercer una competencia, es decir que convierten inconstitucionalmente las competencias compartidas en competencias exclusivas

del gobierno central en lo que se refiere a lo legislativo pero cargando todo el peso de la responsabilidad del gasto a las entidades territoriales autónomas.

Algunos ejemplos sobre este fenómeno están demostrados en la promulgación de la Ley de Juegos de Lotería y de Azar No 060, donde se define que las competencias sobre los juegos de lotería y de azar son una potestad exclusiva del gobierno central, además crean los impuestos a ser cobrados por el nivel central y definen la distribución de los mismos, asignando potestades para la modificación de los impuestos a la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego, en resumen la competencia compartida con los gobiernos departamentales ha quedado anulada sin que puedan reglamentar ni ejecutar sobre juegos de azar, únicamente han dejado loterías. También en la promulgación de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos, definiendo los impuestos que pueden ser creados por las entidades territoriales autónomas y limitando la competencia exclusiva de crear impuestos, establecida en la CPE, convirtiendo una competencia compartida del nivel central a exclusiva de este. Y la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No 264, donde se establece la asignación de mayores costos a las entidades territoriales autónomas (10% del IDH departamental y municipal), y se abre la posibilidad de que los mismos sean incrementados sin límite de manera discrecional por el ejecutivo del gobierno central, tal como se evidenció con la emisión del Decreto Supremo No. 1854, que transfiere la totalidad de los costos de prediarios a los gobiernos departamentales,

siendo que esta responsabilidad de gasto era exclusiva del gobierno central.

Política Presupuestaria

La ley de autonomías respecto a la formulación y aprobación presupuestaria es centralizadora, ya que el gobierno central es el que determina la política de formulación presupuestaria, además de establecer mediante una ley específica la distribución y financiamiento de los ingresos, el gasto corriente y la inversión de los gobiernos subnacionales, además de fijar los techos de ingresos de los gobiernos subnacionales. Respecto a la ejecución presupuestaria la ley de autonomías, en contraposición a lo establecido en la Constitución, le da la potestad al gobierno central de realizar el congelamiento de las cuentas de los gobiernos subnacionales, no sólo por incumplimiento de la presentación de la ejecución presupuestaria, sino que además por orden de juez “competente”. Le realiza débitos automáticos de las cuentas de los gobiernos subnacionales, para el financiamiento de competencias, programas y proyectos que hayan sido asignados por el presupuesto y/o por una ley del gobierno central. Y por último mediante la Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria, se asigna al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la potestad de autorizar cualquier modificación presupuestaria tanto intrainstitucional como interinstitucional de los gobiernos subnacionales y de realizar la inscripción de presupuestos adicionales por regalías, créditos y donaciones de los gobiernos subnacionales.

Política Tributaria

La ley de autonomías, en todas sus disposiciones transitorias, ratifica el hecho de que las transferencias a los gobiernos autónomos, sólo se basarán en las recaudaciones en efectivo, siendo este el tema principal para que se den las reducciones en los ingresos subnacionales, producto de la emisión de entre el 20% al 25% del total de la recaudación, de notas de crédito fiscal que no co-participan. Además que ratifica la aprobación tanto por el ejecutivo como legislativo nacional, de la creación de cualquier impuesto, tasa o contribución especial a nivel departamental y municipal. Y se establece la permanencia de las transferencias, mediante una disposición transitoria, lo que puede implicar una modificación tanto de la alícuota del impuesto, como de su porcentaje de coparticipación creando volatilidad en la percepción de este impuesto a nivel de los gobiernos autónomos, y mediante una norma menor a una ley, un decreto supremo.

En la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos, los tributos que son afectos a ser creados por el nivel de los gobiernos autónomos son básicamente: a las sucesiones patrimoniales, esencialmente es la transferencia del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB); a la propiedad de aeronaves y motonaves; La propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales; La propiedad de vehículos automotores terrestres; La transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores; El consumo específico sobre la chicha de maíz; e impuestos ambientales, siempre y

cuando no signifiquen infracciones a la normativa ambiental existente, en este último caso la existencia de una condicionalidad introduce mucha complejidad para la posible formulación de tributos ambientales, ya que no se cuentan con los siguientes elementos fundamentales para su desarrollo: niveles máximos de concentración y dilución de las fuentes contaminantes hídricas como de emisión de gases a la atmósfera, ya que estos nos deberían proporcionar los parámetros máximos para poder realizar cobros impositivos; no se cuenta con un catastro de todas las fuentes que producen emisión de contaminantes tanto hídricas como de la contaminación atmosférica; y por último, no se cuenta con el personal ni los medios técnicos para realizar las mediciones de control.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es la institución que aprobará la creación y/o modificación de impuestos a nivel de los gobiernos autónomos.

La administración tributaria de los gobiernos autónomos está supeditada a lo que pueda establecer la norma tributaria nacional, es decir en principio el Código Tributario, sin embargo, este no establece ninguna determinación de la forma en la que se estructurará la unidad administrativa tributaria departamental, aunque potencialmente podría hacerlo en el futuro.

ASIGNACIÓN ACTUAL DE TRIBUTOS EN BOLIVIA

Ingresos	Niel Nacional	Niel Departamental	Niel Local	Otros
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos Locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a Las Transacciones Financieras	100%			
Regalías Hidrocarbúrferas	33%	67%		
Patentes Hidrocarbúrferas			50%	50% Mm. Desarrollo Sostenible
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	19%	10%	35%	7% Universidades 3.5% Fondo Indígena
(después de distribución de Renta Dignidad)*				25.5% Renta Dignidad
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	65%	35%		
Regalías Forestales/Aprovechamiento		35%	25%	10% FNDF y 30% Super. Forestal
Regalías Forestales/Desmonte		25%	25%	50% FNDF
Regalías Mineras**		85%	15%	
Patentes Mineras			30%	70% Varios

Fuente: Viceministerio de Descentralización.

Las recaudaciones correspondientes al Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes deberían ser transferidas de manera automática a todos los departamentos desde la promulgación de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos. No existe autonomía fiscal, esto dado el hecho que es solamente el ejecutivo a nivel nacional el que define la creación y/o modificación de todos los impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Política de Crédito Público

En la ley de autonomías no existe ninguna restricción para que los gobiernos autónomos tomen sus decisiones de endeudamiento de recursos tanto interno como externo. En el caso del endeudamiento externo, existe la necesidad de la garantía soberana del Estado, por lo que se hace obligatoria la aprobación del endeudamiento por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo cual puede ocurrir en dos situaciones: cuando se presenta el presupuesto de los gobiernos autónomos y cuando se realiza una contratación de una deuda durante el periodo posterior a la aprobación del presupuesto. Cuando el endeudamiento es interno, existe la garantía implícita del gobierno central, en el momento que los mismos autorizan la contratación de este tipo de deuda, aunque se determina que no garantizará el repago del endeudamiento, aspecto muy diferente al hecho de que el gobierno pueda declararse insolvente, situación muy improbable.

Ya en la Ley de Administración Presupuestaria 2042, quedaba prohibida la contratación de deuda no concesional, salvo autorización expresa del Ministerio de Hacienda, a través del Viceministro de Tesoro y Crédito Público. Si bien los límites de endeudamiento se encuentran en porcentajes razonables, el cálculo de los ingresos corrientes debe incluir el 100% de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, esto ayudaría de sobremanera a tener un margen de endeudamiento mayor respaldado por estos recursos.

Propuesta de Distribución y Redistribución de Recursos

Producto de la nueva Constitución y la ley de autonomías, han sido incrementadas las responsabilidades de gasto en los gobiernos subnacionales, que tal como se muestra en el punto anterior, provocando desequilibrios financieros importantes para poder ejecutar de manera adecuada las nuevas competencias y por ende poniendo en riesgo potencial en el mediano plazo, dos aspectos importantes: la salud financiera de los gobiernos subnacionales, en especial el de los gobiernos departamentales y municipales que tienen contacto directo con la población y conocen las necesidades de cada región; y la provisión deficiente de las nuevas competencias asignadas a las entidades territoriales autónomas.

Es por esta razón, que el presente acápite pretende hacer una evaluación de las transferencias existentes y realizar una nueva propuesta técnica económica con fuentes de financiamiento sostenibles de distribución y

redistribución de los recursos, tomando en cuenta el criterio poblacional, como primer criterio, para la distribución y redistribución, además de utilizar como segundo criterio un porcentaje de la pobreza para poder incluir a los departamentos más pequeños y municipios con menores poblaciones, pero que les genere mayor cantidad de recursos a la de la situación actual.

El gobierno departamental de Santa Cruz junto con el comité cívico cruceño, han elaborado una propuesta de pacto fiscal, la cual ha sido presentada al Ministerio de Autonomías, Servicio Estatal de Autonomías y Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual toma en cuenta 2 criterios para la distribución de recursos y crea un fondo de compensación departamental para los departamentos con menores recaudaciones.

La Coparticipación Tributaria

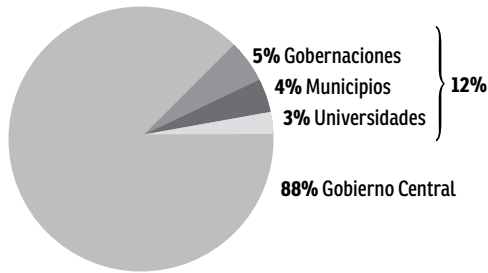
Surge a partir del año 1994, con la promulgación de la Ley No. 1551 Participación Popular y tiene como forma de distribución solamente el criterio poblacional, para todos los municipios del país, que concentran el 20% del total de los recursos, 5% las universidades públicas y el restante 75% el gobierno central. Los impuestos coparticipables son: Impuesto a las Utilidades, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Consumo Específico, Régimen Complementario al IVA, Impuesto a las Transacciones, Impuesto a los Viajes al Exterior, Gravamen Arancelario, y el Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (que se transferirán a los Gobiernos Departamentales cuando aprueben sus leyes departamentales).

La definición de la política fiscal para las entidades territoriales autónomas es fundamental por tres consideraciones específicas:

- i) Sostenibilidad Financiera, es decir que se tenga certidumbre de los recursos de los que se dispone para poder garantizar de manera efectiva la ejecución de las responsabilidades de gasto (competencias), establecidas en la Constitución Política del Estado.
- ii) Alcanzar la Autonomía Fiscal, para generar y administrar los Ingresos a través de política de transferencias y tributaria (transferencias, impuestos, tasas y contribuciones especiales); toma de decisiones del gasto a través de la Política Presupuestaria (asignación de competencias), definir la Política de Endeudamiento y Crédito Público (determinación de montos, plazos, tasas y tipos de endeudamiento), en síntesis establecer las reglas de política fiscal de las entidades territoriales autónomas.
- iii) Una vez que se tiene garantizada la fuente de ingresos y las reglas de política fiscal, se puede realizar la Planificación Financiera de mediano y largo plazo, con el objetivo de realizar previsiones de endeudamiento y creación de fondos de inversión, además de no caer en desequilibrios financieros y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales autónomas.

En el Presupuesto General del Estado de la gestión 2013, los recursos públicos estaban distribuidos 88% para la administración central junto con sus empresas públicas estratégicas y solamente el 12% corresponden a 339 municipios, 14 universidades y 9 gobernaciones.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013

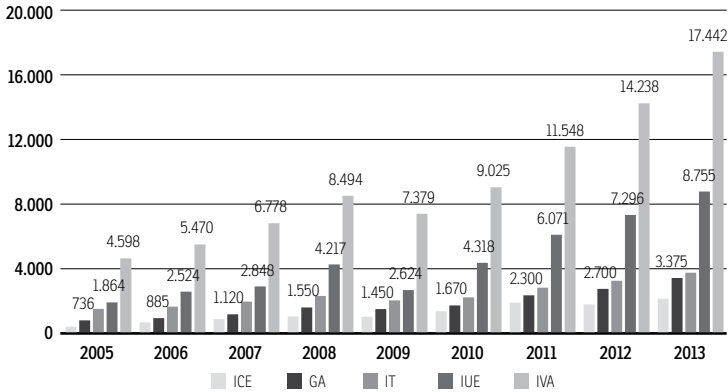


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el gráfico anterior se observa claramente el comportamiento de los principales impuestos coparticipables que tienen cierta estabilidad y en algunos casos un alto crecimiento en el tiempo, además de ser los ingresos menos afectados a la volatilidad de la coyuntura de los mercados internacionales, es decir son sostenibles y esto se puede verificar por el crecimiento de la coparticipación tributaria municipal y universitaria, la normativa legal permite realizar una nueva distribución de estos ingresos, no están afectados por la constitución como es el caso de las regalías y en la actual forma de distribución se beneficia solamente a los municipios con mayor cantidad de habitantes, para que puedan realizar inversiones de impacto que generen crecimiento y desarrollo, provocando desequilibrios horizontales entre los municipios más pequeños y pobres.

BOLIVIA: IMPUESTOS COPARTICIPABLES EN EFECTIVO

(en millones de bolivianos)



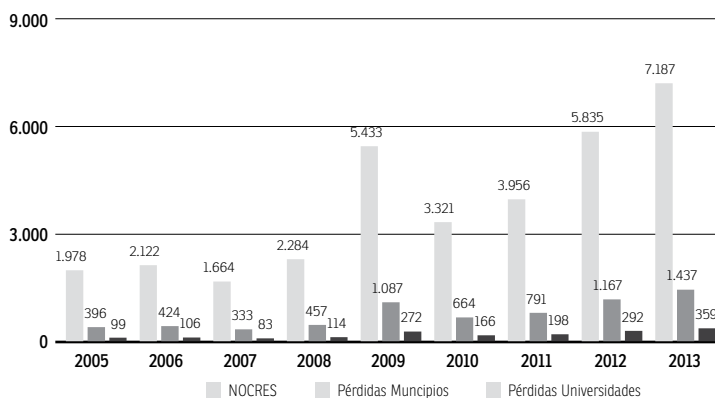
Fuente: Impuestos Nacionales.

Es importante mencionar que los principales impuestos coparticipables son: el Impuesto a las Utilidades de las Empresas, el Impuesto al Valor Agregado (en especial el de las importaciones) y el Impuesto a las Transacciones, que son impuestos que dependen fundamentalmente de la estabilidad del mercado interno, y de su comportamiento macroeconómico. Lo curioso de nuestras políticas fiscales, que en la medida que las recaudaciones han crecido, el Tesoro General del Estado ha hecho crecer las emisiones de Notas de Crédito Fiscal (NOCRES), que son papeles que emite el TGN, con cargo a los impuestos, para financiar su gasto, pero lo peor del caso es que no se distribuye a todas las instituciones públicas que se benefician de la coparticipación tributaria, sólo beneficia para el TGN, ocasionando una pérdida a los gobierno departamentales, municipales y universidades

al momento de realizar las transferencias de coparticipación tributaria y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados, ya que las mismas se las realiza en base a recaudaciones en efectivo y no toma en cuenta las NOCRES.

BOLIVIA: IMPUESTOS NO COPARTICIPABLES EN VALORES

(en millones de bolivianos)



Fuente: Impuestos Nacionales.

En los cuadros anteriores se puede apreciar el comportamiento de las transferencias en los tres niveles de gobierno, que ha sido creciente y permanente desde el año 2005, debido a la buena coyuntura de precios internacionales de hidrocarburos que tiene una fuerte influencia de las transferencias por el 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, variable asociada de manera directa a los precios de exportación de gas natural tanto al Brasil como a la Argentina. Las transferen-

cias a los Gobiernos Departamentales tienen un alto grado de dependencia de la discrecionalidad del Gobierno Central, referente a los montos a ser transferidos⁵, por lo que existe una volatilidad muy grande respecto a las proyecciones de transferencias efectivas, tal como se muestra con la caída de los ingresos por IDH el año 2008, en la búsqueda de fuentes de financiamiento de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) y el IEHD los años 2009 y 2010, en la búsqueda de recursos adicionales para YPFB.

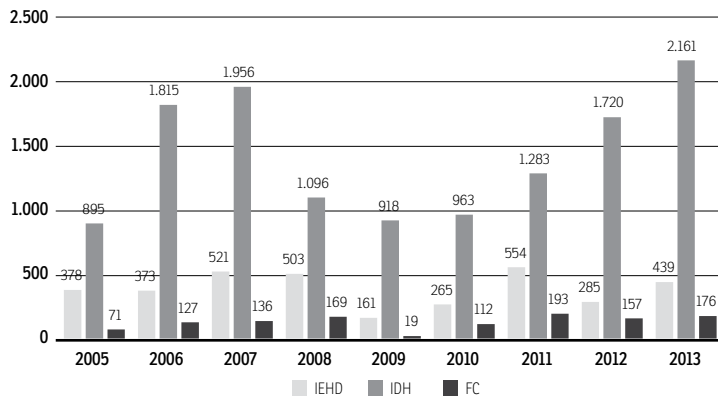
Un factor adicional, para la volatilidad de los mismos, es que obedecen en un 100% a los precios internacionales del petróleo y los minerales, tal como se muestra con la caída de los ingresos los años 2009 y 2010 (IDH, IEHD y Fondo Compensatorio), producto de la crisis financiera internacional, por lo que introduce el factor de incertidumbre debido al comportamiento de los mercados internacionales del petróleo. Más del 85% de los ingresos departamentales son producto de la actividad hidrocarburífera, que como se expresó anteriormente tiene características muy importantes de volatilidad, por lo que la asignación de competencias de gasto sobre estos ingresos es muy inestable, por ejemplo, poner en riesgo el financiamiento de los hospitales de tercer nivel. Es por esta razón, que se deben establecer fuentes más estables de transferencias y la creación de fondos de estabilización.

5 El IDH ha sufrido una confiscación del 72% el año 2008, y el IEHD es reducido con el incremento en la emisión de las notas de crédito fiscal, las cuales no coparticipan, y que han representado hasta el 25% de las recaudaciones por este impuesto.

El diseño de transferencias establecido hace que existan grandes diferencias de ingresos per cápita entre los diferentes departamentos, esto producto no de los criterios de asignación poblacionales sino más bien producto de la búsqueda de “igualación” de ingresos a nivel departamental, el IDH es el que muestra este fenómeno de manera más plausible. Al encontrarse en un periodo de crecimiento alto (entre un promedio del 20% al 25%) de las transferencias que dependen principalmente de los hidrocarburos, tienen una alta probabilidad de que el gobierno central incremente la asignación de las responsabilidades de gasto.

BOLIVIA: TRANSFERENCIA A GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

(en millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía.

Las recursos municipales tienen un mayor grado de independencia de las transferencias, es decir de la dis-

crecionalidad en el manejo de los recursos por parte del Gobierno Central, al tener una fuente importante de recursos generados por recaudaciones propias de los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores, además de las recaudaciones por tasas y patentes, e ingresos de capital por endeudamiento, que en total superan el 28% de sus ingresos, por lo que pueden tener una mejor programación de sus presupuestos de gastos, dadas unas previsiones de ingresos más estables.

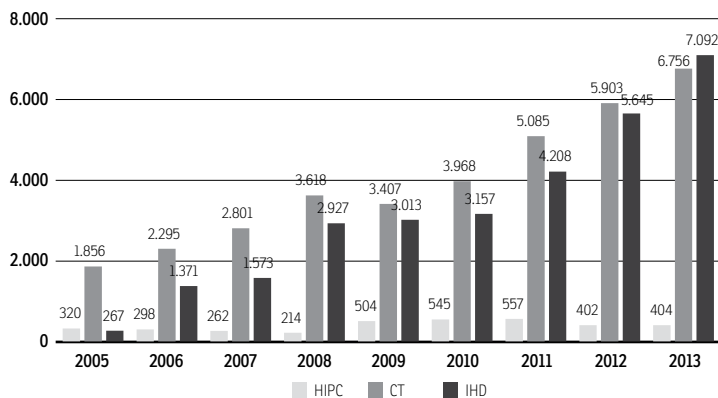
Son menos volátiles a los movimientos de precios internacionales de los hidrocarburos, ya que sólo dependen directamente de ellos en un 34,4% (IDH), además de tener fuentes que obedecen fundamentalmente al desenvolvimiento económico del mercado interno que representa un 65% el total de sus ingresos (Coparticipación Tributaria, Impuestos Internos Municipales, Tasas y Patentes, y Endeudamiento Interno). Existe mayor uniformidad, per cápita, de los ingresos que les son asignados por coparticipación tributaria, es decir que los criterios de distribución por población promueven una igualación mayor y mejor entre los distintos gobiernos municipales. Son mejores sujetos de crédito, al tener menor volatilidad en sus transferencias, tienen mayor seguridad de poder hacer frente a obligaciones de mediano y largo plazo, ya que tienen una base de ingresos por transferencias ciertas (coparticipación tributaria e impuestos internos municipales).

Sin embargo de las anteriores ventajas de las transferencias municipales, se tiene que las mismas son también procíclicas, ya que se les asigna mayor número de competencias ante un creciente nivel de transferencias,

sin embargo las mismas pueden quedar desequilibradas si no se tiene en cuenta un nivel mínimo de recursos para el financiamiento adecuado de las competencias asignadas. El Gobierno Central, al tener coyunturas deficitarias importantes, pueden incrementar la asignación de responsabilidades de gasto, al nivel municipal dado su grado de independencia de ingresos.

La existencia de transferencias crecientes e importantes, son potenciales fuentes de creación del fenómeno conocido como pereza fiscal, que básicamente significa la disminución de incentivos a ser eficientes en la recaudación de los impuestos propios, como consecuencia de superávits importantes en la hacienda municipal, que son transitorios y cíclicos, ya que las principales transferencias dependen fundamentalmente de las variaciones de los precios internacionales de los hidrocarburos.

BOLIVIA: TRANSFERENCIA A GOBIERNOS MUNICIPALES
(en millones de bolivianos)

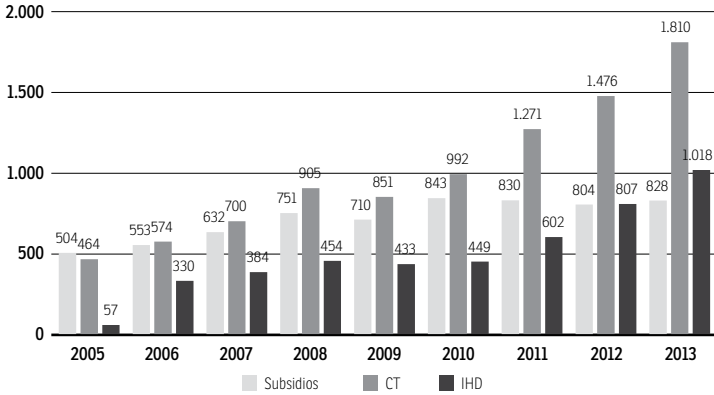


Fuente: Ministerio de Economía.

Las universidades públicas tienen una menor volatilidad de sus ingresos, al recibir buena parte de sus transferencias (48%) producto del 5% de la coparticipación tributaria, que no está relacionada con los movimientos de los precios internacionales del petróleo, lo que genera mayor certidumbre a la hora de realizar programaciones presupuestarias de gasto. Al tener una subvención directa del Tesoro General de la Nación, existe un grado importante de discrecionalidad por parte de este último al momento de tener que realizar ajustes presupuestarios producto de desequilibrios o insuficiencias del flujo de caja del TGN, lo que puede significar recortes importantes en la asignación de las subvenciones, y por ende provocar desajustes financieros importantes en las universidades.

El flujo tan importante de recursos por transferencias hidrocarburíferas, puede provocar el sobredimensionamiento en la ejecución de proyectos de inversión, especialmente aquellos referidos a infraestructura, por lo que es importante la realización de evaluaciones sobre las necesidades y la población de estudiantes que demandan educación superior. El incremento de las transferencias hidrocarburíferas, estimula al gobierno central a realizar dos acciones: reducir las subvenciones directas del TGN y buscar los mecanismos para asignar responsabilidades de gasto nacionales adicionales con recursos de las universidades.

BOLIVIA: TRANSFERENCIA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
(en millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía.

Se establece que el crecimiento promedio de los recursos de coparticipación tributaria es muy importante en los principales impuestos que la componen, alcanzando niveles entre los 20% y 25% de crecimiento anual promedio en los últimos ocho años, lo que permitiría incluir en la propuesta de distribución de ingresos al nivel departamental por el incremento de competencias asignadas a los gobiernos departamentales, y reforzar los niveles municipales y el de las universidades que tienen que atender cada vez mayor cantidad de población.

Desequilibrios horizontales

Después del análisis efectuado de las transferencias realizadas a los gobiernos departamentales, municipales

y universidades públicas, es necesario analizar los montos de las transferencias a cada una de las instituciones del mismo nivel de gobierno, para poder verificar la existencia de desequilibrios horizontales. Si bien existe un incremento anual en la cantidad de recursos transferidos a los gobiernos municipales, existe también un incremento en la desigualdad de los ingresos de los mismos.

Por ejemplo todos los gobiernos municipales del departamento de Pando, reciben una transferencia de Coparticipación Tributaria, HIPC e IDH en la gestión 2013 de Bs. 692 millones de bolivianos, que con relación a los ingresos que se transfieren por el mismo concepto a todos los gobiernos municipales del departamento de La Paz de Bs. 3.215 millones de bolivianos, los cuales son mayores en 4,6 veces.

Sin embargo, al hacer el análisis de la distribución de transferencias a los gobiernos municipales por habitante, el resultado muestra que los ciudadanos del departamento de Pando reciben Bs. 13.175 por persona, y los ciudadanos de los gobiernos municipales de La Paz, perciben Bs. 1.368 por persona, es decir que un ciudadano pandino recibe 9,6 veces las transferencias de recursos que recibe ciudadano paceño.

**TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
POR COPARTICIPACION TRIBUTARIA, HIPC E IDH - GESTION 2001 - 2013**
(en millones de bolivianos)

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Chuquisaca	98	130	117	145	165	292	329	506	533	585	752	922	1.110
La Paz	384	500	472	593	661	976	1.174	1.580	1.600	1.793	2.287	2.717	3.215
Cochabamba	226	297	287	361	402	615	727	1.014	1.032	1.153	1.476	1.770	2.102
Oruro	73	97	87	108	135	247	278	447	465	506	654	813	986
Potosí	138	182	160	199	226	354	402	599	627	693	884	1.065	1.273
Tarja	63	87	82	102	138	276	312	534	550	605	782	968	1.184
Santa Cruz	271	370	377	478	539	823	991	1.354	1.356	1.520	1.952	2.345	2.783
Beni	62	92	82	102	129	239	269	435	453	493	637	793	963
Pando	13	25	19	23	47	142	154	291	307	323	425	556	692
TOTALES	1.327	1.780	1.682	2.110	2.443	3.964	4.636	6.758	6.924	7.671	9.850	11.949	14.308

FUENTE: Dirección General de Contabilidad Fiscal.

**TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES POR HABITANTE
POR COPARTICIPACION TRIBUTARIA, HIPC E IDH - GESTION 2001 -2013**
(en bolívianos)

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Chuquisaca	185	245	219	273	310	549	619	951	1.003	1.100	1.415	1.734	2.088
La Paz	163	213	201	252	281	415	499	672	681	763	973	1.156	1.368
Cochabamba	155	204	197	248	276	423	500	696	709	792	1.014	1.216	1.444
Oruro	185	247	220	274	344	629	709	1.138	1.183	1.289	1.666	2.071	2.511
Potosí	194	257	226	280	319	499	568	846	885	978	1.248	1.503	1.796
Tarja	161	222	208	261	354	705	797	1.364	1.406	1.545	1.998	2.475	3.027
Santa Cruz	133	182	186	235	266	406	488	667	668	749	962	1.156	1.372
Beni	170	253	227	282	355	660	741	1.199	1.251	1.359	1.757	2.187	2.655
Pando	249	471	362	434	896	2.700	2.928	5.537	5.835	6.156	8.096	10.593	13.175
TOTALES	177	255	227	282	378	776	872	1.452	1.514	1.637	2.126	2.677	3.271

FUENTE: Dirección General de Contabilidad Fiscal.

OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA- GESTION 2012
GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES
(en bolívianos)

Denominación	Lpz	Scz	Cbb	Suc	Oru	Tar	Pts	Tri	Cob	Alto	Otras	Total
Ingresos corrientes	1.329.631.266	1.963.542.527	828.200.151	460.154.882	429.480.587	369.698.078	264.190.031	157.724.948	182.112.150	859.609.428	6.117.666.675	12.962.012.723
Ingresos de capital	12.503.326	16.059.133	45.114.725	12.572.309	9.539.183	26.975.299	16.315.102	4.928.052	6.716.220	108.843.472	1.611.424.443	1.870.991.264
Ingresos totales	1.342.134.592	1.979.601.660	873.314.876	472.727.191	439.019.770	396.673.377	280.505.133	162.653.000	188.828.370	968.452.900	7.729.093.118	14.833.003.987
Ingreso per capita	1.692	1.749	1.689	2.200	2.179	2.585	1.934	2.034	0.459	1.490	1.771	1.793

FUENTE: Dirección General de Contabilidad Fiscal.

OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA- GESTION 2012
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES
(en bolívianos)

Denominación	Lpz	Scz	Cbb	Chu	Oru	Tar	Pts	Ben	Pan	Total
Ingresos corrientes	385.053.125	1.189.018.993	543.366.321	489.311.500	310.072.867	3.165.399.410	809.774.683	421.995.642	281.326.191	7.595.318.332
Ingresos de capital	220.075.787	64.800.099	39.616.854	39.142.340	26200.359	623.049	69.690.479	11.331.424	22.787.416	494.277.807
Ingresos totales	605.128.912	1.253.818.692	582.983.175	528.453.840	336.273.226	3.166.022.459	879.465.162	433.327.066	304.123.607	8.089.596.139
Ingreso per capita	258	618	400	994	856	8.093	1.241	1.195	5.790	978

FUENTE: Dirección General de Contabilidad Fiscal.

Por los resultados analizados de la información de las operaciones efectivas de caja de los municipios de la gestión 2012 (última información disponible), se puede deducir la existencia de desequilibrios horizontales entre los gobiernos municipales, donde claramente se observa las desigualdades en el ingreso, porque una persona del municipio del alto, recibe Bs. 1.490 bolivianos y un ciudadano de cobija Bs. 8.459 bolivianos.

Respecto a los gobiernos departamentales, también se puede verificar que existen disparidades entre las diferentes gobernaciones, ya que en sus operaciones efectivas de caja de los gobiernos departamentales de la gestión 2012 (última información disponible), se ratifica la existencia de desequilibrios horizontales entre estas instituciones del mismo nivel de gobierno, y se observa también desigualdades en el ingreso, porque una persona de la gobernación de La Paz, recibe Bs. 258 bolivianos y una de la gobernación de Tarija Bs. 8.093 bolivianos.

Al utilizar los últimos datos de censo 2012, cuando se aplica la nueva distribución de ingresos por coparticipación tributaria, existen pérdidas y ganancias provocadas por este nuevo dato de población, pero se puede observar claramente que los cambios son marginales, es decir que los beneficios por coparticipación tributaria para municipios y universidades es mínimo, porque el porcentaje de distribución para todas las instituciones sigue siendo el mismo 25%, para 1.785.531 personas más que viven en el País y demandan servicios, salud, educación primaria, secundaria, superior y fuentes de empleos.

BOLIVIA DATOS DEL CENSO 2001 y 2012

Departamento	Censo 2001	%	Censo 2012	%	Diferencia
Chuquisaca	531.522	6,4	581.347	5,85	-0,6%
La Paz	2.349.885	28,4	2.719.344	27,0	-1,4%
Cochabamba	1.455.711	17,6	1.762.761	17,5	-0,1%
Oruro	392.769	4,7	494.587	4,9	0,2%
Potosí	708.695	8,6	828.093	8,2	-0,3%
Tarja	391.226	4,7	483.518	4,8	0,1%
Santa Cruz	2.029.471	24,5	2.657.762	26,4	1,9%
Beni	362.521	4,4	422.008	4,2	-0,2%
Pando	52.525	0,6	110.436	1,1	0,5%
Total	8.274.325	100	10.059.856	100	1.785.531

Fuente: INE

Con todo el análisis realizado anteriormente, y de tomar como parámetro el costeo competencial realizado por el gobierno departamental de Santa Cruz el año 2013, se propone una nueva asignación de los recursos de coparticipación tributaria, ampliando la distribución de 25% a 50%, además de incluir a los gobiernos departamentales en la asignación de estos recursos, es decir se le asigna 18% a los gobiernos departamentales, 25% para los gobiernos municipales y 7% para las universidades públicas, quedando un 50% para el Tesoro General de la Nación.

RESUMEN DEL COSTEO COMPETENCIAL

(expresado en bolivianos)

Competencia	Costo financiado actual	Costo con nuevas competencias
Salud	241.772.006	556.352.386
Hábitat y Vivienda	3.578.176	362.561.076
Agua Potable y Alcantarillado	14.836.278	100.507.351
Educación	21.579.342	281.734.850
Biodiversidad y Medio Ambiente	40.381.039	64.800.349
Recursos Hídricos y Riego	28.805.000	87.366.816
Desarrollo Productivo y Rural	38.431.220	216.799.343
Turismo	2.906.686	10.906.686
Transporte y Carreteras	236.042.704	603.164.051
Electrificación	41.589.337	104.255.000
Seguridad Ciudadana	3.242.986	27.511.711
Riesgos y Desastres Naturales	44.440.968	30.000.000
Totales	717.605.742	2.445.959.619

Fuente: Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

A continuación se realizan los ejercicios de simulación de asignación de los recursos con los porcentajes planteados, manteniendo el criterio de distribución, es decir el poblacional, ya que claramente es el criterio de distribución por excelencia, asignando igual dotación de recursos a cada persona de cada del departamento, de los municipios que lo componen y la universidad.

El criterio de asignación por población, tiene su argumento principal basado en el hecho que se debe distribuir en iguales proporciones per cápita los recursos en todo el espacio geográfico del país, para que con estos recursos puedan financiar de igual manera las diferentes competencias asignadas, aunque claramente

ESCENARIO 1 - CRITERIO 100% POBLACIONAL

(expresado en millones de bolivianos)

Departamento	PROPUESTA 1			ACTUAL			GANANCIA		
	Gobernaciones (18%)	Municipios (25%)	Universidades (7%)	Municipios (20%)	Universidades (5%)	Gobernaciones	Municipios	Universidades	
Pando	68	94	26	75	19	68	19	8	
La Paz	1.667	2.315	648	1.852	463	1.667	463	185	
Beni	259	359	101	287	72	259	72	29	
Cochabamba	1.081	1.501	420	1.201	300	1.081	300	120	
Oruro	303	421	118	337	84	303	84	34	
Santa Cruz	1.629	2.263	634	1.810	453	1.629	453	181	
Potosí	508	705	197	564	141	508	141	56	
Tarija	296	412	115	329	82	296	82	33	
Chuquisaca	356	495	139	396	99	356	99	40	
Totales	6.167	8.566	2.398	6.852	1.713	6.167	1.713	685	

Fuente: elaboración propia, datos 2013 in SIN, MEFP.

existen economías de escala cuando algunas regiones tienen un número mayor de concentración poblacional. Si aplicamos los nuevos resultados del censo de población y vivienda 2012, a la Coparticipación Tributaria, introduciendo a los gobiernos departamentales en la distribución y tomando en cuenta solamente el criterio poblacional se tiene el Escenario 1, que se muestra en el cuadro anterior.

Claramente se muestran dos efectos muy importantes: el redistributivo, porque se incluyen a los gobiernos departamentales en la asignación generando recursos para los mismos por Bs. 6.167 millones de bolivianos; y compensatorio, ya que al incrementar los porcentajes tanto de municipios como universidades todos los departamentos se ven beneficiados con un incremento importante de sus recursos, para los municipios incrementar sus recursos en Bs. 1.713 millones de bolivianos y para las universidades en Bs. 685 millones de bolivianos, a diferencia de mantener los mismos en los porcentajes de 20% para municipios y 5% para universidades.

Lo que estaría sujeto a observación, es que nuevamente los departamentos con mayor población (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), se estarían beneficiando con mayor cantidad de recursos económicos (Gobernaciones Bs. 4.377 millones de bolivianos) y faltaría introducir un factor que incluya a los departamentos y municipios más pequeños y con menores poblaciones (Pando, Beni, Oruro).

Ahora si tomamos en cuenta 2 criterios para la distribución, 75% poblacional y 25% pobreza, los resultados de este segundo escenario son los siguientes:

ESCENARIO 2 - CRITERIO 75% POBLACIONAL - 25% POBREZA
(expresado en millones de bolivianos)

Departamento	PROPUESTA 2				ACTUAL				GANANCIA				
	Gobernaciones (18%)	Municipios (25%)	Universidades (7%)		Municipios (20%)	Universidades (5%)	Gobernaciones	Municipios	Universidades	Municipios	Universidades		
Pando	192	267	75		75	19	192	192		192	56		
La Paz	1.408	1.955	547		1.852	463	1.408	1.408		1.408	84		
Beni	366	509	142		287	72	366	366		366	71		
Cochabamba	967	1.343	376		1.201	300	967	967		967	76		
Oruro	399	555	155		337	84	399	399		399	71		
Santa Cruz	1.349	1.874	525		1.810	453	1.349	1.349		1.349	72		
Potosí	621	862	241		564	141	621	621		621	100		
Tarjija	369	513	144		329	82	369	369		369	61		
Chuquisaca	495	688	193		396	99	495	495		495	94		
Totales	6.167	8.566	2.398		6.852	1.713	6.167	6.167		6.167	685		

Fuente: elaboración propia, datos 2013 in SIN, MEFP.

En el Escenario 2 resalta que los gobiernos departamentales, municipales y universidades publicas con mayor población (Santa Cruz, La Paz, Cochabamba) disminuyen la cantidad de recursos que recibiría con respecto al anterior escenario (Bs. 3.724), y se incrementaría la cantidad de recursos que recibirían con esta propuesta los gobiernos departamentales, municipales y universidades publicas con menor población y mayor pobreza, en el caso de Pando de Bs. 68 millones se incrementa a 192 millones, Beni de Bs. 259 a Bs. 366 millones y Oruro de Bs. 303 a Bs. 399 millones. Además que como el pacto fiscal es Fiscal es un acuerdo de carácter técnico y político sobre la política fiscal del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, con este segundo escenario se pondera el hecho de considerar a los departamentos y municipios más pobres en la distribución de recursos, se toma en cuenta el 25% de pobreza porque es el porcentaje similar al reportado por el gobierno central, además que al realizar corridas económicas con porcentajes superiores, alguno de los gobiernos departamentales, municipales o universidades publicas recibiría menor cantidad de recursos a la que se tiene en la actualidad.

Otro objetivo fundamental de esta propuesta de pacto fiscal es la estabilidad macroeconómica, que se ve garantizada porque el monto adicional que se repartiría a los gobiernos departamentales, municipales y universidades publicas es igual a la cantidad de Notas de Crédito Fiscal que emite el gobierno central para cumplir sus compromisos y en la medida que la economía se vaya formalizando e incrementando las recaudaciones tributarias, este 25% que se le reduce al Tesoro

General de la Nación, lo recuperaría en 2 años. Además que se garantiza el desarrollo nacional equilibrado, con eficiencia, transparencia, solidaridad y equidad en la asignación de recursos, la autonomía fiscal para los gobiernos autónomos departamentales, Municipales y universidades públicas que son las entidades que garantizan el 65% de la inversión pública del país, eso sí, cumpliendo con todas las normativas respectivas y con transparencia, o de lo contrario esos recursos adicionales se los puede revertir a las instituciones públicas en caso de incumplimiento.

El primer Impacto es el Incremento de la inversión pública efectiva en base a la planificación de los departamentos, y las competencias departamentales traspasadas, las 36 competencias como dice la Ley Marco de Autonomías incluyendo lo que es el sector Salud y Educación, que necesitan recursos, además del efecto directo de la generación de fuentes de empleos y mayor crecimiento departamental. En los primeros años se tiene que priorizar las competencias departamentales que van a ser transferidas y cubiertas con los recursos que se transferirán, ya que los recursos adicionales no cubren todo el costo competencial de todos los Gobiernos Subnacionales.

Esta nueva propuesta tiene por objeto cambiar el actual modelo de fiscalización y financiación autonómica que puedan prestar mejores servicios a la población y atender de manera directa los problemas de salud y educación en especial, además de generar un mejor equilibrio y equidad entre las regiones. A través del nivel descentralizado autonómico se puede hacer una mejor gestión pública, disminuir las trabas burocráticas

desde el nivel central de gobierno al mismo tiempo, de lo contrario no será suficiente incrementar solamente recursos económicos con leyes inflexibles, referentes a la propuesta presupuestaria, crédito público y tributos fiscales. Además que ya la normativa limita a los gobiernos departamentales usar el 85% todos sus recursos que le llegan en gastos de inversión, esto provoca un efecto directo positivo a nivel departamental, desarrollo de los departamentos y beneficio en el crecimiento de las ciudades intermedias.

Propuesta sobre Política Presupuestaria

Los presupuestos de las entidades territoriales autónomas deben ser aprobados por sus órganos deliberantes y anexados para su aprobación en la Asamblea Legislativa Plurinacional, para evitar que los presupuestos aprobados por los órganos deliberantes sean modificados por el nivel central del Estado como es en la actualidad. Además que los techos presupuestarios de los recursos deben ser establecidos en base a elementos técnicos y no que sean fijados de manera discrecional por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El gasto corriente debe ser asignado a las entidades territoriales de manera individualizada, considerando las características de los proyectos de inversión y las diferentes realidades socio-económicas. Es decir que exista una asignación porcentual variable.

Toda modificación presupuestaria referida tanto a la inversión como al gasto corriente, deberá ser realizada por cada una de las entidades territoriales autónomas y

universidades públicas en base a los techos presupuestarios determinados en el presupuesto inicial o en el/los reformulados, previa aprobación de sus respectivas entidades deliberantes. Se remitirá al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para conocimiento y su registro. Los recursos adicionales producto de las reformulaciones presupuestarias, deben ser automáticamente inscritos en los respectivos presupuestos sub-nacionales y de las universidades públicas, para que de esta manera puedan ser ejecutados de manera expedita en la gestión correspondiente. Actualmente toda nueva inscripción debe contar con la aprobación de las Instancias del Nivel Central del Estado.

Se respete la disponibilidad de las entidades territoriales autónomas y que en las transferencias de recursos específicos, en especial de contraparte, sean determinadas por la autoridad ejecutiva subnacional conforme lo establece el art. 340 de la CPE. Actualmente las transferencias de recursos específicas correspondientes a las entidades territoriales autónomas son fijadas por el nivel central del Estado. Ej. El caso de pago de la totalidad de los prediarios en Seguridad Ciudadana. Tomar bajo responsabilidad departamental todas las transferencias que son realizadas por el gobierno central a los gobiernos departamentales por concepto de transferencias para gastos específicos (salud, renta dignidad, educación, etc). No puede existir confiscaciones de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales, eliminar las disposiciones de débito automático de las cuentas.

Propuesta sobre Política Tributaria

Para un mejor control, seguimiento y eficiencia en las recaudaciones tributarias, es necesaria la transferencia de los siguientes impuestos del nivel central del Estado al nivel departamental:

- Impuesto a las Transacciones Financieras.
- Impuesto al Juego – IJ.
- Impuesto a la Participación en Juegos – IPJ.
- Regímenes Simplificados, Integrado y Agropecuario.

Redefinición del sistema tributario de los gobiernos autónomos, es primordial que se abra el dominio tributario, para la creación de impuestos propios, que posibiliten la generación de ingresos de las entidades territoriales autónomas. Los impuestos, tasas y contribuciones especiales a ser creados y/o modificados, deben ser aprobados por el nivel sub-nacional correspondiente, respetando las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas establecidas en la CPE. Las entidades territoriales autónomas conforme a sus competencias deben crear su propia normativa tributaria sin estar supeditados a la normativa tributaria nacional como ocurre actualmente.

Propuesta sobre Política de Crédito Público

Supeditar el endeudamiento externo e interno a la aprobación de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas y a la ratificación por la Asamblea Legislativa Plurinacional, conforme lo establece el

artículo 322 de la Constitución Política del Estado. Actualmente se tramita la Certificación de Inicio de Crédito Público en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Se debe uniformar la concesionalidad de un crédito externo, para todos los niveles de gobierno incluido el del nivel central y las universidades públicas.

En el cálculo de los indicadores de endeudamiento, se deben utilizar los ingresos corrientes recurrentes de la gestión actual (presupuesto vigente), para tener un indicador más claro y preciso del endeudamiento. Se debe incluir como ingreso corriente recurrente el 100% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, para el cálculo de los indicadores de endeudamiento del servicio de la deuda (20%) y del stock de deuda (200%). Actualmente se utiliza solo el 50%. Los gobiernos autónomos y universidades públicas deben tener la independencia para negociar de manera directa, las condiciones financieras para la obtención de los créditos externos.

Propuesta sobre Responsabilidad Fiscal

Se deben establecer reglas de responsabilidad fiscal tanto a las entidades territoriales autónomas, universidades públicas y gobierno central. La primera pregunta que debemos formularnos es: ¿con qué criterios se construye el equilibrio fiscal, tanto horizontal como vertical? La mayoría de los análisis apuntan a utilizar la distribución poblacional. Sencilla, objetiva y fácil de administrar. Sin embargo no es suficiente, pues se estaría partiendo de un supuesto falso, de que todas las

regiones tienen el mismo nivel de desarrollo, lo cual no es cierto, por cuanto existen diferencias estructurales que deben ser igualadas en el tiempo. Esto solamente se logra otorgando mayor cantidad de recursos, a las regiones con menor grado de desarrollo, hasta que se lleguen a nivelar al promedio nacional. Por consiguiente se hace necesario establecer fondos de compensación temporal.

Se debe determinar un nivel de gasto para todos los niveles de gobierno, el cual no debería ser fijo, sino que debería ser adaptado a las características socio-económicas de cada gobierno autónomo y universidad pública. Asimismo, establecer reglas al resultado fiscal, es decir niveles de déficit máximo y deuda flotante; además, fijar niveles óptimos de deuda pública nacional, lo que implica incluir los indicadores del servicio y el stock de deuda para el gobierno central; establecer reglas claras de endeudamiento a las empresas públicas, que garanticen y demuestren la capacidad de repago de las obligaciones contraídas con el gobierno central.

El pacto fiscal no solamente debe interesar a los gobiernos subnacionales -pues no es una simple redistribución de recursos-, sino fundamentalmente a la sociedad, debido a que se tienen que resolver problemas estructurales para mejorar la calidad de vida de los bolivianos. Desde este punto de vista, corresponde a las instituciones involucrar a la población en la discusión de esta temática, mediante una serie de mecanismos de participación. Finalmente, el pacto fiscal debe arrojar como resultado una agenda de Estado para resolver los problemas estructurales del desarrollo, por lo que también es importante incorporar su discusión en el debate

político y electoral, con propuestas concretas, como las que ya se mencionaron: visión de desarrollo, resolución de problemas estructurales sectoriales, reforma tributaria, redistribución de recursos, descentralización de la gestión pública, entre otros.

LAS PROPUESTAS DE PACTO FISCAL: ENTRE LO DESEADO Y LO POSIBLE*

Waldo Gutiérrez

La importancia del pacto fiscal se asienta en una clara necesidad de profundizar las reformas estructurales sobre descentralización fiscal y el proceso autonómico. El presente artículo tiene como referencia el estudio realizado por el especialista en descentralización fiscal y alto funcionario de la gobernación de Santa Cruz, Carlos Schlink, acerca de la distribución de recursos públicos y su propuesta de pacto fiscal.

Alcances del pacto fiscal

Según Carlos Schlink, el pacto fiscal debe entenderse como “un acuerdo técnico y político sobre la política fiscal, del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, teniendo como objetivos fundamentales, la estabilidad macroeconómica, la autonomía fiscal sub-

* Comentario presentado en el coloquio sobre Pacto Fiscal, realizado el 6 de septiembre de 2014.

nacional, la equidad distributiva, la eficiencia en la ejecución del gasto, y la responsabilidad y disciplina fiscal”. Al respecto, hay que decir que si bien un pacto fiscal en su concepción inicial nace para buscar una solución estructural a los desequilibrios de las finanzas públicas, estos últimos resultan de desequilibrios en el conjunto de la economía y la sociedad. De esta forma, una definición del pacto fiscal, no debe limitarse a resolver la política fiscal, sino que, por el contrario, debe utilizar la política fiscal para resolver los problemas estructurales que limitan nuestro desarrollo.

Como no existe una receta única para el pacto fiscal, éste debe construirse a partir de las características de cada país y los problemas que se pretende subsanar. Hay ejemplos de pactos que han ido más allá de lo estrictamente fiscal. Es el caso de Guatemala, que nace de un acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla y abarca temas como la visión de Estado, el desarrollo y crecimiento, la integralidad de la política económica y la naturaleza de la política fiscal.

En Bolivia la problemática fiscal resulta mucho más compleja. En ese sentido, retomarse la agenda pendiente del proceso constituyente, de tal forma que el pacto fiscal pueda incorporar temas que no se llegaron a plasmar en la reforma constitucional, a fin de resolver los grandes problemas de exclusión social y territorial, que se traducen en pobreza, desigualdad y discriminación. Pero no siempre esa es la visión que subyace a las demandas de pacto fiscal en Bolivia. Para quienes abogan por un pacto fiscal –y es el caso de Carlos Schlink– el gobierno central debería garantizar las fuentes de financiamiento necesarias para el ejercicio de las com-

petencias transferidas a las entidades territoriales autónomas y a las universidades, definiendo de esta forma: i) las fuentes de financiamiento (transferencias e impuestos), ii) las magnitudes (porcentajes o montos fijos), iii) los costos de las competencias y, iv) los mecanismos de transferencia.

La redistribución desde la óptica departamental

El pacto fiscal que Schlink propone, se limita a la redistribución de recursos, lo que limita la riqueza del análisis que puede realizarse alrededor del pacto fiscal y la profundización de las reformas en todos los sectores de la economía y la sociedad. Específicamente, Schlink sugiere redistribuir los recursos de coparticipación (provenientes de los impuestos nacionales) desde el nivel central hacia el nivel subnacional, bajo la fórmula de 50/50. Al interior del nivel subnacional habría una distribución inicial del 18% para las gobernaciones, 25% para los municipios y 7% para las universidades, bajo criterios de población (75%) y pobreza (25%).

Esta nueva fórmula redistributiva contiene claramente un enfoque departamental, debido a que busca transferir mayores recursos del nivel central al nivel subnacional. EL justificativo se basa en las mayores competencias transferidas a las entidades territoriales autónomas, la limitación del dominio tributario, la emisión de notas de crédito fiscal (NCF) por parte del nivel central y que no es coparticipado a las entidades subnacionales y la volatilidad de los ingresos provenientes de los hidrocarburos y minerales.

Naturalmente, una distribución 50/50 de los recursos de coparticipación tributaria, tiene ciertas ventajas apreciables: i) otorga recursos estables al nivel subnacional; ii) incrementa la descentralización fiscal, buscando un equilibrio entre niveles de gobierno; iii) permite financiar las nuevas competencias con mayor solvencia; sirve de base para empezar la discusión y llegar a definir el porcentaje que satisfaga a todos los actores institucionales

No obstante, esta fórmula contiene también elementos que podrían invisibilizarla. Desde ya, uno de los problemas de las propuestas departamentales es que parten del supuesto de que el nivel central necesariamente debe transferir recursos al nivel subnacional, pero no se llega a analizar en qué situación se encuentra el nivel nacional y como se vería afectado por la disminución de recursos. En ese sentido, convendría incorporar al análisis la situación fiscal del nivel central, representado por el Tesoro General del Estado, conjuntamente de los 9 departamentos, de tal forma que se busque el equilibrio fiscal de los 10 actores.

Por otro lado, resulta importante el análisis de Schlink sobre los desequilibrios horizontales, y a partir del mismo plantear la redistribución en términos poblacionales y de pobreza, así como la comparación con el costeo competencial. Este análisis competencial debería ser parte de un acuerdo fiscal, considerando que el nivel central transfiere competencias al nivel subnacional y en otros casos asume competencias que no le competen. Similar situación se produce a nivel departamental y municipal, donde no están claras ciertas competencias; ej: la construcción de infraestructura carcelaria.

Al analizarse las diferentes fuentes de financiamiento del Presupuesto General del Estado y su distribución, se podrá evidenciar que el mayor desequilibrio horizontal a nivel de departamentos, se da precisamente a partir de las regalías -hidrocarburos y minerales- por lo que es necesario incorporarlos en el análisis. Si bien los mismos están protegidos constitucionalmente y no es posible realizar ninguna redistribución de los mismos, también es cierto que los departamentos beneficiarios cuentan con importantes recursos que deberán ser incluidos a la hora de efectuar propuestas de distribución. Lo mismo sucede con los ingresos propios de los municipios. En resumen, al partir del principio de que todos los bolivianos son iguales y, por tanto el Estado en sus diferentes niveles, debe proporcionar las mismas condiciones de vida a sus ciudadanos, independientemente del lugar donde se encuentren, se debe considerar el análisis de distribución incorporando todas las fuentes de recursos.

Ahora bien, lo que no resulta claro son los motivos por los cuales se tendría que asignar mayores recursos a los municipios, que ya cuentan no solo con una coparticipación tributaria de los impuestos nacionales y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), sino que también cuentan con recursos propios provenientes de los impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos automotores. Por consiguiente, también tiene que realizarse el costeo competencial a este nivel.

Es más preocupante el caso de las universidades, donde el gasto operativo es cubierto por la subvención anual del TGE y el gasto en infraestructura e investigación por las transferencias del IDH. Parte de la discu-

sión del pacto fiscal, debe llevarnos a considerar el rol de las universidades en la sociedad y su vinculación con el sector productivo, para que a partir de la misma se identifiquen oportunidades de generación de ingresos propios que las vuelvan competitivas.

En suma, la propuesta de redistribución parte de un escenario deseable para el nivel subnacional, pero no es lo suficientemente justificable desde el punto de vista de corregir los desequilibrios fiscales en los tres niveles de gobierno. Siempre existirá mayor demanda de recursos, porque las necesidades de la población no son cubiertas adecuadamente, por lo que un pacto fiscal no puede limitarse a redistribuir lo existente. Asimismo, es importante hacer un uso eficiente de los recursos, aspecto que se contradice con los saldos en caja y bancos que mantienen las gobernaciones y municipios, por los bajos niveles de ejecución presupuestaria producto de las dificultades en la gestión pública.

El pacto fiscal deseado y necesario

Es necesario iniciar el análisis definiendo una agenda de los temas que debería abarcar, recomendándose que no se limite a una simple redistribución de recursos, debido a que esta situación inviabilizaría cualquier posibilidad de llegar a acuerdos, porque siempre existiría alguna instancia, fundamentalmente el nivel central, que llegaría a “perder” recursos. Para que todos los niveles de gobierno se sientan conformes con el pacto fiscal, es necesario ampliar la cantidad de recursos de la economía y del Estado, por lo que es importante incor-

porar en el análisis, la visión de desarrollo del país y los temas estructurales de la economía. A partir de la generación de mayores ingresos, recién se podría hablar de ampliar las transferencias a los niveles subnacionales.

Para generar mayores recursos para el país y para el Estado, se requieren reformas estructurales tales como pasar del Estado extractivista al Estado industrializador, reformar los regímenes impositivos sobre recursos naturales (hidrocarburos, minerales y recursos forestales), focalizar los subsidios: hidrocarburos, eliminar los regímenes especiales, lograr que las empresas públicas generen utilidades

La definición de un modelo de transferencias debe considerar inicialmente la actual distribución de recursos, para proponer ajustes al mismo. Recordemos algunas de las características del actual modelo de transferencias:

- No existe una única fórmula de transferencias; los criterios utilizados son: poblacional (coparticipación), territorial (IEHD) y productivo (IDH).
- La diversidad de criterios genera desequilibrios horizontales a nivel departamental y municipal. Si a esto se añade las regalías (departamental) y los impuestos municipales (municipal), los desequilibrios son mayores.
- No existe un componente de estímulo fiscal ni de compensación sobre indicadores de pobreza.
- No están vinculados a un costeo, por lo tanto, no necesariamente son suficientes para cubrir las competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno.

Ahora bien, para construir un nuevo modelo de distribución de recursos se debe considerar cuestiones como las siguientes:

- i) ¿Con qué criterios se construye el equilibrio fiscal, tanto horizontal como vertical? La mayoría de los análisis apuntan a utilizar la distribución poblacional; una fórmula sencilla, objetiva y fácil de administrar. Sin embargo no es suficiente, pues se estaría partiendo de un supuesto falso, de que todas las regiones tienen el mismo nivel de desarrollo, lo cual no es cierto, por cuanto existen diferencias estructurales que deben ser igualadas en el tiempo. Esto solamente se logra otorgando mayor cantidad de recursos, a las regiones con menor grado de desarrollo, hasta que se lleguen a nivelar al promedio nacional. Consiguientemente, se hace necesario establecer fondos de compensación temporal.
- ii) ¿Qué recursos deben ingresar en dicha distribución? Indudablemente que todos los impuestos nacionales, actuales y futuros. Queda claro que las regalías no podrían redistribuirse, al estar protegidas constitucionalmente. Sin embargo, al momento de comparar los recursos de cada departamento y municipio, frente al costeo de las competencias, se debe considerar todos los recursos con que cuentan cada uno de estos niveles administrativos.
- iii) ¿Se debe premiar el esfuerzo fiscal de cada departamento y municipio? Sí, es importante incorporar criterios que premien los esfuerzos fiscales de recaudación, disminuyendo el “rentismo regional”. Sin embargo se debe tener claro que no será posible llegar a una auto-

nomía económica, por cuanto los diferentes niveles de desarrollo y de distribución de los recursos naturales, no permiten que cada región se quede con los recursos que genera. De esta forma, prevalece el principio de “solidaridad” frente a la autonomía económica.

- iv) ¿Qué porcentaje debe transferir el TGE de los impuestos nacionales? Aquí se debe establecer un porcentaje que no ponga en riesgo el equilibrio macroeconómico, correspondiendo analizarse el gasto del TGE y su financiamiento, dentro de márgenes de endeudamiento sostenibles y las demandas del gasto nacional.

También es necesario pensar no solamente en mayores recursos para las regiones, sino también en políticas orientadas a optimizar el uso de dichos recursos, a través de un gasto público que genere resultados e impactos en la población. De esta forma, se requiere un profundo proceso de reflexión sobre el rol de cada sector y entidad pública, para orientar los recursos hacia la prestación de bienes y servicios, con calidad y oportunidad. El acompañamiento de pactos sectoriales será importante al momento de definir las competencias y su respectivo costeo.

- v) Finalmente es necesario acompañar estas políticas de ingresos y gastos, con reglas fiscales orientadas a flexibilizar la gestión pública y generar disciplina fiscal, entre ellas:

- Eliminar las rigideces al gasto público, corriente y de inversión, debido a la naturaleza diversa de las entidades públicas. El indicador de gasto corriente debería ser un parámetro de medición de la gestión y no una limitante previa.

- Eliminar las restricciones establecidas a las diferentes fuentes de financiamiento, dejando a criterio de cada gobierno subnacional su utilización para diferentes fines.
- El presupuesto debe ser aprobado por cada gobierno subnacional e incorporado al PGE solo para fines de consolidación e información.
- Replantear las normas básicas de la Ley 1178, bajo la mirada autonomista, descentralizando los sistemas de gestión en cada gobierno subnacional, de tal forma que los diferentes procesos se realicen al interior de los mismos, sin necesidad de aprobaciones del nivel nacional. Para ello es importante en algunos casos definir límites para asegurar la disciplina fiscal, como por ejemplo un límite anual de endeudamiento.

El pacto fiscal posible

El pacto fiscal y la redistribución de recursos no solamente son deseables, sino también necesarias. En un ambiente donde lamentablemente lo técnico está supeditado a lo político, es importante considerar una propuesta que sea posible de realizar. La redistribución no solamente redistribuye recursos, sino fundamentalmente redistribuye el poder. De esta forma, la estrategia política para viabilizar un pacto fiscal, no debe ser de confrontación con el nivel central ni con las regiones que podrían perder con una redistribución. Para el efecto, se requiere plantear desde las regiones, propuestas de redistribución supeditadas a generar mayores recursos para el Estado.

Una opción que podría viabilizar el pacto fiscal, sin tener que llegar a convulsionar a los niveles de decisión política, es acordar el porcentaje de redistribución e irlo aplicando gradualmente en el tiempo, iniciando con los excedentes generados, hasta llegar a una redistribución total. Lo anterior implica mantener parcialmente el actual esquema de distribución y utilizar Fondos de redistribución temporal, que atenúen los desequilibrios gradualmente. Bajo las premisas anteriores, será importante que las regiones empiecen a ajustar sus propuestas y debatir las mismas, para generar consensos que posteriormente sean discutidos con el nivel nacional.

El pacto fiscal no solamente debe interesar a los gobiernos subnacionales -pues no es una simple redistribución de recursos-, sino fundamentalmente a la sociedad, debido a que se tienen que resolver problemas estructurales para mejorar la calidad de vida de los bolivianos. Desde este punto de vista, corresponde a las instituciones involucrar a la población en la discusión de esta temática, mediante una serie de mecanismos de participación.

Finalmente, el pacto fiscal debe arrojar como resultado una agenda de Estado para resolver los problemas estructurales del desarrollo, por lo que también es importante incorporar su discusión en el debate político y electoral, con propuestas concretas, como las que ya se mencionaron: visión de desarrollo, resolución de problemas estructurales sectoriales, reforma tributaria, redistribución de recursos, descentralización de la gestión pública, entre otros.

CAPITAL HUMANO

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA*

Por: Luis Carlos Jemio

La educación es una variable fundamental en promover el desarrollo de los países, en la erradicación de la pobreza y en mejorar la distribución del ingreso. La acumulación de capital humano, de la cual la acumulación de conocimiento es una de sus dimensiones junto a la acumulación de habilidades y destrezas de los individuos, constituye un factor fundamental en explicar el crecimiento de largo plazo de la economía de los países (Mankiew, Romer and Weil, 1992). Bajo esta perspectiva, la acumulación de conocimiento y de capital humano, requiere que la sociedad y la economía destinen recursos físicos, humanos y tecnológicos, que podría haber sido utilizado en la producción de otros bienes y servicios, a la producción de conocimiento. La acumulación y profundización de conocimiento por parte de la población generará en el largo plazo, una fuerza laboral más educada, capacitada y

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Educación, realizado el 13 de septiembre de 2014.

productiva, lo que es un prerrequisito para el rápido desarrollo de un país.

En América Latina, los países donde sus poblaciones han alcanzado un mayor nivel educativo son también los que lograron un mayor nivel de ingreso per cápita. Por otra parte, el acceso universal a la educación de calidad es también una herramienta fundamental para lograr la erradicación de la pobreza. De acuerdo a estudios realizados para varios países, la educación es la variable con mayor poder explicativo de las diferencias de ingresos laborales en la población.

Bolivia es un país en desarrollo, con un nivel de ingreso per cápita bajo y con una alta incidencia de la pobreza. A pesar de los avances realizados en estas áreas en los últimos años, debido a la coyuntura económica favorable por la que aún atraviesa el país, Bolivia todavía se sitúa entre los países con menor desarrollo, mayor pobreza y desigualdad a nivel de América Latina.

Un requisito fundamental para que el país pueda reducir la brecha de desarrollo con respecto a los demás países de la región, es mejorando el nivel educativo de su población, lo cual requerirá mejorar sustancialmente su sistema educativo. Las deficiencias del sistema educativo boliviano han estado tradicionalmente vinculadas a la baja y desigual cobertura de la matrícula educativa, a la baja calidad de la educación, y a la baja eficiencia del gasto público en educación, que permita superar sus deficiencias.

Brechas del sistema educativo

A nivel de América Latina, Bolivia tiene muchas brechas que superar en el campo educativo en relación a los demás países de la región.

Varios autores identifican los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo boliviano. El Banco Mundial (2006), identifica como desafíos:

- El bajo e inequitativo acceso a los últimos grados del nivel primario y al nivel secundario, donde se verifica una sustancial caída en la matrícula después de los 12 años de edad, debido a factores tales como la falta de oferta de los niveles educativos correspondientes, y a la participación en el mercado de trabajo, lo que mantiene a los niños y niñas fuera de la escuela;
- La baja y desigual calidad de la educación, y por ende, del rendimiento académico, con bajos niveles de rendimiento en las pruebas de lectura y matemáticas, currículos y materiales pedagógicos desactualizados en la enseñanza secundaria, infraestructura inadecuada, clases de tamaño desbalanceado, docentes con insuficiente e inadecuada formación y recursos pedagógicos;
- Sistema educativo ineficiente, donde a pesar del esfuerzo realizado en términos de los recursos destinados al sector educativo en relación a otros países de la región, el país no está logrando formar los ciudadanos y trabajadores productivos que requiere para competir en la economía global.

Según el Banco Mundial (2006), “la extremadamente baja tasa de matriculación en el nivel de educación

secundaria se traduce en importantes brechas en la fuerza laboral boliviana, en una insuficiente cantidad de personas altamente especializadas en un área de formación y, por último, en barreras significativas para lograr un desarrollo y crecimiento sostenido en un futuro cercano.”

Como se verá en el transcurso del este documento, Bolivia ha realizado importantes esfuerzos en mejorar la calidad del sistema educativo. En este sentido, se ha incrementado la cobertura del sistema educativo, sobre todo en el nivel primario, se ha aumentado el gasto público en educación en forma significativa, aprovechando la bonanza de recursos económicos con que se benefició el país en los últimos años, se ha incrementado en forma importante el grado de profesionalización de los maestros, y en última instancia, se ha elevado el número de años de educación y los niveles educativos alcanzados por la población. Sin embargo, el país aún presenta brechas importantes en todos estos indicadores con relación a la mayoría de los países de América Latina.

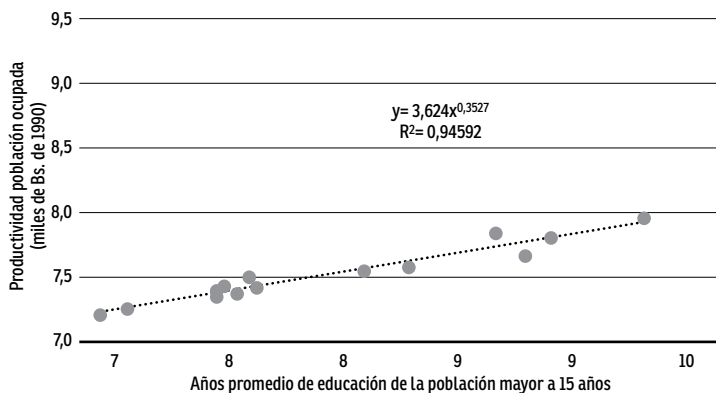
A pesar de los esfuerzos realizados, el sistema educativo boliviano adolece de fallas estructurales importantes que impiden que la población y la fuerza laboral adquieran las destrezas necesarias que les permita aumentar los niveles de productividad que requiere el país para alcanzar mayores niveles de productividad que en última instancia se traduzcan en mayores tasas de crecimiento y de nivel de vida para la población.

El gráfico 1 muestra la relación existente entre los años promedios de educación de la población mayor a 15 años por una parte y la productividad laboral, medida en miles de bs. constantes de 1990. El gráfico mues-

tra que Bolivia ha podido aumentar los años de educación promedio de su población de 7,1 años en 1996 a 9,2 años en 2011 (aumento de 2,1 años en promedio). Durante el mismo periodo, el PIB por trabajador aumentó en 10,3%, lo que muestra la baja incidencia que ha tenido la educación sobre la productividad laboral. Si bien los efectos benéficos de la educación sobre la productividad laboral solo son evidentes en el largo plazo, existe un problema fundamental de baja calidad de la educación en el sistema educativo nacional, que es prioritario superar.

Gráfico 1

BOLIVIA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN Y PRODUCTIVIDAD LABORAL (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

El Banco Mundial (*ib.id.*), sostiene que “a fin de acelerar el desarrollo de capital humano en Bolivia, será importante que el Gobierno brinde prioridad a la educa-

ción mediante el mejoramiento de su calidad y cobertura, y, asimismo, aumente la eficiencia y uso equitativo de los recursos asignados al sector. El mejoramiento de la gestión descentralizada también puede ayudar a incrementar la eficiencia del sistema educativo.”

Las reformas en la educación

En los últimos 20 años, Bolivia ha introducido dos reformas al sistema educativo nacional, con el objeto de superar las deficiencias del sistema educativo boliviano, y de esta forma mejorar el nivel educativo de la población boliviana, que le permita mejorar sus perspectivas de progreso y desarrollo social. La Reforma Educativa de 1994, puesta en vigencia mediante la Ley de Reforma Educativa (PRE) No. 1565 promulgada el 7 de julio, y la Ley de la Educación 071 “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” (AS-EP) de diciembre 2010.

La Reforma Educativa de 1994, fue ejecutada como parte de un programa de reformas estructurales más amplio que comprendía la capitalización de las empresas públicas, la reforma de pensiones y la descentralización administrativa a través de la participación popular. La Ley 1565 realizó varios aportes de trascendental importancia tanto en los fines como en los objetivos de la educación (J.A. Morales 2012, E. Antelo 2001, M. Contreras 1998, Ipiña 2013): la enseñanza en la lengua materna en los primeros años de primaria; la adecuación de los currículos a las particularidades culturales y regionales; la inclusión de espacios de mayor participación de los padres de familia en el funcionamiento de

las escuelas, las pruebas periódicas de aprovechamiento en lenguaje, aritmética y ciencias con test estándares (SIMECAL) para todo el país; la eliminación de la distinción urbano-rural; la regionalización de los pensum escolares; la administración de las normales mediante contratos con las universidades; priorización del mejoramiento docente mediante la capacitación continua y el incremento de las remuneraciones de los maestros; la capacitación de administradores escolares.

Otro aspecto positivo de la LRE fue la reducción de la dispersión curricular para la enseñanza primaria y secundaria a sólo cinco ciclos, ampliando el período de la educación primaria a 8 años y el de la secundaria a 4 años (Fundación Milenio 2010). Los 5 ciclos instituidos por la Ley 1565 establecían un proceso lógico y gradual para el aprendizaje de los educandos y comprendían:

- *Ciclo de Aprendizajes Básicos*, para el aprendizaje de las habilidades básicas de la lectura comprensiva y reflexiva, la expresión verbal y escrita, y el razonamiento matemático elemental.
- *Ciclo de Aprendizajes Esenciales*, para el cultivo de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, el desarrollo del lenguaje, de la matemática y de las artes plásticas, musicales y escénicas.
- *Ciclo de Aprendizajes Aplicados*, para el aprendizaje de conocimientos científico-tecnológicos y habilidades técnicas elementales en función de las necesidades básicas de la vida en el entorno natural y social.
- *Ciclo de Aprendizajes Tecnológicos*, para el aprendizaje de habilidades y conocimientos técnicos de primer grado diseñados de acuerdo a las necesidades

departamentales y locales de desarrollo; además de la profundización de los objetivos del nivel primario en los campos cognoscitivo, afectivo y psicomotor.

- *Ciclo de Aprendizajes diferenciados*, organizados en dos opciones:
 - Aprendizajes Técnicos Medios, planificados de acuerdo con las necesidades departamentales y locales de desarrollo, destinados a completar la formación técnica de segundo grado.
 - Aprendizajes Científico-Humanísticos planificados en coordinación con las universidades, destinados a completar la formación científica, humanística y artística necesaria para el ingreso a las carreras universitarias de la misma naturaleza.

La Ley de la Educación AS-EP de 2010, a diferencia de la Ley PRE de 1994, contiene una visión más ideológica que técnico pedagógica sobre la educación en Bolivia. La Ley AS-EP, al intentar diferenciarse del PRE, realiza una contradictoria mezcla de ideas y experiencias del PRE en una matriz anti-neoliberal, centralista, etnicista y autoritaria.

La Ley AS-EP no está basada en un diagnóstico del estado de la educación boliviana, ni en una evaluación de las propuestas de cambio y ni en una crítica del PRE para construir un planteamiento serio de transformación de la educación boliviana en las actuales condiciones pedagógicas, sociales, culturales, económicas e ideológicas. “Las políticas educativas en Bolivia, tuvieron un carácter colonial [orientadas a] destruir la cultura y borrar la memoria histórica de los pueblos y naciones indígena originario campesinos” (Exposición de moti-

vos). Las actuales autoridades públicas se conforman con una lectura ideológica y prejuiciosa de la educación llamada neoliberal, colonial y pro-imperialista. (Fundación Milenio, 2010).

En lo pedagógico, la Ley AS-EP vuelve a la dispersión curricular, que la PRE había buscado reducir. De acuerdo a los cambios introducidos por la Ley 071 AS-EP, el sistema educativo boliviano está compuesto de tres subsistemas: a) subsistema de educación regular, b) subsistema de educación alternativa y especial, y c) subsistema de educación superior y profesional.

El subsistema de educación regular comprende a su vez tres niveles: a) educación inicial, b) educación primaria y c) educación secundaria. La Ley 071 modifica los periodos de duración de los ciclos primario y secundario estableciendo que cada uno de ellos comprenda un periodo de 6 años. Los objetivos pedagógicos para cada uno de los ciclos educativos según la Ley 071 son:

- Educación Inicial. Articular la educación humanística y técnica- tecnológica con la producción, que valora y desarrolla los saberes y conocimientos de las diversas culturas en diálogo intercultural con el conocimiento universal, incorporando la formación histórica, cívica y comunitaria.
- Educación primaria. Fortalecer la formación recibida en la educación primaria comunitaria vocacional, por ser integral, científica, humanística, técnica-tecnológica, espiritual, ética, moral, artística y deportiva.
- Educación secundaria. Identificar en las y los estudiantes las vocaciones para continuar estudios superiores o incorporarse a las actividades socio-productivas. Está orientada a la formación y la obtención del

Diploma de Bachiller Técnico Humanístico, y de manera progresiva con grado de Técnico Medio de acuerdo a las vocaciones y potencialidades productivas de las regiones y del Estado Plurinacional.

Bolivia con relación a América Latina

Bolivia presenta rezagos significativos en el área educativa en relación a países de América Latina que han alcanzado mayores niveles de desarrollo. Estos rezagos están referidos tanto a los niveles educativos alcanzados por la población, medidos por variables tales como los años de estudio cursados por la población o el nivel de enseñanza alcanzado, como a la capacidad del sistema educativo nacional para proveer los servicios de educación a la población. Este último aspecto está medido por la cobertura de la matrícula educacional, la calidad de la educación y el esfuerzo realizado por la política pública para dotar estos servicios a través del gasto público. En esta sección se analizan estos aspectos, y se dimensiona la magnitud de los desafíos existentes, tomando como referencia los indicadores educativos de los demás países de América Latina.

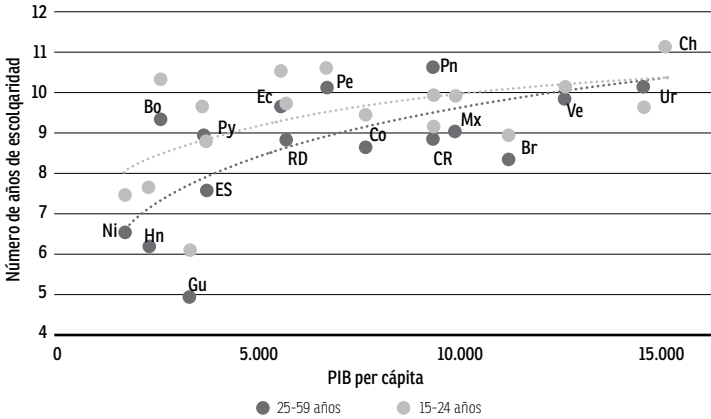
Logros educativos

Existe una relación directa entre el nivel de ingreso de un país y los años de educación alcanzados por su población. Esto se explica por el gran impacto que tiene la educación en la productividad laboral. El gráfico 2 muestra el número de años de educación de la

población para los países de América Latina, para los grupos poblacionales de 15 a 24 y de 25 a 59 años de edad, correspondientes al año 2011. Existen importantes conclusiones que pueden deducirse de este gráfico. En primer lugar, se confirma la relación directa que existe entre los años de escolaridad de la población y el nivel de PIB per cápita, lo que evidencia la importancia de la educación para aumentar el nivel de vida de la población. Segundo, muestra que los países que han alcanzado mayores niveles de PIB per cápita, han invertido en educación desde mucho antes, ya que las diferencias que existen entre los países en los años de escolaridad de la población tiende a ser mayor en los grupos poblacionales de 25 a 59 años, que en los grupos de 15 a 24 años. De esta forma, para los países de mayores ingresos per cápita, las diferencias entre los años de educación alcanzados entre sus grupos poblacionales más jóvenes y los de mayor edad tienden a ser menores que para los países de ingresos per cápita menores. Tercero, Bolivia muestra niveles relativamente elevados de años de educación de la población, tanto para los grupos de menor como de mayor edad, en relación a países con similar nivel de ingreso per cápita, como ser Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Paraguay. Esto muestra que para que Bolivia no haya alcanzado un mayor nivel de ingreso más acorde con los años educativos de su población, existe un déficit muy grande en la calidad del sistema educativo nacional.

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN
(por grupos de edad, 2011)

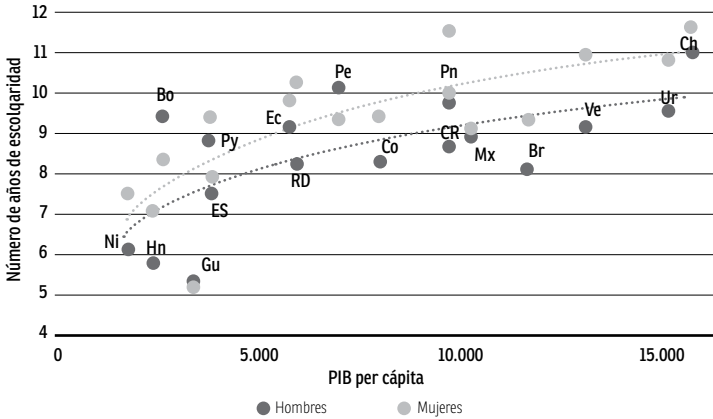


Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Cuarto, el gráfico 3 muestra las diferencias en los años de educación alcanzados por sexo de la población para los países de América Latina. Se observa que para la mayoría de los países de la región la población femenina tiende a tener un mayor número de años de educación que la población masculina. También se observa que esta tendencia se refuerza en la medida que los países alcanzan mayores niveles de PIB per cápita. Bolivia y Perú constituyen excepciones, donde esta relación es inversa, y la población masculina tiene un mayor número de años de educación que la población femenina.

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN
(por género, 2011)



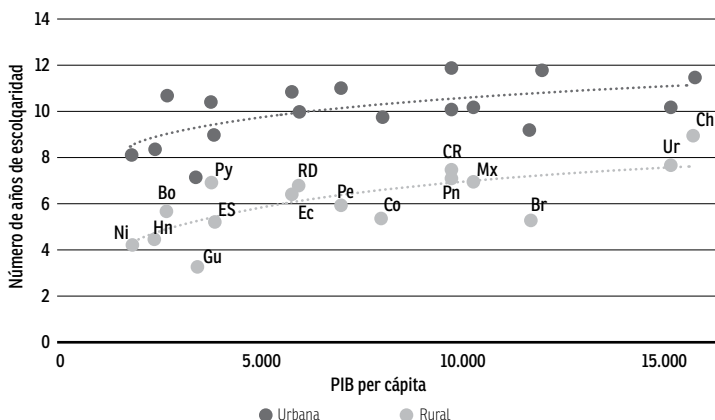
Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Quinto, el gráfico 4 muestra los años de educación de las poblaciones de los diferentes países de América Latina, según área geográfica de residencia de la misma. Es claro que existe una brecha significativa entre los años de educación alcanzados por las poblaciones urbana y rural en todos los países de la región, independientemente del nivel de PIB per cápita. La población urbana tiene un mayor número de años educativos que la población rural, en todos los países sin excepción. Bolivia es el país que presenta una mayor brecha educativa entre las áreas urbana y rural, donde la población urbana tiene en promedio 10,8 años cursados, mientras que la población rural solo 5,8 años en promedio. Es decir, en promedio, la población urbana tiene 5 años más de educación que la población rural. Los países con una menor brecha educativa urbano-rural son

Uruguay, Costa Rica Chile, donde la diferencia promedio es de solo 2,5 años.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN
(por ubicación geográfica, 2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

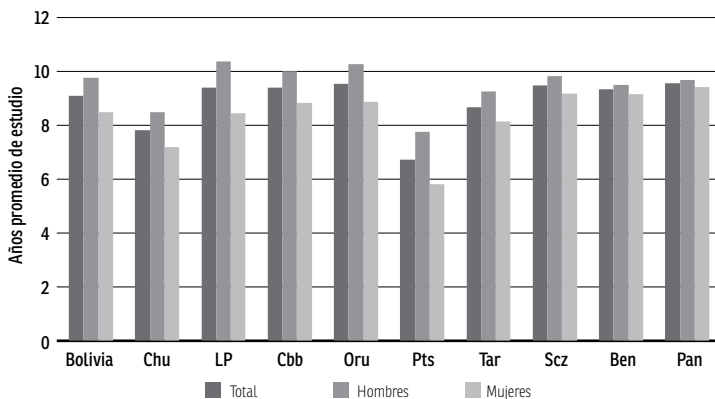
Las disparidades en los años promedio de educación en Bolivia también están presentes entre los departamentos del país. La población mayor a 19 años de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Santa Cruz, Beni y Pando presentan años de educación promedio superiores a la media nacional, que es de 9,1 años. Contrariamente, las poblaciones de Chuquisaca, Potosí y Tarija están por debajo de la media nacional en términos de años de educación cursados.

Bolivia es uno de los pocos países de la región donde la población femenina presenta menos años de educación en comparación a la población masculina mayor a

19 años. El gráfico 5 muestra que las diferencias en los años de educación a nivel nacional llegan a 1,3 años en promedio en favor de los hombres. Estas diferencias son más acentuadas en los departamentos del occidente del país, como es el caso de Potosí (2 años), La Paz (1,9), Oruro (1,4). Las diferencias se reducen en los departamentos de los valles, como ser Cochabamba (1,2), Chuquisaca (1,4) y Tarija (11,1), y es aún menor en los departamentos del oriente del país, como es el caso de Santa Cruz (0,7), Beni (0,3) y Pando (0,3).

Gráfico 5

BOLIVIA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN MAYOR A 19 AÑOS
(por departamento y sexo, 2011)



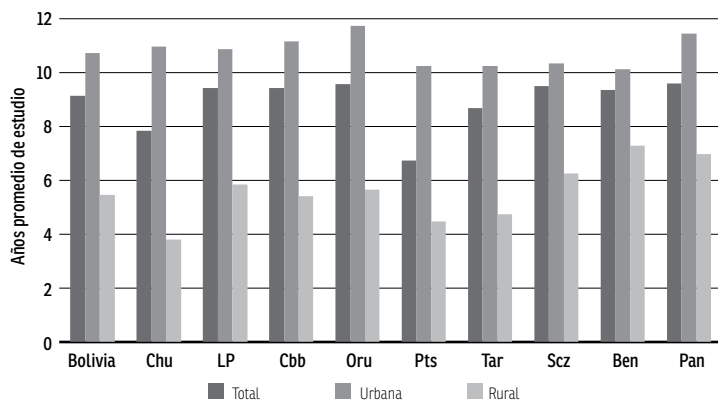
Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

La brecha de años de educación es aún mayor, a nivel nacional y departamental, entre las poblaciones urbana y rural (gráfico 6). La diferencia promedio a nivel nacional alcanza a 5,2 años en favor de la población

urbana. Nuevamente, las diferencias promedio tienden a ser menores en los departamentos del oriente del país, como ser Santa Cruz (4,1 años), Pando (4,5) y Beni (2,8). Las diferencias son mayores en los departamento de la parte central y occidente de Bolivia, como es el caso de Chuquisaca (7,2 años), Oruro (6,1), Cochabamba (5,8), Potosí (5,8), Tarija (5,5) y La Paz (5,0).

Gráfico 6

BOLIVIA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN MAYOR A 19 AÑOS
(por departamento y ubicación geográfica, 2011)



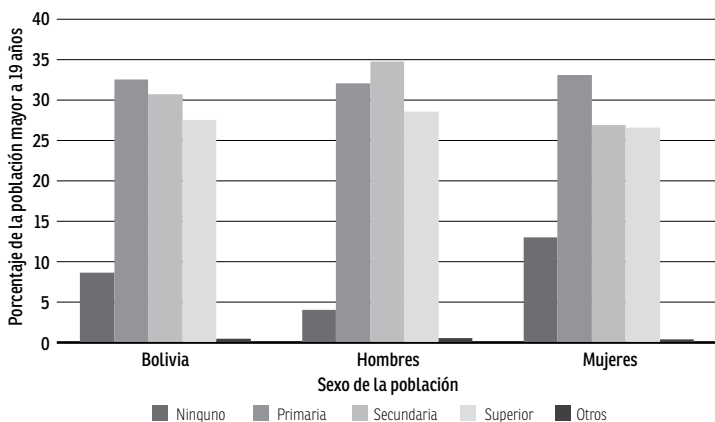
Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

Las brechas existentes en los años de educación cursados por las poblaciones femenina y masculina por una parte, y urbana y rural por la otra, inciden directamente sobre los niveles educacionales de la población de los diferentes grupos poblacionales.

A nivel nacional, un 33% de la población mayor a 19 años tiene cursado hasta la educación primaria completa,

un 31% hasta la secundaria y un 28% hasta la educación superior o terciaria (gráfico 7). Un 9% de esta población no tiene cursado o terminado ningún grado educativo. En lo referido a la población masculina, la mayor parte tiene cursado hasta la enseñanza secundaria (35%), un 32% hasta la enseñanza primaria y un 29% hasta la enseñanza superior. Solo un 4% no tiene ningún nivel de estudio cursado o concluido. Con referencia a la población femenina, la mayor parte de esta sola ha concluido la educación primaria (33%), un 27% la enseñanza secundaria y otro 27% la enseñanza superior. La población femenina sin ningún grado de enseñanza llega a ser de 9%.

Gráfico 7
BOLIVIA: NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO
 (por sexo, 2011)

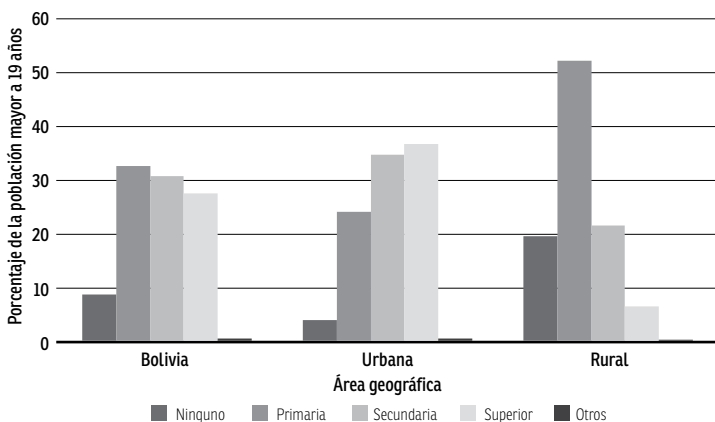


Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

La brecha de nivel educativo alcanzado tiende a ser mayor entre las poblaciones urbana y rural. La mayor

parte de la población urbana, tiene cursado hasta la enseñanza superior o terciaria (37%), un 35% tiene cursado la enseñanza secundaria y un 24% solo la enseñanza primaria (gráfico 8). Un 4% no tiene ningún nivel educativo cursado o concluido. Por otra parte, la mayor parte de la población rural solo tiene cursado el nivel primario de enseñanza (52%), mientras que un 22% ha alcanzado hasta el nivel secundario, y solo un 6% hasta el nivel superior. Casi un 20% no tiene ningún grado de enseñanza cursado o concluido.

Gráfico 8
BOLIVIA: NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO
 (por área geográfica, 2011)



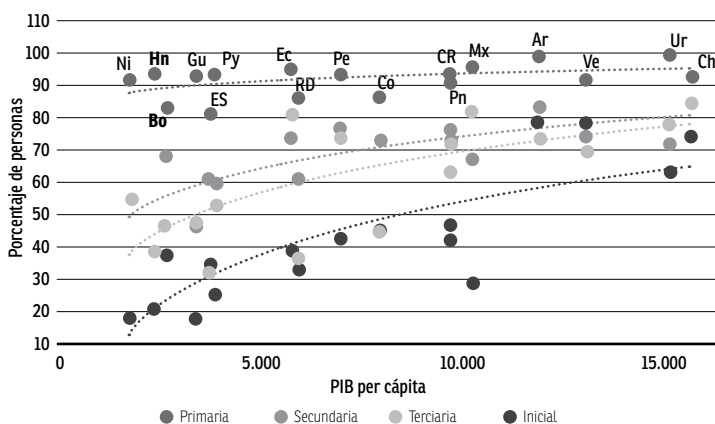
Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

Cobertura del sistema

América Latina también presenta brechas importantes en la cobertura de la educación de la población en edad de

capacitarse. El gráfico 9 muestra la tasa de matrícula para la educación primaria, secundaria y terciaria en relación al PIB per cápita de los países de la región. Se observa que existen brechas relativamente menores en lo referente a la educación primaria entre los países, independientemente de su nivel de ingreso. La diferencia entre la tasa de matrícula entre países como Bolivia y Paraguay, que son los países con menor tasa de matrícula, y países como Uruguay y Argentina, que son los países con mayor tasa de matrícula a nivel primario, es de 18%. Las diferencias son mayores en lo referido a la matrícula de la enseñanza secundaria y terciaria. La matrícula secundaria en países como Chile o Argentina es mayor en 39% con respecto a países como Nicaragua o Guatemala. En la matrícula terciaria, la diferencia llega a ser de 60% entre países como Argentina o Venezuela por una parte y países como Nicaragua o Guatemala.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA: TASA DE MATRÍCULA EDUCACIÓN INICIAL
 (primaria, secundaria y terciaria y PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

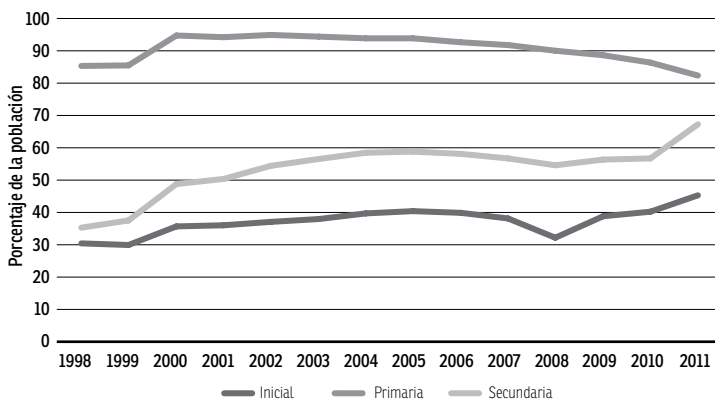
Bolivia presenta brechas importantes referidas a la cobertura de la matrícula a nivel inicial, primario, secundario y terciario con relación a los países de la región. La tasa de matrícula en la enseñanza inicial en Bolivia es de 46,6% en 2011, por debajo de las tasas observadas en la mayor parte de los países de similar PIB per cápita, exceptuando Honduras. Este nivel se encuentra muy por debajo de países con mayor ingreso per cápita como Chile (84,9%). Por otra parte, la tasa de matrícula primaria en 2011 se sitúa en 83,4%, por debajo de las tasas observadas en países de similar nivel de ingreso, como Nicaragua, Honduras, Guatemala y Paraguay. La tasa de cobertura de la educación secundaria por otra parte, es de 68,3%, por encima de las tasas observadas en estos países, pero muy por debajo de las tasas de cobertura de la enseñanza secundaria observada en países de mayor desarrollo como Chile. Finalmente, la tasa de matrícula en la enseñanza superior o terciaria, que en 2007 fue de 37,7%, se encuentra por encima de todos los países de ingresos similares, aunque por debajo de las observadas en países de mayor PIB per cápita, como Chile (74,4%), Venezuela (78,1%), y Argentina (78,6%).

Bolivia dio pasos muy importantes para aumentar la cobertura de la matrícula en todos los niveles educativos. Para el 2000, la tasa de matrícula de la enseñanza inicial llegaba a 35,7%, la primaria a 94,8%, la de la secundaria a 48,8%. Los niveles de cobertura de la enseñanza han experimentado cambios en estos últimos años, como puede observarse en el gráfico 10. La cobertura en la enseñanza primaria se ha ido reduciéndose en forma continua durante estos últimos años hasta llegar en 2011 a 82,2%. Por otra parte, la cobertura de matrí-

cula en la enseñanza inicial y en la enseñanza secundaria han experimentado incrementos significativo, llegando la primera en 2011 a 45,4% y la segunda a 67,4%. La cobertura en la enseñanza secundaria se había incrementado inicialmente hasta llegar en 2005 a 58,9%. A partir de ese año se produjo una caída, hasta llegar en 2008 a 54,8%. En los años siguientes se produce un aumento sustancial, especialmente el año 2011, cuando la tasa de cobertura de la matrícula secundaria experimenta un incremento de 10,6%. Posiblemente este incremento se deba a la re-categorización de los alumnos de séptimo y octavo año, que anteriormente figuraban como pertenecientes a la enseñanza primaria, y que a partir de 2010, con la aprobación de la Ley AS-EP, pasaron a pertenecer a la enseñanza secundaria.

Gráfico 10

BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA NETA DE LA MATRÍCULA
(educación inicial, primaria y secundaria)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y JDAPE

La tasa de cobertura de la matrícula en la enseñanza inicial a su vez presenta incrementos continuos, llegando en 2011 a 45,4%. Sin embargo, como pudo observarse en el gráfico 9, Bolivia se encuentra en la actualidad, en términos de cobertura de la educación inicial, por debajo de los niveles observados en países de similar nivel de ingreso, y muy por debajo de los países con mayor nivel de ingreso en la región como es el caso de Chile y Uruguay.

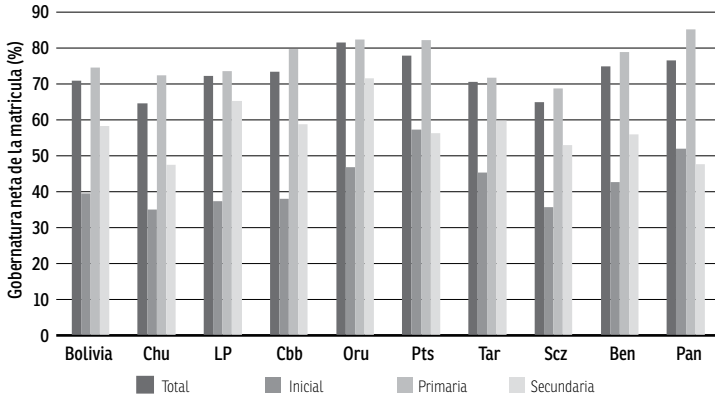
A pesar de los avances alcanzados en la cobertura de la matrícula en todos los niveles de enseñanza, existen desigualdades significativas en cuanto al acceso a la educación a nivel departamental, área urbana y rural, hombres y mujeres.

El gráfico 11 muestra estas disparidades en el acceso a la educación pública a nivel departamental, para los diferentes niveles educativos. Con respecto a la educación inicial, las diferencias fluctúan entre 35,8% para Santa Cruz y 57,5% para Potosí, mientras que el promedio nacional se sitúa en 39,7%. Con respecto a la enseñanza primaria, la tasa de matrícula neta fluctúa entre 69,1% en Santa Cruz y 85,6% en Pando, siendo la media nacional de 74,9%. Finalmente, la cobertura de la educación secundaria fluctúa entre 47,8% en Pando y 71,8% en Oruro, siendo la media nacional de 58,5%.

Gráfico 11

BOLIVIA: TASA DE COBERTURA NETA DE LA MATRÍCULA POR DEPARTAMENTO

Educación inicial, primaria y secundaria (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE yUDAPE

Si bien no hay un patrón definido en las desigualdades de acceso a los diferentes niveles educativos para los departamentos, es importante reducir estas brechas procurando el incremento en las tasas de cobertura para todos los departamentos y todos los niveles educativos, para lo cual será necesario un trabajo coordinado de todos los niveles de gobierno.

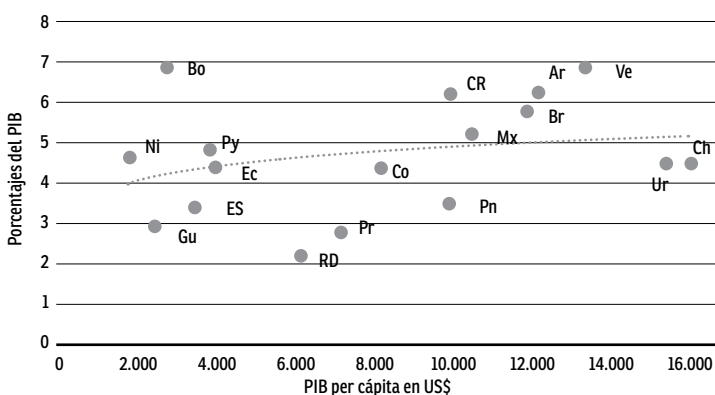
Gasto en educación

Una de las variables de la política pública que mide el esfuerzo que hacen los países para mejorar los niveles educativos de la población lo constituye el gasto del sector público en educación. Al medir esta variable como porcentaje del PIB, se observa que no existe una tendencia definida entre el nivel de ingreso del país y el porcentaje del PIB que estos dedican como gasto públi-

co al sector educativo. Bolivia por ejemplo, tiene la tasa de gasto público con respecto al PIB más alta de la región, a pesar de ser uno de los países con menores niveles de ingreso (gráfico 12).

Gráfico 12

AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y PIB PER CÁPITA
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

La tasa de gasto público-PIB en Bolivia se encuentra muy por encima de la de países con similar nivel de PIB per cápita, como ser Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Ecuador y El Salvador. Los dos países con mayores niveles de PIB per cápita de América Latina, como ser Chile y Uruguay, presentan tasas de gasto público en educación-PIB por debajo del promedio de la región. Esto también está vinculado a la importancia que tiene los sectores público y privado como proveedores de los servicios de educación en los diferentes países.

El vínculo entre PIB per cápita y gasto público en educación se vuelve absolutamente significativo cuando consideramos como indicador el gasto público por alumno. Como puede verse en el gráfico 6, existe una correlación directa muy alta entre estas dos variables, evidenciando que cuando mayor es su nivel de PIB per cápita, los países destinan un mayor nivel de gasto por estudiante matriculado. Los países con mayores niveles de ingreso de la región, como Chile y Uruguay, dedican entre 5 y 6 veces más de gasto público por estudiante de la educación pública que países con niveles de ingreso bajos como Bolivia y Nicaragua.

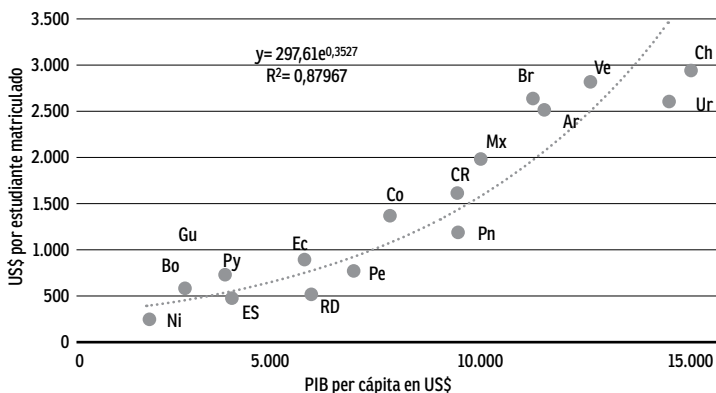
Otro aspecto importante que muestra en gráfico 13 es que la relación existente entre el PIB per cápita de un país y el gasto público por estudiante tiende a ser de tipo exponencial, lo que significa que a medida que los países mejoran sus niveles de ingreso, el gasto público en educación tiende a aumentar más que proporcionalmente, especialmente a medida que los ingresos de los países se hace más grande. Sin embargo, para niveles de ingreso más bajos, el aumento en el PIB per cápita está asociado a incrementos en el gasto por alumno proporcionalmente menores. En el caso de Bolivia, el país se sitúa entre los países con menor nivel ingreso y de gasto público por estudiante. De verificarse la relación presentada en el gráfico 13, significaría que si Bolivia logra duplicar su nivel de PIB per cápita en los próximos años, su nivel de gasto público por estudiante tendería a aumentar en solo 1.7 veces.

Es imperativo por lo tanto que los países de menos ingresos rompan esta relación empírica que se verifica entre PIB per cápita y gasto por alumno, y no esperar a

que el país se desarrolle para empezar a gastar proporcionalmente más en educación. Se debe aumentar el gasto público más que proporcionalmente al incremento del PIB incluso en los niveles relativamente bajos de ingresos, para que de esta forma el país pueda dar el denominado “salto de la rana” y reducir las brechas existentes con los países de mayores ingresos.

Gráfico 13

AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y PIB PER CÁPITA
(US\$ por estudiante matriculado-2011)

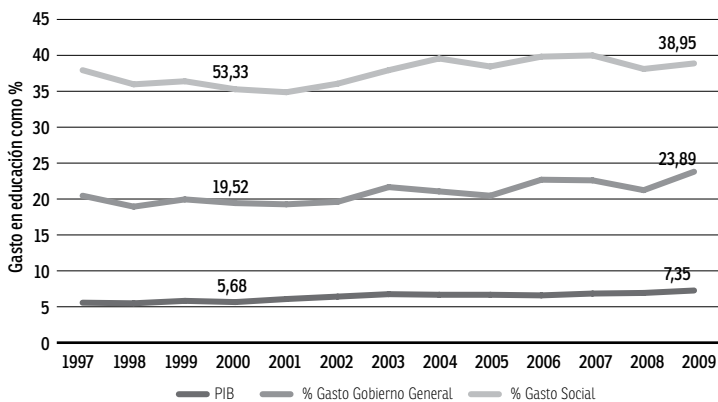


Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

La tendencia observada en gasto público en educación muestra que en la última década éste ha tendido a incrementarse. El gasto público como porcentaje del PIB creció de alrededor de 6% del PIB en 1999 a 7,3% en 2010 (gráfico 14). El peso del gasto público en educación en relación al gasto del gobierno general y en relación al gasto social también creció en estos últimos años. En relación al gasto total del gobierno general, el

gasto en educación se incrementó de alrededor de 20% a principios de la década del 2000, a 23,9% para el año 2010. Con relación al gasto social del sector público, el peso del gasto en educación aumentó de alrededor de 35% a principios de la década a 38,9% en 2010.

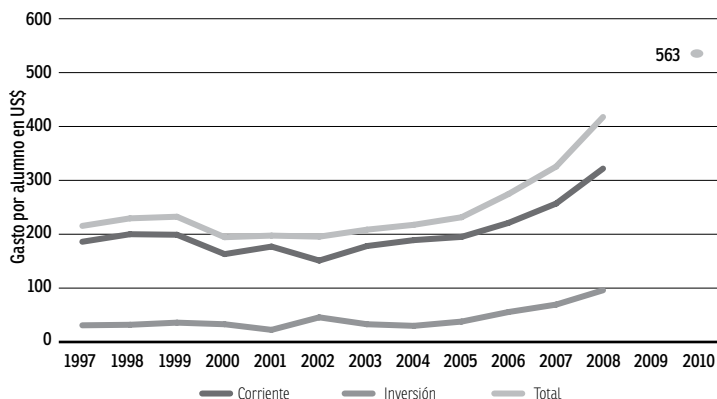
Gráfico 14
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, GASTO DEL GOBIERNO GENERAL Y GASTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Si bien estos indicadores son positivos en demostrar que el énfasis del gasto del gobierno general en el área de la educación ha tendido a incrementarse a través del tiempo, lo cual es coincidente con la mayor disponibilidad de recursos por parte del sector público a partir de la segunda mitad de los 2000.

Gráfico 15
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO
 (en US\$ corrientes)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE yUDAPE

El gasto público por alumno también experimentó un incremento significativo durante este periodo, pasando de alrededor de US\$ 200 a principios de la década de los 2000, a US\$ 536 en 2010, representando un incremento de 160% (gráfico 15). El gasto público corriente en educación aumentó en mayor proporción que el gasto en inversión.

El incremento descrito en el énfasis del gasto público en el sector educativo nos lleva a plantear las siguientes consideraciones:

- i) A pesar de los aumentos realizados, Bolivia aún presenta niveles de gasto por estudiante relativamente bajos en relación a los demás países de la región, por lo que en el futuro será necesario realizar un mayor esfuerzo presupuestario para reducir las brechas existentes con los demás países de la región.

- ii) Los significativos aumentos observados en el gasto público en educación no han generado una mejoría equivalente en los indicadores de cobertura de la matrícula educativa. Es prácticamente un hecho que la Meta de Desarrollo del Milenio referida a la cobertura universal de la matrícula neta en la educación primaria, no será cumplida para el año 2015. Por lo tanto, es necesario realizar un mayor esfuerzo en mejorar la eficacia del gasto público en educación, de tal forma que éste contribuya al objetivo fundamental de alcanzar una educación universal para la población del grupo etario relevante.
- iii) Los efectos de los cambios en las políticas educativas tienden a tener efectos solamente en el largo plazo, por lo que es de esperar los efectos del incremento en el gasto público observado en estos últimos años serán sentidos en el largo plazo.

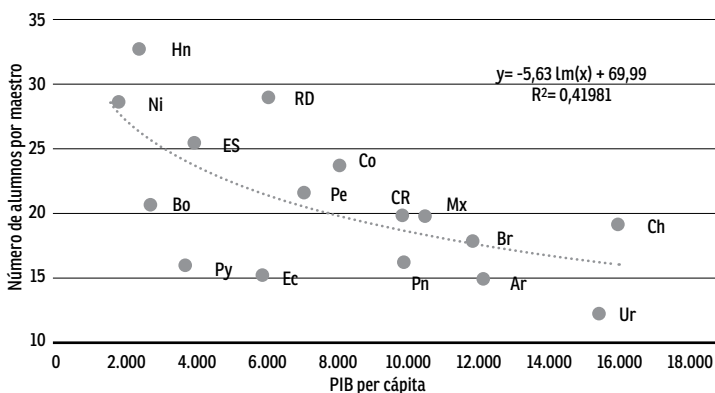
Número de maestros

En lo referido a número de alumnos por maestro, el gráfico 16 muestra que existe una relación inversa, aunque menos significativa, entre el número de alumnos por maestro y el PIB per cápita de los países. Es decir, mientras mayor sea el ingreso per cápita de un país, menor es el número de alumnos por docente, lo que tiene una incidencia positiva sobre la calidad de la educación. En los países con menores ingresos, como Honduras, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador, esta relación es de entre 25 y 33 alumnos por profesor, mientras que los de más ingreso per cápita,

como Uruguay, Argentina y Chile, esta relación son de entre 12 y 19 solamente.

Bolivia es un país con un PIB per cápita relativamente bajo en la región, pero la relación alumno-maestro es relativamente baja, en comparación a países de similar nivel de ingreso.

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA: NÚMERO PROMEDIO DE ALUMNOS POR MAESTRO (2011)



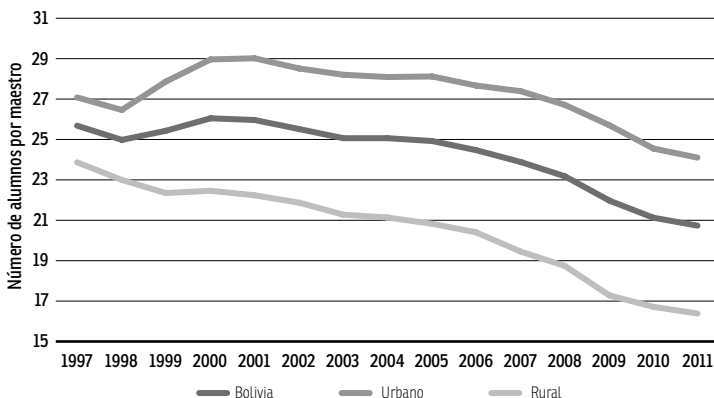
Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Los niveles actuales relativamente positivos del indicador alumnos por maestro que presenta Bolivia en la actualidad han resultado de una caída continua de este indicador en los últimos 10 años (gráfico 17). A principios de la década de los 2000, el promedio nacional era de 29 alumnos por maestro. Esta relación se redujo a 21 para el año 2011. En el área urbana, la relación se redujo de 29 en 2000 a 24 alumnos por maestro en 2011,

mientras que en el área rural, la reducción fue de 23 en 2000 a 16 alumnos por maestro en 2011.

Gráfico 17

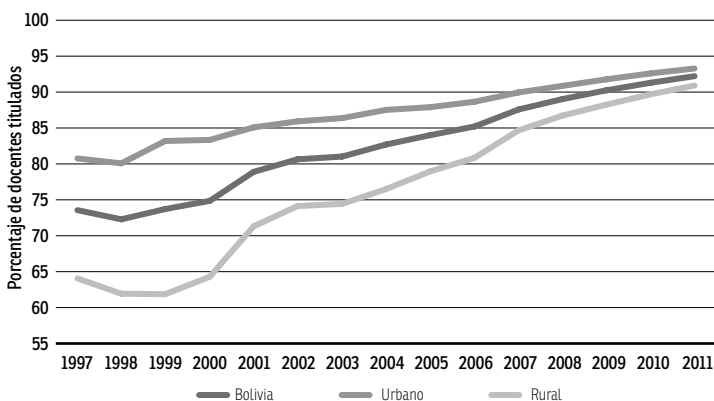
BOLIVIA: NÚMERO PROMEDIO DE ALUMNOS POR MAESTRO
(1997-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

El menor número de alumnos por maestro que se observa en el área rural en relación al área urbana, obedece a la menor cobertura de la matrícula neta en la educación rural, lo cual está relacionado con la mayor dispersión de la población rural, lo que dificulta el acceso a los servicios educativos.

Gráfico 18
BOLIVIA: PORCENTAJE DE DOCENTES TITULADOS
 (1997-2011)

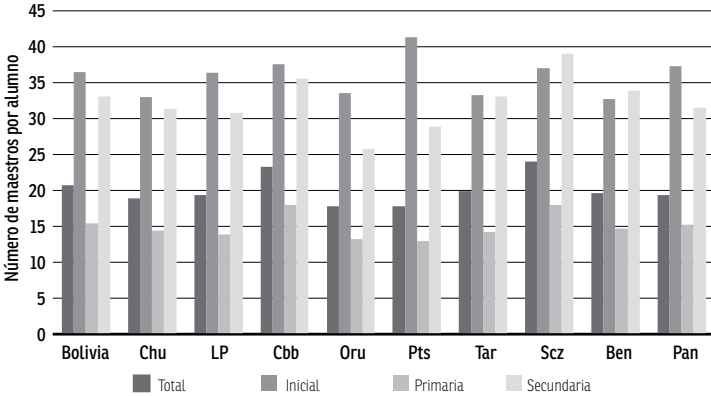


Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Otro factor que también incide en la calidad de la educación está dado por el grado de profesionalización de los docentes. El gráfico 18 muestra que el porcentaje de docentes titulados ha aumentado constante y significativamente en los últimos 10 años. También se observa que las brechas existentes en la profesionalización de los docentes en el área urbana y en el área rural han tendido a desaparecer. A nivel nacional, el porcentaje de docentes titulados se incrementó de 75% en 2000 a 92% en 2011. En el área urbana, el incremento en el porcentaje de docentes titulados durante este periodo fue de 83% en 2000 a 93% en 2011. El mayor incremento se dio en el área rural, pasando este indicador de 64% en 2000 a 91% en 2011. Para el año 2011, más de un 90% de los profesores en el área urbana y rural tenían título profesional.

Gráfico 19

**BOLIVIA: NÚMERO DE DOCENTES POR ALUMNO
POR DEPARTAMENTO Y NIVEL EDUCATIVO (2011)**



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

También existen brechas importantes en la dotación de docentes a nivel departamental y por nivel de enseñanza. El gráfico 19 muestra que a nivel nacional, existen diferencias significativas en el número de alumnos por maestro para cada uno de los niveles de enseñanza. El número de alumnos por maestro para el nivel primario es de solo 15, para el nivel secundario de 33, y para el nivel inicial de 36. Este indicador está directamente vinculado a la dotación de docentes, ya que en el nivel primario de enseñanza, donde existe una mayor cobertura de la matrícula, presenta el menor nivel de relación alumno-maestro. En el nivel secundario, donde la cobertura de la matrícula es menor, se tiene una relación alumno-docente mucho mayor. Finalmente, en la enseñanza inicial, donde la cobertura de la matrícula es la más baja, se tiene la mayor relación de alumnos por

docente. Es fundamental cerrar estas brechas en la relación alumno-docente entre los diferentes niveles educativos, aumentando la cobertura de la matrícula sobre todo en los niveles secundario e inicial.

También existen brechas en la relación número de alumnos-maestro entre los departamentos del país. Para la enseñanza primaria, el menor ratio número de alumnos-maestro pertenece a Oruro (13) y el mayor a Santa Cruz (18), siendo la media nacional de 15. En la enseñanza secundaria, el menor ratio se observa también en Oruro (26) y el mayor también en Santa Cruz (39). Finalmente, en la enseñanza inicial, la menor relación se da también en Beni (33) y la mayor en Potosí (41). Nuevamente, si bien no existe un patrón definido entre las desigualdades en la relación de alumnos por docente entre los diferentes departamentos del país, es necesario eliminar estas brechas incrementando la cobertura de la matrícula en todos los niveles de enseñanza para todos los departamentos, lo cual nuevamente requerirá un esfuerzo conjunto y coordinado de todas las instancias de gobierno, a nivel central, departamental y municipal.

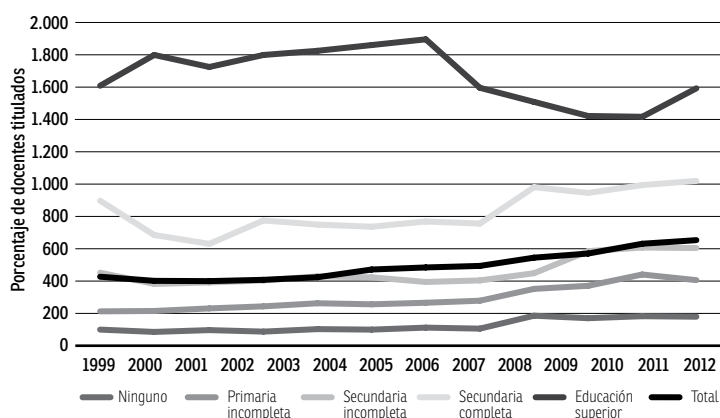
Efectos perversos de la bonanza económica en la educación

Bolivia ha disfrutado en los últimos años de una bonanza económica originada fundamentalmente por los altos precios de las materias primas exportadas. Ello ha tenido efectos macroeconómicos sobre el crecimiento del producto, nivel de ingreso per cápita, las finanzas públicas y los indicadores de pobreza y desigualdad. Precisamente,

estos efectos podrían estar generados, paradójicamente, desincentivos sobre la educación. El cuadro 20 muestra la evolución de los salarios reales promedio para trabajadores según el nivel educativo alcanzado, observándose que los salarios reales han tendido a aumentar para los trabajadores pertenecientes a prácticamente todas las categorías educativas, excepto para aquellos que alcanzaron niveles educativos superiores.

Gráfico 20

BOLIVIA: SALARIO PROMEDIO MENSUAL REAL POR TRABAJADOR SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO (1999-2012)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Entre 2005 y 2012, los salarios reales para los trabajadores sin ningún nivel educativo aumentaron a una tasa promedio anual de 9,7%; para trabajadores con enseñanza primaria incompleta en 7,1%; para trabajadores con enseñanza secundaria incompleta en 5,4% y para trabajadores con enseñanza secundaria completa en 4,8%, en

promedio por año. Contrariamente, los salarios reales para los trabajadores con algún tipo de enseñanza superior cayeron a una tasa promedio anual de 2,2%.

Estas tendencias se explican porque la bonanza económica ha tenido un impacto positivo mayor en actividades que emplean trabajadores que no requieren un alto nivel de calificación, como es el caso del comercio, minería cooperativista, transporte, construcción, servicios informales, etc. Esto también pone en evidencia que no ha existido una gran creación de trabajos en el sector formal, que típicamente demanda trabajadores con un mayor grado de calificación.

Las tendencias observadas ayudaron a la reducción de la pobreza, ya que los grupos con menor nivel educativo se beneficiaron de mayores incrementos en sus ingresos reales. Por otra parte, este comportamiento también explica la caída en la desigualdad, ya que los años de educación o el nivel educativo alcanzado es, típicamente, la variable con mayor poder explicativo de las diferencias de ingreso existente entre diferentes categorías de trabajadores, nacional e internacionalmente. Por lo tanto, al haber aumentado los ingresos reales de los trabajadores menos calificados a mayores tasas que los ingresos de los trabajadores más calificados, es obvio que la desigualdad tienda a disminuir.

Si bien la reducción de la desigualdad es un objetivo deseable, la forma en la que se está dando podría estar produciendo desincentivos a la educación, al haber aumentado el costo de oportunidad de la misma, y al haberse reducido el retorno en términos de ingresos; es decir, que las personas podrían estar menos motivadas de alcanzar mayores niveles educativos. Si bien en el corto plazo solo

se perciben los efectos positivos de este fenómeno, a largo plazo podría constituirse en un lastre para el desarrollo, puesto que tener una fuerza laboral más calificada, con mayor nivel educativo y más productiva, es sin duda una condición imprescindible para el progreso y la equidad.

Perspectivas de futuro

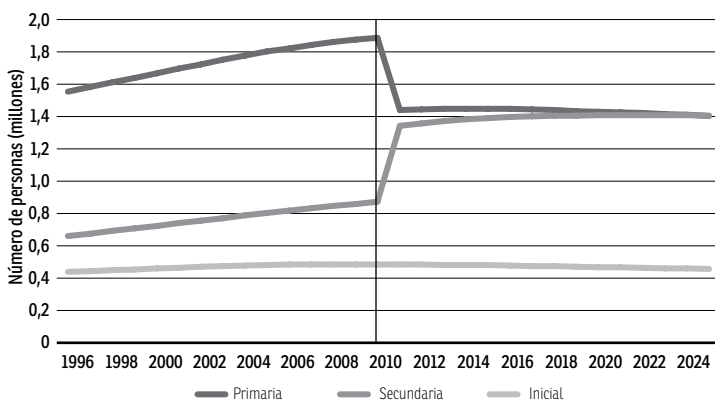
El sistema educativo boliviano tiene que enfrentar retos significativos para poder superar las deficiencias del sistema en cada una de las falencias identificadas en la sección dos de este documento: i) el bajo e inequitativo acceso a los últimos grados del nivel primario y al nivel secundario; ii) la baja y desigual calidad de la educación, y por ende, del rendimiento académico; y iii) la ineficiencia del sistema educativo.

Al momento de aprobarse la Ley de Reforma Educativa No. 1565, la población en edad escolar correspondiente a los 8 años de la educación del ciclo primario, de 6 a 13 años, alcanzaba a 1,56 millones de personas, mientras que la población en edad escolar correspondiente a los 4 años del ciclo de enseñanza secundaria (14 a 17 años) era de 0,66 millones (gráfico 20). En 2012, año en que se realizó en Censo de Población y Vivienda, la población en edad correspondiente a los 6 años del ciclo primario, de acuerdo a la nueva definición establecida por la Ley de la Educación No. 071 AS-EP era de 1,45 millones, mientras que la de edad correspondiente al ciclo secundario fue de 1,36 millones. Para el 2025, se proyecta que tanto la población en edad correspondiente al ciclo primario como al ciclo secundario sean prácticamente iguales a 1,41 millones.

La PRE No. 1565 puso el mayor énfasis en la asignación de recursos y esfuerzos en mejorar la educación primaria, dado que ésta potencialmente cubría casi el 60% de las personas en edad escolar (4 a 17 años). La población en edad correspondiente al ciclo secundario representaba el 25%. Con los cambios demográficos que experimenta y experimentará el país hasta el 2025, y con las modificaciones introducidas a las definiciones de ciclo primario y secundario por la Ley 071, para ese año la participación de la población en edad correspondientes a los ciclos primario y secundario serán iguales (42% y 43% respectivamente). Por lo tanto, será necesario realizar ahora un mayor esfuerzo y énfasis en potenciar la educación secundaria, sin descuidar por supuesto la educación primaria e inicial, incrementando significativamente la cobertura y mejorando sustancialmente la calidad.

Gráfico 21

BOLIVIA: NÚMERO DE PERSONAS POR GRUPO POBLACIONAL EN EDAD ESCOLAR
(número de habitantes por niveles educativos)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Con referencia a mejorar la calidad de la educación, existen una serie de propuestas y experiencias internacionales que deben tomarse en consideración:

UDAPE (2002) proponía como medidas para reducir los rezagos en cobertura y calidad de la educación:

- Incrementar la carga horaria y mejorar y ampliar la infraestructura escolar, para consolidar la aplicación de los currículos. Se deberían también introducir tecnologías de información y comunicación a la enseñanza en los niveles primario y secundario.
- Elevar el desempeño docente mediante el mejoramiento de la formación, la capacitación en servicios, incentivos a los profesores e incremento del número de maestros titulados.
- Profundizar la descentralización y la capacidad de gestión del sistema educativo nacional a través de una mayor coordinación entre niveles de administración y fortalecimiento de la capacidad normativa del órgano rector.
- Consolidar los programas para la niñez que complementen los esfuerzos realizados desde la oferta, asegurando su sostenibilidad, como ser el desayuno escolar, el bono escolar (Bono Juancito Pinto), el transporte escolar y programas que promuevan la nutrición adecuada.

En la misma línea, el Banco Mundial (2006) destaca la importancia de “que el Gobierno brinde prioridad a la educación mediante el mejoramiento de su calidad y cobertura, y, asimismo, aumente la eficiencia y uso equitativo de los recursos asignados al sector. Más aún, se debe implementar medidas para asegurar la matricu-

lación en el nivel secundario, así como la permanencia en el mismo y su culminación. Para tener más alumnos/as en la secundaria, medidas desde el lado de la oferta deben ser acompañadas con intervenciones financieras por el lado de la demanda que abordarán el problema de la pobreza en el corto plazo y aseguran que niños y niñas se inscriban en la escuela y completen su escolaridad básica. El mejoramiento de la gestión descentralizada también puede ayudar a incrementar la eficiencia y eficacia del sistema educativo.”

El Banco Mundial (*ib.id.*) recomienda aumentar la movilización y uso eficiente de los recursos mediante la descentralización del sistema educativo, además de la participación de las comunidades y de los padres y las madres de familia en la educación. La Ley de Participación Popular estableció que un 20% de los ingresos por impuestos nacionales fueran transferidos a los municipios, mientras que la Ley de Descentralización estableció que un 20% de los ingresos por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) fueran transferidos a las prefecturas (ahora gobernaciones) (cuadro 1). Adicionalmente, la Ley de Hidrocarburos (Ley No. 3058) y sus decretos reglamentarios transfiere a las gobernaciones y municipios alrededor de un 60% de los ingresos por concepto de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Es fundamental que todas estas transferencias se realicen dentro de un marco de equidad que asegure que los departamentos y municipios más vulnerables reciban más recursos que los otros. La distribución de estos recursos debe estar basada en fórmulas estándar, que considere también la transferencia de mayores competencias y

responsabilidades a los gobiernos departamentales y municipales, como una forma de afrontar los problemas de equidad y eficiencia.

Los esfuerzos exitosos de descentralización en otros países como Chile, han sido efectivos en mejorar la educación porque estuvieron enfocados en programas para mejorar la gestión educativa, programas bien diseñados para las escuelas públicas, que incrementaron el apoyo al desarrollo profesional de los maestros y maestras. Las reformas administrativas y de presupuesto deben ser diseñadas para garantizar que las escuelas y sus docentes tuviesen competencia profesional, autoridad, recursos e incentivos para diseñar e implementar actividades de enseñanza y de aprendizaje adecuadas a las necesidades de cada uno de los alumnos individualmente. Es poco práctico e ineficiente que el gobierno central pase por encima o relegue a los gobiernos sub-nacionales en la ejecución de actividades que pueden ser ejecutadas en forma más eficiente por estos últimos, como es el caso de la supervisión escolar, la coordinación para definir la ubicación de las escuelas y garantizar la equidad entre localidades de un mismo departamento. El gobierno central, a través del Ministerio de Educación, podría asumir la función de establecer los estándares de logros educativos, realizar las evaluaciones de desempeño y proveer la asistencia técnica a los departamentos y municipalidades que estarían manejando las escuelas.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES, IEHD, IDH Y REGALÍAS PETROLERAS - 2012

(porcentaje)

	Impuestos nacionales	IEHD	IDH	Regalía	Total
Gobernación	0,0	11,6	14,2	100,0	14,1
Municipios	20,4	0,0	46,6	0,0	23,9
Universidades	5,1	2,3	6,7	0,0	4,9
TGN	74,5	86,1	32,5	0,0	57,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

El Banco Mundial (*ib.id.*) enfatiza, también, la necesidad de evaluar el rendimiento escolar, como una forma de medir los avances realizados en la calidad de la educación. En Bolivia se estableció un sistema de evaluación integral, SIMECAL (Sistema de Medición de la Calidad Educativa), que en su momento fue calificado a nivel internacional entre los mejores sistemas de evaluación del rendimiento escolar. Este sistema ha desarrollado pruebas en lenguaje y matemáticas, tanto en castellano como en las tres lenguas originarias mayoritarias. A pesar de su excelencia técnica, las limitaciones de presupuesto hicieron que las pruebas en primaria se tomaran esporádicamente (1997, 1999 y 2000), para posteriormente ser discontinuado definitivamente. En 2004 se determinó la suspensión de las actividades del SIMECAL a objeto de realizar la evaluación de resultados y el proceso de reestructuración.

Otros autores han resaltado la importancia de que Bolivia participe en pruebas internacionales de medición de la calidad de la educación, como ser la prueba

PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), que es un test estandarizado que mide a los estudiantes de 15 años en matemáticas, lenguaje y ciencia. Países como México y Perú se decidieron a participar en esta prueba, sabiendo de antemano que no iban a obtener buenos resultados, pero consideraban que era muy importante, con el objeto de tener un diálogo educativo informado, teniendo una idea clara de cómo estaban estos países en estos test globales, para usar esta información en mejorar sus sistemas educativos. Los países que no participan se mueven a ciegas (Oppenheimer, A. 2013).

REFERENCIAS

Antelo, Eduardo (2001): “Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985”, en *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*, LC Jemio& E. Antelo (editores), CEPAL y Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Arias, Iván (2014): “Programa de gobierno: J.E.S.U.S (2)”, Columna Serotonina, Periódico Página Siete, 14 de julio de 2014.

Banco Mundial (2006): *La Educación Primaria y Secundaria en Bolivia, Desafíos 2006-2010*. Informe No. 35073-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Región América Latina y el Caribe, Washington D.C.

Contreras, Manuel (1998): “La Reforma Educativa”, en *Las Reformas Estructurales en Bolivia*, pp. 313-334, Fundación Milenio, series: Temas de la modernización. La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia (2010), Ministerio de Educación: Ley de la Educación “Avelino Zañani-Elizardo Pérez”, No. 070, 20 de diciembre de 2010, La Paz.

Fundación Milenio (2010): “Los diez pecados capitales del proyecto de ley Avelino Zañani-Elizardo Pérez”, Informe Nacional de Coyuntura, N°. 80, La Paz.

Ipiña Melgar, Enrique (2013), “Cien Años de Reformas Educativas: de 1910 a 2010”, publicado en la Revista ESTUDIOS BOLIVIANOS, N°. 18, del Instituto de Estudios Bolivianos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Laserna, Roberto (2014): “Por una anti reforma educativa”, en Vientos Nuevos, Análisis de la realidad social y económica, <http://laserna.wordpress.com/2014/07/22/por-una-anti-reforma-educativa/>

Mankiew, N. Gregory, David Romer, and D. Weil (1992): “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, en *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-37.

Mesa Gisbert, Carlos D. (2014): *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*, Gisbert Editorial, La Paz.

Morales, Juan Antonio (2012): *La política económica boliviana 1982-2010*, Plural Editores, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Oporto, Henry (2012): *Un nuevo rumbo*, Fundación Vicente Pazos Kanki, Editora Presencia SRL, La Paz.

Oppenheimer, Andrés (2005): *Cuentos Chinos, El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, 2da edición, Debolsillo, Buenos Aires.

Oppenheimer, Andrés (2013): *Basta de Historias!, La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, 1era edición, Debolsillo, Buenos Aires.

República de Bolivia (1994): Ley 1565 Reforma Educativa, 7 de julio de 1994.

UDAPE (2002): *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*, La Paz.

World Bank (2005): “*Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for Pro-Poor Growth*”, Report No. 28068-BO, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.

PACTO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN*

Víctor Hugo Cárdenas

Bolivia necesita un proyecto educativo, y el Estado debe recuperar su función rectora, en el marco de un proceso de descentralización de la gestión educativa, con participación social.

Es evidente que las deficiencias del sistema educativo boliviano están relacionadas con la baja y desigual cobertura de la matrícula educativa, la baja calidad de la educación y la baja eficiencia del gasto público en educación. A ello se añade la débil institucionalidad, la centralidad del proceso educativo en el docente, los métodos tradicionales de enseñanza, la resistencia gremial del magisterio sindicalizado, la falta de voluntad política de la élite política y la corporativización del Estado que renuncia a la rectoría o conducción de la educación.

* Comentario presentado en el coloquio sobre Educación, realizado el 13 de septiembre de 2014.

Reformas educacionales

En los dos últimos siglos, nuestro país desarrolló cuatro transformaciones educativas. La primera fue la reforma educativa liberal desarrollada a inicios del siglo XX. Difundió el positivismo pedagógico y la ideología del progreso liberal, creó la primera Escuela Normal de Maestros y aplicó modernos métodos científicos, educativos y didácticos. Luego, a mediados del siglo XX, fue construida e implementada la reforma educativa contenida en el Código de la Educación Boliviana, cuyo mayor mérito fue ampliar las puertas del acceso escolar, sentar las bases de la educación rural paralela a la urbana y configurar la trayectoria del magisterio rural y urbano.

A fines del siglo XX, comenzó la formulación y ejecución del Programa de Reforma Educativa (PRE) que consolidó un pensamiento pedagógico centrado en el estudiante, una metodología constructivista y un nuevo diseño curricular con una parte común y otra diversificada que redujo a cinco áreas la tradicional dispersión curricular. Además postuló la interculturalidad, la participación social y el mejoramiento de la calidad educativa.

Desde el 2006, el actual gobierno propuso al país la denominada “*revolución educativa*” mediante la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, sustentada, según sus autores, en la descolonización, la intra e interculturalidad y la educación técnica y productiva bajo un modelo denominado “sociocomunitario productivo”. A pesar de que sus autores se empeñaron en inaugurar un paradigma distinto, un análisis cuidadoso demuestra que sus aspectos positivos son continuidades del PRE, los aspectos más controversiales consisten en la sobreideologización

y los retrocesos corresponden al retorno de la concepción gremialista de la educación, al centralismo y a la utilización política del magisterio sindicalizado.

No existe un proyecto educativo

La nueva ley educativa, formulada de forma improvisada, es una norma que carece del respaldo de un estudio técnico y de un programa de ejecución que sirva de orientación al gobierno en sus negociaciones con la cooperación internacional. Falta definir los objetivos de corto, mediano y largo plazo de la transformación educativa, los ritmos del proceso, las prioridades establecidas, los actores involucrados y el financiamiento respectivo. Por su parte, la sociedad está preocupada por la educación pero aún no comprometida con el cambio educativo

Desde el 2006, el Estado renunció a la rectoría de la gestión educativa (precio pagado al magisterio para lograr su apoyo), se sometió al condicionamiento corporativo de las dirigencias sindicales y retrocedió en el débil proceso de descentralización a nivel local impulsado por el Programa de Reforma Educativa y la Participación Popular.

Por tanto, es preciso definir en un Pacto Social Nacional por la Educación, el rol del Estado, del magisterio y de la sociedad. Se debe recuperar el proceso de descentralización y autonomías apoyado en procesos de planificación participativa.

El Estado debe promover dicho pacto a través de la formación de una comisión de personalidades que iden-

tifiquen los pasos de la construcción de un proyecto educativo nacional. También se debe elaborar un diagnóstico de la educación boliviana, avanzar en la desideologización del Ministerio de Educación y someterla a una selección de personal, meritocrática y despartidizada. Urge un acuerdo entre los niveles del Estado sobre competencias, funciones y atribuciones en el marco de la descentralización y del pacto fiscal para frenar la involución centralista en la gestión política, administrativa y curricular en desmedro de las instancias subnacionales. También se debe definir las formas e instancias de la participación social.

Más recursos a educación

El gasto en educación respecto al PIB ha crecido en el período 1990-2002 de 3,4% a 6,1% considerando universidades, mientras que el gasto sin universidades creció de 2,4% a 4,7% en el mismo periodo. En anteriores gobiernos, el gasto total en educación respecto al gasto total del gobierno se ha incrementado de 9,6% en 1990 a 19,2% en el año 2002, mientras que el gasto sin universidades creció de 6,9% a 14,7%. Lamentablemente este apoyo creciente fue reduciéndose en los siguientes años en favor de otras prioridades. Hoy el gobierno no apoya a educación. Por ejemplo, según los montos de inversión pública en el Presupuesto General 2011, la educación y la cultura sólo recibirían 9% frente a un 33% de transportes o el 13% de hidrocarburos.

Uno de los componentes del pacto educativo debe ser el aumento de presupuesto asignado a educación y

lograr un acuerdo fiscal financiero en el marco del Pacto Fiscal.

Formación docente

Las Escuelas Normales son monopolio del magisterio sindicalizado; es la capitulación estatal ante el gremialismo docente. La nueva ley de educación excluye a las universidades en la formación de personal docente y garantiza el escalafón y la inamovilidad docente en la Constitución (artículo 96, III) para consolidar la inercia laboral, el olvido del desempeño, el premio y estímulo a los docentes más activos. Para la formación de postgrado, se creó la Universidad Pedagógica, dependiente del Ministerio de Educación. El PROFOCOM ejecuta apenas un programa de licenciatura y maestría con sesiones de fines de semana y con facilitadores deficientes y de escasa experiencia de aula.

El nuevo currículo educativo posee una visión étnica, ideológica y cultural, en desmedro de lo científico – tecnológico. Hubo disminución de las horas de lenguaje y matemáticas en favor de las nuevas materias en contraposición a las tendencias de la mayoría de países que incrementan las horas aula. A nivel nacional, en el currículo base, la ideologización de la descolonización y la intraculturalidad se sobrepuso a las visiones de interculturalidad. Tampoco se asimiló de forma positiva las propuestas curriculares de los Consejos Educativos (aymara, quechua, amazónico), creados durante la reforma educativa y de los recientes institutos de lengua y cultura indígenas.

El apresuramiento de su diseño ha generado una falta de equilibrio y coherencia entre objetivos, actividades y evaluación. De ahí que exista una enorme dificultad de desarrollar procesos educativos y de evaluar las cuatro dimensiones (saber, ser, hacer y decidir).

Dados todos estos problemas es necesario reevaluar las virtudes y defectos de los supervisores tradicionales y de la propuesta de asesores pedagógicos para mejorar la eficacia de los cambios en las unidades y núcleos escolares.

Otras cuestiones fundamentales son la necesidad de contar con un plan de formación docente, mejorar la relación normales- universidades, diseñar el currículo base con personal especializado y definir el desarrollo de una innovadora metodología de aprendizaje, como también establecer el marco de la descentralización para la educación y el papel de los gobiernos subnacionales.

SEGURO UNIVERSAL DE SALUD*

Guillermo Aponte

El presente estudio propone una política de salud, orientada a otorgar a la población el acceso universal a servicios de salud de forma oportuna, eficiente y eficaz; esto es, un seguro universal de salud. Se trata de una propuesta que respeta los avances logrados en la ampliación de la cobertura de la seguridad social durante más de quince años en Bolivia, mediante el diseño y aplicación de seguros públicos inspirados en el Modelo Beveridge¹. Actualmente, las mujeres gestantes y los niños menores de cinco años, los adultos mayores y la población de los departamentos de Tarija y Beni, gozan de acceso universal a servicios de salud. Estos avances deben servir de base para otorgar este derecho a todos los ciudadanos del país.

La mejor forma de alcanzar el acceso universal a la atención sanitaria es mediante un seguro de salud. Así

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Salud, realizado el 22 de agosto de 2014.

1 Financiados mediante impuestos

lo reconoce Margaret Chan, Directora General de la Organización Mundial de la Salud, quién, en su Informe sobre la gestión 2010, sostiene: “Numerosas pruebas demuestran que la recaudación de fondos a través del prepago o el seguro es la base más eficiente y equitativa para aumentar la cobertura de la población. El mecanismo de prepago significa que los ricos subsidiarían a los pobres y los sanos a los enfermos. La experiencia demuestra que este planteamiento funciona mejor cuando el prepago o el seguro procede de un gran número de personas, con la consiguiente mancomunación de los fondos para cubrir los costes de la asistencia sanitaria de todos”. Ahora bien, la condición para que el seguro sea ese mecanismo idóneo es que su diseño respete la doctrina aseguradora y cumpla con los principios internacionales en materia de seguridad social.

La situación de la salud: indicadores

Morbimortalidad: La última Encuesta Nacional Demográfica y de Salud (ENDSA) realizada en el país ha sido levantada en el año 2008, con base en los resultados de la ENSDA 2008 y otras fuentes de información, a continuación se presentan datos sobre desnutrición, morbilidad de infantes, niños, adolescentes, mujeres en edad fértil, enfermedades transmitidas por vectores, crónicas, emergentes, inmunoprevenibles y el VIH SIDA.

Desnutrición: La prevalencia de desnutrición crónica en el menor de 5 años o el porcentaje de niños con talla por debajo de 2 desviaciones estándar del prome-

dio, se ha reducido a nivel nacional de 38% en 1989 a 21,8% en 2008 y la anemia a 61%², estableciendo que cerca de 351 mil niños menores de cinco años presenten desnutrición crónica y 648 mil anemia, el total de menores de 5 años es de 1.302,875³. Visto de otra manera, 1 de cada 5 niños menores de cinco años presenta grave retraso en su crecimiento y 1.6 de cada 2 anemias. Según datos de UDAPE-PNUD, en niños y niñas menores de tres años, la desnutrición crónica alcanza a 20,3%⁴, mostrando una tendencia positiva respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que establece al 2015 lograr la meta de 19%. Existen variaciones porcentuales de los datos de Desnutrición Crónica, dependiendo de la fuente del dato: UDAPE/PNUD 20,3%, SNIS 10%, ENDSA 20%. Este notable progreso se concentra en áreas urbanas. En las áreas rurales, 39 de cada 100 niños y niñas menores de cinco años la tienen, evidenciando los niveles de desigualdad en su acceso a un consumo adecuado de alimentos y nutrientes, lo que confirma que la relación entre las variables de pobreza y etnicidad va siempre en proporción directa. En Bolivia, seis de cada diez niños y niñas de 6 a 59 meses de edad padecen de anemia, considerándose como el problema de deficiencia nutricional con más prevalencia en el país⁵, siendo predominante en el Altiplano (73,5%).

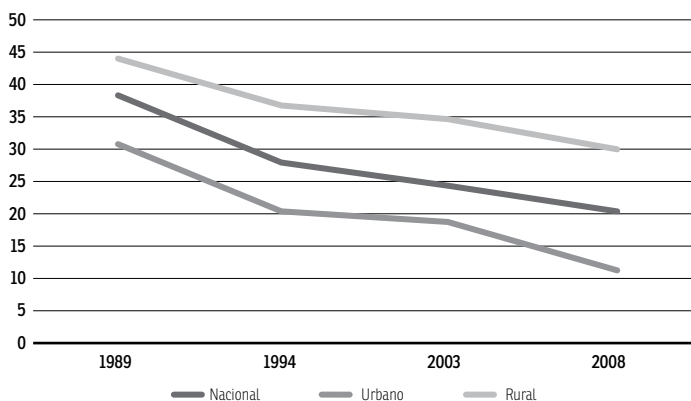
2 INE, ENDSA 2008: "Indicadores de desnutrición para niños y niñas menores de cinco años según el patrón internacional de crecimiento utilizado por NCHS/CDC/WHO, por características demográficas seleccionadas".

3 Dato de Población SNIS/INE

4 UDAPE-PNUD: Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia, abril 2010.

5 INE, Ministerio de Salud y Deportes, ENDSA 2008.

PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (talla /edad)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda ENDSA

Lactancia materna: En lo que respecta a la lactancia materna, su práctica alcanza un 98%, siendo necesario reforzar su cumplimiento en términos de una lactancia materna exclusiva. Datos preliminares de la ENDSA 2008 señalan que el 60% de los menores de seis meses reciben lactancia exclusiva, descendiendo rápidamente con la edad, pasando de 70% en menores de dos meses a sólo 44% en niños de cuatro a cinco meses. Por otra parte, la temprana introducción de complementos alimenticios, da lugar a que la lactancia exclusiva dure hasta los 3,5 meses⁶.

Inmunización: En general se ha logrado mantener cerca del 86% de coberturas de vacunación de anti polio y pentavalente/DPT, con esquemas completos⁷. La

6 INE, Ministerio de Salud y Deportes, ENDSA 2008.

7 En ambos tipos de vacunas se establece como esquema completo hasta la tercera dosis.

cobertura de todas las vacunas de niños entre 18 y 29 meses de edad se incrementó de 64% en 2003 a 79% en 2008, debido principalmente al aumento en la cobertura de la tercera dosis de la Pentavalente/DPT (de 74% a 86%) y la anti polio (de 70% a 86%). La BCG es la única vacuna que ha logrado alcanzar una cobertura casi universal, con el 98%, identificando una leve disminución en el ámbito rural (96%).

Enfermedades transmitidas por vectores: Entre las enfermedades transmitidas por vectores a continuación se examina brevemente los casos de chagas, malaria, fiebre amarilla y leishmaniasis.

Chagas: La enfermedad es transmitida por la vinchuca, se presenta en los departamentos de Tarija, Chuquisaca, Cochabamba y parte del valle de La Paz. El 60% del territorio boliviano es endémico y se estima que existe una población de 4.000.000 de personas con riesgo de enfermar de las cuales el 40% es decir 1.600.000 personas estarían infectadas y un 24% (384.000 personas) tienen electrocardiograma compatible con Chagas.

Malaria: Malaria por plasmodium vivax, los casos de esta enfermedad se han ido reduciendo por efecto de campañas preventivas de 18.995 (2006) a 5.965 (2013).

Leishmaniasis: La leishmaniasis es una enfermedad producida por un parásito que se transmite por la picadura de un insecto, el flebótomo que se encuentra en Beni, Pando, el norte de La Paz y al sur de los Yungas y tiene una incidencia significativa.

Enfermedades crónicas transmisibles: Entre las enfermedades crónicas transmisibles, y según el Programa Nacional de Tuberculosis, en la gestión 2013,

de acuerdo a información oficial, se presentaron 8.327 casos nuevos de tuberculosis, 5.419 casos pulmonares positivo y 1.668 extra pulmonar, con colaboración de agencias internacionales OPS y Fondo Mundial, se cuenta con un plan 2008 a 2015. La tasa de incidencia de TB reportada para todo el país de 60.3 por 100.000 habitantes. La mayoría se presenta en personas en edad productiva y el 76% se encuentran en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Enfermedades Crónicas no Transmisibles: En esta clasificación, el cáncer de cuello uterino sigue siendo uno de los principales males.

Enfermedades de transmisión sexual: Según el Sistema Nacional de Información en Salud, la sífilis, gonorrea, clamidia, tricomoniasis y micosis son las Infecciones de Trasmisión Sexual (ITS) que más se propagan en adolescentes y jóvenes. Los casos van en aumento, en la gestión 2012 se reportaron 1.816 casos en los nueve Centros Departamentales y Regionales de Vigilancia. Este año, hasta octubre, dieron como positivos 2.572 personas Por su parte, la trichomoniasis en el grupo de 15 – 59 años ha descendido de 210 casos a 80 casos en el mismo período.

Enfermedades nutricionales y metabólicas: La prevalencia de diabetes tipo II del 7.6% en mujeres y del 6.8% en hombres, se encuentra relacionada con el sobrepeso y la obesidad.

La prevalencia total de hipertensión arterial 18.6%, es superior en los hombres, entre los que se registra un 20.9%, mientras que en las mujeres se tiene un 16.3%. Una de cada tres mujeres en edad fértil presenta algún grado de anemia, la cuarta parte de ellas

tiene anemia leve y la otra cuarta parte presenta anemia moderada.

Enfermedades emergentes y reemergentes: La enfermedad Dengue serotipo 1 tuvo una reemergencia en el departamento de Beni con mayor cantidad de enfermos, se presenta una casuística de 392 casos confirmados, seguido de Pando con 86, Santa Cruz 55, La Paz 38, Cochabamba 2, Chuquisaca 2 y Tarija 1, con una suma total de 578.

VIH SIDA: Según datos del Ministerio de Salud, desde 1984 a junio 2010 se registraron 5.503 personas que viven con VIH/SIDA; sólo en el primer trimestre 2010 se notificaron 614 casos. De la cantidad de reportes en el periodo 1984 a junio 2010, casi nueve de cada diez (89%) fueron detectados en los departamentos de Santa Cruz (55%), Cochabamba (19%) y La Paz (15%). Lamentablemente no se cuenta con mayor información sobre las características sociales, económicas y culturales de los niños, niñas y adolescentes con VIH/SIDA, que permita identificar con mayor detalle las condicionantes que determinaron su transmisión y la magnitud del problema. Respecto a la vía de transmisión, de los 4.284 casos de VIH/SIDA registrados en el periodo 2004-2010, 90 (2,1%) fueron por vía vertical materno infantil, lo que establece que el 59% de los niños, niñas y adolescentes menores de 15 años con VIH/SIDA fueron infectados por esta vía⁸.

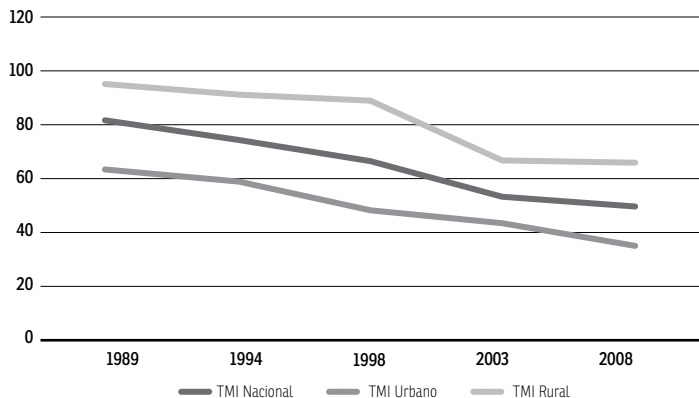
Mortalidad infantil y de la niñez: La reducción en la mortalidad de la niñez, ha sido significativa desde 82 por mil en 1989 a 50 por mil nacidos vivos en 2008. A

8 Ministerio de Salud y Deportes: *Situación actual de la epidemia del VIH/SIDA en Bolivia*, 2010.

pesar de ello, lamentablemente todavía cerca de 17.400 niños y niñas mueren anualmente antes de cumplir los 5 años de edad⁹.

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL URBANO RURAL

(por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda y ENDSA

Se estima que en 2008, el 18% de las defunciones de menores de 5 años en Bolivia fueron por causa de neumonía, 16% a prematuridad, 15% a diarrea, 13% a asfixia perinatal, 8% a sepsis neonatal, 5% a anomalías congénitas, 3% a traumatismos y 22% a otras enfermedades; 50% de los decesos están relacionados a un estado nutricional deficiente¹⁰, que se arrastra desde la

9 El cálculo del número de muertes en la infancia y la niñez se realizó en base a la proyección del número de nacidos vivos esperados en el 2008 y el 2010, según el INE, fuente SNIS 2010

10 OMS, Estadísticas sanitarias mundiales, 2010, citadas en el Plan Sectorial de Salud Ministerio de Salud y Deportes. Plan Sectorial de Desarrollo 2010-2020, "Hacia la Salud Universal", versión preliminar, julio 2010.

madre. La brecha entre las áreas urbano y rural es profunda. Por cada niño que muere en el área urbana, cerca de 2 mueren en el área rural. Esta relación asimétrica se debe a las condiciones de pobreza y carencia de atención de las familias rurales. Según la ENDSA 2008, a nivel urbano la mortalidad infantil fue de 36 por 1000 nacidos vivos y a nivel rural 67 por 1000 nacidos vivos¹¹

TASAS DE MORTALIDAD, DESNUTRICIÓN Y PARTOS ATENDIDOS POR MÉDICOS

Indicador	Tasa de mortalidad infantil por 1.000 n.v.	Tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años (en %)	% de mujeres con parto atendido por médico
Bolivia	50	27,1	65.8
Chuquisaca	22	35.8	65.7
La Paz	59	29.8	58.0
Cochabamba	57	30.5	63.6
Oruro	51	33.4	58.0
Potosí	91	43.7	42.3
Tarija	33	14.9	80.2
Santa Cruz	21	12.0	89.5
Beni	34	17.8	74.8
Pando	43	15.0	75.3

Fuente: ENDSA 2008

Las disparidades geográficas/territoriales también se identifican a nivel departamental. Según los datos de la ENDSA 2008, Potosí presenta la mortalidad infantil más alta de Bolivia con 91 por mil niños nacidos vivos, diametralmente opuesto a Santa Cruz con 21 por mil

11 UDAPE-PNUD: Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia, abril 2010.

nacidos vivos. Es decir que por cada 3 niños que mueren en Potosí, menos de 1 muere en Santa Cruz. Los departamentos ubicados en el occidente del país: Potosí, La Paz, Oruro son los que presentan los mayores niveles de mortalidad infantil, por el contrario, los departamentos con menor mortalidad infantil son Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija ¹²

La prevalencia¹³ de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), según datos preliminares de la ENDSA 2008, en niños y niñas menores de 5 años fue de 20%¹⁴, es ligeramente inferior a la identificada en el 2003 (22,2%). Según la edad se identificó menor incidencia en los primeros seis meses de vida (15%), que en el tramo de 6 a 59 meses (21%)¹⁵. En términos territoriales, en el ámbito urbano las Infecciones Respiratorias Agudas alcanzaron al 18% y a nivel rural 23%. A nivel departamental las mayores brechas encontradas están en Pando (30%) y Chuquisaca (11%). En esta línea los departamentos correspondientes a los llanos y valles son los que presentan mayor cantidad de casos.

Respecto a las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), la prevalencia en menores de 5 años según la ENDSA 2008 fue de 26%¹⁶. En los niños y niñas de 6

12 INE, Ministerio de Salud y Deportes, ENDSA 2008.

13 Se considera incidencia al número de casos nuevos de una enfermedad en un período determinado y prevalencia es el número de casos existentes de una enfermedad o condición en una población dada en un periodo determinado (proporción de personas que en un área geográfica y periodo de tiempo establecido sufren una determinada enfermedad).

14 La ENDSA 2008 hace referencia al porcentaje de niños y niñas menores de cinco años que presentó síntomas de IRA en las dos semanas anteriores a la encuesta.

15 INE, Ministerio de Salud y Deportes, ENDSA 2008.

16 La ENDSA 2008 hace referencia al porcentaje de niños y niñas menores de cinco años que tuvo diarrea en las dos semanas anteriores a la encuesta.

meses a 2 años de edad alcanzó al 40%, es decir que casi 1 de cada 2 niños y niñas menores de dos años llegó a tener en el año al menos un episodio de diarrea. Las diarreas constituyen la tercera causa de muerte en los niños y niñas menores de cinco años, con el 15%¹⁷.

En el país los avances más importantes en salud se han dado en torno a la ampliación de las coberturas de vacunación, evitando que las enfermedades inmunoprevenibles afecten de manera considerable a la niñez, estableciendo que en los últimos 10 años, no se reporten casos de poliomielitis, tétanos neonatal y sarampión.

RESUMEN DE INDICADORES DE SALUD

Indicador	Alcanzado de acuerdo a datos ENDSA 2008
Tasa de mortalidad materna	310 defunciones x 100.000 nacidos vivos
Tasa de mortalidad en la niñez (menor de 5 años)	63 defunciones x 1.000 niños
Desnutrición crónica en menor de 5 años	27%
Necesidad satisfecha de anticoncepción	75%
Cobertura de cuarto control pre natal	72%
Tratamiento antirretroviral a mujeres embarazadas	Sin dato
Cobertura de parto institucional	68%
Cobertura de control post parto	85% (sobre el total de partos institucionales)
Lactancia exclusiva en menor de 6 meses	60%
Cobertura de tercera dosis de pentavalente en menores de 1 año	86%
Cobertura de tercera dosis de DPT (difteria, tétanos y anti polio) en menores de 1 año	86%
Menores de 5 años con antibioticoterapia para neumonía	64%

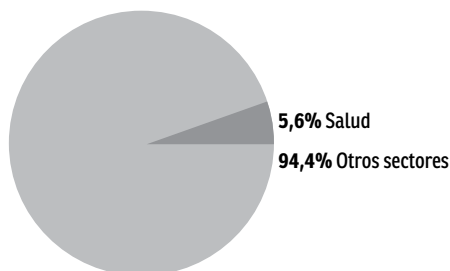
Fuente: Elaboración propia en base a indicadores PNUD y datos ENDSA 2008

17 OMS, estadísticas sanitarias mundiales 2010.

Presupuesto de Salud

El Presupuesto General del Estado asignó al sector salud solamente el 5.6% de los recursos financieros, el resto corresponde a otros sectores económicos y sociales.

PRESUPUESTO DE SALUD COMO % DEL PGE



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

El Sector Salud ha percibido Bs. 10.182 millones de los Bs. 181.821 millones registrados en el total del Presupuesto General del Estado en 2013.

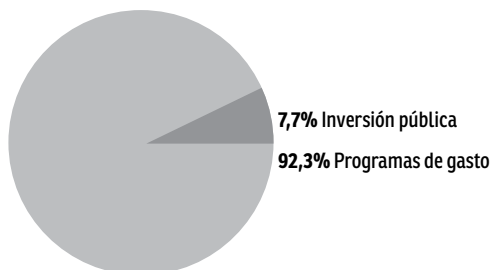
PRESUPUESTO DE SALUD COMO % DEL PGN

Nivel institucional y subsector	Presupuesto consolidado (MM de Bs.)	%
Estado Plurinacional (PGE total)	181.821	100%
SECTOR SALUD	10.182	5,60%
Subsector Publico	5.652	3,11%
Seguridad Social de corto plazo	4.530	2,49%
OTROS SECTORES	171.639	94,40%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

El 92% del Presupuesto de Salud se destina a programas de gasto y sólo el 7.7% a inversión pública.

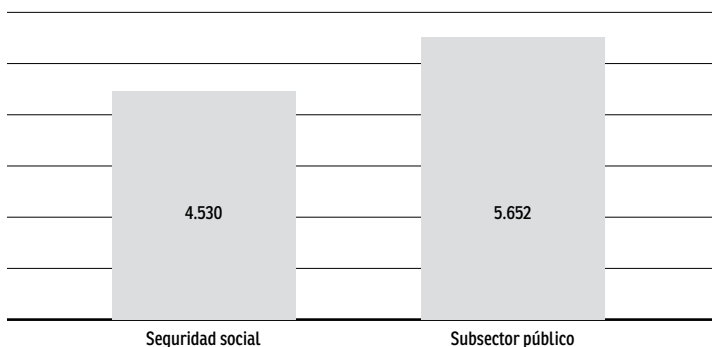
PRESUPUESTO DE SALUD POR TIPO DE GASTO



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

El aporte del 10% del salario que pagan los patrones o empleadores al régimen de corto plazo de la Seguridad Social equivalen a Bs. 4.530 millones al año, que es una cifra similar a los Bs. 5.652 millones que asigna el Estado a la Salud Pública a través del Presupuesto General de la Nación.

PRESUPUESTO EN SALUD 2013 POR SUBSECTORES EN MILLONES DE BS



Considerando el número de afiliados y beneficiarios de la Seguridad Social el presupuesto per cápita fue de US\$ 154 en 2012, más del doble que el que corresponde al subsector público que sólo alcanza a US\$ 79 por persona no afiliada.

PRESUPUESTO EN SALUD 2013 PER CÁPITA SEGÚN SUBSECTORES

Nivel institucional y subsector	Población	Presupuesto per cápita (Bs)	Presupuesto per cápita (US\$)
Estado Plurinacional (PGE total)	10.027.250	18.133	2.605
SECTOR SALUD			
Subsector Público	7.425.914	856	123
Seguridad Social de corto plazo	3.397.079	1.336	192

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Los seguros públicos en el país

El Seguro Social es una conquista laboral importante y un logro político trascendental, pero existe un alto porcentaje de la población que no tiene acceso a sus beneficios mientras el número de trabajadores formales disminuya y aumente el de los informales. El Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN)¹⁸ ha sido el primer paso en la organización del nuevo sistema de seguridad social de tesis universal. Se reforzó la lucha contra la exclusión social en salud con la creación del Seguro Nacional de Vejez, financiado inicialmente con el canon de concesión de la Lotería Nacional y se continuó con el Seguro Básico de Salud. Estos seguros son

¹⁸ Creado mediante Decreto 24303 de 27/05/1996 y puesto en vigencia el 5 de julio de 1996.

parte del mismo esfuerzo por financiar servicios de salud, incluyendo a los tradicionalmente excluidos y marginados, a los trabajadores informales y a los campesinos del área rural.

Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SUMI)

El Seguro Nacional de Maternidad y Niñez tenía el objetivo concreto de atacar la elevada mortalidad materna que era de 390 por cada cien mil niños nacidos vivos y la mortalidad también elevada de los niños menores de cinco años fundamentalmente provocada por diarreas e infecciones respiratorias agudas. Se empezó financiando solamente los costos de atención a la mujer embarazada y las patologías prevalentes de los niños menores de 5 años, con el 2.7% de la Coparticipación Tributaria. Pocos años después se pudo ampliar las prestaciones de este Seguro Público incrementando el aporte municipal a 6 %. Hasta que finalmente en enero del año 2003 con un aporte del 10% de la Coparticipación Tributaria más una opción de acceder a los fondos denominados del Dialogo 2000 (Programa de Alivio de la Deuda Externa) se crea el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI).

Un progresivo perfeccionamiento de los servicios de salud y el dialogo con los dirigentes municipales permitió la consolidación del nuevo tipo de seguro, como una ampliación de cobertura al seguro social de tipo laboral.

La ley 2426 del SUMI y los seguros públicos, aplicaron la Participación Popular y la Planificación Participativa establecidos en la Ley 1155, permitieron utilizar la capacidad ociosa de la infraestructura en salud y superar la

subutilización de los recursos humanos. Se empezó también a corregir exitosamente la dispersión institucional traducida en ineficiencia del Sistema Público de Salud (Ministerio de Salud y Deportes –Municipios– Seguros de Corto Plazo –Instituciones Religiosas de Salud– ONG’s con convenios nacional, regional y locales). La existencia de recursos financieros transferidos a Prefecturas y Gobiernos Municipales por el proceso progresivo de descentralización ha fortalecido el financiamiento de la salud.

Los establecimientos de salud de los diferentes niveles de complejidad han recibido recursos económicos por prestaciones que en el pasado eran financiadas por la población más pobre o simplemente no las financiaba nadie generando niveles dramáticos de falta de respuesta institucional a la comunidad. Al margen de esto y desde el punto de vista de la defensa de la salud colectiva, es importante remarcar el mecanismo de Participación Popular e Institucional del Estado, establecido a través de la creación de los Directorios Locales de Salud (DILOS). Estas instancias de articulación de la Comunidad con el Estado (Gobierno Nacional- Prefectura- Gobierno Municipal) funcionan adecuadamente en algunos territorios municipales o mancomunidades municipales creadas especialmente para la administración del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez.

El DILOS conformado por el Director Municipal de Salud, el Director del SEDES como representante de la Prefectura y un representante de la Comunidad Organizada, contrata a un Coordinador de Red que es el encargado de articular planes y programas para su adecuada aplicación en la Red de Servicios de Salud de su

área de influencia territorial. La función del DILOS es conducir y administrar las políticas, los programas y planes de salud debidamente consensuados a nivel local entre la Comunidad, la Prefectura el Gobierno Municipal. Además pueden participar las diferentes instituciones con las que se establezca convenios específicos. En síntesis recupera la experiencia de la participación popular, la institucionaliza, incluso la amplía con las mesas de dialogo abiertas para los representantes de las comunidades originarias, líderes locales, iglesia y todas las organizaciones interesadas en el progreso y bienestar colectivos.

Seguro Nacional de Vejez

La imposibilidad financiera de cubrir el costo de atención médica para todos los grupos de edad, se atenuó con el Seguro Nacional de Vejez, financiado inicialmente con el canon de concesión de la Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad, manteniendo el principio de seguros de aporte indirecto y cobertura integral y universal. se creó El Seguro Nacional de Vejez (creado el 20/12/1996) surgió con el propósito de brindar asistencia médica obligatoria y gratuita a las personas mayores de 65 años de edad residentes en el territorio nacional, que no estaban aseguradas en el Régimen de Seguridad Social de corto plazo. Los Gobiernos Municipales tenían la función de elaborar un registro de este grupo de personas que habitaba en su jurisdicción y debían afiliarlas en la Caja Nacional de Salud (CNS).

Las prestaciones del Seguro Nacional de Vejez estaban a cargo de la CNS conforme a lo establecido

en el Código de Seguridad Social y sus Reglamentos. Este se financiaba con el aporte de la Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad que consistía en el 85% de los recursos provenientes del canon de concesión y el 100% de los importes correspondientes a los premios prescritos que serían abonados a las Alcaldías en proporción al número de beneficiarios del Seguro Nacional de Vejez, residentes en su jurisdicción territorial. Los excedentes que pudieran resultar en el caso de que los recursos asignados superen la prima del seguro, debían ser destinados al financiamiento de otros seguros. En caso de que los recursos fueran insuficientes para cubrir las cotizaciones correspondientes al total de asegurados de su municipio, los Gobiernos Municipales cubrirían este faltante, aplicando al 85% de gastos de inversión.

El Seguro Nacional de Vejez entró en vigencia a partir del primero de enero de 1997 con la afiliación respectiva por parte de los Gobiernos Municipales y las prestaciones se iniciaron el primero de abril de ese mismo año. En diciembre de 1998 se sustituyó el Seguro Nacional de Vejez por el Seguro Médico Gratuito de Vejez (SMGV), se cambió la fuente de financiamiento asignando esa responsabilidad al Tesoro General de la Nación, se redujo la edad a 60 años, se amplió la atención a todas las cajas de salud y se determinó la función de afiliación a los Gobiernos Municipales. La Ley 1886 de Derechos y Privilegios de las personas adulto mayores estableció el SMGV y fijó un régimen de descuentos del 20% aplicables a las tarifas de servicios públicos como energía eléctrica, agua y transporte.

En sustitución al SMGV, se creó el Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) ¹⁹, en todo el territorio nacional, con carácter integral y gratuito que otorga prestaciones de salud en todos los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud, a ciudadanos mayores de 60 años de edad con radicatoria permanente en el territorio nacional y que no cuenten con ningún tipo de seguro de salud. El financiamiento del SSPAM debe ser cubierto con recursos municipales incluyendo los provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Las disposiciones de la Ley son de orden público, tienen carácter obligatorio y coercitivo para el sistema nacional de salud, gobiernos municipales y el sistema de seguridad social de corto plazo. Las alcaldías tienen la responsabilidad de implementar el Seguro de Salud para el Adulto Mayor, afiliándolos gratuitamente donde tienen fijada su residencia permanente y ésta debe ser actualizada anualmente. El Gobierno Municipal debe suscribir convenios específicos para cada nivel de atención con las instituciones prestadoras de servicios. Los establecimientos de salud del primer nivel de complejidad son la puerta de ingreso al seguro.

El SSPAM comprende la atención médica integral y gratuita basada en el Código de Seguridad Social vigente que consiste en: atención ambulatoria, servicios complementarios, diagnóstico, atenciones odontológicas, hospitalización, tratamientos médicos y quirúrgicos, provisión de insumos y medicamentos.

19 Ley 3323 de 16/01/2006

SUSAT

El Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT), se puso en práctica en julio de 2007, por iniciativa y decisión de la Prefectura tarijeña, para garantizar el acceso a la atención médica de toda la población mayor de cinco años y menor de sesenta años de edad que habita ese departamento, a través de los servicios públicos de salud, la seguridad social y apoyados por instituciones del sector privado en el ámbito de sus once municipios. En 2008, la población entre 5 y 59 años tarijeña alcanzaba a casi 400,000 personas, de las cuales se afiliaron alrededor de 290,000, que representa una cobertura del 73%. El SUSAT es un programa de protección social, que garantiza el acceso de la población beneficiaria a 250 prestaciones de salud de carácter preventivo y curativo, que fueron diseñadas en base al perfil epidemiológico de la población objetivo y la capacidad de resolución de la oferta de servicios. A noviembre de 2008, las prestaciones otorgadas por el SUSAT alcanzaron a 2,2 millones, con un costo de 25,5 millones de bolivianos, equivalentes a 3,6 millones de dólares.

El SUSAT funciona, igual que el SUMI, bajo la modalidad de pago de reembolso por servicios prestados (*fee for service*). En los primeros dos años de funcionamiento, el SUSAT ha desembolsado casi 32 millones de bolivianos para financiar 2.7 millones de prestaciones médicas efectuadas en el sistema público de salud y a través de instituciones adscritas como la Universidad Juan Misael Saracho, la Fundación Oftalmológica Aguirre Pérez, la Asociación de Ópticas

Privadas del Departamento de Tarija y cuatro Obras Sociales de la Iglesia, para las prestaciones que no pueden ser brindadas por los establecimientos públicos entre las que se consideran: exámenes auxiliares de diagnóstico y tratamiento, lentes, internaciones y otros. El SUSAT opera con la articulación de servicios entre la salud pública, la seguridad social y los establecimientos de salud privados que suscriben convenios con la gobernación para otorgar las prestaciones de salud garantizadas por este seguro.

SUSA

El Seguro Básico de Salud Autónomo del Beni (SUSA), en su primera fase, nació con el propósito de cubrir a la población desprotegida de 5 a 21 años con más de 150 prestaciones y a la de 21 a 60 años con 14 prestaciones, que comprendían atención de consulta general y de especialidad, atención hospitalaria, tratamiento médico quirúrgico, atención odontológica, medicamentos, insumos, reactivos, exámenes complementarios de diagnóstico. Sin establecer ni costear actividades de promoción y prevención en salud, como sí se lo hizo en el caso de Tarija. Para financiar el SUSA se inscribió en el Presupuesto el 14% de los recursos del IDH bajo la denominación del PROINSA²⁰, donde uno de sus componentes es el SUSA, entendido como una partida de gasto para cubrir los costos de medicamentos e insumos asociados a la oferta de pres-

20 El PROINSA es el Proyecto Integrado de Salud, del departamento del Beni, en el cual se incluye el SUSA, para fines de su inscripción en el Presupuesto General de la Nación.

taciones dirigida a la población no cubierta por el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Seguro de Salud Para el Adulto Mayor (SSPAM) y no afiliada al Régimen a corto plazo de la seguridad social. En este sentido, el SUSA al igual que el SUSAT es un seguro complementario a los seguros públicos en implementación. Con recursos del PROINSA, se fortalecieron 6 hospitales de 2º nivel, con la dotación de las 5 especialidades básicas y el equipamiento mínimo necesario. De esta manera, San Borja, Magdalena, San Joaquín, Rurrenabaque, San Ignacio y Santa Ana, cuentan con recursos humanos de especialidad y equipamiento médico quirúrgico. Asimismo, con cargo a recursos del PROINSA se contrató personal con especialidad bajo un esquema de incentivos salariales

En su segunda fase, el SUSA cuenta con el Comité Interinstitucional-Interagencial de Salud, que bajo la dirección del SEDES, canaliza todas las iniciativas de inversión en salud de manera planificada para asegurar el pleno funcionamiento del SUSA. En esta fase se logró dotar, en las 8 redes de servicios de salud de personal de salud para la promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Una acción importante en la segunda fase, fue el incremento de prestaciones para el grupo de 22 a 59 años de 14 a 184 prestaciones. La relación entre población potencialmente asegurable y la efectivamente asegurada muestra que el SUSA está atendiendo aproximadamente al 36% de la población en el tramo etáreo definido.

Universalización de la salud

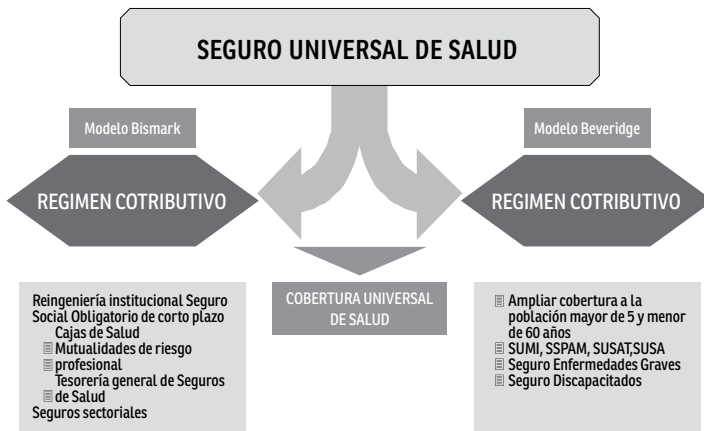
La creación del Seguro Universal de Salud se ampara en la Constitución Política del Estado, que establece, expresamente: “El Estado garantizará el acceso al seguro universal de Salud” (Art. 36. I.)

Ciertamente, el Seguro Universal de Salud debe respetar los avances logrados en la ampliación de la cobertura de la seguridad social durante más de quince años en el país. Las mujeres gestantes, los niños menores de cinco años, los adultos mayores y la población de los Departamentos de Tarija y el Beni gozan de acceso universal a servicios de salud. Estos avances deben servir de experiencia para otorgar este derecho en favor de todos los ciudadanos del país. Nuestra convicción es el seguro se constituye en la mejor forma de poder alcanzar la universalidad de acceso a los servicios de salud por razones de orden económico y financiero, pero siempre que su diseño respete la doctrina aseguradora y cumpla los siguientes principios internacionales que rigen a la seguridad social, entre los que se destacan:

- *Solidaridad*: El sistema de seguridad social debe estar conformado de modo tal que cada miembro de la sociedad contribuya según sus capacidades y reciba por lo menos las prestaciones suficientes para cubrir sus necesidades.
- *Uniformidad*: La seguridad social debe atender iguales estados de necesidad con iguales prestaciones.
- *Integralidad o Suficiencia*: Las prestaciones deben cubrir los estados de necesidad de manera adecuada en cantidad y calidad.

- *Universalidad*: La seguridad social debe proteger a todo miembro de la sociedad.
- *Subsidiariedad*: El Estado debe garantizar el derecho a la seguridad social y suplir eventuales insuficiencias de la organización encargada de administrar las prestaciones.

COMPONENTES DEL SEGURO UNIVERSAL DE SALUD



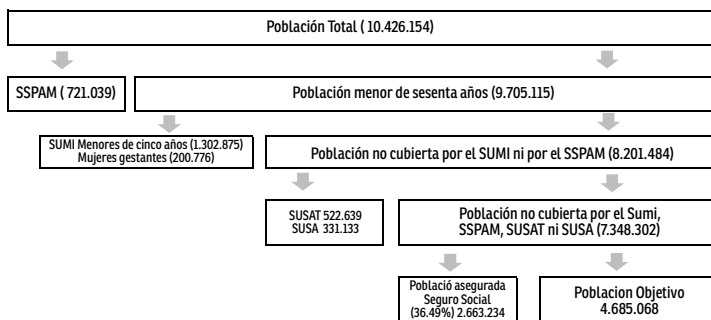
El Seguro Universal de Salud tiene dos componentes: i) el Régimen Contributivo; y ii) el Régimen No contributivo. El Régimen Contributivo se inspira en el Modelo de Bismark y está conformado por una parte, por el sistema de seguridad social de corto plazo que requiere una profunda reingeniería institucional con especialización y diferenciación de funciones, y por otra, por seguros de salud sectoriales en los que aporten los empleadores, el Estado y los trabajadores de acuerdo a las particularidades de cada sector.

El Régimen No Contributivo se inspira en el National Health Service NHS, (Servicio Nacional de Salud) creado en 1946. Entro en funcionamiento el 5 de julio de 1948, se basa en que la atención médica se hace sobre la necesidad y no la capacidad de pago, su financiamiento proviene del pago de impuestos. Las premisas de la atención del NHS son: gratuidad en el punto de entrega, comprensivo, equitativo e igualitario. El Régimen no Contributivo consiste en un paquete de prestaciones otorgado por el Sistema Nacional de Salud a las personas menores de sesenta y mayores de cinco años, residentes en el país que no estén asegurados en las cajas de salud ni se encuentren afiliados en los seguros públicos destinados a dar atención a las mujeres gestantes, los niños, los adultos mayores y los residentes de Beni y Tarija.

Población objetivo y estrategia

La población objetivo del Seguro Universal de Salud alcanza a 4.685.068, son las personas menores de sesenta y mayores de cinco años de edad que no estén asegurados en las Cajas de Salud y que residen en el país excepto en Tarija y Beni donde ya se cuenta con seguros departamentales de salud.

POBLACIÓN ASEGURADA SEGURO UNIVERSAL DE SALUD



La implementación del Seguro Universal de Salud debe darse de forma progresiva, avanzando por etapas. Nuestra propuesta es que, en una primera etapa, se priorice la protección contra enfermedades catastróficas así como de la población discapacitada, a través del establecimiento de dos seguros para la población más vulnerable. El diseño de estos seguros deberá ajustarse a las características de la demanda, las limitaciones de la oferta, el costo de las prestaciones, la prima de riesgo requerida y los establecimientos de salud que otorgarían la cobertura.

Seguro de Enfermedades Graves

Las enfermedades graves también denominadas catastróficas son aquellas patologías de curso crónico que suponen un alto riesgo para la vida de la persona, cuyo tratamiento es de alto costo económico e impacto social y son de carácter prolongado o permanente generalmente incurable. Son aquellas que se consideran potencialmente mortales o debilitantes a largo plazo, de baja prevalencia y alta complejidad, constituyen un conjunto

amplio y variado de trastornos que se caracterizan por ser crónicos y generan discapacidad. Sus recursos terapéuticos son limitados y de alto costo, algunos se encuentran en etapa experimental.

Las materias que deberían ser objeto de estudio para ser incorporadas en el Seguro de Enfermedades Graves incorporadas en la Política de Salud a ser emitida por el Ministerio de Salud, son al menos las siguientes:

Enfermedades que podrían ser cubiertas:

- Cáncer
- Hemodiálisis y Peritoneo diálisis
- Prestaciones Cardioquirúrgicas
- Prestaciones Neuroquirúrgicas
- Escoliosis
- Trasplante Renal
- Trasplante Hepático
- Atención Integral al Paciente Fisurado
- Atención de Urgencia al Paciente Quemado
- Atención de Urgencia al Paciente con Trauma Complejo
- Prestaciones del Grupo Quimioterapia
- Prestaciones del Grupo Radioterapia
- Tratamiento Farmacológico del VIH
- Todo tipo de malformaciones congénitas de corazón y todo tipo de valvulopatías cardíacas.
- Tumor cerebral en cualquier estadio y de cualquier tipo.
- Insuficiencia renal crónica.
- Trasplante de órganos: riñón, hígado, médula ósea.
- Secuelas de quemaduras graves
- Malformaciones arteriovenosas cerebrales.
- Aneurisma tóraxico-abdominal.

Seguro para Discapacitados

El 30 de diciembre de 2013, se promulgó la Ley No. 475, que abroga las leyes del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y del Seguro de Salud del Adulto Mayor (SSPAM) y creó el *Servicio Integral de Salud* del Estado Plurinacional para dar cumplimiento a un antiguo compromiso asumido con los discapacitados que a la fecha no había sido atendido. La Ley No. 475 autoriza utilizar los recursos financieros del SUMI y del SSPAM que estaban destinados a financiar la atención de salud a mujeres, niños y adultos mayores, para financiar además un servicio de salud para los discapacitados. La nueva Ley no tiene sustento técnico, pues no cuenta con un estudio matemático actuarial ni de costos que delimite las prestaciones a ser otorgadas a las personas discapacitadas, la necesidad de personal médico, paramédico, enfermería, auxiliares de enfermería, medicamentos e insumos médicos ni la capacidad resolutive de los establecimientos de salud que otorguen las atenciones.

Según el Decreto Reglamentario de la Ley No. 475, a partir del 1 de mayo de 2014 los adultos mayores, los niños menores de cinco años y las mujeres en edad fértil ya no cuentan con las prestaciones de la seguridad social que estaban garantizadas por la Ley No. 2426 (SUMI) y la Ley No. 3323 (SSPAM) y deben ser beneficiarios del Servicio Integral de Salud. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el país en el año 2012, más de tres millones ochocientas mil personas estaban amparadas por el SUMI y por el SSPAM.

Aparentemente no habría mayor variación entre el SUMI y el Servicio Integral de Salud pues los beneficiarios son los mismos: i) mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación hasta los seis (6) meses posteriores al parto; ii) niñas y niños menores de cinco (5) años de edad; iii) mujeres en edad fértil respecto a atenciones de salud sexual y reproductiva. Población hasta ahora atendida con el Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud y Deportes.

Similar situación se presenta en el caso de los adultos mayores que en sustitución al SSPAM están también incorporados en el Servicio Integral de Salud. Pero el número de beneficiarios del Servicio Integral de Salud no son solamente las mujeres, los niños y los ancianos, según la Ley No 475 son beneficiarias también las personas que sufren discapacidad. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 en Bolivia, 388.119 personas padecen de alguna dificultad permanente.

NÚMERO DE PERSONAS CON ALGUNA DIFICULTAD PERMANENTE

Tipo de dificultad permanente	total
Ver aun si usa anteojos	160.208
Oír aun si usa audífono	50.562
Hablar, comunicarse y conversar	32.321
Caminar o subir escalones	66.014
Recordar o concentrarse	33.082
Otra dificultad	45.932
Total	388.119

Fuente: CNPV 2012

Reingeniería institucional

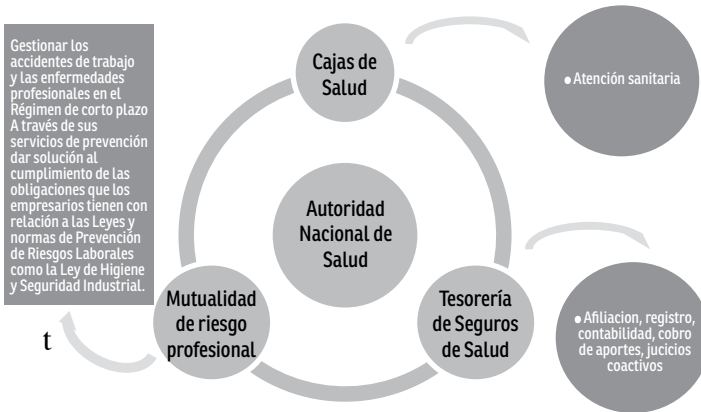
Una reingeniería del sistema de salud pública es absolutamente necesaria para contar con instituciones gestoras especializadas en rubros específicos que tengan gobernanza y sistemas administrativos eficientes para la toma de decisiones, disminuyan la evasión y mora en cotizaciones y otorguen prestaciones adecuadas, de calidad y equitativas. Además, estas instituciones deben ser objeto de supervisión, control de calidad y fiscalización continua sobre la base de objetivos. Los lineamientos de esta reingeniería son las siguientes:

- a) El seguro social obligatorio de corto plazo a cargo de las Cajas de Salud debe exclusivamente en mantener el propósito de proteger a los trabajadores y sus familiares en los casos de enfermedad, maternidad, con carácter obligatorio para todas las personas de ambos sexos que prestan servicio remunerado por otra persona natural o jurídica.
- b) Las actividades de afiliación, recaudación, cobranza de aportes, procesos coactivos sociales deberían ser encargadas a una entidad especializada como la Tesorería General de Seguros de Salud, para que los Entes Gestores del régimen de corto plazo no dispersen esfuerzos pues la atención de salud es fundamental para la vida de la gente.
- c) Para privilegiar la atención de salud por parte de las Cajas, se debe diseñar e implementar un sistema adecuado para otorgar con eficacia y eficiencia las prestaciones emergentes de accidente no profesional y riesgos profesionales de corto plazo, para tal efecto, se plantea la creación de las Mutualidad de

Riesgo Profesional, para que ningún empleador así como ningún trabajador pueda renunciar los derechos y obligaciones de la Seguridad Social.

Reingeniería Institucional

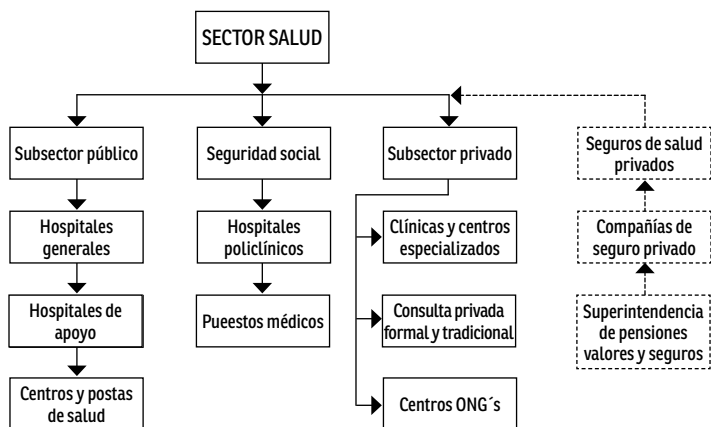
MINISTERIO DE SALUD (RECTORÍA Y VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA)



Sistema Nacional de Salud

Uno de los determinantes de salud es el sistema de asistencia sanitaria: que incluye la calidad, cobertura, acceso y gratuidad; a continuación se esboza una apretada síntesis de la composición de sistema en el país.

BOLIVIA - SUBSECTORES DE SALUD



El Subsector Público, encabezado por el Ministerio de Salud tiene atribuciones normativas, de regulación y conducción de políticas y estrategias nacionales. En el ámbito regional, se encuentran las Gobernaciones, responsables mediante el SEDES de la administración de los recursos humanos. En el ámbito local, los gobiernos municipales, son responsables de la administración de los establecimientos de salud.

El Subsector de la Seguridad Social, atiende a los trabajadores asalariados y cubre con prestaciones de salud por enfermedad, maternidad y niñez y riesgo profesional de corto plazo. A partir del año 1987 las tasas de cotización para financiar las prestaciones de los sistemas básicos y complementarios de la seguridad social son uniformes y de un mismo nivel para todos los sectores.

El régimen de enfermedad, maternidad y riesgo profesionales a corto plazo es financiado en su totalidad con el aporte patronal del diez por ciento (10%) del

total ganado de sus asegurados y su administración corresponde a las Cajas de Salud del Seguro Social.

El *Subsector privado* incluye a las Compañías de Seguros, Compañías de Medicina Prepagada y las ONGs.

Las Compañías de Seguros constituyen un receptor de fondos para financiar los servicios de salud del sector privado, la principal fuente de recursos para estas organizaciones son los hogares y las empresas, a través de pagos de primas por seguros de salud. Es importante resaltar la actividad de ONGs y la Iglesia, por su presencia en número y su contribución en las prestaciones de servicios de salud en áreas dispersas.

El *Subsector de Medicina Tradicional* ha recibido particular reconocimiento a nivel nacional y está establecido de manera explícita en la Ley del SUMI, cuyas prestaciones se pueden hacer efectivas cuando corresponde, de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, originarios y campesinos.

Fortalecimiento de la Seguridad Social

Al transcurrir el tiempo se ha ido perdiendo el espíritu de la protección social contenida en el Sistema de Seguridad Social desde su creación. Es imprescindible recuperar los principios y fundamentos del Código de Seguridad Social²¹, con el objeto de proteger la salud del capital humano del país, la continuidad de sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutiliza-

21 Aprobado mediante Ley de 14 de diciembre de 1956.

das y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar. Para cumplir su propósito, el seguro social obligatorio de corto plazo a cargo de las Cajas de Salud, debe concentrarse exclusivamente en proteger a los trabajadores y sus familiares en los casos de enfermedad y maternidad, con carácter obligatorio para todas las personas de ambos sexos que prestan servicio remunerado por otra persona natural o jurídica y a los independientes en forma voluntaria.

Las actividades de afiliación, recaudación, cobranza de aportes, procesos coactivos sociales deberían ser encargadas a una nueva entidad especializada denominada Tesorería General de Seguros de Salud, para que los entes gestores del régimen de corto plazo no dispersen esfuerzos pues la atención de salud es fundamental para la vida de los afiliados y sus dependientes. Asimismo y con el mismo criterio de privilegiar la atención de salud por parte de las Cajas, se debe diseñar e implementar un sistema adecuado para otorgar con eficacia y eficiencia las prestaciones emergentes de accidente no profesional y riesgos profesionales de corto plazo, para tal efecto, se plantea la creación de las Mutualidades de Riesgo Profesional, para que ningún empleador así como ningún trabajador pueda renunciar los derechos y obligaciones de la Seguridad Social en materia de riesgos de trabajo.

Caja Nacional de Salud

La reestructuración del principal ente gestor de salud debe considerar el acuerdo suscrito entre el Ministerio

de Salud y la Central Obrera Boliviana, que concluyó en un Plan de Reestructuración de la Caja Nacional de Salud que fue aprobado mediante Decreto Supremo No. 1403 de 9 de noviembre de 2012 y que debía ser implementado en el plazo de dos años. Los problemas administrativos identificados por la Comisión son:

- Inexistente planificación estratégica
- Deficiente elaboración del POA para la formulación del presupuesto
- Sistema de información administrativa ineficaz e ineficiente
- Deficiente integración del sistema contable, presupuestario y de tesorería
- Deficiente programación y ejecución de adquisición de bienes y servicios
- Deficiente administración del sistema de almacenes
- Gestión de activos fijos deficiente
- Insuficiente saneamiento del derecho propietario de bienes inmuebles
- Deficiente control y fiscalización de aportes
- Insuficiente depuración, actualización y recuperación de la mora
- Sistema de vigencia de derechos desactualizado y burocrático
- Ineficiente construcción de la estructura de costos
- Deficiente custodia de títulos valores
- Incumplimiento de recomendaciones de auditoría interna

Respecto a la gestión sanitaria la Comisión identificó las necesidades de salud insatisfechas de la población

asegurada en las prestaciones de servicios en los siguientes ámbitos:

- Modelo de atención integral de salud
- Red de servicios de salud
- Promoción y prevención de salud
- Hospitales y policlínicos
- Medicina tradicional
- Salud Ocupacional
- Gestión de calidad

Asimismo, la falta de políticas de:

- Gestión por resultados
- Enseñanza e investigación
- Infraestructura, equipamiento y tecnología
- Reconocimiento y respeto a costumbres de las diferentes culturas
- Compra de servicios médicos.
- En materia de Recursos Humanos se identificó una deficiente gestión

Respecto a la normativa:

- Inobservancia y desactualización de la normativa externa e interna
- Estatuto Orgánico desactualizado
- Manuales de funciones y procedimientos desactualizados
- Desactualizado Reglamento de personal
- Incumplimiento de políticas nacionales de salud
- Información inoportuna
- Falta de continuidad en el Control Social

Sistema de Seguridad Social

A continuación se enumeran 25 problemas que enfrentan los seguros de salud otorgados por los Entes Gestores del Régimen de Corto plazo de la Seguridad Social que deben ser objeto de análisis en la Reingeniería Institucional propuesta en el marco del Seguro Universal de Salud:

Asignación de recursos:

- Subutilización de recursos humanos, financieros y físicos
- Duplicación de esfuerzos
- Dispersión de recursos
- Sobredimensionamiento de la infraestructura
- Baja producción
- Baja productividad
- Baja cobertura
- Inequidad en las prestaciones

Gestión

- Inexistencia de un sistema único de información confiable, real y oportuno para el proceso de toma de decisiones.
- Las adquisiciones en los Entes Gestores se realizan con criterios particulares
- No está sistematizada la información económica, financiera y demográfica
- Falta de políticas de construcción y equipamiento
- Inexistencia de un Modelo de Atención acorde a las necesidades.

- No existe mantenimiento apropiado de planta física, maquinaria y equipos.
- Falta de coordinación o articulación intrasectorial e intersectorial.
- No existe programación local a nivel del subsector.
- Inexistencia de un Sistema de Costos hospitalarios.
- No existe Gestión Gerencial ni gobernanza adecuada.
- No existen mecanismos de gestión de calidad ni de control de calidad.
- Alto grado de corrupción.

Servicios médicos de las Cajas de Salud

Las Cajas de Salud como instituciones de derecho público con personería jurídica y autonomía de gestión, se enfocarían exclusivamente a la responsabilidad de la promoción de la salud y del otorgamiento de las prestaciones en especie y dinero de enfermedad y maternidad. Las entidades gestoras de los seguros de enfermedad y maternidad que forman parte del Sistema Boliviano de Seguridad Social son:

- Caja Nacional de Salud
- Caja Petrolera de Salud
- Caja de Caminos
- Caja Bancaria Estatal de Salud
- Caja de Salud de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y
- Caja de Salud de la Banca Privada.

Las prestaciones de enfermedad se otorgan en consultorios externos, a domicilio y hospitales, de acuerdo a las prescripciones de los servicios médicos de la Caja de

Salud. El asegurado y sus beneficiarios pueden ser internados en clínicas particulares, previa autorización de la Comisión de Prestaciones y siempre que el caso sea de comprobada necesidad. La Caja de Salud reconoce solamente el costo que dicha atención hubiera tenido en sus propios centros sanitarios, corriendo por cuenta del paciente la diferencia que hubiera.

Si la Caja de Salud no dispone en sus propios centros sanitarios de la atención especializada que requiera un asegurado podrá autorizar previa y expresamente el tratamiento del enfermo en servicios sanitarios particulares nacionales, corriendo por cuenta de la Caja de Salud el costo total de la atención. En los lugares donde la Caja no dispone de servicios sanitarios propios o contratados, ésta puede autorizar, caso por caso al asegurado el empleo de servicios sanitarios particulares. La Caja abonará al interesado el total que importe esta atención. Las Cajas de Salud pueden delegar la administración y gestión del régimen de corto plazo de la seguridad social, bajo la responsabilidad de instituciones delegadas y dentro de las cotizaciones establecidas.

Régimen económico financiero

El seguro social obligatorio de corto plazo administrado por las Cajas de Salud se financia con las contribuciones de los empleadores que alcanzan al 10% del monto total de los salarios de los asegurados a su cargo. Los asegurados pasivos deben aportar entre el 3% y 5% sobre las rentas que perciben²². Si las cajas se concen-

22 Reglamento al Código de Seguridad Social Decreto Supremo N° 05351 de 30 de septiembre de 1959 artículos 261 - 276

tran exclusivamente en la atención de salud, la cotización permitiría mejorar el modelo de atención puesto que las prestaciones de riesgos profesionales de corto plazo serian responsabilidad de otras instituciones que contarían con su propio financiamiento. Las cotizaciones se calculan sobre la totalidad de las remuneraciones, cualquiera que sea su forma, monto, moneda, denominación o modalidad de pago, exceptuando únicamente los aguinaldos por Navidad y hasta dos primas anuales.

No obstante, es importante que la Tesorería General de Seguros de Salud encare el problema de la mora de los aportes que afecta a la salud financiera del sistema. El cobro de cotizaciones por parte de la entidad gestora es imprescriptible, por tratarse de contribuciones que en contrapartida generan prestaciones. Para financiar las atenciones sanitarias a cargo de las Cajas de Salud, rige un régimen de reparto simple que es aquel sistema por el cual las contribuciones anuales son calculadas para costearlas y que deben otorgarse en el respectivo periodo anual. El aporte del régimen de corto plazo debe mantenerse pero enfocarse específicamente para la atención sanitaria, de esta manera se privilegia la especialización profesional y se deberían transferir:

- La responsabilidad de gestión administrativa a una nueva Entidad la Tesorería de Seguros de Salud, cuyas funciones, atribuciones y organización son analizadas más adelante.
- La gestión de las prestaciones de enfermedad profesional e invalidez parcial y total temporal a instituciones especializadas como la Mutualidad de Riesgo Profesional a crearse.

Las Reservas para Atenciones Pendientes de Pago deben ser calculadas y contabilizadas al fin de cada ejercicio anual. Se consideran por ejemplo: reserva para servicios sanitarios por pagar, haberes y beneficios sociales del personal en los centros de salud, facturas de medicamentos ingresadas a los almacenes pero no pagadas, alquileres de clínicas y hospitales, etc.

Régimen de prestaciones

Este régimen del seguro social obligatorio de corto plazo a cargo de las Cajas de Salud, enfrenta problemas de calidad y oportunidad de las atenciones, se las debe otorgar con eficiencia y eficacia, en caso de enfermedad, maternidad, riesgo profesional de corto plazo y accidente no profesional. Cuando la enfermedad es reconocida por los servicios médicos de las Cajas de Salud, el asegurado y los beneficiarios deben tener derecho a las prestaciones en especie que dichos servicios consideren indispensables para la curación, o sea la necesaria asistencia médica y dental, general y especializada, quirúrgica, hospitalaria y al suministro de medicamentos que requiera el estado del enfermo.

Son beneficiarios los siguientes familiares a cargo del trabajador:

- la esposa (o) o la conviviente, o el esposo inválido,
- los hijos legítimos, los naturales reconocidos y los adoptivos, hasta los 19 años, o 25 años si estudian, o sin límite de edad si son declarados inválidos.
- El padre inválido
- Los hermanos a cargo del trabajador

Los riesgos profesionales comprenden los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Como ya se dijo, es necesario reformar el sistema para brindar las atenciones como fueron originalmente concebidas. En estos casos el asegurado tiene derecho a la asistencia médica necesaria, al suministro de medicamentos y otros medios terapéuticos, a la provisión, reparación y renovación de los aparatos de prótesis y ortopedia y al tratamiento adecuado para su recuperación y readaptación profesional. La incapacidad permanente total es la que imposibilita definitivamente al asegurado efectuar cualquier trabajo remunerado: disminuye definitivamente la capacidad de trabajo de la víctima. Los grados de incapacidad están determinados en la norma correspondiente.

Mutualidad de Riesgo Profesional

Las Mutualidades de Riesgo Profesional deben ser asociaciones civiles, autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social como entidades de la Seguridad Social encargadas de la gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Proponemos que ellas tengan a su cargo las prestaciones en especie relativas a Enfermedad Profesional y Accidentes de Trabajo y las prestaciones en dinero como:

- Subsidio de Incapacidad Temporal por Enfermedad
- Subsidio de Incapacidad Temporal por Accidente de Trabajo
- Subsidio de incapacidad Temporal por Enfermedad Profesional
- Subsidio de Incapacidad Temporal por Maternidad.

El Financiamiento debe establecerse a través de un estudio matemático actuarial, para determinar las primas o cotizaciones bajo el sistema de reparto simple. El Régimen de Riesgos Profesionales estaría financiado por el Empleador con una prima distinta al aporte del 10% que financia la atención de salud otorgadas por las Cajas.

Las Mutualidades de Riesgo Profesional tendrían las siguientes funciones:

- Gestionar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en el Régimen de corto plazo
- Cubrir la prestación económica de Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes
- A través de sus servicios de prevención dar solución al cumplimiento de las obligaciones que los empresarios tienen con relación a las leyes y normas de prevención de riesgos laborales como la Ley de Higiene y Seguridad Industrial
- Ejecutar Programas en materia de prevención de riesgos laborales, reducción de siniestralidad y mejora de las condiciones de trabajo y salud laboral

Autoridad Nacional de Seguros de Salud

Se debe reformar el INASES recuperando los principios con los que fue creado y dándole la orientación de una Autoridad Nacional de Seguros de Salud con funciones de regulación, control y supervisión de las Cajas pero también de los seguro públicos y el control de calidad de los servicios de salud. Se debe derogar el Decreto Supremo No. 28813 del 26 Julio de 2006, para recuperar la independencia técnica financiera del INASES. Este nuevo organismo regulador debería tener la facul-

tad de imponer sanciones a las instituciones y a los administradores, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades obligadas al aporte para el seguro de salud graduadas según la gravedad de la falta:

- *A los empleadores*, que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no afiliarse en un ente gestor de salud a todas las personas con las que tenga vinculación laboral; no depositar oportunamente los aportes y cotizaciones al Ente Gestor de Salud; no informar las novedades laborales de sus trabajadores y no garantizar un medio ambiente laboral sano que permita prevenir riesgos de trabajo y enfermedad profesional, mediante la adopción de los sistemas de higiene y seguridad industrial y la observancia de las normas de salud ocupacional;
- *A las entidades públicas o privadas*, que presten el servicio de salud, independientemente del sector a que pertenezcan, que no suministren la atención inicial de urgencias a cualquier persona que lo necesite.
- *A las tesorerías departamentales de salud*, que no cumplan las siguientes funciones: promover la afiliación de grupos de población; organizar la forma y mecanismos a través de los cuales los afiliados y sus familias puedan acceder a los servicios de salud; aceptar a toda persona que solicite afiliación; definir los procedimientos para garantizar el libre acceso de los afiliados y sus familias a los entes gestores, establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados.
- *A los entes gestores de salud*, que en forma unilateral, nieguen la afiliación a quien desee ingresar al régimen garantizando el pago de la cotización o

- demostrar su afiliación al régimen no contributivo,
- A las entidades que celebren acuerdos o convenios o realicen prácticas y decisiones concertadas que, directa o indirectamente, tengan por objeto impedir, restringir o falsear la libre elección de ente gestor.
 - A las entidades o personas que pretendan *adulterar la base de liquidación* con el objeto de evadir total o parcialmente el pago de sus obligaciones en materia de salud;
 - A los empleadores que atenten contra el *derecho a la libre elección* respecto a sus trabajadores.

La regulación de las Cajas de Salud debe mantenerse a cargo del Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES) reestructurado, como entidad pública descentralizada con personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio, bajo la tuición del Ministerio de Salud. La entidad tutora debe ejercer las funciones de planificación, organización, control de calidad de la atención médica, tuición coordinación y control de las instituciones de la Seguridad Social. Se debe recuperar el objetivo del Instituto Nacional de Seguros de Salud de hacer cumplir los principios de eficiencia, economía, suficiencia y oportunidad en los regímenes de corto plazo de la seguridad social y los seguros públicos. Mantener el presupuesto de gastos del INASES que es financiado con el 1% del total de cotizaciones de las entidades gestoras del régimen de corto plazo de la seguridad social.

Como institución pública descentralizada, tiene la competencia de fiscalizar el Sistema Nacional de Seguros de Salud, con la atribución general de la evaluación y

supervisión sobre los Entes Gestores, Seguros Delegados, Seguro de Salud del Adulto Mayor y Seguro Universal Materno Infantil, en el marco de la normativa vigente; para que se otorguen prestaciones de salud en los regímenes de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales a corto plazo de manera oportuna, eficiente y económica.

Recursos humanos y materiales

El Seguro Universal de Salud debe contar con el personal médico especializado, paramédico, enfermeras graduadas, auxiliares de enfermería y personal administrativo necesario para la gestión eficiente y eficaz. El siguiente cuadro muestra el número de médicos que sin duda, es insuficiente para otorgar las prestaciones que el Seguro Universal de Salud.

NUMERO DE MÉDICOS POR CADA 10.000 HABITANTES

Indicador	Médicos por 10.000 habitantes no afiliados a SSCP (subsect. público)	Médicos por 10.000 afiliados en el Seguro Social a corto plazo	Médicos por 10.000 habitantes (subsector público + Seguro Social)
Bolivia	5,8	10,3	7,2
Chuquisaca	9,8	9,7	9,8
La Paz	5,7	10,1	7,5
Cochabamba	4,6	8,2	5,6
Oruro	10,9	6,0	8,1
Potosí	6,3	7,7	6,8
Tarija	10,7	13,0	11,3
Santa Cruz	4,7	14,6	6,7
Beni	15,7	13,7	15,2
Pando	14,3	17,6	15,0

Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Nacionales de Salud.

Asimismo, en base al número y especialidad de las prestaciones del paquete a ser garantizado por el Seguro Universal de Salud, se debe diseñar un Plan de Inversiones en infraestructura y equipamiento similar al elaborado por la Prefectura de Tarija para la aplicación gradual del SUSAT en base a las disponibilidades presupuestarias y el perfil epidemiológico de la población.

BOLIVIA INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS DE SALUD INFRAESTRUCTURA FISICA Y EQUIPAMIENTO POR INSTITUCION (GESTIÓN 2012)

Institución	Número de camas	Establecimiento		No. de consultorios	No. quirofanos		Equipos de rayos X		Laboratorio clínico		Esografos					
		Propios	Alquilados		F	Ac/ser	F	Ac/ser	F	Ac/ser	F	Ac/ser	F	Ac/ser	V	
Sistema de Seguros de Salud	3,981	138	130	994	10	1	46	72	2	86	52	3	88	4	0	75
Caja Nacional de Salud	2,58	85	54	389	7	9	5	44	0	1	22	0	4	7	0	1
Caja Petrolera de Salud	571	19	3	153	56	1	2	8	2	4	9	2	4	6	0	7
Caja de Salud Banca Privada	78	3	8	106	15	0	5	1	0	11	0	0	15	4	0	10
Caja Bancaria Estatal de Salud	20	1	0	8	13	9	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0
Caja de Salud Decaminos	85	6	20	58	2	0	6	3	0	11	3	1	11	0	0	10
Caja de Salud Decordeés	115	11	16	85	1	3	16	5	0	37	2	0	33	5	0	27
Seguro de Salud Sinec	20	0	1	8	4	0	3	1	0	1	0	0	1	1	0	1
Seguro Social Univ. La Paz	37	1	0	45	0	0	0	1	0	1	1	0	4	1	0	0
Seguro Social Univ. Cochabamba	28	1	0	21	2	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Seguro Social Univ. Santa Cruz	12	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Chuquisaca	8	0	1	8	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0
Seguro Social Univ. Oruro	21	1	0	13	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Seguro Social Univ. Tarija	4	0	3	5	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Seguro Social Univ. Potosí	48	1	0	6	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0

Institución	Electrocardiografos			Electroencefalografos			Tomografos			Equipos dentales			Resonancia magnetica		
	P	A	C/serv	P	A	C/serv	P	A	C/serv	P	A	C/serv	P	A	C/serv
Sistema de Seguros de Salud	56	1	47	15	0	44	2	0	10	123	12	7	2	0	7
Caja Nacional de Salud	19	0	2	7	0	3	2	0	3	37	0	0	2	0	0
Caja Petrolera de Salud	7	0	4	4	0	5	0	0	0	15	4	0	0	0	0
Caja de Salud Banca Privada	6	1	3	0	0	8	0	0	0	12	2	1	0	0	0
Caja Bancaria Estatal de Salud	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Caja de Salud de Caminos	6	0	7	0	0	5	0	0	0	11	0	2	0	0	0
Caja de Salud de Cortes	5	0	22	0	0	9	0	0	0	14	0	4	0	0	0
Seguro de Salud Sinec	1	0	1	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	1
Seguro Social Univ. La Paz	1	0	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Cochabamba	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Santa Cruz	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Chuquisac	1	0	0	5	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Oruro	0	0	1	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Tarua	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Potosi	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Seguro Social Univ. Trinidad	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Seguro Delegado Cotel	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cossmil	4	0	0	1	0	0	0	0	0	13	2	0	0	0	0
Seguro medico delegado EEFC	0	0	6	0	0	6	0	0	5	5	4	0	0	0	6

Régimen No Contributivo

La reingeniería institucional del régimen de corto plazo es un proceso que pretende mejorar la prestación de servicios de salud para la población asegurada, simultáneamente al indicado proceso, se debe crear un Régimen No Contributivo inspirado en el Modelo Beveridge aplicado en el país en el SUMI y el SSPAM, destinado a otorgar protección contra el riesgo de enfermedad a la mayoría de la población que no goza de cobertura de las Cajas de Salud.

Se sugiere iniciar el Régimen No Contributivo, otorgando protección de salud a quienes no tiene la posibilidad de asumir el riesgo de enfermedad por cuenta propia, aquellos que padecen de enfermedades de curso crónico que suponen peligro para la vida de la persona, cuyo tratamiento es de alto costo económico e impacto social y tienen carácter prolongado generalmente incurable. Posteriormente se debe atender a una población vulnerable como los discapacitados que requieren la atención del Estado por razones de su propia condición.

La Población Objetivo podrá contar con la cobertura del Seguro Universal de Salud cuando se hayan definido con precisión los Modelos de Atención, Prestaciones, Gestión y de Financiamiento y sean puestos en vigencia, previo plan piloto a ser ejecutado.

RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO



Las fuentes de financiamiento del Servicio Integral de Salud establecidas en el Artículo 8 de la Ley No. 475 son:

- Fondos del Tesoro General del Estado.
- Recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.
- Recursos de la Coparticipación Tributaria Municipal.
- Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

El Artículo 10 de la misma norma legal, establece la alícuota del quince y medio por ciento (15.5%) de los recursos de la Coparticipación Tributaria Municipal o el equivalente de los recursos provenientes del IDH municipal. El SUMI se financiaba con el diez por ciento (10%) de la coparticipación tributaria y el SSPAM se financiaba con primas procedentes del IDH que equivaldrían al cinco punto cinco por ciento (5.5%).

Las fuentes de financiamiento y el monto son exactamente las mismas del SUMI y del SSPAM. La Ley

No. 475 con los mismos recursos financieros incorpora también como beneficiarias a las personas con discapacidad que se encuentren calificadas según el Sistema Informático del Programa de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad – SIPRUNPCD. No es posible financiar las prestaciones de salud de las personas con discapacidad solamente con el presupuesto que se destinaba a financiar al SUMI y al SSPAM. Es presumible que no sólo los discapacitados tendrán dificultades en recibir las prestaciones comprometidas por la ley sino que además es lógico concluir que quienes se perjudicarán también son los adultos mayores, las mujeres en edad fértil y los niños menores de cinco años, pues los ingresos destinados a financiar sus atenciones ahora tendrán que costear la atención a los discapacitados también. Adicionalmente esta Ley permite, con los mismos recursos del SUMI y del SSPAM, financiar aparte de los discapacitados a otros grupos vulnerables que se determinen por Resolución del Consejo de Coordinación Sectorial de Salud, refrendado y aprobado por Decreto Supremo, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 12 de la mencionada Ley.

Ahora bien, la Ley No 475 abroga las leyes vigentes del SUMI y SSPAM pero las copia in extenso. Cambiar los nombres de las leyes pretende aparentar una reforma pero en el fondo sólo cumple el objetivo de cumplir un antiguo compromiso asumido por el Gobierno con los discapacitados que a la fecha no había sido atendido. La Ley No. 475 establece el control de los municipios a través del Ministerio de Salud y Deportes mediante la gestión del Fondo Compensatorio de Salud, ello significa que:

- Se transfiere la administración y los recursos del Fondo Solidario Nacional de las Cuentas Municipales de Salud al Ministerio de Salud y Deportes, en detrimento de la autonomía municipal.
- La condición de compensar ya no es automática sino que requiere el consentimiento del Ministerio de Salud y Deportes que puede aprobar o rechazar la solicitud
- El Fondo Solidario Nacional se convierte en una transferencia condicionada.
- El ingreso municipal que proviene del Fondo es transferido a un ingreso nacional centralizado.

La Ley No. 475 establece otorgar prestaciones a los discapacitados con los recursos originalmente destinados al SUMI y al SSPAM, habida cuenta que el porcentaje de ejecución del SUMI en el año 2012 no llegó al 100%. No obstante, lo que se debe hacer por una parte, es incentivar a las mujeres gestantes y a los niños a que conozcan y ejerzan el derecho que les asiste y por otra, monitorear a los establecimientos de salud y a los DILOS que no están cumpliendo sus funciones como corresponde.

Utilizar las fuentes del financiamiento del SUMI y del SSPAM para financiar las prestaciones de los discapacitados afectará la atención a las embarazadas, a los niños y a los ancianos. Fusionar el SUMI con el SSPAM no garantiza financiar las atenciones de salud de los discapacitados. Financiar las atenciones de discapacitados con recursos del SUMI y del SSPAM es un engaño para las personas que se encuentren calificadas según el Sistema Informático del Programa de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad – SIPRUNPCD.

Los discapacitados requieren un seguro especial con un adecuado estudio matemático actuarial y de costos que naturalmente requiere su propio financiamiento. Es innegable que los discapacitados son un grupo vulnerable que merece la más alta prioridad del Estado por ello, es imprescindible llevar a cabo un estudio completo de costos, demanda, capacidad resolutive de los servicios y financiamiento para encarar el tema con la debida profesionalidad, respetando el SUMI y el SSPAM.

Modelo de Atención

El Modelo de Atención del Seguro Universal de Salud a ser otorgado a través de las Redes de Salud debe garantizar a las personas la asistencia que puedan prestar los médicos, enfermeras y auxiliares para:

- *Aspecto curativo:* Restablecer la salud, prevenir el desarrollo posterior de la enfermedad y aliviar el dolor, cuando las personas padezcan alguna enfermedad cubierta por el seguro. Aspecto curativo.
- *Aspecto preventivo:* Conservar y mejorar su salud.

Los sistemas de diagnóstico deben guiarse por reglas claras, consistentes, equitativas y transparentes.

Los asegurados deben tener derecho a conocer, en todo momento, la información vinculada a la vigencia de sus derechos y a su historia clínica.

El Modelo de Atención del Seguro Universal de Salud:

- Debe definir la naturaleza y extensión de la asistencia prestada por los servicios con un número determinado de prestaciones en el primer nivel de atención, en el segundo nivel y en el tercer nivel.

- Prestar asistencia médica a sus beneficiarios recurriendo a los servicios de asistencia médica en hospitales, clínicas, postas sanitarias, consultorios y otras instituciones médicas.
- Estar organizado para prestar asistencia médica a los beneficiarios recurriendo a los servicios de los médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería y odontólogos que trabajan en los establecimientos de salud de las redes de servicios.

El costo del servicio del Seguro Universal de Salud debe financiarse en forma de pagos regulares y periódicos aportados por el gobierno nacional, las prefecturas y los gobiernos municipales de cada departamento. El campo de aplicación del Modelo de Atención del Seguro Universal de Salud debe amparar a todos los miembros de la comunidad que pertenecen a la población objetivo, desempeñen o no un trabajo lucrativo.

Modelo de Prestaciones

Para definir el paquete de prestaciones a ser otorgadas por el Seguro Universal de Salud se debe hacer un análisis epidemiológico de la población objetivo, la capacidad resolutoria de los servicios de salud y el presupuesto asignado. En caso de enfermedad reconocida por el Centro de Salud y contenida en la lista de atenciones cubiertas por el Seguro Universal de Salud, el afiliado tendrá derecho a la necesaria asistencia médica y dental general y al suministro de medicamentos que requiera el estado del enfermo consignados en el listado de medicamentos genéricos del seguro.

- Las prestaciones del Seguro Universal de salud deben consistir en:
- Consulta médica.
- Consulta odontológica.
- Provisión de Medicamentos e Insumos.
- Exámenes auxiliares de diagnóstico y tratamiento

Deben ser otorgadas a los Afiliados en los Centros de Salud de Primer Nivel de Complejidad que pertenecen a las Redes de Salud, en el caso de que el Afiliado tenga una de las patologías reconocidas por el seguro.

Es imprescindible hacer un análisis del perfil epidemiológico de las personas mayores de 5 y menores de sesenta años para cada Departamento. Para tal efecto, se debe considerar las consultas ambulatorias y la morbilidad hospitalaria.

Modelo de Gestión

El modelo de gestión del Seguro Universal de Salud debe:

- Preservar la confianza de los afiliados y beneficiarios.
- Permitir una gestión transparente, eficaz y eficiente a fin de salvaguardar los derechos de los afiliados y beneficiarios.
- Tener los recursos apropiados para satisfacer elevados estándares técnicos y realizar sus funciones en forma eficaz y eficiente.
- Promover el fortalecimiento, perfeccionamiento y desarrollo de la cultura de prevención y restablecimiento de la salud.

- Garantizar procedimientos de afiliación que promuevan la más amplia cobertura y transparencia.
- Velar por un acceso no discriminatorio a los seguros públicos de salud.
- Velar por los principios de equidad, justicia y no discriminación hacia los asegurados, así como respetar el ejercicio de sus derechos.
- Crear un Numero Único de Afiliación y una Historia Clínica a nombre de cada uno de los afiliados procurando su actualización oportuna y permanente.
- Velar por la eficiencia del sistema de recaudación y establecer mecanismos adecuados para el cobro de aportes de seguro.
- Velar por la adecuada materialización del traslado del asegurado a otra red de salud, por cambio de domicilio.
- Establecer requisitos uniformes para acceder a los beneficios y promover que los asegurados obtengan una asistencia médica adecuada al momento en que se materialicen el riesgo de enfermedad
- Proveer en forma periódica y oportuna amplia información del Seguro Público de Salud que permita como mínimo la comparación entre redes de servicios de salud.
- Informar a los asegurados y beneficiarios en forma clara, veraz, objetiva, oportuna, transparente y comparable.
- Establecer la normativa básica que permita minimizar los riesgos operacionales de la gestión del seguro y del servicio de asistencia médica.
- Aplicar mecanismos de certificación objetiva para los establecimientos de salud encargados de prestar el servicio de asistencia médica del seguro.

- Coordinar sus acciones con los demás seguros públicos (SUMI y SSPAM), y el sistema nacional de salud.
- Establecer procesos de autorregulación en el marco de los principios expuestos y de las normas que regulan su actividad.

Modelo Financiero

El aporte que el Seguro Universal de Salud (SUS) perciba por cada persona asegurada debe ser proporcional al costo total probable del servicio de asistencia médica de las prestaciones que reciba. El aporte del Seguro Universal de Salud debe representar la fracción de la cotización máxima que pueda pagar el financiador sin que constituya una carga excesiva. El costo del servicio de asistencia médica del SUS de Salud se cubrirá con fondos públicos provenientes de los ingresos del gobierno nacional, de las gobernaciones departamentales y de los gobiernos municipales. Los aportes deben depositarse en un Fondo de Seguro separado e independiente, un Patrimonio Autónomo en Fideicomiso, reservado exclusivamente para garantizar la liquidez necesaria para el servicio de asistencia médica del Seguro Universal de Salud. El aporte debe estar calculado de manera que se obtengan los ingresos suficientes para financiar las prestaciones amparadas en el Seguro Universal de Salud.

Las personas no reconocen que necesitan ayuda médica o no la buscan por su alto costo. Pero cuando cuentan con seguro de salud puede suceder que la necesidad sea menor que la demanda por el uso desmedido de los servicios en aquellas prestaciones con alta elasti-

cidad precio de la demanda. Por tal razón, se debe estudiar la posibilidad de establecer el copago para ciertas prestaciones cuya elasticidad precio de la demanda lo requieran para evitar la selección adversa y el riesgo moral.

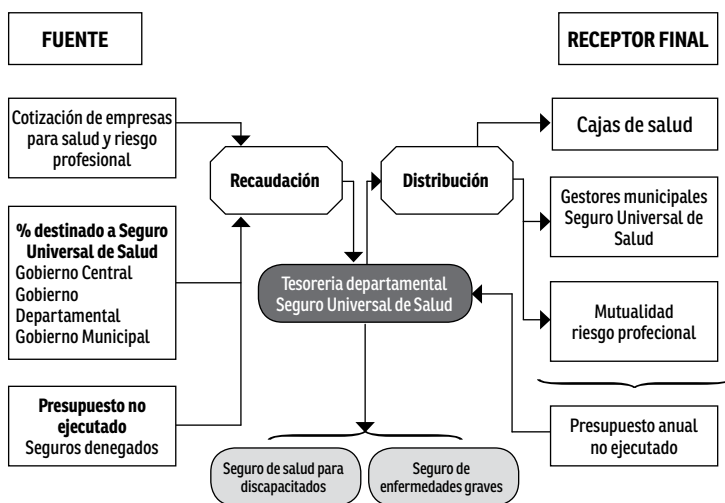
Tesorería General de Seguros de Salud

El Seguro Universal de Salud necesita la creación de algunas instituciones responsables de ciertas funciones imprescindibles para su gestión. En tal sentido, se plantea crear la Tesorería General de Seguros de Salud como un organismo de carácter técnico, un servicio común de la Seguridad Social bajo tuición del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con personalidad jurídica propia y aplicación de los principios de solidaridad financiera que registre los recursos económicos, supervise la administración financiera de un Patrimonio Autónomo en Fideicomiso ejecutado por las Gobernaciones en el Sistema de la Seguridad Social. Su calificación de servicio común obedece a ser un organismo encargado de la gestión de determinadas funciones comunes a las distintas Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social.

El Patrimonio Autónomo en Fideicomiso de la Tesorería de Seguros Salud estaría constituido por los aportes para el Seguro Universal de Salud y además por bienes que, como persona jurídica, adquiera a cualquier título; las donaciones, subvenciones o contribuciones que reciba de organismos oficiales o de personas naturales o jurídicas, y los demás ingresos que le sean reconocidos por las leyes.

La gestión del Patrimonio Autónomo se realizaría en el ámbito departamental donde se concentrarían los recursos financieros que aporte la respectiva gobernación, el gobierno nacional y los gobiernos municipales con destino al Seguro Universal de Salud, e inclusive el aporte del 10% que los empleadores están obligados a pagar para el régimen a corto plazo de la seguridad social y el aporte de los empleadores a las Mutualidades de Riesgos Profesionales.

TESORERÍA DE SEGUROS DE SALUD



LA REFORMA SANITARIA PENDIENTE

Henry Oporto

La salud pública se halla en estado grave y esperando por una cirugía mayor que pueda reformar el sistema sanitario. Una reforma sustentada en dos grandes cambios: el Seguro Universal de Salud y la reingeniería institucional del sector.

Hospitales colapsados, desprovistos de personal médico, equipos y medicamentos; servicios de mala calidad; colas cotidianas de pacientes en busca de “ficha”; enfermos de cáncer, diabetes y otras enfermedades graves, que requieren intervenciones especializadas y no son atendidos; alrededor de 40% de la población sin seguro de salud y que no acude a los servicios públicos. Tal es el cuadro patético que exhibe la salud pública en Bolivia.

El gobierno de Evo Morales ha descuidado la salud pública. Lo poco que ha hecho, lo ha hecho mal, sin ninguna política clara, interrumpiendo programas e improvisando otros, designando autoridades a cual peores, copando cargos con militantes y allegados políticos, aumentando gastos burocráticos pero sin invertir

en equipos ni infraestructura. Tras años de sucesivos fracasos, se ahonda la brecha entre los problemas y la capacidad institucional para resolverlos. Tanto así que la tasa de mortalidad materna ha vuelto a despuntar, y no porque falte dinero. De hecho, vivimos una bonanza fiscal que, no obstante, se derrocha en clientelismo, corrupción y gastos superfluos, pero la salud permanece relegada, con un presupuesto incipiente, con médicos y personal sanitario escaso y mal pagado. Lo insólito es que el gasto en Defensa y en Gobierno (2013), fue seis veces más que el gasto en Salud; ciertamente, la política pública está patas arriba.

El sistema de salud necesita de una reforma integral y profunda; que construya sobre lo que tenemos, que no es poco, a pesar de sus falencias. ¿Qué es lo que tenemos? De una parte, un sistema de Seguridad Social, constituido por las cajas de salud, que brinda cobertura al 39% de la población (4 millones de personas), y que requiere ser reestructurado. De otra, los seguros públicos (SUMI, SSPAM y dos departamentales en Tarija y Beni), que atienden al 22% de la población (2.3 millones personas), y que a la vista de su negligente administración actual, urge que sean rescatados y mejorados. Y para ello no se necesita de más dinero, puesto que la ejecución presupuestaria del SUMI no supera el 80%; existen dineros que simplemente no se están usando.

La seguridad social y los seguros públicos -debidamente reformados y fortalecidos- son los cimientos para edificar un sistema sanitario universal, equitativo y eficiente. Por cierto, es preciso diseñar políticas eficaces para articular ambos sistemas, y generar sinergia y

complementación entre sus estructuras y servicios. La clave es una reingeniería institucional. Precisamente, este es el punto focal de la propuesta de política de salud, que formula el experto Guillermo Aponte.

Seguro Universal de Salud

Dado que la cobertura de la seguridad social y de los seguros públicos llega al 61% de la población, lo que resta es incorporar al 41%, que ha quedado al margen. Hasta hace una década atrás, este objetivo parecía utópico e inalcanzable -simplemente porque no había dinero para financiar un seguro universal-. Pero hoy en día la situación es diferente: el Estado está en mejor posición fiscal para asumir buena parte de dicho costo; además, que se pueden implementar estrategias financieras inteligentes para apalancar recursos y ampliar las fuentes de financiamiento, incluso con el aporte de los propios beneficiarios.

Según Guillermo Aponte, lograr un Seguro Universal de Salud no es solo factible sino imperativo. El objetivo sería incorporar al sistema de salud a 4.7 millones de bolivianos, comprendidos entre los 5 y los 60 años. Ciertamente que ello no podrá hacerse de una vez. Habrá que avanzar progresivamente, comenzando por un Seguro de Enfermedades Graves y, también, por un Seguro para Discapacitados. Los estudios técnicos determinarán las pautas de costos, financiamiento, oferta sanitaria y modelos de atención. Y el SUS sería la estrategia principal para reformar el sistema sanitario, incluyendo la descentralización administrativa territorial.

Reingeniería del sistema de salud

El principio básico que propugna Aponte es especializar y diferenciar funciones, ya que concentrar roles en una misma entidad es ineficiente y provoca muchos efectos perversos. La propuesta, entonces, es separar las tareas normativas de las de prestación sanitaria, de prevención de riesgos, de afiliación y cobro de aportes, de gestión financiera, de supervisión y regulación de los servicios, de modo que esas distintas funciones correspondan a instituciones diferentes, y así ganar en calidad de los servicios y también en transparencia y en una mejor administración de los recursos.

La reingeniería institucional comportaría cambios en el papel de la Caja Nacional de Salud, que pasaría a ser únicamente proveedor de servicios médicos, dejando las labores de afiliación, registro, cobro de aportes y juicios coactivos. Estas funciones serían trasladadas a una *Tesorería de Seguros de Salud*. Se propone, también, que la gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales así como el control de las obligaciones patronales y la prevención de riesgos laborales e higiene y seguridad industrial, sean delegadas a *Mutualidades de Riesgo Profesional*, conformadas por organizaciones civiles sin fines de lucro, debidamente acreditadas.

La supervisión de la calidad de los servicios de salud -públicos y privados-, lo mismo que la fiscalización de los recursos económicos asignados a los entes gestores, deben ser competencia de una *Superintendencia de Salud*, concebida como un organismo regulador independiente, eminentemente técnico y con plena autono-

mía de gestión, y con la facultad legal de recibir reclamos de los usuarios, reunir y transparentar la información y aplicar sanciones.

Todo ello supone reinventar un Ministerio de Salud altamente profesional y capaz de ejercer la rectoría del sistema, definir políticas y normas, planificar con visión estratégica, controlar la ejecución de los programas nacionales, coordinar el funcionamiento de las entidades del sistema, participar de las políticas medioambientales y de sanidad básica. Asimismo, reforzar el rol de las gobernaciones, traspasándoles la administración del personal sanitario y otras tareas que bien pueden ser desempeñadas en el ámbito departamental y de forma descentralizada.

Modelo de financiamiento

El estudio de Aponte sugiere que el SUS sea financiado combinando el *régimen contributivo* de la Seguridad Social, con el *régimen no contributivo* de los seguros públicos. La extensión de la cobertura a la población no atendida actualmente, conlleva la necesidad de una contribución estatal mucho mayor -su cuantía debe ser determinada mediante estudios específicos-. De acuerdo a una estimación preliminar, se requieren recursos adicionales del orden de los 4.000 millones de bolivianos, equivalentes al 3.5% del Presupuesto General del Estado, lo cual supone que el presupuesto del Sector Salud debería aumentar del actual 5.6% al 9.1% del PGN.

Aponte propone constituir un Patrimonio Autónomo en Fideicomiso, con un aporte fiscal extraordinario

equivalente a ese 3.5% del PGN. Dicho aporte proven-
dría de una fracción de la renta del gas, a ser determina-
da —otro porcentaje debería destinarse a educación—. De
este modo, se haría justicia a la noción de que el gas
debe servir, ante todo, para mejorar el capital humano.

COCA Y NARCOTRÁFICO

LOS RETOS PARA BOLIVIA ANTE UN NUEVO MARCO MUNDIAL DE POLÍTICA DE DROGAS*

José Carlos Campero

Hace cuatro años atrás, algunas voces¹ en América Latina se alzaban para interpelar la Política Internacional de Drogas aplicada por las convenciones de las Naciones Unidas desde 1961 como un paradigma único e indiscutible; y para demandar la necesidad de iniciar un debate amplio y plural respecto de las implicancias del evidente fracaso de la denominada Guerra Contra las Drogas.

Desde esas pasadas gestiones ha hoy, este debate se ha profundizado de forma importante en América Latina, donde la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha encargado de agendar la preocupación y ha

* Ponencia presentada en el coloquio sobre Coca y Narcotráfico, realizado el 31 de octubre de 2014.

1 Fernando Henrique Cardoso, ex-Presidente del Brasil; Cesar Gaviria, ex-Presidente de Colombia y Ernesto Zedillo, ex-Presidente de México. A los que luego se les sumarían los presidentes de Guatemala, Otto Pérez Molina, y de Colombia, Juan Manuel Santos.

desarrollado dos estudios², que se suman a otros³ en la región, que analizan los efectos de la política internacional de drogas y plantean posibles propuestas para su modificación.

Estas propuestas han ido sumando apoyo y han multiplicado las voces disonantes en nuestra región y el mundo en contra de los enormes resultados negativos y daños colaterales de la guerra contra las drogas, evidenciados por múltiples estudios que demuestran “[...] *el encarcelamiento masivo en los EE.UU., políticas altamente represivas en Asia, una vasta corrupción y desestabilización política en Afganistán y África Occidental, una inmensa violencia en América Latina, una epidemia de la infección por VIH en Rusia, una aguda escasez global de medicinas para controlar el dolor, y la propagación de abusos sistemáticos de derechos humanos en todo el mundo*”⁴ como sus principales logros llevó a otros actores a movilizarse y hacer escuchar su voz.

También se ha pronunciado un grupo muy importante de economistas y personalidades internacionales, entre los que se encuentran cinco Premios Nobel de Economía, en el marco de un estudio desarrollado por el *London School of Economics*:

-
- 2 OEA(a). 2013. El Problema de las Drogas en América Latina. Secretaría General. OEA(b). 2013. Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 – 2025. Equipo de Escenarios convocado por la OEA bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias – 2012.
 - 3 Friedrich Ebert Stiftung (2013): *De la Represión a la Regulación: Propuestas para Reformar las Políticas contra las Drogas*. FES SEGURIDAD. Bogotá, Colombia.
 - 4 LSE Ideas (2014): *Acabando con la Guerra Contra las Drogas: Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas*. Londres.

“La estrategia ha fracasado en sus propios términos. La evidencia muestra que los precios de las drogas han venido declinando mientras que la pureza de las sustancias se ha ido incrementando. Ello ha ocurrido a pesar de drásticos incrementos en el gasto global para la fiscalización de las drogas. Ya no puede justificarse la continuación del dispendio de vastos recursos en políticas punitivas impulsadas por la fiscalización, generalmente a expensas de políticas de salud públicas de demostrada eficacia.

Las Naciones Unidas han intentado aplicar durante demasiado tiempo un enfoque represivo de “receta única para todos”. Este organismo debe ahora liderar la defensa de un nuevo marco de cooperación internacional basado en la aceptación fundamental de que políticas diferentes funcionarán para países y regiones distintos.

Esta nueva estrategia global sobre drogas debe basarse en principios de salud pública, reducción de daños, reducción de impactos creados por mercados ilícitos, expansión del acceso a medicinas esenciales, minimización del consumo problemático, experimentación regulatoria rigurosamente monitoreada, y un decidido compromiso con los principios de derechos humanos”⁵.

De otra parte, deben sumarse las experiencias de regulación de mercados de drogas ya implementados por varios países europeos (p.e. Portugal y Holanda) y las recientes experiencias de regulación de marihuana para consumo recreativo y medicinal de Uruguay en América Latina y los estados de Colorado y Washington St. en los EE.UU.

5 LSE Ideas (2014): *Acabando con la Guerra Contra las Drogas: Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas*. Londres.

La evidencia presentada párrafos atrás nos muestra que algo está cambiando en cuanto a la experimentación soberana en política de drogas en muchos países del mundo, todos ellos, incluyendo a los EE.UU.⁶, apelando a la necesaria “flexibilidad” que deben tener las interpretaciones de las Convenciones y la “tolerancia” que deben aplicar los países para reducir los daños de las políticas anti-narcóticas.

Como uno de los principales productores de hoja de coca y cocaína en el mundo, Bolivia se encuentra inmersa en este debate de forma indiscutible. ¿Tiene algún rol preponderante? ¿Tiene desafíos de política pública? ¿Tiene desafíos de política internacional ante los posibles cambios que se puedan generar en el marco de las Convenciones de drogas?

Estos y otros cuestionamientos se constituyen en el objetivo central del presente documento que en su primera parte analiza el contexto legal, político y económico de la producción de hoja de coca en Bolivia; en la segunda parte analiza los argumentos centrales de la crítica internacional a la actual política internacional de drogas; y en la tercera parte y como respuesta a las dos primeras, se plantean una serie de desafíos de política pública doméstica e internacional en torno a la temática, pero desde una óptica más bien balanceada e integral.

6 La Nación, 2014, “Drogas: giro de EE.UU. en medio del debate sobre la despenalización”. Octubre 11. <http://www.lanacion.com.ar/1734844-drogas-giro-de-eeuu-en-medio-del-debate-sobre-la-despenalizacion>

I. CONSIDERACIONES SOBRE LA HOJA DE COCA

La producción de hoja de coca en Bolivia es una práctica agrícola precolombina que se ha mantenido hasta nuestros días. Antes de la creación del Estado se encontraba fuertemente ligada a los ritos religiosos de las clases dominantes; y posteriormente su uso y sus beneficios fueron aumentando de la mano de los cambios y la evolución social de los pueblos. Hoy en día, se encuentra ligada a casi todos los aspectos religiosos y culturales propios, y tiene indiscutibles efectos sobre la economía, la sociedad y la política del país.

Consecuentemente, es importante analizar y evidenciar claramente las características legales, económicas y sociales del sector agrícola de la coca con el objetivo de lograr un entendimiento común mínimo, del cual poder partir para iniciar el análisis prospectivo en el marco del debate mundial sobre política de drogas.

Marco regulatorio: la Ley 1008

Una vez concluida la guerra fría, y siendo el primer consumidor mundial de cocaína, EE.UU. fija su nueva prioridad en la lucha contra las drogas, y su nuevo territorio de intervención es América Latina; especialmente en los países andinos productores de la hoja coca. La nueva coyuntura supone una fuerte presencia militar en la región y el financiamiento de políticas públicas de orden represivo para reducir desde la oferta el problema de demanda por cocaína.

Si bien las convenciones de las Naciones Unidas en 1961 ya habían incorporado a la hoja de coca en la principal lista de drogas prohibidas, es recién bajo el marco del intervencionismo de los EE.UU. en la región que en la segunda mitad de la década de los ochentas se sanciona en el país la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.

Más allá de otros marcos regulatorios que puedan haber existido o las modificaciones posteriores, es la Ley 1008 que instaura en Bolivia el paradigma de la Guerra contra las Drogas y la consecuente implementación de políticas de “reducción de la oferta”.

Esta norma, en sus artículos introductorios, realiza un reconocimiento explícito a la diferencia entre la hoja de coca en su estado natural y la cocaína, a que el uso de hoja de coca en estado natural no es nocivo para la salud y que la actividad agrícola de su producción se remonta culturalmente a los pueblos andinos y a un uso lícito de la misma.

Nueva política de control de la producción de coca

Lo que podría denominarse como una nueva política de control de la producción de la hoja de coca se inicia a partir de un “mandato político” en la redacción del nuevo texto constitucional como producto de la realización de la Asamblea Constituyente de 2006. La nueva Constitución (2009) incorpora por primera vez el tratamiento de la hoja de coca, y en su Artículo 384 establece lo siguiente:

“El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se registrará mediante la ley”.

La Disposición Transitoria Novena señala:

“Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.

Ambos textos constitucionales orientaron las acciones de política pública –formales e informales- en términos del régimen de la coca y sustancias controladas del gobierno, sin que la Ley N° 1008 sufriera cambios estructurales, pero con grandes cambios en términos de la orientación política respecto del control; así como, respecto de los actores que se harían cargo de su implementación. Entre estos cambios se tienen los siguientes:

La Convención de 1961

En estricto cumplimiento al texto constitucional, el gobierno de Bolivia solicitó formalmente, en 2009, enmiendas al artículo 49 de la Convención sobre Estupefacientes de 1961 para eliminar la prohibición del masticado de la hoja de coca, lo que abrió un periodo de consultas entre los países signatarios que terminó

en la decisión de no modificación, impulsada principalmente por los Estados Unidos. Ante esta situación y en cumplimiento al texto de la Constitución de 2009, el 29 de junio de 2011 el gobierno de Bolivia notificó formalmente al Secretario General de la ONU su retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En diciembre del mismo año, el Presidente Morales solicitó al organismo multilateral la readmisión de Bolivia, con el veto a la penalización del acullico.

El 10 de enero de 2012, la Organización de Naciones Unidas comunicó la posición boliviana a los países miembros, para que en un plazo de 12 meses se pronunciaran a favor o en contra de la misma. El 11 de enero de 2013, y después de que sólo 15 de 183 países objetaran la solicitud boliviana -lo que no alcanzó a un tercio necesario para vetar la propuesta-, la Secretaría General de Naciones Unidas determinó la reincorporación de Bolivia a la Convención aceptando la reserva interpuesta hace más de un año.

“La secretaría general ha aceptado la solicitud hoy, 11 de enero de 2013, del instrumento de admisión de Bolivia con su reserva” [...] “De los 183 Estados que han ratificado o firmado la convención, 15 objetaron la reserva de Bolivia (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Italia, Canadá, Francia, Alemania, Rusia, Holanda, Israel, Finlandia, Portugal, Irlanda, Japón y México)”.

Esta victoria diplomática, para lo que se denominó como la “diplomacia de la coca”, determinó inmediatamente la celebración oficial del “Día Nacional del Acullicu”, el 12 de marzo; y seis meses después, el 27 de junio de 2013, “la Cámara de Diputados de Bolivia aprobó un proyecto

de ley para ratificar el retorno de Bolivia a la Convención antinarcóticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1961 con una salvedad sobre el masticado de la hoja de coca”⁷.

“El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural, para fines culturales y medicinales [...] así como también el cultivo, comercio y posesión”. [...] “Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas.”

Finalmente, a partir de la aceptación de la reserva interpuesta por Bolivia y aprobada por las Naciones Unidas, el gobierno ha empezado a preparar una estrategia que le permita en el corto plazo la exportación legal de hoja de coca y sus derivados. A ojos del mundo, y en especial en la región, ha quedado evidenciada la posibilidad de interpretar de manera más flexible las convenciones, en especial cuando se tratan aspectos soberanos que no afectan de forma general al resto de países.

Auto-regulación y control social

El área cultivada de hoja de coca ha mantenido por segundo año consecutivo una tendencia a la baja,

7 La Razón, 2013. Ratifican retorno de Bolivia a la Convención antinarcóticos de 1961, con reservas sobre el "acullicu". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Ratifican-Bolivia-Convencion-anticarcoticos-ONU_0_1859214144.html

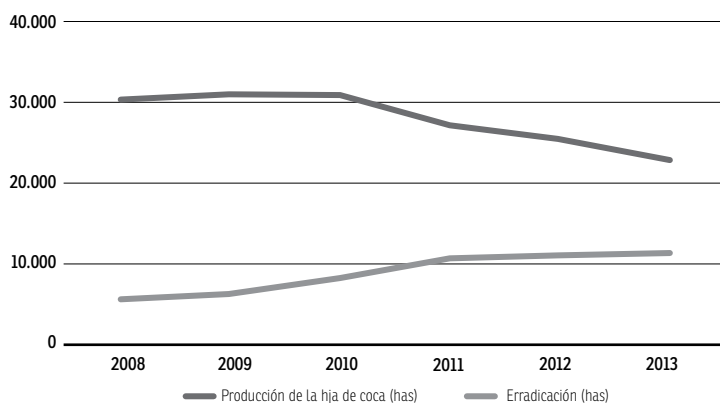
habiéndose reducido la extensión desde las 31 mil hectáreas el 2010 a 25,3 mil para la gestión de 2012 y 23 mil para el 2013. Es decir, más del 25 por ciento de reducción neta en los dos últimos años.

Estas cifras reflejan el resultado neto positivo de las erradicaciones concertadas a partir de acuerdos cooperativos de auto-regulación de los productores que hoja de coca; que especialmente en el Chapare han acordado sembrar solamente un “cato⁸” de coca por familia, bajo estrictos controles y sanciones⁹ sindicales. Esta práctica de control social ha reducido de forma muy importante, aunque no totalmente, la violencia y violaciones de DDHH asociados a los procesos de erradicación forzada.

8 Un cato equivale a una superficie de 1.600 m², equivalente a una parcela de 40m x 40m. El acuerdo entre el presidente Evo Morales y las seis federaciones del trópico de Cochabamba (de las que es también Presidente) establece el respeto al cato como máxima extensión por familia para evitar el crecimiento indiscriminado del área de producción. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0709/noticias.php?id=63080>

9 Las sanciones van desde la prohibición de producir hoja de coca por determinados periodos de tiempo, perder el derecho a producir coca; o en casos extremos de reincidencias graves, hasta la expropiación de las tierras.

PRODUCCIÓN Y ERRADICACIÓN DE HOJA DE COCA 2008 – 2013



FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras de la UNODC 2008 – 2014

“Nacionalización” de la Lucha contra el Narcotráfico

La llegada al gobierno de Evo Morales marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales con EE.UU., y las mismas evolucionaron hacia un franco estado de deterioro, pasando por la expulsión del Embajador de EEUU, el retiro del embajador boliviano de Washington DC y, por último, la expulsión de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés). Pese a sucesivas amenazas del gobierno, tanto la División Antinarcoóticos de la Embajada de EEUU (NAS) como la Agencia de Cooperación Norteamericana (USAID) mantuvieron su trabajo en el país. En especial la primera, en directa relación con las instancias gubernamentales relacionada a la producción de hoja de coca y la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, en julio de 2012 la Oficina para la Política Antidrogas de la Casa Blanca emite su informe ubicando a Bolivia como el segundo productor de cocaína del mundo, superando a Colombia. Meses después y sobre la base de la información antes comentada, el gobierno de EEUU emite su memorándum presidencial “[...] *acusando a Venezuela y Bolivia de fracasar manifiestamente en la lucha antidrogas y volviendo a colocar a ambos países por cuarto año consecutivo en su lista negra, junto a Birmania*”. Sin embargo, se menciona que “[...] *el apoyo a programas de ayuda en esos tres países será mantenido porque es vital para los intereses de Estados Unidos*”. En contraposición a lo afirmado en el memorándum, la NAS reduce de forma unilateral en más del 50 por ciento su colaboración a Bolivia entre las gestiones 2011 al 2013, anunciando que para este último año el apoyo sólo sería de 5 millones de dólares.

El 1 de mayo de 2013, el gobierno de Evo Morales decide expulsar a USAID y poco más de 20 días después, a través de un comunicado, la Embajada de EEUU en Bolivia anunciaba la salida de la NAS del país luego de 40 años de presencia en tareas contra el narcotráfico.

“Por respeto a la soberanía de Bolivia y debido al deseo del Gobierno de Bolivia de nacionalizar los esfuerzos antinarcóticos, Estados Unidos ha tomado la decisión de cerrar la oficina de asistencia antinarcóticos.”

Tras el retiro de la agencia antinarcóticos de EEUU del país, el Ministerio de Gobierno anunció el incremento del presupuesto para la lucha antidrogas de 36 millones a 56 millones de dólares; y a este esfuerzo se sumaría otro desde la Oficina de la Unión Europea. En los meses

posteriores, la Oficina para la Droga y el Crimen de las Naciones Unidas (UNODC) publicaría el *World Drug Report 2013* y el Monitoreo de Cultivos de Coca en Bolivia 2013, ambos informes resaltando las buenas noticias de la auto-regulación y control social en cuanto a los resultados de producción y erradicación de cultivos de hoja de coca.

Análisis de la economía de la coca

Una vez examinado el marco legal que regula la producción de la hoja de coca en el país, se realiza un análisis comparado sobre las características microeconómicas del mercado de la hoja de coca en Bolivia, Perú y Colombia; y el comportamiento de los valores de la producción de hoja de coca entre 1986 y 2013, con el objetivo de identificar efectos del marco regulatorio sobre la economía de la coca.

Superficie, volumen y precios

En términos de un análisis histórico de la producción de hoja de coca (tanto en hectáreas como en toneladas métricas) en comparación con el precio del kilogramo de hoja de coca secada al sol, se verifican claramente tres periodos diferentes: Primero, entre 1986 y 1997 con plena vigencia de la Ley N° 1008 (a partir de 1988) se verifica una reducción tanto en la frontera agrícola (-27 por ciento) como en los volúmenes producidos de hoja de coca (-24 por ciento); como también, un correspondiente incremento del precio de la hoja de coca (139

por ciento). Todo pareciera indicar que se verifican efectos de mercado, pues ante la prohibición de producir hoja de coca en ciertos territorios del país se reduce la oferta total y los precios reaccionan al alza.

Segundo, el periodo 1998 y 2005 se caracteriza por la agudización de la política de erradicación de cocales bajo el llamado Plan Dignidad implementado en el gobierno del Gral. Hugo Banzer que pretendía un objetivo de “coca cero” en el Chapare para el año 2002. Esta política pública generó una contracción de la oferta¹⁰ y demanda¹¹ totales del enclave coca-cocaína¹² de más del 60 por ciento entre 1997 y 2000; este decrecimiento de la actividad se evidencia también en cuanto al efecto en la tasa de crecimiento del PIB del enclave por la vía del gasto¹³, y en la participación del enclave en el PIB nacional que pasa del 3 por ciento al 1 por ciento entre 1996 y 2000¹⁴.

10 Oferta total del enclave = producción bruta + importaciones totales de Bolivia y el resto del mundo.

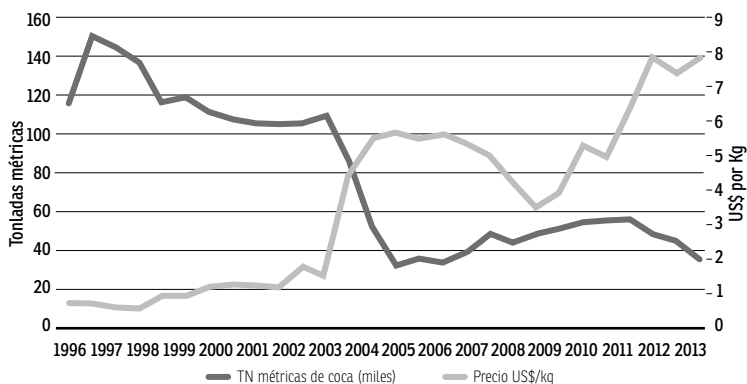
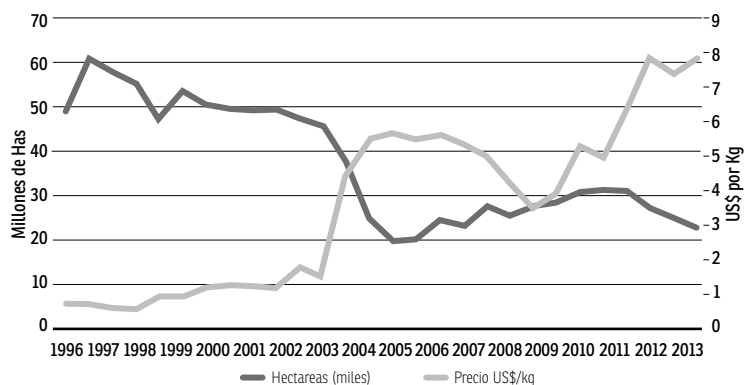
11 Demanda total del enclave = demanda intermedia + formación bruta de capital fijo + exportaciones totales a Bolivia y el resto del mundo.

12 El Enclave Coca-Cocaína es una metodología desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para realizar el cálculo del aporte de esta actividad de economía subterránea o ilegal en la economía boliviana y en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB). El enclave no incorpora la producción legal de hoja de coca.

13 PIB por la vía del gasto = formación bruta de capital fijo, exportaciones e importaciones.

14 Campero, J.C. & Carvajal, J.L. (2009). "La Economía del Enclave Coca-Cocaína en Bolivia: Veinte Años de Desarrollo". en: CELIN. 2009. *Investigación Sobre los Mercados Ilegales de Drogas en Bolivia*. Centro Latinoamericano de Investigación Científica (CELIN), La Paz, Bolivia.

**PRODUCCIÓN (HAS Y TN MÉTRICAS) Y PRECIO (US\$/KG)
DE LA HOJA DE COCA (1986 – 2013)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Bolivia y la UNODC

El enclave coca-cocaína se encuentra directamente relacionado con 12 de los sectores incluidos en la Matriz de Insumo Producto (MIP), que registra las relaciones intersectoriales de la economía y que además es utilizada para el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB). La reducción de más del 60 por ciento en la actividad del

enclave supuso un duro golpe a la propia economía en el periodo analizado.

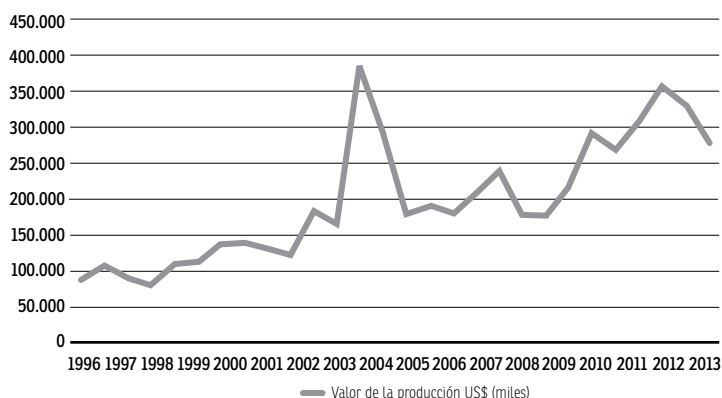
En términos de la relación entre la producción de hoja de coca y su precio, se hace también evidente que ante el shock de reducción de oferta de hoja de coca los precios subieron desde un inicio como un efecto especulación y se mantuvieron hasta el 2005 por encima de los 5 dólares americanos por kilogramo.

Tercero, entre 2006 hacia delante, se tiene un periodo en el que se evidencia un crecimiento tanto de la superficie cultivada como del volumen de producción de hoja de coca, que si bien no recupera los niveles de las décadas pasadas, es constante hasta el año 2011 a partir de donde se verifica un nuevo decrecimiento. Sin embargo, el comportamiento de los precios de la hoja de coca deja de ser similar al de los dos periodos analizados anteriormente y mantienen un crecimiento independiente de la superficie o el volumen de producción, evidenciándose un quiebre hacia un comportamiento más de tipo oligopólico, mismo que será analizado más adelante.

Valor de la producción

En términos del valor de la producción de hoja de coca en el periodo analizado se verifica un incremento del mismo en más del 250 por ciento; significando más de 5,5 billones de dólares americanos entre 1986 y 2013. Para el año 2012, el valor de la producción de la hoja de coca significó el 1,2 por ciento del PIB y el 13 por ciento del PIB agrícola.

VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA HOJA DE COCA EN MILES DE US\$ (1986 – 2013)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Bolivia y la UNODC

Estructura microeconómica en Perú, Colombia y Bolivia

Las políticas prohibicionistas crean condiciones artificiales para el desarrollo de mercados legales e incentivos suficientes para el desarrollo de mercados ilegales. En este sentido, dependerá de las características propias de cada país para identificar condiciones o incentivos al desarrollo de mercados legales e ilegales de hoja de coca. A partir de estas características se debería formular políticas públicas más efectivas para reducir las distorsiones de mercado que general el prohibicionismo.

Es así que por ejemplo en el Perú, existe un mercado de la coca –relativamente– controlado por la Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A.¹⁵), que opera como

¹⁵ ENACO S.A. produce cocaína de 92% de pureza y exporta 300 kilogramos anuales a empresas farmacéuticas internacionales. Según su página Web,

un mercado legal bajo un marco regulatorio monopsonico; es decir, como único comprador de la producción de hoja de coca legal, determinando un precio al productor primario. Este precio sin embargo, no será demasiado alto de forma tal de no generar condiciones que incentiven el crecimiento de la oferta de hoja de coca.

Al mismo tiempo, las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, con solo incrementar el precio un poco por encima de aquel ofertado por la empresa estatal¹⁶, generan incentivos para la existencia de producción excedentaria ilegal como para el desvío de parte de la producción legal de hoja de coca.

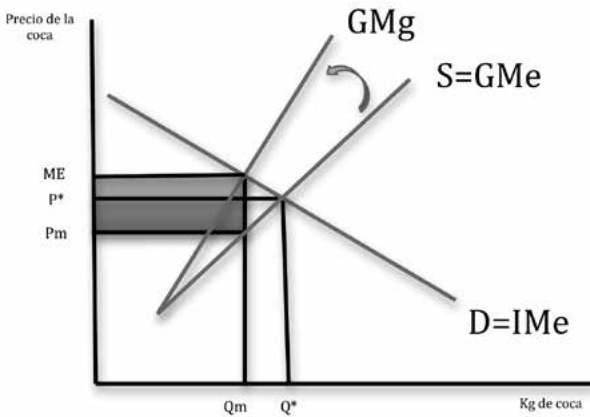
En el caso de Colombia, la ilegalidad de la producción de hoja de coca sumada a la baja capacidad estatal para acceder y controlar los territorios donde se desarrolla la producción y tienen presencia las organizaciones criminales de narcotraficantes, generan las condiciones ideales para que estas organizaciones actúen como monopsonio u oligopsonios que se encuentran directamente conectados con los productores; y como es el caso, no solo obliguen la producción sino también determinen el precio de la misma.

En consecuencia, el siguiente gráfico ilustra ciertas características de la distorsión de mercado y su impacto en la economía de la hoja de coca en situaciones con características monopsonicas (u oligopsónicas) como serían los mercados de Perú y Colombia.

la demanda anual de estas organizaciones es mayor a la tonelada anual.
<http://www.enaco.com.pe/>

16 Mientras el precio pagado por la ENACO es de US\$ 1,9 por un kilogramo de hoja de coca seca, el precio pagado por el narcotráfico es en promedio de US\$ 3,3. UNODC. 2012. Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú.

**CARACTERÍSTICAS MICROECONÓMICAS DE
LOS MERCADOS DE HOJA DE COCA EN PERÚ Y COLOMBIA**



FUENTE: Elaboración propia

Donde, P^* es el precio de equilibrio teórico; P_m es el precio que reciben los productores de hoja de coca; y donde la distancia entre el precio ME y P_m refleja el tamaño de la distorsión del precio en este eslabón de producción de hoja de coca. La distorsión debe ser entendida como la diferencia existente entre el precio efectivamente pagado por la materia prima (P_m) al productor agrícola y el precio que estaría dispuesto a pagar el monopsonista (u oligopsonista), si tuviese que competir con otros compradores de la materia prima.

El monopsonista (u oligopsonista) tiene el poder de definir el precio de su materia prima en el mercado, un “privilegio” que no existiría si hubiese múltiples (e importantes) compradores de hoja coca. El poder de mercado del monopsonista es ejercido definiendo precios para la hoja de coca por debajo del punto de equilibrio.

Por ejemplo si extrapolamos esta primera distorsión a la cadena productiva de la cocaína tendríamos lo siguiente: si la primera distorsión de mercado (precio monopsónico por debajo del precio de equilibrio) fuese transferida al consumidor final de cocaína, debería expresarse en precios más bajos para este producto ilegal; sin embargo, esto no ocurre porque la cadena del narcotráfico tiene una estructura de tipo monopolístico (regional) que explota su poder ante los consumidores finales definiendo precios muy por encima del precio de equilibrio; generando así, una segunda distorsión de precios.

La distancia entre el precio de la materia prima y el precio de la cocaína en el mercado final es lo suficientemente grande como para financiar con alta rentabilidad todas las actividades ilícitas conexas del crimen organizado (p.e. tráfico de órganos, personas, armas, entre otros).

En términos del gráfico esto significa, que el cartel en lugar de pagar el precio de equilibrio teórico P_c , utiliza su poder monopsónico (u oligopsónico) para determinar un precio de pago igual a P_m a los productores de coca; sin embargo, vende su producto hacia adelante a un precio/valor mayor igual a ME , debido a la explotación monopolística que ejercen los carteles en los mercados de consumo final de la cocaína. Esta ganancia se refleja en el rectángulo sombreado.

Los precios bajos que reciben los productores podrían desincentivar su producción; sin embargo, ello no ocurre porque el rendimiento de la hoja de coca por hectárea producida hace que el negocio sea rentable por el lado de la cantidad más que por el lado del precio.

Corresponde una consideración adicional. La función de producción de la hoja de coca (la curva de oferta) reflejará siempre la conducta de un bien normal (curva con pendiente positiva como la de las gráficas), denotando que los productores sólo estarían dispuestos a producir más a mayores precios, debido a los costos asociados a los incrementos marginales de producción (p.e. mano de obra, insumos y costo de oportunidad de la tierra); o a producir más al mismo precios si transformaran su tecnología haciéndola más eficiente (p.e. tecnología de equipo).

Por otra parte, en Bolivia ocurre un fenómeno particularmente diferente. El precio de la hoja de coca es más del doble o triple que en los mercados de Perú y Colombia, principalmente por dos razones:

- i) La producción de hoja de coca, y en consecuencia la oferta, es aproximadamente el 50 por ciento menor en Bolivia que en el resto de países productores¹⁷. Asumiendo, que a mayor oferta menor precio de mercado y viceversa.
- ii) La estructura de mercado es relativamente diferente, en el sentido de que existe una presión al alza en el precio determinada por una oferta tipo oligopolio¹⁸.

17 31.000 hectáreas en Bolivia, comparado con las 62.000 hectáreas de Colombia y las 61.200 hectáreas de Perú para la gestión 2012. UNODC. 2012. *World-DrugReport*.

18 Un oligopolio, es un mercado dominado por un pequeño número de vendedores o prestadores de servicios. Debido a que hay pocos participantes en este tipo de mercado, cada agente oligopólico está al tanto de las acciones de los otros. Las decisiones de una empresa afectan o causan influencias en las decisiones de las otras. Por medio de su posición ejercen un poder de mercado provocando que los precios sean más altos y la producción sea inferior. Estas empresas mantienen dicho poder colaborando entre ellas evitando así la competencia.

En Bolivia, casi la totalidad de productores de coca se encuentran afiliados en estructuras sindicales muy verticales que imponen importantes barreras de entrada a nuevos actores (productores de hoja de coca/cocaleros)¹⁹. La producción de la hoja de coca se oferta en dos tipos de mercados: a) Legales, y b) paralelos o ilegales.

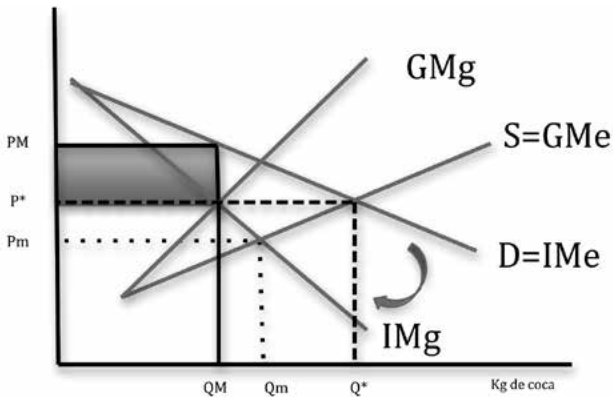
Independientemente del mercado en el que se comercializa la hoja de coca, el precio se encuentra afectado por las decisiones tipo oligopólicas determinadas por una colusión de las organizaciones sindicales existentes en el país²⁰.

El efecto de esta estructura, combinado con la escala de producción frente a la demanda, determina un precio final substancialmente mayor al de los mercados de Perú y Colombia, tal y como se ilustra en el siguiente gráfico.

19 Campero, José Carlos (2011). "Crimen Organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia", en Niño, Catalina (Editora): *Crimen Organizado y Gobernanza en la Región Andina: Cooperar o Fracasas*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FriedrichEbertStiftung (FES). Quito, Ecuador.

20 Si bien en Bolivia hay tres tipos de organizaciones sindicales vinculadas a la hoja de coca dependiendo el ámbito geográfico de su producción (Yungas, Chapare y otras zonas legales e ilegales), éstas no compiten entre sí generando efectos a la baja para el precio de la hoja de coca; así como, tampoco coluden abiertamente para determinar los precios como si fueran un cártel. Cada organización sindical se encuentra al tanto de lo que hacen las otras y toman decisiones racionales para no afectar al conjunto, determinando precios elevados muy similares entre sí. Según la UNODC en Bolivia, los precios de la hoja de coca en mercados legales o ilegales es similar.

CARACTERÍSTICAS MICROECONÓMICAS DEL MERCADO DE HOJA DE COCA DE BOLIVIA



FUENTE: Elaboración propia

La interpretación teórica de esta particular estructura de mercado, sugiere que el oligopolio explota su poder de mercado; es decir, que tiene la capacidad de desdoblarse la curva de demanda en Ingreso Medio (IMe) e Ingreso Marginal (IMg) logrando un precio de la materia prima (hoja de coca) igual a PM ; mismo que, corresponde al punto en que se cruzan el Ingreso Marginal y el Costo Marginal (CMg). Debe notarse que el precio PM que se tiene en Bolivia es mayor al precio Pm que se obtiene en Perú y Colombia, y mayor a su vez al precio de equilibrio teórico Pc .

Es razonable suponer entonces, que en ambos tipos de mercados (Bolivia por una parte y Perú y Colombia por otro) la distorsión que imponen las estructuras de los mercados ilegales da por resultado precios diferentes al que podría ser el precio de un mercado competitivo (P^*).

Las rentas que se originan en esos diferenciales de precio se dirigen casi en su totalidad a beneficiar a las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y que se ilustra en los rectángulos sombreados. Para el caso de un monopsonio se genera en su mayor parte en los eslabones hacia adelante en la cadena –compra barato y vende caro- (diferencia entre **P_m** y **ME**); mientras que, para el oligopolio se genera en el eslabón primario de la cadena –vende caro- (diferencia entre **P*** y **PM**).

Consecuentemente, dependiendo de las características de cada mercado, las políticas prohibicionistas pueden generar distintas distorsiones; así como, mayores o menores incentivos para la ilegalidad. Estas diferencias también explican en parte las razones por las cuales Perú y Colombia cuentan con productores campesinos de hoja de coca con elevados niveles de pobreza; y que por el contrario, en Bolivia los productores cocaleros sean parte de las clases medias nacionales.

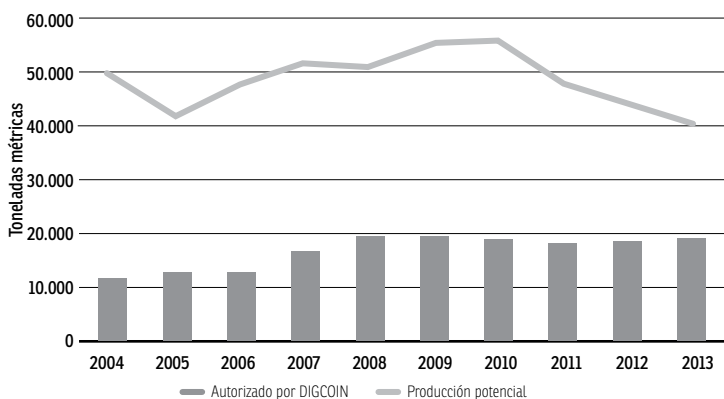
Comercialización de la hoja de coca

Se ha evidenciado una nueva forma de control social a la producción que ha permitido reducir de forma importante (25 por ciento) la frontera agrícola de la hoja de coca. Esta capacidad de control social está basada en la existencia de organizaciones sindicales organizadas y con elevadas capacidades de control y sanción hacia sus miembros, en un sector agrícola con restricciones de entrada para la producción (no cualquiera puede producir hoja de coca). Sin embargo, esta capacidad de organización y control sindical no se han trasladado de

forma similar al eslabón de la comercialización de la hoja de coca, donde se verifican controles débiles, laxos o inexistentes.

Las políticas prohibicionistas tienden a generar incentivos para la creación de mercados ilegales, aunque la ilegalidad no sea el fin último de estos mercados, simplemente porque prohibir supone controlar y controlar genera costos adicionales a los que se darían en una situación sin prohibición o normalmente mayores a los que se generarían en entornos de regulación.

CARACTERÍSTICAS MICROECONÓMICAS DEL MERCADO DE HOJA DE COCA DE BOLIVIA



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de UNODC. 2014. Bolivia: Monitoreo de cultivo de coca 2013

Estos incentivos sumados a las débiles capacidades de control en la comercialización generan los elevados niveles de evasión del control de la venta de hoja de coca en los mercados legales que se reportan en los monitoreos de cultivo que realizan el gobierno y las

Naciones Unidas; superando hasta el 2013 más del 50 por ciento de los reportado como producción potencial.

PORCENTAJES DE EVASIÓN DE VENTA DE LA PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA EN MERCADOS LEGALES (2004-2013)

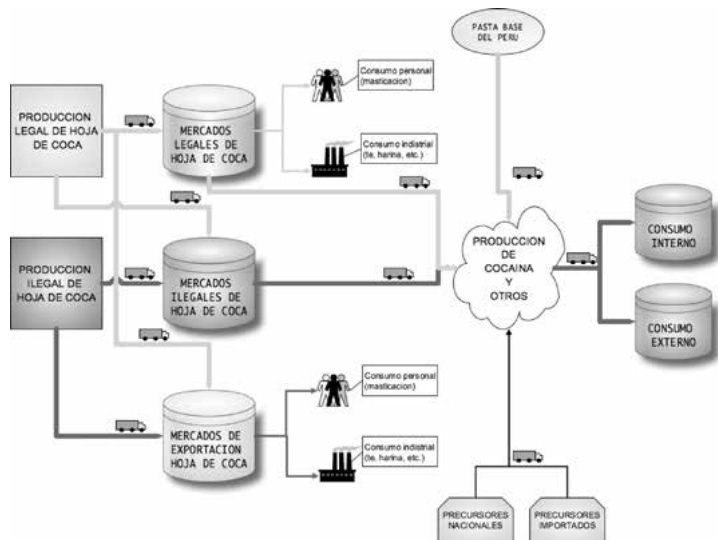
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Evasión	75,7%	70,2%	72,3%	66,5%	62,1%	64,4%	65,4%	61,8%	59,0%	52,6%

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de UNODC. 2014. Bolivia: Monitoreo de cultivo de coca 2013

De estas cifras globales de evasión, y según la UNODC en Bolivia, alrededor del 30 por ciento sucede con la hoja de coca de los Yungas y más del 90 por ciento con la del Chapare.

A manera de resumen, el gráfico siguiente pretende ilustrar los destinos de la producción de hoja de coca que se desvía de los mercados de comercialización legales y que tiene como mercados finales no solo actividades ilícitas como el narcotráfico; sino también, actividades bajo cuestionamiento legal como es la exportación de hoja de coca a la Argentina, o simplemente la comercialización en el país de forma directa..

FLUJO DE COMERCIALIZACIÓN LEGAL E ILEGAL DE LA HOJA DE COCA



Fuente: Elaboración propia

II. LA FRACASADA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

En este acápite se pretende de manera ágil y resumida exponer los principales argumentos que se utilizan para fundamentar el fracaso del paradigma vigente a nivel mundial en cuanto a políticas de drogas. Este paradigma sigue siendo aplicado en Bolivia sin cuestionar ni la orientación filosófica de “control de oferta”, ni las metodologías de medición, ni los indicadores utilizados para medir avances o retrocesos en su implementación.

Consecuentemente, se hace imprescindible entender la base de la crítica mundial al momento de pensar nue-

vas opciones de política de drogas, más acordes a una realidad en la que la hoja de coca es “parcialmente” legal al interior de las fronteras nacionales, pero sigue siendo el principal insumo para la producción de sustancias ilegales dentro y fuera del país.

a) Incremento de los riesgos y daños para los consumidores de drogas ilegales

La política prohibicionista enmarcada en las convenciones de las NNUU han generado sanciones morales y sociales a aquellos que contravengan las mismas; consecuentemente, la investigación sobre las diferentes drogas ilegales y sus efectos sobre el ser humano y su salud se han “informalmente” prohibido y con ello se ha vetado la generación de información vital para reducir los riesgos y daños de aquellos que toman la decisión de consumir sustancias ilegales, y que tienen derechos y deberes como cualquier otro ciudadano.

Todos los consumidores han sido estigmatizados por este paradigma como “drogadictos”, incluso ante evidencia científica de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que menos del 10 por ciento de consumidores de drogas ilegales en el mundo desarrolla problemáticas de consumo; en consecuencia, los servicios médicos para el tratamiento de problemáticas asociadas al consumo de sustancias ilegales es mal percibida y por lo tanto deficiente o inexistente en la oferta de servicios de salud.

b) Incremento de riesgos y daños para los no-consumidores de drogas ilegales

El paradigma del prohibicionismo le echó la culpa a los países productores y formuló recetas para desde la “reducción de la oferta” darle solución a un problema creciente de demanda. Este enfoque generó la presencia militar de los EE.UU. en los países de América Latina, la estigmatización de los productores campesinos de plantas con las que se pueden producir drogas ilegales, el uso de la violencia en la erradicación de esas plantas y permitidas violaciones de los Derechos Humanos con innumerable pérdida de vidas humanas en los países productores.

Es decir, que el paradigma prohibicionista llevó la Guerra contra las Drogas a nuestros países con los obvios costos en vidas humanas, estigmatización de los productores campesinos, debilitamiento de las redes de protección social, reducción de soberanía y capacidades para formular e implementar políticas públicas propias.

c) Incremento de riesgos y daños de las políticas de drogas para terceros actores

El paradigma prohibicionista hace más de 50 años segmentó el mundo entre países productores, de tránsito y consumidores y sobre esas diferencias aplicó políticas de lucha contra las drogas. Hoy esas diferencias ya no existen más y no hay país en el mundo que no sea “al mismo tiempo” productor, de tránsito o consumidor de algún tipo o varios tipos de drogas ilegales. Bolivia, por ejemplo, es productora de cocaína, tránsito de la cocaína peruana o marihuana paraguaya, y mercado de consumo para ambas drogas.

Consecuentemente, la implementación de políticas prohibicionistas de forma homogénea en unos países ha

generado problemas indirectos en otros países, a través de fenómenos ampliamente estudiados como el “efecto globo²¹” o el “efecto cucaracha²²”, que explican que cuando las organizaciones criminales en un territorio perciben un incremento de políticas represivas a sus negocios, simplemente cambian esas actividades a otros territorios o se diversifican. A partir de estos fenómenos se explica que el relativo “éxito” del Plan Colombia haya repercutido en los alarmantes niveles de mortalidad asociada al crimen organizado en México, Guatemala o El Salvador; o también a la recuperación y auge que se está dando en la producción de cocaína en Perú; o la aparición de prácticas antes no identificadas como la producción de cocaína en Paraguay y Argentina, o de marihuana en Bolivia; o el incremento en las tasas de criminalidad en otros ámbitos como la trata, tráfico de órganos y de armas, contrabando, entre otros.

d) Incremento de recursos e ingresos vinculados a las drogas ilegales que van a manos de organizaciones criminales

Los mercados ilegales de drogas emergen como respuesta a las políticas prohibicionistas y son operados por las organizaciones criminales que lucran del comercio de productos ilegales. Este lucro, calculado por la UNODC, es mayor a 380 billones de dólares anuales en todo el mundo. Esta clase de mercados no cuenta con sistemas

21 Cuando se ejerce presión en un lado del globo, el aire simplemente se acumula en otro lado del globo. No se reduce la cantidad de aire en el globo.

22 Cuando se pone luz en un escondite de cucarachas, éstas simplemente se van a siguiente lugar donde encuentran nuevamente oscuridad. No se reduce o elimina la cantidad de cucarachas.

de regulación o protección al consumidor; por lo que en general, los precios son altos (pues incorporan el costo de la ilegalidad) y la calidad baja. De esta forma, las organizaciones criminales financian sus múltiples operaciones como tráfico de drogas, personas, órganos, armas y otros; así como, usan sus recursos para cooptar organizaciones estatales y otras para su propio beneficio.

Por otra parte, el prohibicionismo fuerza a los consumidores de sustancias ilegales, mayormente jóvenes, a relacionarse con organizaciones criminales en mercados ilegales que no les brindan ni seguridad física ni regulaciones de calidad en el acceso a las sustancias que consumen²³, generando escenarios para que sean criminalizados y estigmatizados socialmente lo que impide que acudan a ayudas estatales (p.e. policía). El resultado de esta relación con la criminalidad ha generado sobrepoblación en las cárceles de todos los países de la región²⁴, debido a las penas desproporcionadas con las que se carga los delitos de tráfico, micro-tráfico o tenencia para consumo, que en la mayor parte de los casos son iguales o mayores a aquellas por delitos como el asesinato.

23 Los estudios a nivel mundial evidencian cada año que los porcentajes de pureza de las dosis ofertadas al menudeo en la calle cuentan con muy bajos niveles de pureza. En el caso de la cocaína, menos del 15 por ciento de pureza; mientras que el resto es una mezcla de cafeína en polvo, metadona, y otros componentes nocivos para la salud como veneno de ratas, talco, polvo de vidrio, cal u otros.

24 La totalidad de estudios de los sistemas penitenciarios en la región verifican que la mayor parte de los internos en las cárceles son jóvenes que han cometido delitos vinculados al narcotráfico y que no cuentan con sentencias. Asimismo, se ha verificado que el promedio de América Latina es mayor al 70 por ciento de mujeres en prisión debido a delitos vinculados al narcotráfico. En Bolivia 6 de cada 10 mujeres se encuentra en la cárcel por delitos de narcotráfico.

e) Limitados o inexistentes recursos estatales para prevención, educación y salud

El prohibicionismo es el principal responsable del desmantelamiento o debilitamiento de las redes de protección social que antes de la década de los ochentas existían para tratar consumidores problemáticos de sustancias ilegales.

El estigma del que padecen los consumidores problemáticos de drogas ilegales les impide acceder a servicios de salud por la posibilidad de ser criminalizados por las fuerzas del orden público; y si lo logran, por lo general son tratados de formas vejatorias y no al mismo nivel que otros “enfermos”.

Los escasos recursos públicos para prevención son entregados a las organizaciones públicas coercitivas como la Policía y no a sectores como salud y educación donde debería generarse la mayor cantidad de información; de forma tal, que cuando por presiones sociales u otras los jóvenes decidan consumir²⁵, lo hagan con la mayor responsabilidad posible (p.e. de la misma forma que se hace con el tabaco y el alcohol que son drogas reguladas). El prohibicionismo, según datos de la OMS, es el principal culpable del incremento de casos de contagio de HIV y Hepatitis C, al limitar o prohibir la implementación de programas para la disponibilidad de jeringas desechables en el marco de políticas de reducción de daños.

25 El estigma generado sobre las drogas por el prohibicionismo enfrenta las mismas barreras y obstáculos que enfrentaron y siguen enfrentando las políticas preventivas y educativas de salud sexual y reproductiva.

III. DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Sobre la base de las temáticas presentadas en las Partes I y II del presente documento, a continuación se plantean una serie de desafíos que se debería enfrentar para contar con un marco general de aproximación a la temática de las drogas desde una perspectiva mayor que solo formular una política de drogas a nivel nacional.

Sustituir la Ley 1008 por una legislación balanceada, integral y segmentada

El análisis realizado a la Ley N° 1008 en la Parte I del presente documento ilustra claramente como el paradigma impulsado por la vigente política internacional de drogas se encuentra internalizado en el espíritu de la Ley N° 1008, en sus mecanismos para ser puesta en práctica y en sus objetivos y metas.

No se puede seguir manteniendo un marco legal en el que el régimen de la coca se encuentra vinculado a la estigmatización criminal del régimen de sustancias controladas. Consecuentemente, es necesario formular tres grandes normas legales que sustituyan a la ya caduca Ley N° 1008.

Primero. Es necesario formular una clara normativa de regulación de la cadena productiva de la hoja de coca en todo lo que supone la legalidad de su producción, comercialización y consumo; sobre la base de un proceso regulatorio factible, en términos de las debilidades institucionales del país y de las restricciones presupuestarias para su sostenible financiamiento. Esto supondrá, al menos lo siguiente:

- Si bien Bolivia ha logrado una excepción con la hoja de coca en las Naciones Unidas que reconoce la legalidad de la *“masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural, para fines culturales y medicinales”* dentro de las fronteras del país; no podemos obviar que de la hoja de coca se produce la cocaína, por lo que en la misma excepción se demanda al Estado Plurinacional de Bolivia que siga *“tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas”*. Consecuentemente, de la mano de esta victoria de la Diplomacia de la Coca viene la gran responsabilidad para cumplir con los compromisos de colaboración regionales y bilaterales asumidos en política de drogas (p.e. con OEA-CICAD, Perú, Brasil, Argentina, Colombia, Paraguay, entre otros) y no convertirnos, por omisión, en el generador de problemas de violencia asociados al narcotráfico en los países vecinos.
- Regular de la manera más eficaz posible la producción de hoja de coca, de forma tal que responda objetivamente a las necesidades de consumo interno (¿externo?) e industrialización. Esto pasa por seguir implementando acciones como la auto-regulación, la erradicación voluntaria y forzosa en áreas territoriales no legales, la catastración de la totalidad de productores de hoja de coca en las áreas permitidas por ley, la afiliación sindical, los controles muestrales y satelitales de la producción, entre otros.
- Reducir lo más posible, los incentivos para el desvío de la producción de hoja de coca hacia actividades

ilícitas, como responsabilidad estratégica de política internacional en las relaciones, al menos, con el Brasil y la Argentina, hoy segundo y tercer mercados más grandes del mundo de consumo de cocaína, pasta base y bazuco. Más allá de los controles legales que se encuentran disponibles más aquellos que se puedan adicional, se debe entender que por lo general éstos incrementan costos a los actores de la cadena productiva de la coca y por lo tanto los incentivan a la evasión de esos controles; consecuentemente, se deben explorar nuevas opciones de regulación que permitan generar incentivos para cumplir con los sistemas de control, eso podría pasar a partir de al menos dos acciones concurrentes: i) la incorporación de subastas (p.e. subasta holandesa) para la venta de la hoja de coca, lo que permitiría segmentar la producción en base por ejemplo a “calidad”, lo que elevaría los precios para la coca de mejor calidad por sobre el precio de mercado y protegería con pisos mínimos de precios que cubran costos y permitan ganancias razonables para la hoja de coca de peor calidad²⁶; y ii) probablemente, el incentivo más importante para reducir el desvío de la producción de hoja de coca sea la Industrialización en si misma, debido a que si se desarrolla en todo su potencial, el retorno económico para los productores de hoja de coca puede ser mucho más elevado que lo que reciben hoy del desvío; así como, formalizaría a un

26 Para una explicación más específica ver: Campero, J.C. & Barrancos, H. (2013). “Alternativas a la Política Actual de Drogas desde el Eslabón de la Producción”, en Matheiu, H. & Niño, C. Editores. 2013: *De la Represión a la Regulación: Propuestas para Reformar las Políticas contra las Drogas*. Friedrich Ebert Stiftung, FES Seguridad. Bogotá, Colombia.

importante número de agentes económicos que hoy desarrollan su actividad informalmente y no aportan con tributos al Tesoro General del Estado (TGE) ni a sus gobiernos municipales.

- Crear, fortalecer pero por sobre todo transparentar la generación de información nueva y antigua a partir de un Observatorio Nacional de la Hoja de Coca, que permita evidenciar el trabajo desarrollado y en desarrollo en todas las temáticas de sector. De esta manera el sector agrícola de la hoja de coca podrá empezar a limpiar el estigma de opacidad con el que ha sido administrado desde la década de los ochenta hasta el momento. Este observatorio además debería ser el responsable de generar información útil, oportuna y relevante para el análisis y la formulación de políticas públicas sectoriales.
- Plantear los lineamientos y desafíos de una política de industrialización de la hoja de coca, promoviendo el emprendedurismo nacional para el desarrollo de productos químico-industriales, que sobre la base de su factibilidad puedan ser impulsados a partir de un esfuerzo conjunto público-privado.
- Finalmente, al igual que otros cultivos “industriales”, se deberá imponer impuestos tanto al uso de la tierra como a la producción y comercialización de hoja de coca y sus derivados lícitos; a partir de un análisis de las características de la cadena productiva y su estructura de costos. Esto permitirá también, en el mediano plazo, regular y oficializar la exportación de hojas de coca para masticado a la Argentina contabilizando su aporte a la balanza comercial y a las recaudaciones impositivas. Asimismo, los ingresos

tributarios sumados a aquellos generados por la formalización de los actores productivos del sector deberían considerarse, en una parte, como renta destinada para financiar las políticas sectoriales; en especial, aquellas relacionadas con la hoja de coca, la droga y el COT; y en otra parte, para incentivar el constante proceso de innovación de la Industrialización.

Segundo. Es necesario formular una normativa para enfrentar y/o regular las drogas desde una visión que supere la filosofía de la actual política internacional de drogas, asumiendo que “un mundo libre de drogas” es una meta no solo imposible pero tampoco deseable; entendiendo que el problema no son las drogas, sino el narcotráfico y deben diferenciarse en términos de política pública; y formulando lineamientos de política de drogas desde una perspectiva “balanceada” que ponga en el centro tanto a la seguridad como a la salud y los derechos²⁷. Esto supondrá, al menos lo siguiente:

a) Seguridad:

- Las estrategias y acciones se deben mejorar “contundentemente” en cuanto a la focalización de esfuerzos, la coordinación internacional y la asignación de recursos para enfrentar de forma más eficaz al narcotráfico.

²⁷ Es imperativo que la orientación de las nuevas políticas de drogas incorporen a la salud, la seguridad ciudadana, los Derechos Humanos y el desarrollo como objetivos centrales a lograr, más allá de solo aquellos vinculados a objetivos policiales.

- Se debe asumir que Bolivia es un país productor de drogas (al menos cocaína y marihuana), de tránsito de drogas (pasta base y cocaína del Perú al Brasil y Argentina; y marihuana de Paraguay a Chile) y consumidor de drogas (marihuana, cocaína, pasta base, éxtasis, entre otras); en consecuencia, la nueva política de drogas debe incorporar la totalidad de ámbitos en los que se desarrolla la actividad ilegal del narcotráfico de forma de enfrentarlo integral y más efectivamente. Esto supondrá también, dar respuesta efectiva a los desafíos bilaterales y regionales de cooperación transfronteriza para atacar esta ilegal actividad en todos los eslabones de su cadena productiva (acopio de insumos, producción, comercialización y tráfico, y consumo).
- Asimismo, esta normativa debe contener procesos regulatorios tanto para las drogas ilegales en general; legales (tabaco y alcohol); pero también, aquellas denominadas como “*legal highs*”, entre las que se encuentran los medicamentos de venta bajo receta médica; así como, plantas como el cactus San Pedro, la Ayahuasca y otras.
- En términos de “responsabilidad fiscal” y en la medida de lo posible, deberían formularse procesos regulatorios para reducir lo más posible la captura de rentas originadas en la ilegalidad de las drogas por parte de los narcotraficantes y reorientarlas a financiar la nueva política de drogas.
- En esta misma línea de acción y protección de derechos humanos, se debe evitar la participación de las FFAA en el enfrentamiento y regulación del narcotráfico, dejando este trabajo a entidades policiales especializadas.

b) Educación:

- Se deben formular políticas de “prevención” del uso de drogas a partir de mecanismos de información de amplio e irrestricto acceso, especialmente diseñados para jóvenes, que ilustren transparentemente y sin estigmas sobre: Qué son las drogas, Qué efectos tiene cada una en el comportamiento y en la salud cuando se usan solas o combinadas, Qué acciones pueden tomarse para minimizar daños asociados al consumo, Qué mecanismos de apoyo existen para consumidores problemáticos y otras. Este tipo de políticas han generado efectos positivos en reducción de niveles de consumo de ciertas drogas en países como Colombia, Estados Unidos y Europa; y han retrasado también la edad del primer consumo.
- Esto supone pasar del “enfoque patológico” inspirado en actitudes “morales” respecto a las drogas, hacia enfoques basados en la “auto-regulación” que se basan en la evidencia aportada por estudios de consumo de drogas en entornos naturales²⁸, donde se verifica que los usuarios de drogas no tienen comportamientos de consumo de “escalada” en el transcurso de su vida; si no por el contrario, “[...] trayectorias de discontinuidad/intermitencia/oscilación [...] e incluso abandono, [...] dependiendo del momento de la vida, el estatus e incluso la ubicación geográfica”; lo que determina que menos del 10 por ciento de usuarios de drogas a nivel mundial desarrollen problemas de adicción (consumos problemáticos).

²⁸ Estudios que se desarrollan durante amplios periodos de vida de consumidores “no problemáticos” de drogas. Ver: Norman Zimberg, Profesor de Psiquiatría de la Universidad de Harvard y experto en drogas.

c) Salud:

- En la misma línea, se deben crear o fortalecer las redes de servicios de salud para el tratamiento, rehabilitación, reducción de daños²⁹ e integración social de consumidores problemáticos, que cuenten con atenciones diferenciadas y preferiblemente ambulatorias, que puedan ser ofertadas en la mayor cantidad de niveles del sistema normalizado de salud y favorezcan tratamientos con probada eficacia (p.e. atención en crisis, centros de desintoxicación, salas de consumo supervisado, comunidades terapéuticas, centros de encuentro y acogida, entre otros). Esta red de servicios debería ser de acceso irrestricto para aquellas personas privadas de libertad con problemas de consumo.
- Por otro lado, es necesario revisar la normativa actual para evitar obligar a los consumidores problemáticos a iniciar, suspender o aceptar determinados tratamientos. Los servicios deberían informar claramente las alternativas y condiciones de los tratamientos para lograr consentimientos informados; y la internación involuntaria sólo debería ocurrir en casos excepciona-

²⁹ Estrategia que empezó a desarrollarse en Europa en la década de los ochentas, la reducción de daños o reducción del daño es una estrategia de intervención en drogodependencias y en otras conductas que conllevan riesgo para la salud (como prostitución, prácticas sexuales de riesgo, etc.) que, entendiendo que existen personas que desarrollan estos comportamientos y que no van a dejar de hacerlo, pretende reducir los riesgos asociados a los mismos; riesgos tales como, la transmisión de enfermedades de transmisión sexual o transmisión de enfermedades infecciosas por la vía de consumo de drogas empleada, riesgo de sobredosis, entre otros. Un segundo objetivo que se plantea desde esta estrategia es la puesta en contacto del usuario con la red asistencial normalizada; puesto que, por lo general, las personas que acceden a los programas de reducción del daño desarrollan su vida en entornos marginales sin acceso a los recursos normalizados.

les, respetando los derechos humanos o derechos especiales -como por ejemplo los de la niñez.

- Asimismo, deben fortalecerse los mecanismos de regulación y control estatal de las redes de prevención y salud que ofertan servicios para ciudadanos, consumidores recreacionales y problemáticos, promocionando la provisión de los servicios en las redes normalizadas de salud y educación (públicas, privadas y no gubernamentales) para evitar la marginalización de los usuarios, y garantizar la calidad de los tratamientos, incluso en aquellos proveedores que se encuentran por fuera de la red integrada de servicios.

d) Justicia:

- Se deben plantear modificaciones a la tipificación de los delitos penales vinculados al narcotráfico, estableciendo penas en directa proporcionalidad al delito y a la vinculación con organizaciones criminales internacionales; es decir, que deben atenuarse las penas tanto para el tráfico –mulas- como micro-tráfico de drogas en proporción al involucramiento o compromiso con los grandes grupos del narcotráfico. Por lo general, quienes se encuentran vinculados a este tipo de delitos suelen ser personas muy pobres (mujeres y jóvenes) que terminan recibiendo penas carcelarias de entre 3 a 16 años, como si fuesen parte de las estructuras del crimen organizado. Lastimosamente, los sistemas policiales basan sus patrones de éxito en la persecución, captura y encarcelación de estas personas.
- También se debe despenalizar la tenencia y el consumo “personal” de drogas en el entendido de que es

un acto privado que no debe estigmatizarse penalmente como si fuese parte de la cadena delictiva del narcotráfico. Por lo tanto, cantidades máximas de porte personal deberían ser reguladas legalmente, precisando su diferencia con el porte para fines comerciales; reduciendo de esta manera, la discrecionalidad con la que cuentan las fuerzas del orden y los sistemas judiciales para criminalizar, extorsionar y violar los derechos humanos de los usuarios de drogas. En el caso de la marihuana, incluso se podrían implementar políticas de regulación del auto-cultivo para consumo (1 planta por consumidor), reduciendo los niveles de victimización de consumidores por violencia o pobres niveles de calidad de producto, al evitar el contacto entre consumidores y crimen organizado.

- Se debe abolir la Ejecución Sumaria que el gobierno ha aprobado a través de la ley de derribo de aeronaves; en el entendido, que el piloto que ejecuta la orden de derribo está asumiendo el rol del Poder Judicial de juzgar legalmente y “sin derecho a defensa” o “debido proceso” a una persona o grupo de personas y ejecutar la “pena de muerte”; acción que además viola los tratados de Derechos Humanos a los que el país se encuentra suscrito.

e) Ciudadanía:

- Deben des-estigmatizarse y des-criminalizarse el uso tradicional ancestral de plantas que son parte de la cultura, religión, cultos sincréticos y prácticas de esparcimiento –fiesta y folclore- de los pueblos que componen el país; protegiendo de esa manera los

derechos humanos de los productores y promoviendo procesos de regulación legal de su producción con fines lícitos y tradicionales.

- En la misma línea, se debe promocionar la igualdad de oportunidades y/o la participación equitativa en el diseño multisectorial de políticas y programas de prevención y atención; involucrando, además de los responsables sectoriales (salud, educación, gobierno y otros), a la sociedad civil, la academia, organizaciones que promueven reformas en la materia y, en lo posible, usuarios de drogas ilegales y legales (p.e. Alcohólicos Anónimos).
- Finalmente, se debe crear el Observatorio Nacional de Narcotráfico y Drogas, de forma tal de contar con capacidades para la generación de información sobre incautaciones de drogas ilegales, legales, *legal highs*, precursores y otros; así como, realizar el seguimiento y la verificación de los resultados de la implementación de la política de drogas en los ámbitos diferentes al de seguridad.

Tercero. Es necesario formular una normativa para enfrentar las diversificadas actividades del Crimen Organizado Transnacional (COT) en el país; entendiendo que este es un proceso que demandará intervenciones de largo aliento enfocadas en fortalecer las instituciones nacionales de forma tal de incrementar los costos de transacción y los riesgos para el COT de operar en el país. Esto supondrá al menos:

- Modernizar las nociones legales respecto de lo que significa el crimen organizado, sus nuevas estructuras y formas de operar e interactuar con las institu-

ciones y actores nacionales; y tipificar la amplitud de actividades delictivas con las que se encuentra relacionado (narcotráfico, trata de personas, órganos, armas, contrabando, juego, prostitución, lavado de dinero, minería ilegal, robo y contrabando de combustibles, piratería, fraude cibernético, financiación de campañas políticas, cooptación de funcionarios y organizaciones públicas y privadas, entre otras); así como, aquellas legales en las que blanquea los beneficios que le reportan las actividades ilegales³⁰.

- Establecer los acuerdos bilaterales y multilaterales necesarios para cooperar en la lucha contra un tipo de delito que es eminentemente transnacional y que no entiende de fronteras ni soberanías. En especial, el desarrollo de capacidades propias y compartidas de inteligencia (a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales) nacional, regional y mundial que son básicas para identificar a los responsables de la comisión de delitos de este tipo.
- Está demostrado que el factor de éxito para los negocios del COT no se encuentra en las primeras etapas de producción, sino más bien en las capacidades de logística para transportar y entregar los productos ilícitos al consumidor final. Es así, que las debilidades institucionales policiales y judiciales; la ausente presencia de las fuerzas del orden en el territorio nacional; la amplitud de zonas fronterizas a los mayores mercados de consumo de bienes

30 Campero, José Carlos (2011), "Crimen Organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia", en Niño, Catalina (Editora). *Crimen Organizado y Gobernanza en La Región Andina: Cooperar o Fracasas*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, ILDIS. Quito, Ecuador.

ilegales; el elevado índice de informalidad de la economía; y la fortaleza de las organizaciones de contrabandistas, constituyen un escenario propicio y “tolerante” para actividades en las que el COT desarrolla sus actividades; así como también, para el blanqueo de sus ingresos. Consecuentemente, se hace necesario fortalecer las capacidades institucionales de las fuerzas del orden vinculadas a enfrentar el COT; así como, incrementar capacidades y recursos para el control de rutas internas y fronteras (terrestres, lacustres, fluviales y aéreas) de forma tal de incrementar el costo de transacción de las operaciones logísticas del COT.

Política de industrialización de la hoja de coca

Para lograr una política de industrialización de la hoja de coca rentable, sostenible y que permita identificar rigurosamente la cantidad de coca para cubrir su demanda, tanto en hectáreas como en volumen, es necesario ir más allá de los usos meramente tradicionales como el té de coca, harina de coca, jaleas, jarabes, ungüentos y otros; visualizando una nueva frontera que permita utilizar a la hoja de coca como un “Banco Biológico” a partir del cual se desarrollen innumerables productos con elevado valor agregado en las industrias alimenticias, medicinales y recreativas a nivel mundial.

Esto, en principio supondrá formular un marco normativo que regule el desarrollo de procesos químico-industriales que permitan sintetizar los diferentes 14 alcaloides contenidos en la hoja de coca, para ser uti-

lizados en el desarrollo de productos de consumo intermedio y final, todos en el marco de la legalidad instituida por las convenciones de las Naciones Unidas³¹. Asimismo, promover la investigación científica que permita actualizar y ampliar permanentemente el desarrollo de nuevos productos a partir solamente de la hoja de coca y/o en combinación con otros ingredientes naturales.

Este no es un proceso novedoso pues ya existen varias experiencias a partir de este proceso, desarrollados por empresas como la Coca Cola y Red Bull que utilizan extracto de hoja de coca decocainizada como saborizantes para sus productos; Agwa de Bolivia, situada en las ciudades de Amsterdam y las Vegas, que utiliza hojas de coca maceradas y mezcladas con otras 36 hierbas aromáticas para preparar lo que publicitan como el único licor de hoja de coca en el mundo (www.agwauk.com); Ssimple, que produce productos para mantener la energía, reducir el apetito y controlar el peso corporal a partir de extracto de hoja de coca decocainizado (www.itsslimple.com); KeterWellness, que vende cajas de 20 sobres de té de coca descocainizado (www.amazon.com/shops/keterwellness), y muchas otras más.

31 La convención de Naciones Unidas de 1961 posibilita a la empresa *Coca Cola Company* el uso de la hoja de coca como saborizante natural de sus bebidas, pero a partir de un proceso de "decocainización" de la hoja de coca. Este proceso se encuentra patentado por una única empresa en el mundo llamada *StapanChemical* situada en los Estados Unidos. La empresa *StapanChemicals*, autorizada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, importa desde hace décadas aproximadamente 115 toneladas anuales de hoja de coca para este fin (desde Bolivia hasta 2003 y a partir de ese mismo año desde el Perú). Friedman Rudovsky, Jean. 2007. *Playing Coca Politics in Bolivia*. TIME Magazine. Abril 13. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1610405,00.html>

A continuación se realiza una exposición de cada uno de los alcaloides de la hoja de coca y se ilustran sus propiedades y potenciales usos³²:

Alcaloide	Propiedades y potenciales usos
Atropina o Escopolamina (C17 H33 N O3)	Anestésico que ayuda a reducir el temblor y la rigidez del Parkinson; deprime los ganglios basales, reduce la secreción salivar, bronquial y gástrica, aumenta la frecuencia cardíaca, es midriática (dilata la pupila).
Benzoiloxitropina - Inulina	Hidroliza la Inulina; regula la secreción de la bilis y su acumulación en la vesícula; mejora el funcionamiento del hígado; optimiza el funcionamiento del páncreas, favoreciendo la asimilación de los carbohidratos; equilibra la formación de melanina, evitando y limpiando las manchas de la cara; es diurético, ayudando a eliminar las sustancias nocivas y tóxicas no fisiológicas; polisacárido muy parecido a la vitamina B12 que incrementa células en la sangre.
Benzoína	Evita la putrefacción de los alimentos, de ahí sus propiedades para resolver problemas de gastritis y úlceras; acelera la formación de células musculares.
Cocaína ² (C17 H31 N O4)	Anestésicas y analgésicas. Es el éster metílico de la benzoil-ecgonina, un alcaloide cristalizable que inhibe la conductividad nerviosa, de ahí su propiedad como anestésico local, la cocaína natural y sus alcaloides asociados, elevan la acidez de la sangre y metabolizan el ácido úrico, convirtiéndola en urea, motivo por el que combinado con sal y silicatos, combaten el reumatismo, artritis, gota, arteriosclerosis, osteoporosis.
Cocamina (C15 H12 N O2)	Alcaloide no cristalizable, altamente volátil, que actúa como sedante.
Conina (C8 H15 N)	Analgésico; actúa directamente sobre el sistema nervioso, siendo un buen antidepresivo.

32 Desarrollado a partir de varias fuentes, pero principalmente de: García Hoyos, Juan Carlos (2007), *De la coca a la cocaína: una historia por contar*. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. Y de: Kunihiro, Seki&Yoshito, Neshi (2012), *Coca: un biobanco. Investigación científica sobre alimentación, curación y regeneración*. t'ika&teko Editorial y Librería. La Paz, Bolivia.

Cuscohigna - Pectina	Absorbente, antidiarreico y digestivo, junto a la vitamina E regula la producción de melanina en la piel. En la industria alimenticia es utilizada como agente estabilizante (gel) en productos a base de frutas. También sirve substitutivo de grasas o azúcares en productos bajos en calorías. En la industria médica la pectina se emplea por sus excelentes características de gelificación y biocompatibilidad, por lo que ha sido estudiada como excipiente en diversas formas farmacéuticas para modular la liberación de moléculas activas. La pectina permanece intacta en la parte alta del tracto gastrointestinal, y sólo es degradada por la microflora del colon. Por tal motivo, se ha incluido en esta revisión el desarrollo de diferentes formulaciones de liberación colónica de fármacos basadas en este polisacárido para tratar afecciones locales como el cáncer de colon y la enfermedad de Crohn.
Ecgonina (C9 H15 N O3)	Metabolito de la cocaína, en dosis orales aumenta la capacidad de esfuerzo; así como, a metabolizar grasas y glúcidos, carbohidratos y adelgazar la sangre.
Erhitroxina	Con propiedades similares a la globulina; de propiedades sinérgicas que aumenta el sistema inmunitario, manteniendo siempre en equilibrio los glóbulos blancos y rojos; aumenta las células en la sangre y la hemoglobina; es cardiotónico y pulmonar.
Higrina	Estimula la glándula salivar, es un tónico excelente para la laringe y la garganta, aumenta la oxigenación a los pulmones, evitando el mal de altura o descompensación del oxígeno de las alturas y la sequedad de la garganta.
Pyrydina (C9 H5 N)	Acelera la formación y funcionamiento del cerebro; aumenta el volumen de irrigación sanguínea a la apófisis, traduciéndose en una mejoría del cuerpo en general.
Quinolina (C9 H7 N)	Ayuda a fijar el esmalte de la dentadura; se combina muy bien con la vitamina A, fósforo y calcio, evitando la formación de caries dentales.
Reserpina	Alcaloide hipotensor y tranquilizante; causa liberación de catecolamina y serotonina; mejora el funcionamiento del riñón, actuando como regulador de la presión sanguínea; quita el cansancio y la sed; ayuda a la formación de células óseas.
Tropacocaína	Antitumoral y antineoplásico.

Política internacional

Para Bolivia y para los bolivianos la hoja de coca a nivel mundial es un estigma que se deriva del prohibi-

cionismo de las convenciones de las Naciones Unidas. La denominada Diplomacia de la Coca ha logrado importantes avances para el uso legal de la hoja de coca dentro de las fronteras del país; sin embargo, eso no ha resuelto el tema estructural que supone, por un lado, des-estigmatizar a la hoja de coca como droga y recuperar su imagen como planta inocua para la salud humana; y por otro, eliminar su registro de la Lista I de estupefacientes de la Convención de NN.UU. de 1961. Ambos aspectos centrales para una mayor facilidad de desarrollo de la política de industrialización de la hoja de coca.

Una oportunidad para avanzar en incorporar este debate en la agenda se encuentra en la futura realización de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) que se llevará a cabo en 2016. Sin embargo, Bolivia enfrenta al menos los siguientes obstáculos para el logro de este objetivo:

- No cuenta con una posición política clara y definida respecto al debate sobre la política internacional de drogas, y más bien en la práctica se la identifica como “conservadora” y “orgánica” a las convenciones de NNUU; aunque sea contestataria respecto de la hoja de coca.
- Al no tener posicionamiento político tampoco tiene conformada una representación diplomática ni técnica de expertos que le aporten insumos sobre el debate mundial de drogas que alimenten un posible debate al interior del gobierno o uno más abierto con la participación de organizaciones sectoriales del país. Consecuentemente, no se tienen propuestas de polí-

tica pública (regulatoria, médica u otras) sobre el problema de las drogas.

- Está ausente de todos los foros preparativos a UNGASS 2016, donde se dan los debates previos, se elabora la posible agenda temática de la reunión y se conforman coaliciones en torno a temáticas que hacen al interés político internacional del país.

En este escenario, solamente cabe recomendar la importancia de ser un actor partícipe del debate mundial sobre drogas, argumentando que Bolivia debe tomar partido por la necesaria reforma a la vigente política internacional de drogas, no porque se encuentre a favor de regular o legalizar el consumo de drogas; sino, porque el gobierno que defiende y resalta en su CPE a la hoja de coca como patrimonio de su cultura, de sus recursos naturales y como factor de cohesión social, no puede seguir avalando por más tiempo un paradigma donde producir hoja de coca es tácitamente un delito y donde se demanda que la solución a esta problemática deba originarse en el control de la oferta; es decir, llevando la Guerra contra las Drogas a territorio boliviano socavando su soberanía nacional.

Asimismo, será necesario empujar la agenda de muchos países de la región a favor de la necesaria “flexibilidad” que deben tener las interpretaciones de las convenciones y la “tolerancia” que deben aplicar los países para reducir los daños de las políticas anti-narcóticas en sus territorios. Bolivia ha avanzado bastante en esta dirección a partir de innovadoras propuestas de auto-regulación de la producción de hojas de coca; sin embargo, los objetivos de esas innovaciones siguen

siendo aquellos impuestos por la vigente política internacional de drogas.

Consecuentemente, si no se desea intervenir en el debate internacional y tener una posición oficial como país; al menos, se debería ser consecuentemente con la Diplomacia de la Coca y no entorpecer el debate al resto de países que legítimamente están luchando para lograr objetivos de flexibilidad y tolerancia que les permitan solucionar sus problemas de violencia y erosión democrática, como efectos negativos derivados del actual paradigma prohibicionista.

Debate nacional

Finalmente, se hace necesario abrir las opciones para un debate a nivel nacional con amplia participación de la sociedad civil; no tanto orientado a la agenda impuesta por el paradigma prohibicionista (producción o consumo de drogas entre otros), sino orientado a las oportunidades y opciones que supondría para el país el contar con una mayor flexibilidad de las convenciones en política de drogas, precisamente en torno a la producción de hoja de coca u otras plantas medicinales. Hoy, ni el gobierno ni la sociedad civil se encuentran informados ni preparados para un proceso de esta magnitud; por lo que es necesario en primera instancia iniciar un proceso amplio de información sobre lo que está sucediendo a nivel mundial en torno a este debate, y sobre las implicancias y oportunidades que pueden generarse a futuro. Este debate es sin duda un espacio que podría ser propiciado por líderes locales y departamentales, y apropiado por la sociedad civil movilizada.

Los frutos de la bonanza económica son evidentes: mejoraron los ingresos de las familias, y también algunos otros indicadores sociales. Pero los resultados palidecen frente a la abundancia fiscal, generalmente derrochada, y las muchas oportunidades perdidas. Bolivia no ha cambiado sustancialmente. La economía se mantiene atrasada, poco competitiva y lastrada por la informalidad, el contrabando y el narcotráfico. Los servicios básicos –salud, educación, transporte, justicia, seguridad ciudadana- están colapsados. Incluso para quienes han conseguido abandonar la pobreza, pende el riesgo de recaer en ella. Hay más derechos en la Constitución, pero la libertad continúa amenazada. El pulso entre autoritarismo y democracia marca la vida política. La desinstitucionalización y la ausencia Estado de derecho socaban la convivencia y frenan el progreso de la sociedad. Cuando se piensa en esos contrastes puede dar vértigo imaginar el futuro.

¿Cuáles son las opciones del país de cara al bicentenario de su fundación? ¿Cuál es el camino para forjar un desarrollo sostenido, con democracia, equidad y una nación integrada y fuerte?

Este libro convoca a repensar Bolivia, sus dilemas y su lugar en el mundo del siglo XXI.

Henry Oporto (ed.), Guillermo Aponte, Ricardo Calla,
José Carlos Campero, Víctor Hugo Cárdenas, Ruben Ferrerufino,
Hugo del Granado, Waldo Gutiérrez, Luis Carlos Jemio,
Roberto Laserna, Jorge Lazarte, Carlos Miranda, Fernando Molina, José
Antonio Quiroga, Carlos Schlink Ruiz