

Fundación Milenio

LA DEMOCRACIA EN EL *CH'ENKO*

ROBERTO LASERNA

Diciembre de 2004

La Paz - Bolivia

La elaboración y publicación de este documento no hubiera sido posible sin el apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

LA DEMOCRACIA EN EL CH'ENKO

Primera edición, diciembre de 2004

Autor: Roberto Laserna

Diseño de tapa: Carlos A. Laserna

Pintura de tapa: "Figura agarrándose las manos" (96 x 143 cm)
de Fernando Casas (1999)

Depósito legal: 4-1-1788-04

Tiraje: 1.000 ejemplares

Fundación Milenio

Av. 16 de Julio No. 1800, Edificio Cosmos, piso 7
Teléfonos: (591-2) 231 27 88 – (591-2) 231 45 63
Fax: (591-2) 239 23 41 • Casilla Postal 2498
Correo electrónico: fmlnio@entelnet.bo
fmlenio@adslmail.entelnet.bo
Internet: www.fundacion-milenio.org
La Paz - Bolivia

Impresores: EDOBOL
241 04 48
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Fundación Milenio



LA DEMOCRACIA EN EL *CH'ENKO*

ROBERTO LASERNA

Diciembre de 2004

La Paz - Bolivia

LA DEMOCRACIA EN EL CH'ENKO

Primera edición, diciembre de 2004

Autor: Roberto Laserna

Diseño de tapa: Carlos A. Laserna

Pintura de tapa: "Figura agarrándose las manos" (96 x 143 cm)
de Fernando Casas (1999)

Depósito legal: 4-1-1788-04

Tiraje: 500 ejemplares

Fundación Milenio

Av. 16 de Julio No. 1800, Edificio Cosmos, piso 7
Teléfonos: (591-2) 231 27 88 – (591-2) 231 45 63
Fax: (591-2) 239 23 41 • Casilla Postal 2498
Correo electrónico: fmlnio@entelnet.bo
fmlenio@adslmail.entelnet.bo
Internet: www.fundacion-milenio.org
La Paz - Bolivia

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)

Pasaje Warisata No. 1 (Av. Circunvalación
casi esquina Potosí) – Zona Queru Queru
Teléfonos: (591-4) 429 31 48 al 50
Fax: (591-4) 429 31 45 • Casilla Postal 949
Correo electrónico: ceres@supernet.com.bo
Página Web: www.ceresbolivia.org
Cochabamba - Bolivia

Impresores: EDOBOL
241 04 48
La Paz - Bolivia

*Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia*

Presentación	vii
La democracia en el <i>ch'enko</i>	1
I. Las reformas democráticas	9
1. El proceso político y la institucionalización democrática	9
2. La reforma del Estado	11
2.1. Poder Ejecutivo	11
2.2. Poder Judicial	14
2.3. Poder Legislativo	14
2.4. Poderes complementarios	17
2.4.1. <i>Municipal</i>	17
2.4.2. <i>Electoral</i>	19
2.4.3. <i>Regulatorio y fiscalizador</i>	21
2.5. La orientación de los cambios: una síntesis	24
3. El sistema político	29
3.1. Los partidos políticos	29
3.2. Las "instituciones" informales	33
3.3. Conflicto y cultura política	36
II. La persistencia populista	49
1. Abril y Septiembre 2000: Conflictos sociales y movimientos políticos, complicidad de los extremos	49
1.1. Introducción	49
1.2. La Guerra del Agua	51
1.3. El Septiembre Negro	55
1.4. Estado y sociedad: tendencias de cambio en Bolivia	59
1.4.1. <i>Sistema político-decisional</i>	59

1.4.2. Desplazamientos históricos	61
1.5. Movimientos confrontados	65
2. Octubre 2003: Resurgimiento del populismo	67
2.1. Renacimiento del populismo	68
2.1.1. El conflicto y las “guerras”	70
2.1.2. Avances de la democracia	72
2.2. Problemas de la democracia	74
III. El fracaso del <i>ch’enke</i>. Una visión desde la economía política	79
1. La economía boliviana: desigualdades sociales	82
1.1. Las “economías bolivianas”: <i>ch’enke</i> estructural	83
1.2. La desigualdad social	89
2. El “fracaso” del modelo: mucho esfuerzo y pocos resultados	94
2.1. Perspectivas y desafíos	103
2.2. De las lecciones a las opciones	105
Bibliografía citada	109
Anexos	113

La Fundación Milenio pone a consideración de los ámbitos académico, político, empresarial y de los analistas, este nuevo trabajo de Roberto Laserna, Presidente de la Fundación Milenio. Nuestro autor es un reconocido intelectual que ha desarrollado varias líneas de investigación, entre las que destacan sus pioneros trabajos sobre el desarrollo humano, pobreza y la economía regional; también ha realizado varias investigaciones en los temas de la coca-cocaína y democracia.

En este libro, titulado “La democracia en el *ch’enko*”, Laserna aborda el problema de la democracia en Bolivia y realiza un análisis estructural sobre la crisis económica y política. Examina el contenido de las reformas institucionales, la naturaleza de los conflictos sociales desde la Guerra del Agua y, finalmente, plantea una estimulante interpretación sobre lo que denomina el *ch’enko* estructural económico, político y social en el que se encuentra la sociedad boliviana y que se expresa, como señala el autor, en agudos problemas de gobernabilidad y en una profunda incertidumbre, signos inequívocos de que la democracia aún no se consolidó.

Pensamos que este aporte de Roberto Laserna, permitirá avanzar en el conocimiento de la complicada realidad nacional. Nuestra intención también es impulsar un debate amplio sin ataduras ideológicas.

Mario Napoleón Pacheco
Director Ejecutivo
Fundación Milenio

La democracia en el *ch'enko*

Octubre de 2003, con su carga de violencia social y de fractura institucional, demostró que las elecciones que se realizaron apenas un año antes no habían logrado dirimir las tensiones que se fueron gestando desde la posesión misma del general Banzer, en 1997. Y desde ese momento lo único que hemos logrado acordar en Bolivia es una agenda de temas a la cual el gobierno le ha puesto un cronograma. Temas que son, además, tan amplios, que todo puede caber en ellos. Por eso las aguas políticas se calman cuando se los ofrece pero se agitan cuando se empieza a discutir su contenido y al final tampoco se logra superar las tensiones.

La democracia, como forma política y proyecto institucional, no ha logrado cambiar el *ch'enko* estructural. Incluso podría decirse que está enredada en el *ch'enko* y es por eso que giramos en la incertidumbre.

Este libro aspira a describir y explicar este desafío.

Bolivia está marcada por las características que tuvo la transición a la democracia operada entre 1978 y 1985, que permitió superar una larga historia de autoritarismo corporativo e iniciar un proceso –inconcluso y amenazado por la nostalgia corporativa– de modernización liberal del país en los marcos procedimentales de la institucionalidad democrática¹.

La transición se inició en los hechos con la huelga de hambre que comenzaron las esposas de cuatro dirigentes sindicales mineros y que se masificó por todo el país hasta obligar al general Hugo Banzer –presidente de facto desde 1971 a 1978– a decretar una amnistía política irrestricta. Lo hizo seis meses antes de las elecciones que había convocado para aliviar la presión que ejercía sobre su gobierno el Presidente Carter con su énfasis por los derechos humanos y el advenimiento de una crisis económica que erosionaba su principal apelación. En esas condiciones, Banzer no pudo controlar el proceso electoral y el

¹ Hemos acompañado analíticamente este proceso en artículos reunidos en el libro: *Productores de democracia*. (Cochabamba; CERES-FACES, 1990).

fraude que montó para prorrogar su régimen quedó al descubierto y terminó repudiado incluso por su beneficiario y heredero, el también general Juan Pereda (1978). Éste, sin embargo, reclamó la sucesión presidencial mediante un golpe militar, pero el apoyo de algunos regimientos militares tampoco logró sostenerlo más allá de seis meses.

Así comenzó una sucesión vertiginosa de golpes militares y elecciones que terminó en octubre de 1982 cuando la presión social e internacional convenció finalmente a los militares a retirarse a sus cuarteles y reconocer los resultados electorales alcanzados en 1980. En esa oportunidad había obtenido la primera mayoría la coalición populista presidida por el expresidente Hernán Siles Zuazo (1982-1985). Su votación no era suficiente para acceder al gobierno directamente y por eso fue el Congreso el que, de acuerdo a las normas constitucionales, lo eligió. Pero Siles no tenía mayoría en el Congreso, su coalición había perdido la cohesión electoral y no pudo –ni intentó– incorporar otras agrupaciones que la fortalecieran.

La activa participación de las organizaciones sociales en la lucha por la democracia, en particular de los sindicatos obreros, había generado expectativas de consumo y cambio en sus condiciones de vida que se tradujeron en una presión continua, diversificada y persistente sobre el presupuesto fiscal. En la tradición del corporativismo que había dominado las relaciones entre el Estado y la sociedad durante las décadas anteriores, todos los grupos se lanzaron a una pugna abierta sobre los recursos fiscales demandando mejores salarios, nuevas subvenciones, mayores servicios, inversiones públicas y atención preferente a sus demandas. Nadie parecía dispuesto a admitir que los recursos minerales se encontraban prácticamente agotados y que las arcas fiscales tenían que satisfacer también el servicio de una deuda externa que se había incrementado aprovechando la liquidez internacional para prolongar ese modelo y disimular su inminente crisis.

La crisis económica se puso de manifiesto con una inflación que aumentó al ritmo de las presiones sociales, y que solamente estuvo limitada por el hecho de que el gobierno no tenía su propio sistema de producción de billetes y monedas y el proceso de importarlas de Inglaterra, Estados Unidos y Brasil no era tan rápido como lo demandaban las reivindicaciones sociales.

Entre el desorden social de los conflictos y el económico de la inflación, estimulada también por disminuciones en la oferta global que se debían tanto a factores internos como externos, la población empezó a demandar mayor autoridad política y estabilidad económica. Un acuerdo multipartidario, facilitado por el renunciamiento del Presidente Siles, adelantó las elecciones en un año y permitió que en agosto de 1985 asumiera la conducción del país el también expresidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989).

En un acto casi fundacional por la poca frecuencia con que se había dado en el país, la Presidencia de la República fue transferida pacíficamente a la oposición. Algo más insólito aún fue que el triunfador en las urnas, el general Banzer, aceptara los resultados de esa elección congresal que se enmarcaba en lo dispuesto por la Constitución, y anunciara poco después su respaldo al Presidente conformando una coalición dispuesta a enfrentar la crisis con severas medidas de ajuste fiscal.

La institucionalidad democrática había empezado a funcionar. La izquierda revolucionaria y la derecha autoritaria empezaban a demostrar respeto por las normas legales, empezando por las referidas a la conformación del poder ejecutivo. En ausencia de una mayoría electoral absoluta, el Congreso estaba obligado a deliberar para elegir Presidente y Vicepresidente entre los tres binomios con mayor votación, lo cual promovía también la formación de coaliciones post electorales. Si ello no fue del todo claro en 1985, pues Paz Estenssoro capitalizó en esa oportunidad el repudio de la mayor parte de los partidos de centro y de izquierda al Gral. Banzer, sí lo fue en las elecciones sucesivas en las que no habiendo una clara victoria electoral, la elección congresal produjo al mismo tiempo un poder ejecutivo y una coalición parlamentaria de respaldo.

Tal eficiencia, sin embargo, no fue siempre bien recibida en un país con tan fuerte tradición corporativa y populista. La población estaba poco habituada a mediaciones normativas o institucionales como las que encarnaba la Constitución y un sistema electoral relativamente complejo, pues siendo abierto al voto, en algunas circunstancias convierte al Congreso en colegio electoral, y unas organizaciones menos sujetas al control de la base que los sindicatos, como son los partidos políticos.

Cuando en 1989 ganó las elecciones el candidato oficialista Gonzalo Sánchez de Lozada, y el Gral. Banzer dirimió la elección en el Congreso apoyando al tercero, Jaime Paz Zamora (1989-1993), se empezó a generalizar la idea de que en Bolivia la gente vota pero no elige, erosionando así la legitimidad del sistema. La respuesta de los partidos fue rápida, pues acordaron modificar la Constitución de modo que, en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta, el Congreso eligiera pero tomando en cuenta solamente a los dos binomios más votados y sin separar la elección de Presidente y Vicepresidente.

Este sistema entró en vigencia con la reforma constitucional de 1993, que fue también el año que marca el inicio del más intenso proceso de reformas institucionales del periodo democrático, en el cual cristalizan algunas propuestas que se venían planteando desde mucho antes (como la descentralización, la privatización y la renovación del sistema electoral) y se inauguran

algunas cuyo impacto solamente se vería después, como la capitalización y la municipalización. A la descripción analítica de este proceso está dedicado el primer capítulo.

El cambio en la forma de elección presidencial al que hacía referencia anteriormente recién se aplicó en las elecciones del año 1997, generando en torno a la presidencia del Gral. Banzer (1997-2001), luego de cinco postulaciones, una de las coaliciones más amplias pero más débiles de todo el período.

En efecto, al realizar esa reforma se eliminó el papel dirimidor del tercero y se restringieron de 9 a 2 las combinaciones posibles para elegir, con lo que aumentó enormemente el poder de negociación de los candidatos con opciones, y sobre todo del opositor que no carga con el desgaste político de la última gestión, que siempre tiene mayor presencia en la memoria social. Se redujeron de tal manera las posibilidades de la concertación que en los hechos Banzer se limitó a recibir y sumar apoyos que, naturalmente, eran cada vez menos relevantes y exigían un menor compromiso político. Aunque así se resolvió muy rápido la conformación del ejecutivo, que fue lo que se buscó con la reforma, la falta de negociación y la ausencia de compromiso entre sus protagonistas se reflejó en la indefinición de su programa de gobierno, produciendo un gobierno débil. Aunque suena duro, podría decirse que Banzer había cumplido su sueño de volver a la Presidencia por medios democráticos, pero no tenía claro para qué estaba ahí. Tuvieron que pasar algunos meses para que, mediante el procedimiento innovador de convocar a un “diálogo nacional”, el gobierno lograra organizar sus políticas en torno a lo que denominó cuatro pilares: dignidad, equidad, integridad y competitividad².

El ánimo de diferenciarse del gobierno anterior y el recuerdo de la experiencia anterior llevaron al gobierno de Banzer a ignorar las potencialidades de las reformas iniciadas por Sánchez de Lozada (1993-1997), estimulando en los hechos el resurgimiento de comportamientos corporativos y debilitando el emergente sistema institucional. Los conflictos del año 2000, en torno a la privatización de los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba en abril, y a las demandas del movimiento indígena campesino del Altiplano en septiembre, mostraron con mucha claridad no solamente que la institucionalidad democrática era frágil, sino que quienes la gestionaban no tenían ni la convicción ni la fuerza para defenderla. El capítulo segundo se ocupa de esa coyuntura.

En el año 2002 se celebraron elecciones nacionales en un contexto de crisis recesiva de la economía y creciente desconfianza en el sistema institucional, y

² El proceso ha sido recogido por Fundemos en el libro: *Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI”*, (La Paz, 1998).

un electorado sin entusiasmo y de opiniones volátiles dividió su votación de tal manera que el vencedor, el expresidente Sánchez de Lozada (2002-2003), apenas logró aventajar a su inmediato seguidor, el dirigente campesino Evo Morales, por 60 mil votos. Éste pudo intervenir en la ronda congresal por haber obtenido apenas 800 votos más que el tercero, que terminó excluyéndose de toda negociación política y denunciando, con persistencia pero sin éxito, haber sido víctima de fraude. En el Congreso se formó una nueva coalición, esta vez sobre la base de los dos partidos que hasta entonces habían alimentado la mayor rivalidad en este periodo, MNR y MIR, pero que compartían la percepción de que un gobierno de populismo radical representaba un riesgo demasiado grande para el sistema democrático³.

La pérdida de credibilidad en los partidos que impulsaron la transición democrática y las reformas subsiguientes, y el deterioro de las condiciones de vida por efecto de la crisis económica, explica en gran medida la recuperación de fuerzas del populismo, alentada por la nostalgia corporativa de algunos grupos y sectores sociales que perdieron privilegios con la modernización institucional.

No menos importante ha sido, sin embargo, la escasa convicción con que los impulsores de las reformas las explicaron y defendieron ante la población en su conjunto.

La coyuntura electoral de 2002 y los meses siguientes mostraron un cuadro crecientemente crítico de tensión social en el que se combinaron la brecha creciente entre las expectativas de consumo y la productividad de la población laboral, un sistema institucional asediado por la protesta social y una debilitada capacidad política en todos los actores, lo que los sitúa entre la parálisis de iniciativas –sobre todo en el gobierno– y un radicalismo proclive a la confrontación y al conflicto –prevaleciente en la oposición–, que finalmente logró forzar la renuncia del Presidente en octubre del 2003⁴. Esa coyuntura es tratada en la segunda parte del capítulo 2.

La sucesión constitucional salvó las formas democráticas permitiendo la posesión del vicepresidente Carlos D. Mesa como Presidente de la República. A lo largo de su carrera como periodista y comunicador social, Mesa había apoyado la mayor parte de las reformas de modernización y apertura, pero se encontró en Palacio como resultado de una insurgencia populista animada de nostalgias corporativas y comunitaristas. Esa tensión se hace perceptible en todas

³ Los resultados electorales han sido descritos y estudiados por varios autores, tanto con respecto a los resultados presidenciales como parlamentarios. Ver por ejemplo: *Elecciones legislativas: Diputados uninominales 2002*, (La Paz, Fundemos, 2002).

⁴ Para una mejor comprensión de las coyunturas políticas puede consultarse el *Informe Político* de la Fundación Milenio, que se publica semestralmente.

sus acciones y decisiones por lo que no es posible anticipar si su gestión logrará salvar el proceso de reformas, renovarlas con un nuevo contenido o postergar su quiebre definitivo. En julio de 2004 logró vadear el desafío del referéndum pero él mismo advirtió de inmediato que es muy elevado el riesgo político de la prometida Asamblea Constituyente. Y aunque ha planteado una iniciativa legal para reabrir las negociaciones que conduzcan a un mejor aprovechamiento de las reservas de gas natural, son muy pocos los que parecen dispuestos a reconocer o denunciar que la limitada capacidad competitiva del gas boliviano se sigue reduciendo. Lo curioso es que la posibilidad de que se postergue indefinidamente la exportación de gas amenaza la que es, en el fondo, la única fuente de recursos que puede dar sustento material a la ilusión populista, que sueña con un Estado que no cobre impuestos y distribuya servicios, cuando no prebendas al calor de la presión particular de gremios y corporaciones.

Pero este libro no pretende ofrecer un análisis de coyuntura sino que, reconociendo el carácter estructural de la crisis económica y política que atraviesa el país, propone una interpretación de las causas profundas de esa crisis. A ese tema está dedicado el tercer y último capítulo.

La necesidad de superar un debate que más que ideológico es animado por apreciaciones subjetivas, nos lleva a incluir como anexo una amplia colección de datos, series y gráficos estadísticos que intentan cubrir en la medida de lo posible el período global al que se refiere este libro y que han servido de sustento empírico a los análisis aquí presentados. Se incluyen con el ánimo de ampliar a todos la oportunidad de reflexionar sobre los logros que nos ha permitido alcanzar la democracia más allá de los prejuicios y las ansiedades que a veces parecen dominar el debate político.

Bolivia tiene un potencial enorme para enfrentar y superar la pobreza y el subdesarrollo, pero para utilizarlo la población debe estar dispuesta a asumir a plenitud la responsabilidad que tiene sobre su propio destino, controlando sus expectativas a fin de que sean consistentes con sus propias prácticas, y superando la nostalgia por un pasado que no fue mejor, como lo demuestran sus permanentes deseos de cambio. Es evidente que el camino que aún queda por recorrer es largo y difícil, pero eso no debe impedirnos ver los logros alcanzados, más aún cuando en ellos se ha invertido ya tanta creatividad y tanto sacrificio colectivo.

El proceso democrático en Bolivia ha consistido, en general, en un proceso amplio y profundo de cambios. No solamente abarcó una gama muy amplia de instituciones –prácticamente todos los poderes del Estado con profundas implicaciones en el campo económico– sino que en algunos casos han implicado cambios radicales, de renovación total del sistema –como en el ámbito local–, o de creación de nuevos sistemas –como el de regulación.

Ese proceso ha sido animado por una voluntad modernizadora, en el sentido de conformar el Estado como un conjunto de instituciones basadas en normas universalmente accesibles, y cuyo funcionamiento no dependa de relaciones o decisiones personales sino que esté guiado por una racionalidad fundada en fines explícitos, adecuando sus medios a ellos, aprendiendo de la experiencia y dispuesta a la deliberación, al intercambio de argumentos.

Esa voluntad se expresó buscando afianzar una institucionalidad democrática, abierta y responsable a la participación de los ciudadanos como individuos libres y capaces de tomar decisiones racionales.

En esa perspectiva, la calidad de la democracia se mide por el grado en que se institucionalizan, es decir, se norman, respetan y garantizan, los derechos de las personas y sus deberes hacia sí mismos y hacia los demás.

Una mirada de conjunto hacia el proceso transcurrido desde la transición democrática en Bolivia reconocería que el país avanzó mucho en esa perspectiva. Hay más y mejores instituciones, su funcionamiento es más transparente y más eficaz, y los ciudadanos pueden influir más en su funcionamiento y defenderse mejor de los efectos que considere perniciosos o dañinos a sus intereses.

Pero esa mirada también tendría que notar que esa institucionalización es imperfecta e incompleta, y que los sufrimientos y problemas de una gran parte de la población no fueron superados o resueltos. A los problemas de pobreza y exclusión social, se añaden los de discriminación, falta de equidad y corrupción.

¿Puede, sin embargo, explicarse la pérdida de confianza en la democracia o de credibilidad en los políticos por estos aspectos?

En alguna medida sí, debido a que mucha gente considera a la democracia como un sistema de producción y distribución de bienes y servicios, y no solamente como un entorno para resolver problemas, controversias y conflictos de interés, o sea como un sistema político que facilite y canalice la representación y los propósitos de sus integrantes.

Se trata ciertamente de una confusión pero que no es del todo caprichosa pues pone en el debate la necesidad de considerar los fundamentos estructurales, económicos y culturales, que afectan el funcionamiento de la democracia o que son afectados por ella. Sin volver a concepciones deterministas, es importante tomar en cuenta las interrelaciones y condicionamientos que se establecen entre las distintas esferas o ámbitos de la acción humana.

Las desigualdades sociales, cuando parecen insalvables porque hay poco dinamismo social o porque coinciden o se sustentan en otras fuentes de diferenciación, como las étnicas por ejemplo, ponen en duda los principios básicos de la democracia y la hacen aparecer como carente de sustento, como una

institucionalidad vacía. Esto ocurre especialmente entre quienes se encuentran en un lugar inferior al que aspiran, o al que creen tener derecho.

La mención al derecho no es gratuita ni casual. Al contrario, resalta uno de los problemas fundamentales de gobernabilidad en democracia que es particularmente profundo en Bolivia. Y es justamente la disociación entre el discurso político que sustenta la institucionalidad democrática, y la realidad cotidiana de una economía escasa y heterogénea, es decir, organizada bajo principios y lógicas de producción y consumo diferentes y hasta contrapuestas.

La desigualdad social en Bolivia es enorme y ha crecido, mientras la cobertura institucional del Estado democrático se ha ampliado, al igual que la cobertura de circulación de información, ideas y aspiraciones. Los mundos separados del campo y las ciudades se han empezado a encontrar, pero no han sido unidos, ni por el mercado ni por la reciprocidad o la solidaridad. Así, la adquisición formal de derechos ha sido más rápida que la creación de las condiciones que permitan su vigencia, ya que éstas dependen sobre todo de que cómo las personas y las colectividades desarrollan capacidades para cumplir las obligaciones y responsabilidades que son la contra cara de los derechos.

En ese sentido, los avances institucionales y la creciente calidad formal de la democracia se han topado con un freno material o una fuente de deslegitimación que, a su vez, se explica por la disociación cultural, más o menos profunda según los grupos, entre hábitos organizativos y tecnológicos de baja productividad, y aspiraciones de consumo y bienestar que crecen estimuladas por el sistema político –que compete periódicamente con ofertas y promesas– y el desarrollo de las comunicaciones.

Los problemas de gobernabilidad y la renovada incertidumbre indican que esta democracia no está consolidada. La brecha creciente entre las condiciones materiales de vida y las aspiraciones de consumo de una gran parte de la población alimenta la insatisfacción y el malestar social, generando un ambiente proclive al surgimiento de movimientos demagógicos y populistas que amenazan con detener o revertir el proceso de institucionalización.

Como lo anticipamos antes, esta tensión es la que caracteriza a la nuestra como la democracia en el *ch'enko*.

I. Las reformas democráticas⁵

1. El proceso político y la institucionalización democrática

A pesar de la profusión de artículos, ensayos y discursos en los medios de comunicación y en las calles, no podría reconocerse que existe un debate político sobre el modelo de país que queremos. Circula una duda corrosiva sobre las reformas que ha llegado a poner en duda la legitimidad misma de la democracia y se ha situado en la agenda política la realización de una Asamblea Constituyente. Pero la crítica se disuelve en generalidades y en la repetición de fórmulas retóricas sobre el modelo, el neoliberalismo y la globalización, y la apuesta por la Constituyente es en el fondo una manera de eludir el desafío de la propuesta. Incluso los partidos y las organizaciones sociales que han planteado con fuerza esta demanda lo han hecho apelando a la necesidad del cambio pero sin ofrecer ideas sobre el rumbo que dicho cambio debería tener.

La carencia de fundamentos empíricos en la crítica al pasado y la falta de propuestas sobre el rumbo futuro no impide que esos discursos tengan una gran aceptación. En un ambiente habituado al paternalismo estatal y en el que nos mostramos poco dispuestos a reconocer o asumir nuestras responsabilidades, la población prefiere pensar que la democracia, los políticos o la globalización son los culpables de su pobreza, olvidando que en ella algo tiene que ver también su propia actitud ante el trabajo, su preferencia por el producto importado, así sea de segunda mano, o una escala de valores culturales en gran medida inconsistentes con sus aspiraciones de consumo.

Los avances políticos, económicos e institucionales logrados por Bolivia desde la transición democrática y a través de audaces e innovadoras reformas, están en riesgo de perderse. Con la perspectiva nublada por la recesión económica y unas expectativas que se relacionan más con la cultura del consumo que con las realidades del trabajo, a la población boliviana le resulta casi imposible reconocer los avances que ha logrado en estos años. Por miedo a perder apoyo

⁵ Este capítulo se basa en un documento preparado a invitación de la Fundación Konrad Adenauer, Brasil. Se presentó en un seminario realizado en Salvador de Bahía en abril de 2003.

político si se mostraban contrarios a esa percepción, los partidos y líderes que impulsaron o gestionaron los avances de la democracia no los defendieron. Al contrario, en el afán de recuperar popularidad muchos hasta ofrecieron desmantelar algunas reformas cruciales.

Como la mayor parte de las repúblicas latino americanas, Bolivia adoptó desde su fundación un régimen democrático representativo con división de poderes entre un Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua, pues ha sido interrumpido por golpes militares, autoritarismos populistas, capturas caudillistas del poder y otras formas de dominación política, son muy pocos los países del mundo que formularon tan temprano en la historia su adhesión a la democracia.

Las revoluciones americana y francesa fueron, como lo han señalado los historiadores, su fuente de inspiración, pero no se ha investigado en qué medida la persistencia democrática de los republicanos ilustrados de América Latina ofreció experiencias concretas de las cuales se nutrieron los esfuerzos posteriores y más exitosos que se realizaron en otras partes del mundo, particularmente en los países de Europa, que hasta muy entrado el siglo XX estaban organizados en sistemas monárquicos, que ofrecían algunos beneficios a sus súbditos pero a costa de la explotación muchas veces violenta de la población sometida en sus colonias⁶.

La idea democrática tiene, pues, en Bolivia como en el resto de América Latina, la misma edad que la república, y las luchas por construirla no han cesado desde entonces.

Las resistencias provenientes de grupos de interés, sectores sociales y clases específicas han sido claramente percibidas y combatidas, pero no las que emergen de la cultura profunda y de los hábitos de las personas, los cuales han sido tomadas en cuenta en muy pocas ocasiones. Quizás porque se sabe que es más difícil combatir los hábitos y cambiar valores o porque, como argumentaban muchos pensadores y políticos, siendo ellas apenas un reflejo subjetivo de las estructuras económicas y sociales, no tiene sentido pretender cambiarlas cuando el resto se mantiene. En todo caso, el hecho es que las resistencias culturales son muy fuertes y no solamente no han sido superadas sino que juegan un papel muy importante en Bolivia, donde obstruyen la consolidación de los procesos de modernización institucional y cohiben el apoyo social que daría más eficacia a dichos procesos.

⁶ Debo esta observación a Romeo Pérez Antón, del CLAEH de Montevideo, que la expuso rápidamente en el seminario de Bahía.

En el siguiente apartado se exponen las reformas institucionales que han afectado los poderes del Estado, entrando luego en un análisis del sistema político emergente y que se encuentra actualmente bajo el asedio de los movimientos populistas de resistencia que han emergido en los últimos años. No se mencionan aspectos referidos a la coyuntura salvo cuando es necesario precisar algunos rasgos del proceso. Las últimas secciones del capítulo evalúan la calidad de la democracia, reflexionan sobre los problemas de gobernabilidad y cultura política y exponen sumariamente las conclusiones pertinentes al tema. Los lectores familiarizados con el proceso democrático boliviano y las reformas impulsadas desde 1985 encontrarán aquí una síntesis de algo que ya conocen y les bastará una rápida lectura de algunos párrafos. A quienes no han vivido de cerca el proceso o no lo han estudiado este capítulo seguramente les resultará útil y necesario.

2. La reforma del Estado

En este campo es importante tomar en cuenta la manera en que las reformas han afectado a los tres poderes públicos del nivel central como también a los de alcance territorial, como los municipales, o temático, como el electoral⁷.

2.1. Poder Ejecutivo

La enorme importancia de la minería, concentrada en el occidente altiplánico y en torno a la cual giraba toda la actividad económica y política, determinó que Bolivia se organizara como un régimen unitario y que toda propuesta de descentralización política terminara solamente como curiosidad o extravagancia intelectual.

La centralización del poder en el Presidente fue considerada a lo largo de la historia como necesaria para mantener y promover la unidad nacional, y el país prácticamente nunca optó por salidas parlamentarias o colegiadas para enfrentar o resolver situaciones de crisis. La conformación de “asambleas constituyentes” obedeció al interés que tenían los caudillos que ya ocupaban la presidencia para legalizar su situación o, en su caso, prolongarla. De hecho, el único poder institucional que tiene la misma edad de la República es la Presidencia.

⁷ Un análisis integral de la interrelación de las reformas en los campos institucional y económico se encuentra en *Paradojas de la modernidad*, de Fernando Calderón y Roberto Laserna, (La Paz; Fundación Milenio, 1995). Análisis específicos de cada una han sido reunidos en dos volúmenes editados en 1998 y 2000 con el título: *Las reformas estructurales en Bolivia*, (La Paz; Fundación Milenio).

Según la Constitución Política del Estado el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente, quien es asistido en el nivel central por su gabinete de ministros, secundados a su vez por viceministros y éstos por directores. En el ámbito descentralizado es asistido por los Prefectos de Departamento, apoyados por directores en correspondencia aproximada a las áreas ministeriales. Es atribución presidencial la designación de ministros, viceministros y prefectos⁸.

En la práctica, tales designaciones son cuidadosamente negociadas en la conformación de la coalición gobernante, dando lugar a una práctica conocida como el “cuoteo” político que, a pesar de ser un instrumento eficaz para la formación de coaliciones, ha provocado el repudio de la población debido a la larga historia de aprovechamiento prebendal de los recursos públicos. Esta práctica no se originó con la democracia y, aunque no ha sido superada del todo, las reformas introducidas la redujeron con la disminución misma del aparato estatal y su paulatina institucionalización. Pero más allá de lo que se ha logrado, y de que las coaliciones sean inevitables por la dispersión del voto de los electores, esta práctica refuerza la convicción de que los cargos públicos son asignados por mérito político y no por capacidad profesional, técnica o de gestión⁹.

Los prefectos encabezan la gestión pública en los departamentos y tienen bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, y son asistidos por los directores de área que administran el aparato estatal y gestionan las inversiones públicas en la región.

Los subprefectos y corregidores tienen atribuciones limitadas y carecen de recursos, por lo que su función real se limita a actuar como enlaces de las comunidades con la prefectura. Los directores sí tienen mayores atribuciones y cuentan bajo su dependencia con personal técnico y administrativo para diseñar y supervisar proyectos importantes de inversión pública.

Las prefecturas han estado en el centro de un importante debate político sobre la descentralización que fue, probablemente, la primera iniciativa específica de reforma estatal que se planteó durante la transición democrática, ya en 1981.

⁸ Se han intentado introducir reformas en el funcionamiento del poder ejecutivo pero ellas no han pasado de ser cambios de nombre y reorganizaciones ministeriales muy costosas por las demoras y confusiones generadas en el funcionamiento del aparato estatal. Más importantes pero menos visibles, a este nivel, han sido los cambios generados en la Contraloría General de la República y la institucionalización del Banco Central y de los Servicios de Impuestos Internos y la Aduana Nacional, así como el surgimiento de las superintendencias que han liberado de esas tareas a los ministerios, recortando al mismo tiempo su poder.

⁹ El Presidente Banzer confesó en una oportunidad que prefería tener a su lado a un funcionario caracterizado más por su lealtad que por su inteligencia o capacidad.

No se trataba de un tema novedoso ya que recogía una preocupación esporádicamente planteada en el debate nacional, pero que empezó a tener relevancia debido a la nueva configuración regional del país, signada por la emergencia de Santa Cruz en el oriente y la pérdida de la importancia económica del altiplano.

Las propuestas descentralizadoras buscaban convertir a las prefecturas en gobiernos regionales, ampliando la participación ciudadana en su conformación ya sea mediante la elección directa de autoridades o la creación de órganos colegiados elegidos por voto popular.

La reforma constitucional de 1995 zanjó momentáneamente el debate al determinar que la designación de prefectos es atribución presidencial, por tanto no sujeta a procedimientos electorales, y creando Consejos Departamentales compuestos por representantes de las provincias que deben ser elegidos por los Concejos Municipales.

Los Consejos Departamentales no intervienen en la designación o remoción de prefectos o directores pero sí deben aprobar el presupuesto departamental y fiscalizar su aplicación, y se espera que actúen como enlaces entre los municipios y las prefecturas.

Como parte de esta reforma se transfirieron responsabilidades y recursos a las prefecturas, especialmente en lo que concierne a la gestión de los recursos humanos de educación y salud, y a la inversión pública en infraestructura de riego, transportes, electrificación y saneamiento básico¹⁰.

En la práctica, los Consejos Departamentales han resultado excesivamente débiles pues carecen de instrumentos para influir sobre las decisiones prefecturales, y los prefectos siguen siendo percibidos más como representantes del poder central que como actores claves del desarrollo, por lo que en la percepción común la descentralización regional es todavía una tarea pendiente¹¹.

¹⁰ Las Prefecturas administran las regalías departamentales, que son impuestos a la explotación de los recursos naturales. Las regiones que carecen de ellas reciben transferencias directas de compensación que son calculadas en relación a los recursos por regalías que recibe el resto de las regiones. Adicionalmente, las Prefecturas acceden mediante proyectos a recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Inversión Productiva Social (originalmente era el Fondo Social de Emergencia, constituido en 1985 para moderar los impactos del ajuste estabilizador con la creación de empleos y la expansión de infraestructura pública).

¹¹ Una colección de ensayos sobre el tema se encuentra en: *La descentralización que se viene*, (La Paz, Ildis, 2003). A tiempo de redactar estas notas el movimiento descentralista ha cobrado nueva vigencia debido a la revitalización del regionalismo cruceño y a las tensiones generadas por la beligerancia con que se ha expresado en los últimos tiempos el movimiento indígena del altiplano aymara. Como en otros momentos, el debate es apasionado entre quienes perciben riesgos para la unidad nacional en toda demanda descentralizadora, y quienes creen que ésta bastará para resolver sus problemas. Las circunstancias actuales muestran que hay un riesgo real de fragmentación nacional basado en la lucha por la apropiación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

La descentralización, sin embargo, se ha conducido también por el cauce municipal, particularmente desde 1994 cuando se aprobó la Ley de Participación Popular a cuyo impacto nos referimos posteriormente.

2.2. Poder Judicial

El Judicial es el poder institucional más antiguo y quizás por eso, para la República, resultó siempre algo sospechoso. No debe olvidarse que Bolivia se fundó en torno a la Audiencia de Charcas, que era un tribunal colonial de carácter predominantemente jurídico que terminó disputando poder político a los virreinos. Institucional y culturalmente, la Audiencia se prolongó en la Corte Suprema de Justicia, que aún conserva como sede de sus funciones la antigua ciudad de Charcas, hoy Sucre¹². Podría decirse, por tanto, que la Corte ha encarnado la continuidad colonial sin que se le conceda nunca, sin embargo, el nivel de reconocimiento y respetabilidad que tuvo su antecesora, probablemente para evitar que funcione efectivamente como un poder.

En los últimos años las reformas que más han afectado al Poder Judicial han sido la creación del Tribunal Constitucional, que retiró el tratamiento de los temas constitucionales de las atribuciones de la Corte Suprema, y del Consejo de la Judicatura, que liberó a la Corte de la administración del aparato judicial.

Pero el cambio más importante para el conjunto, y sobre todo para la población, ha sido la aprobación y vigencia gradual del nuevo Código de Procedimiento Penal. Este ha cambiado radicalmente las funciones de los jueces y fiscales al introducir el sistema de oralidad con jurados ciudadanos en los juicios, y al permitir que las controversias y los delitos con daño puedan resolverse mediante la negociación y el arbitraje.

Aunque todavía hay dificultades reglamentarias para darles vigencia, en estas normas también se han incluido las que reconocen el derecho consuetudinario que se aplica en las comunidades indígenas con arreglo a sus tradiciones, siempre que no contradigan los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

2.3. Poder Legislativo

El poder menos estable en la vida republicana ha sido el Legislativo. Salvo en algunos periodos breves, especialmente cuando se formaba en torno a caudillos

¹² La Corte Suprema es el tribunal de máxima instancia salvo en asuntos constitucionales. Sus miembros son elegidos por el Congreso y duran en sus funciones 10 años. Y existen Cortes Superiores en cada uno de los 9 departamentos, que son distritos judiciales. Las cortes funcionan en pleno y en salas especializadas para tratar materias de derecho penal y de derecho civil. Por debajo de las cortes están los juzgados de partido en materia penal y en materia civil, y los juzgados de familia.

autoritarios, el parlamento boliviano ha sido bicamaral, con un senado o cámara alta encargado de ejercer la representación igualitaria de los 9 departamentos en que está dividida la república, y una cámara baja formada por diputados que tiene la representación poblacional.

Las formas de elección de estos representantes han cambiado a lo largo del tiempo y en la actualidad se eligen 3 senadores por departamento, correspondiendo dos a la primera mayoría y uno a la segunda. La cámara baja está compuesta por 130 diputados, la mitad de los cuales se elige por mayoría simple en circunscripciones electorales y la otra mitad por lista de acuerdo a la proporción obtenida por los partidos en cada departamento. En la asignación del número de diputados que corresponde a cada partido se da prioridad a la elección uninominal, de modo que la asignación de los diputados por lista es complementaria y tiene el objetivo de mantener la proporcionalidad y permitir la presencia de minorías políticas.

La introducción de diputados elegidos por mayoría simple en circunscripciones fue reincorporada a la democracia boliviana en la reforma constitucional de 1995 con el objetivo de mejorar la representatividad del Congreso y vincular más estrechamente la labor parlamentaria a la dinámica política local. Esta reforma se puso en práctica recién en 1997 demostrando de inmediato su eficacia para incorporar al Congreso a líderes locales vinculados a sindicatos, comités cívicos, comunidades indígenas, medios de comunicación, actividades deportivas y artísticas y, naturalmente, también municipales. Pero el costo de esa renovación del Congreso fue una disminución en la cohesión de los partidos y en la eficiencia misma del Parlamento debido a la poca experiencia legislativa y política de muchos de los nuevos diputados¹³. En las elecciones de 2002 se abrieron aún más las puertas de acceso al Congreso pero con las mismas consecuencias de debilitamiento de los partidos y de la actividad legislativa y fiscalizadora. Es paradójico que justamente debido a su eficacia esta reforma haya debilitado al Congreso. Obviamente, este impacto es de corto plazo y puede revertirse con la experiencia que adquieran los propios votantes, siempre que tengan la paciencia necesaria para que las nuevas instituciones maduren.

Las dos Cámaras del Congreso funcionan por separado, y lo hacen en plenarios y en comisiones. Eventualmente se convoca a ambas Cámaras para sesiones conjuntas, especialmente cuando se trata de elegir o designar autoridades.

¹³ Por su carácter territorial, el discurso electoral de los candidatos a diputados uninominales tiende a centrarse en ofertas localistas: obras, inversiones, proyectos, reproduciendo el estilo de competencia de las elecciones municipales aunque en este caso, obviamente, con mayores dificultades para cumplir las promesas y, por eso mismo, con mayores riesgos de defraudar al electorado.

La Presidencia del Congreso la ejerce el Vicepresidente de la República, elegido junto al Presidente, a quien sustituye en casos de ausencia o impedimento. El Vicepresidente es también Presidente nato del Senado. Esto no impide que los senadores elijan su propia directiva al igual que los diputados.

Una ley puede originarse en cualquiera de las Cámaras y una vez aprobada pasa a revisión de la otra. Una modificación obliga a remitir el texto a la cámara de origen, pero solamente entra en vigencia cuando el Presidente de la República, que tiene derecho de vetarla, la promulga.

En la práctica se evitan muchos de estos pasos legislativos con negociaciones previas entre el Ejecutivo y su mayoría legislativa, aprobando leyes en forma expedita en sesiones de Congreso. De hecho, las leyes más importantes fueron aprobadas de esta manera a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que para muchos resulta innecesario el sistema bicameral. Incluso se argumenta que este procedimiento fuerza las reglas y, por ignorar a la oposición, ha sido criticado como un “rodillo parlamentario” poco democrático.

Además de las comisiones, organizadas por campos temáticos, los parlamentarios se organizan en brigadas departamentales, manteniendo oficinas en sus departamentos. En muchos casos se practica la rotación de cargos de modo que todos sus miembros asuman temporalmente la conducción de la brigada.

El trabajo de las brigadas suele estar muy vinculado al de las Prefecturas y Municipalidades, a las cuales apoyan con gestiones destinadas a mejorar su dotación de recursos o canalizar inversiones y donaciones. Por ese mismo hecho, aunque hay rivalidades y tensiones, las brigadas muestran en general una imagen de menor beligerancia o sectarismo político.

En los últimos años se han elegido, posesionado y remunerado también a los parlamentarios suplentes, con la intención de que se mantengan activos en las regiones y sirvan de enlace con las brigadas. Pero como éstos siguen viviendo en su lugar de origen, desempeñando sus labores habituales, la gente en general tiene la percepción de que ganan sueldos sin trabajar y ello ha contribuido al descrédito de la “clase política”. Todas las iniciativas planteadas para que los suplentes sean remunerados solamente cuando pasen a la actividad han sido ignoradas por los partidos, ya que en los hechos esto les permite contar con una plantilla de dirigentes remunerados para realizar actividades proselitistas en la región, o para retribuir favores a dirigentes sociales que pueden canalizar apoyo en momentos electorales o de movilización.

2.4. Poderes complementarios

2.4.1. Municipal

La Ley de Participación Popular transformó radicalmente la estructura local del estado municipalizando todo el territorio nacional y fortaleciendo a los gobiernos locales con una significativa transferencia de recursos y atribuciones¹⁴.

Las alcaldías tenían anteriormente jurisdicción urbana y sus límites eran definidos por el Senado. Disponían de escasos recursos y solamente en las ciudades grandes podían ofrecer algunos servicios a su población.

La Ley dispuso el funcionamiento de una alcaldía en cada una de las 314 Secciones de Provincia (una circunscripción administrativa inferior a la Provincia y compuesta por Cantones), otorgándoles por tanto jurisdicción territorial, tanto urbana como rural. Cada municipalidad cuenta con un Concejo elegido mediante lista por votación directa de la población, y un Alcalde a cargo de la parte ejecutiva. El Alcalde es elegido directamente por voto popular si es que alcanza mayoría absoluta. En caso contrario, es el Concejo elegido al mismo tiempo el que lo designa tomando en cuenta a los dos candidatos que obtuvieron mayor votación.

El carácter participativo de la reforma municipal proviene del hecho de que además de establecer la elección directa de alcaldes y concejos municipales por voto individual de los ciudadanos, se crea en cada municipalidad un comité de vigilancia formado por las organizaciones de base, vecinales y campesinas, con derecho a intervenir en la formulación de los planes municipales, a supervisar las obras y a dar seguimiento a la ejecución presupuestaria. Así, cada ciudadano participa a título individual en la elección de los concejales, y a título colectivo, como parte de una organización social, en la designación del comité de vigilancia. Además, la Ley dispone que los ciudadanos también tienen la oportunidad de intervenir en la formulación de los planes operativos anuales y de los planes de desarrollo municipal, pues ellos deben ser elaborados periódicamente siguiendo metodologías participativas y son un requisito indispensable para acceder a las transferencias fiscales.

Los concejales municipales se eligen por lista encabezada por los candidatos a alcalde. Como se dijo antes, si ninguno logra mayoría absoluta, el concejo

¹⁴ El tema ha concitado una gran atención analítica y existe una abundante bibliografía al respecto. Un texto titulado: *Apre(he)ndiendo la participación popular* (Editado por la Secretaría Nacional de Participación Popular en 1996), reúne varios y diversos análisis iniciales sobre el entonces denominado modelo boliviano de descentralización. La Paz. Otro texto interesante que reúne artículos y ensayos de varios autores es *Democracia y participación popular*, (La Paz; Cesu-Ildis). Recientemente se ha editado una colección de 30 ensayos en dos tomos bajo el título *Municipalización: diagnóstico de una década*, (La Paz; USAID-ILDIS).

elige entre los dos más votados. Al cabo de un año, mediante voto de censura, puede cambiar su decisión y elegir otro alcalde de entre sus miembros.

El problema es que, con este sistema, la población vota por un alcalde pero en los hechos elige concejales, y, como lo hace mediante lista, es frecuente que no conozca a quienes luego se reclamarán sus representantes.

Aunque es sencillo, este procedimiento genera concejos poco representativos y produce caudillos locales sin mejorar la capacidad política ni la eficacia de gestión de las municipalidades. A pesar de ello, se trata de una de las reformas más exitosas por su contribución a la ampliación de los derechos ciudadanos, a la equidad territorial de las inversiones públicas y a la expansión de la cobertura institucional del estado democrático hacia toda la población y el territorio nacionales.

Esta reforma adquiere mayor sentido con la transferencia de atribuciones y recursos a las municipalidades. Además de la provisión de servicios básicos y la administración de los espacios públicos, incluidos los mercados, las municipalidades han pasado a administrar toda la infraestructura de educación, salud, riego y caminos vecinales, de cuyo mantenimiento y expansión son también responsables.

Para tales fines, se recurrió a un mecanismo de distribución de recursos hacia las municipalidades que ya estaba funcionando desde la primera etapa del ajuste estructural, que es el de coparticipación tributaria. Con este procedimiento, una parte de las recaudaciones impositivas se distribuyen automáticamente a las cuentas de los gobiernos comunales. Con esta reforma se aumentó la proporción al 20 por ciento y se determinó que su distribución sea en proporción a la población de sus jurisdicciones.

Adicionalmente, las municipalidades pueden disponer de los ingresos que recauden por impuestos a los inmuebles y vehículos, por la venta de servicios y por tasas y patentes, pero éstos rubros tienen importancia solamente en las ciudades grandes. Las alcaldías pequeñas y en especial las que son predominantemente rurales no recaudan tributos a la propiedad pues el impuesto a la tierra, sea agrícola o ganadera, es prácticamente inexistente en el país.

Con todo, uno de los impactos de la reforma es que la inversión municipal se ha multiplicado varias veces, pasando de 77 a 321 millones de dólares entre 1994 y el 2002¹⁵. En términos relativos, el peso de la inversión municipal en el

¹⁵ En 1998 alcanzó cifras aún mayores pero la recesión ha disminuido las recaudaciones y por tanto también las transferencias automáticas a las municipalidades. Los datos corresponden al gasto capital y provienen de la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda, citados por José Antonio Terán C. en "Relaciones Fiscales intergubernamentales", *Municipalización: diagnóstico de una década* (op. cit. P. 187).

total de la inversión pública, que apenas alcanzaba al 6 por ciento antes de la reforma, ha pasado a casi el 27 por ciento, con un fuerte énfasis en la expansión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, formulada a través del Diálogo Nacional II y en torno a la iniciativa de alivio de la deuda (HIPC), está basada en la capacidad de inversión que han desarrollado los municipios, que reciben los recursos de esa iniciativa en proporción a la prevalencia de pobreza –medida por la insatisfacción de necesidades básicas– en sus jurisdicciones.

2.4.2. Electoral

El sistema electoral boliviano descansa en la definición del voto como un derecho y como una obligación, y en la definición de la ciudadanía como el derecho a elegir y a ser elegido¹⁶.

Desde mediados de los años 50 el voto es universal para todos los ciudadanos que residan o se encuentren en el país¹⁷. La votación es obligatoria y ese derecho ha sido ampliado durante la reforma constitucional de 1995 a todos los bolivianos mayores de 18 años¹⁸. Aunque en cada elección se definen mecanismos de coerción para asegurar esa obligación, en la práctica no se ha logrado convencer a cerca de un cuarto de votantes que se abstienen regularmente de hacerlo.

Para garantizar esos derechos se ha formalizado la existencia de un poder electoral de funcionamiento permanente, que además ha asumido otras funciones relacionadas con el registro civil y la identificación.

La Corte Electoral es presidida por un cuerpo colegiado de 7 personas elegidas por dos tercios del Congreso, que también elige a su Presidente, y en cada departamento funcionan también cortes elegidas por el Congreso. Estos funcionarios organizan y supervisan todos los procesos electorales y asumen la máxima capacidad decisional en los días de elecciones. Bajo su dependencia

¹⁶ En la Constitución se define la ciudadanía por el derecho de elegir y de ser elegido (art. 40).

¹⁷ Periódicamente se discute la posibilidad de ampliar el voto a los bolivianos que residen en el exterior. Además de los problemas económicos y de logística, quienes se oponen a ello argumentan que su votación distorsionaría los resultados sin afectarlos, por lo que serían votos sin responsabilidad y probablemente basados en un conocimiento inadecuado de los candidatos o de la situación del país. Quienes lo promueven, por su parte, señalan la necesidad de comprometer y atraer a esos migrantes, alentando su retorno al afianzar su identificación con el país y los procesos que vive.

¹⁸ Por la definición de ciudadanía destacada en nota anterior, a veces se denuncia una supuesta discriminación de los jóvenes porque teniendo derecho de elegir enfrentan requisitos mínimos de edad que los excluyen de postular a cargos públicos (35 años a la Presidencia y al Senado, 25 a la Cámara de Diputados, etc.).

funcionan las oficialías de registro civil que, en algunos departamentos, son también notarías electorales. La tarea de éstas es registrar a los ciudadanos como electores, quienes no podrían ejercer su derecho a votar o participar como candidatos si no cumplieran esta obligación.

Las cortes electorales resuelven las quejas y atienden los problemas propiamente electorales, pero no tienen atribuciones para modificar los cómputos de las mesas electorales. En el peor de los casos pueden, a demanda de ciudadanos o partidos, anular los resultados de alguna mesa y convocar, en plazo breve, a los votantes de la mesa anulada para que vuelvan a ejercer su derecho. En las mesas electorales la autoridad la ejercen los jurados, que son designados por las cortes mediante sorteo entre los electores inscritos en la mesa. Los jurados reciben instrucción previa, no pueden rechazar su designación salvo causales comprobadas de fuerza mayor, y tienen derecho a disfrutar de un día de tiempo libre luego de las elecciones.

Las cortes electorales tienen también cierta tuición sobre los partidos políticos pues no solamente les otorgan o retiran la personalidad jurídica, sino que están encargadas de canalizar hacia ellos las subvenciones que les otorga el Estado y fiscalizar el uso de sus fondos para actividades de proselitismo y educación cívica.

Para obtener personalidad jurídica los partidos, además de presentar su programa y lograr la aprobación de sus reglamentos, deben registrar un número de votantes equivalente al 2 por ciento de los votos válidos, alrededor de 50 mil personas, presentando para ello libros notariados con firmas identificables. Y para mantener personalidad jurídica, no pueden dejar de participar en dos elecciones consecutivas, solos o en alianza, obteniendo por lo menos el 3 por ciento de los votos válidos.

Aunque las normas eran flexibles y permitieron en los hechos el surgimiento de nuevos partidos, el sistema en su conjunto fue caracterizado de “monopólico” y dio lugar a la promulgación de una “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas” que, en la práctica, ha facilitado el retorno de los “taxi-partidos” que fueron tan duramente criticados durante la transición a la democracia¹⁹.

¹⁹ Los partidos pequeños eran denominados risueñamente como “taxi-partidos” aludiendo al hecho de que su militancia apenas cabía en un taxi. La crítica a los partidos parecía apuntar a la incorporación al sistema político de las organizaciones sociales ya existentes con la idea de promover formas de democracia directa, pero la nueva Ley ha dado lugar a la formación de más de 500 partidos locales que se atribuyen la representación “ciudadana” sin haber pasado otra prueba que la de haber satisfecho los nuevos requisitos mínimos de participación electoral: 2 por ciento en su jurisdicción. Hay casos en que basta una firma para inscribir a una agrupación ciudadana (en las provincias de Litoral y Mejillones por ejemplo). Y muchos en que con menos de 10 firmas se satisface el requisito. El umbral más grande corresponde a la ciudad de Santa Cruz, 6 mil firmas, donde se han registrado 25 fórmulas para las elecciones municipales de diciembre de 2004.

Esta estructura institucional es relativamente reciente y ha demostrado que puede garantizar la transparencia de los actos electorales, que estaban tradicionalmente afectados por diversas formas de fraude y manipulación. No es que éstos hayan desaparecido del todo, pero se ha comprobado que pueden ser detectados más rápidamente y que sus efectos perniciosos pueden ser corregidos.

El desarrollo de las cortes es, sin embargo, desigual, y sus sistemas de registro todavía no han sido completamente digitalizados.

Por otro lado, aunque la norma señala que el servicio de identificación nacional debe estar bajo la autoridad de la Corte Nacional Electoral, aún sigue en manos de la Policía Nacional que obtiene recursos significativos por su administración y se ha resistido a transferirlo.

El problema no es solamente burocrático puesto que cerca del 10 por ciento de la población nacional carece de documentos identificatorios y por ello tiene severas limitaciones para disfrutar de sus derechos. Este problema es particularmente serio para algunos grupos poblacionales, especialmente de mujeres e indígenas. Esto sin contar que, con frecuencia, la población en general ve afectados sus derechos por ineficiencias del servicio: pérdida de documentos, registros erróneos, demoras injustificadas, duplicaciones.

En los últimos años se intentó poner en marcha el Registro Único Nacional como un sistema inicialmente paralelo de identificación que se esperaba sustituyera al vigente, pero la falta de continuidad y la persistencia de discrepancias burocráticas lo frustraron y queda como una tarea pendiente.

2.4.3. Regulatorio y fiscalizador²⁰

Una de las primeras instituciones en ser modificadas, poco después de iniciado el ajuste estructural, fue la Contraloría General de la República.

El Contralor es designado por el Presidente de una terna aprobada en el Senado, y tiene un mandato de 10 años.

Pero más importante que la organización interna, la reforma reemplazó el sistema de control fiscal previo, mediante el cual un funcionario de la contraloría verificaba todo el movimiento contable de las entidades públicas al momento de efectuarse, por un sistema de control posterior, mediante auditorías, que no solamente deben verificar el cumplimiento de las formalidades contables, sino el logro de resultados.

²⁰ Es notable que, a pesar de su importancia, la situación y los cambios en este campo no han llamado la atención de los investigadores y analistas, ya que se encuentran muy pocos trabajos que hagan públicas la evaluación y seguimiento de estas reformas. Algo se encuentra en los dos tomos ya citados de la Fundación Milenio.

La intención fundamental de la reforma fue la de responsabilizar a los funcionarios por el desempeño de su labor, puesto que el anterior sistema había terminado sirviendo de pantalla y cobertura al uso abusivo y discrecional de los recursos públicos. El funcionario de control previo terminaba más identificado con la institución que supuestamente controlaba y tendía a ayudar a que las autoridades cumplieran con las formalidades aunque no las respetaran.

Para reforzar este cambio se establecieron también penalidades rigurosas a los funcionarios, cuya responsabilidad por la gestión se extiende a sus efectos y es imputable por varios años, si se detectan irregularidades o delitos, aún cuando haya cesado ya el desempeño de sus funciones.

Es difícil saber en qué medida esta norma ha reducido la corrupción pues nunca pudo saberse con certeza cuál era su magnitud, pero seguramente ha desalentado el uso arbitrario de recursos.

Sin embargo, la norma ha sido criticada por ser excesivamente rigurosa, puesto que también resta flexibilidad a la gestión pública, y porque —se argumenta— solamente puede detectar la corrupción cuando el hecho ya se ha cometido. Los defensores de la reforma destacan que los responsables de daño al Estado pueden ser obligados a resarcirlo, si se completan todos los pasos del proceso, pero sobre todo que mediante este sistema se ha avanzado en la promoción del deber de rendir cuentas (*accountability*) para los funcionarios.

Luego de casi 13 años de funcionamiento de esta nueva Contraloría, se ha empezado a discutir la necesidad de crear una Procuraduría General y una Auditoría General que permitan especializar las labores de prosecución y defensa jurídica de los intereses del Estado, diferenciadas de las de control y fiscalización, pero ya no solamente desde el punto de vista del cumplimiento de formalidades contables, sino del logro de resultados, el cumplimiento de los objetivos y la responsabilidad de la acción pública. En agosto de 2002 se aprobó una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución incluyendo estas propuestas, pero no alcanzaron a aprobarse en la siguiente legislatura que, presionada por las circunstancias, se concentró en la inclusión de la figura de Asamblea Constituyente para abrir paso a un proceso de reformas más amplio y expedito, donde tal vez se traten estos temas²¹.

En el campo regulatorio se han registrado también cambios importantes.

Aunque algunas superintendencias existían ya, durante los últimos 10 años se ha buscado fortalecer la regulación a través de la conformación de tres sistemas

²¹ El ambiente político no parece el más adecuado para avanzar en este sentido, pues la oposición ha hecho bandera política de la reforma total de la Constitución mediante una Asamblea específicamente elegida para ello —lo cual no está contemplado entre los procedimientos regulares—.

regulatorios. El de Regulación Sectorial (SIRESE), que otorga concesiones para la explotación de bienes públicos y regula la calidad y los precios de los servicios a través de las superintendencias de telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad, transportes y servicios básicos. El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), que norma y supervisa las actividades financieras a través de tres superintendencias: de Recursos Jerárquicos, de Bancos y Entidades Financieras, y de Pensiones, Valores y Seguros. Y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) que, a través de las Superintendencias Forestal y Agraria otorga y supervisa concesiones para la explotación de bosques naturales y administra la dotación de tierras. Se halla bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Además se ha creado también una Superintendencia de Servicio Civil encargada de instituir y promover la carrera del funcionario público.

Las superintendencias son parte del Poder Ejecutivo pero tienen independencia política y autonomía de gestión, y disponen de recursos propios para garantizarlo. Sus autoridades son designadas mediante procesos de selección de méritos y concertación con el Legislativo (el Senado aprueba ternas de las cuales el Presidente elige). Los superintendentes generales duran en sus funciones seis o siete años, según el caso, que son períodos más prolongados que los correspondientes al Presidente o los parlamentarios no pudiendo ser removidos salvo mediante procesos que aseguran que hay razones que lo justifican. Los superintendentes sectoriales ejercen el cargo durante cinco años.

El desarrollo institucional de las superintendencias es bastante desigual, como lo son sus resultados, pero en general puede afirmarse que ya están ejerciendo un papel influyente en el uso de los bienes públicos. La normativa en que basan su funcionamiento todavía está sujeta a cambios que introducen cierta inestabilidad en su funcionamiento, pero parecen necesarios para adaptar instituciones que son muy nuevas en la cultura administrativa nacional a las condiciones específicas del país.

Como se trata de instituciones nuevas y poco conocidas por el público son, por ello mismo, muy vulnerables a los cambios de ánimo en la población. Para los políticos en general, y para los burócratas, las superintendencias representan un obstáculo que limita su acceso a recursos y por eso muchos se suman a los ataques que buscan desprestigiarlas y restarles credibilidad. No se trata de afirmar que todo lo que han hecho las superintendencias es perfecto y digno de defensa, pues algunas han cometido errores gravísimos y otras se han mostrado extremadamente tolerantes con particulares poderosos, pero una cosa es referirse a esos problemas para argumentar la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones y otra, muy distinta, es hacerlo para proponer su disolución y el retorno al sistema anterior.

Por último se ha instituido un poder moral, que es el del Defensor del Pueblo. La reforma constitucional creó esta institución como un mecanismo de defensa de la sociedad, en el mismo capítulo que trata del Ministerio Público. Su función es velar “por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos”. El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso con la votación de por lo menos dos tercios de sus miembros.

Al concluir el primer mandato de cinco años, la institución tenía uno de los más altos niveles de credibilidad política en el país. Había creado un sistema eficiente para registrar y procesar las quejas de los ciudadanos y, con ayuda financiera de la cooperación internacional, llevó a cabo intensas campañas de concientización ciudadana promoviendo la defensa y el respeto de los derechos humanos. En situaciones de conflicto social intervino facilitando el diálogo y la negociación, coordinando esfuerzos con otras entidades como la Conferencia Episcopal y la Asamblea de Derechos Humanos. El aumento del número de personas que recurren al Defensor del Pueblo y la alta valoración de la que goza muestran que la institución ha contribuido a mejorar la calidad de la democracia en Bolivia²².

La importancia de esta institución es tan grande que la designación del titular provocó una crisis política muy profunda en el 2003 y se considera que fue uno de los factores determinantes de la acelerada pérdida de credibilidad en la segunda gestión del Presidente Sánchez de Lozada, que concluyó con su forzada renuncia en octubre de 2003²³.

2.5. La orientación de los cambios: una síntesis

La democracia en Bolivia, lejos de haber “restaurado” una situación temporalmente suspendida por golpes militares y gobiernos de facto, consistió fundamentalmente en un proceso de construcción institucional alentado por las experiencias de un pasado de expectativas frustradas y por un deseo de modernización a veces confuso y casi siempre diferenciado en las concepciones de sus propulsores.

²² La misma institución se ha encargado de publicar sus informes anuales y otros análisis específicos de la situación de los derechos humanos en Bolivia y de las respuestas que ha producido el Defensor del Pueblo.

²³ La primera titular del Defensor del Pueblo, la periodista Ana María Romero de Campero, contaba con un amplio respaldo social e institucional pero no fue reelegida por el Congreso que era dominado por la coalición gubernamental. Ella misma encabezó posteriormente una huelga de hambre demandando la renuncia de Sánchez de Lozada en protesta por la forma violenta en que el gobierno estaba manejando la crisis. Posteriormente fue elegido como sucesor suyo en el cargo el abogado Waldo Albarracín, hasta entonces Presidente de la Asamblea de Derechos Humanos, una entidad fundada al calor de la resistencia a la dictadura del general Banzer (1971-1978).

Podría decirse que la transición a la democracia, abierta con la huelga de hambre que impuso la amnistía a comienzos de 1978, se cerró en 1985, cuando el Presidente Siles Zuazo entregó el mando al candidato opositor Víctor Paz Estenssoro. Este, protagonista central de la formación del Estado populista corporativo, tuvo la lucidez suficiente para reconocer el agotamiento de ese modelo y abrir las puertas al proceso de reforma gradual, de modernización institucional, apertura económica y democratización política que ha vivido Bolivia desde entonces, y para abrir campo a Gonzalo Sánchez de Lozada como sucesor suyo en su partido, en el gobierno y en el liderazgo de esta nueva etapa.

En los 20 años transcurridos desde el ajuste estabilizador, la reforma tuvo una cierta continuidad pero, como fue señalado antes, avanzó mediante ciclos de entusiasta innovación intercalados por otros de gestión reticente.

En el núcleo de este proceso se encontraba una ideología liberal progresista, convencida de que los ciudadanos pueden disponer de mayores oportunidades y realizar mejor sus aspiraciones en una democracia institucionalizada y una economía abierta, en la que el rol del Estado consiste en regular las actividades protegiendo a los grupos más vulnerables y redistribuyendo la riqueza a través de servicios sociales.

Todo esto representaba, y aún lo hace, un desafío enorme dada la tradición estatista, nacionalista y corporativista de la población, y la persistencia de profundas diferencias culturales, con una gran parte de la población inserta en estructuras y prácticas comunitarias.

En esa tensión, prácticamente todas las instituciones públicas de Bolivia han sido afectadas por el cambio, aunque en ninguna ese cambio haya sido asumido como propio por sus gestores y beneficiarios, que probablemente por eso no siempre mostraron el compromiso y el entusiasmo necesarios para completarlo.

La institución presidencial y la organización del poder ejecutivo que conduce han sido afectadas tanto en la forma de elección como en la duración del mandato²⁴, y se ha intentado compensar la dispersión del voto que no da un mandato claro en las elecciones con el fortalecimiento del presidencialismo, al aumentar la intervención del presidente en la designación de autoridades del ejecutivo (viceministros y prefectos por ejemplo). Pero, al mismo tiempo, también se ha recortado su autoridad formal al desplazar muchas de las designaciones que antes correspondían en los hechos al presidente hacia el Congreso o al crearse procedimientos competitivos de selección. Hace apenas 20 años

²⁴ Si ningún candidato alcanza mayoría absoluta, el Congreso elige entre los dos binomios con mayor votación y su periodo dura 5 años. Anteriormente el Congreso elegía por separado a Presidente y Vicepresidente entre los 3 más votados (lo que daba 9 combinaciones y por tanto mayor espacio a la concertación política) y el periodo duraba 4 años.

los alcaldes, fiscales, ejecutivos de las empresas públicas y de las corporaciones de desarrollo, del Banco Central y de los bancos de fomento, muchos jueces y vocales de corte y hasta interventores de cooperativas o directores de escuelas eran designados por el presidente o sus ministros. Esa discrecionalidad, que creaba espacios para un ejercicio autoritario del poder y para generalizar la prebenda y el clientelismo como formas de corrupción, se redujo significativamente.

Los ministerios, más allá de los cambios periódicos de organización y nombres, han sido paulatinamente despojados de atribuciones normativas y fiscalizadoras, pues en esos campos interviene cada vez más el congreso y son asumidos formalmente con mayor pertinencia, autoridad y eficiencia por el nuevo sistema regulatorio formado por las superintendencias. Es evidente que éste tiene pocos años de vigencia y aún no ejerce a plenitud sus funciones, pero ya ha empezado a contar con personal especializado y los resultados de su labor y ella misma pueden ser percibidos con mayor claridad que cuando eran realizadas de forma desordenada y discrecional desde los ministerios u otras entidades²⁵.

Y aunque también se han introducido cambios a nivel de las prefecturas departamentales, es ahí donde se notan quizás menos progresos. En parte porque los cambios han sido muy tímidos, en el sentido de que se han abierto muy poco a las demandas de descentralización regional, y en parte porque incluso los pocos cambios intentados no han sido aplicados en su integridad.

De todos modos, este conjunto de transformaciones institucionales, sumados a la profunda y radical reforma municipal, se reflejan nítidamente en la sustancial modificación de la estructura del presupuesto fiscal. Por el lado de los ingresos han perdido relevancia las transferencias directas, sustituidas poco a poco por impuestos, y por el lado de los egresos ha aumentado sustancialmente la participación de los sectores de salud, educación y servicios sociales en general. Por otra parte, las prefecturas y las municipalidades tienen un rol más activo en su ejecución, y su cobertura territorial es más amplia y equitativa. Sus efectos se empiezan a notar en paulatinas mejoras de las condiciones de salud y educación de la población.

El desafío pendiente, en este campo, sigue siendo el de ampliar la base tributaria. Los servicios de impuestos y de aduana han sido también modernizados y su

²⁵ El politólogo Walter Guevara Anaya, en una serie de artículos publicados en el semanario *Pulso* en (septiembre de 2004), cree que está surgiendo en Bolivia un sistema político presidencialista en reemplazo del semi parlamentario, que se caracterizaría por ausencia de coaliciones permanentes y un Presidente con habilidad para formar alianzas puntuales de acuerdo a su programa de gestión, y para utilizar a la opinión pública en su favor cuando fallan sus esfuerzos en el Parlamento.

gestión está a cargo de directorios relativamente independientes, sujetos a la fiscalización congresal, pero las recaudaciones provienen sobre todo de las empresas más grandes y de los trabajadores asalariados, de modo que la gran mayoría de la población no tributa, o lo hace indirectamente y a través de impuestos, tasas, patentes, peajes y cobros que conforman un entramado complicado, ineficiente y a veces corrupto de recaudaciones²⁶.

El poder legislativo también cambió, sobre todo en su composición y forma de elección, pero muy poco en su funcionamiento. El cambio más importante fue la creación de circunscripciones territoriales para la elección directa, por mayoría simple, de la mitad de los diputados, pues ello mejoró la representatividad del congreso y lo hizo más cercano a la población, abriendo el sistema político a líderes locales. Pero esta reforma apenas completó una gestión y el electorado sólo tuvo dos oportunidades para experimentarla, por lo que no es de extrañar que no haya logrado aumentar la confianza de la población en el Congreso ni revertir las tendencias críticas que buscan condenarlo como parte del sistema de partidos.

En efecto, el Congreso tiene muy poca credibilidad entre la gente que, acogiendo opiniones generalizadas por los medios de comunicación, lo percibe como un ente ineficiente que permite a los políticos tener sueldos elevados sin justificación y gozar de privilegios que utilizan abusivamente. Esta imagen sin duda erosiona la legitimidad de la democracia pero, lamentablemente, no es del todo ajena a una realidad plagada de anécdotas que contribuyen a afirmarla, y que son amplificadas por las características competitivas de la propia democracia.

El poder judicial ha empezado a cambiar tanto en su organización como en sus procedimientos mejorando el acceso de la gente a la justicia, acelerando los procesos y perfeccionando los derechos de la población a defenderse y a recibir la protección que necesita. Pero, como en otros casos, existe una gran distancia entre la norma y la realidad. La resistencia al cambio proviene sobre todo de la inercia de una cultura judicial basada en la autoridad del letrado, y de prácticas dilatorias para la resolución de controversias que hasta ahora aprovechaban una legislación profusa y enredada para exaccionar o agotar a los litigantes. Los operadores del sistema, además, tienen bajas remuneraciones y por eso no muestran gran entusiasmo por su labor y menos por cambiar sus hábitos o modos tradicionales de trabajo. Pero se ha avanzado en la

²⁶ La resistencia al cambio del sistema impositivo que el presidente Sánchez de Lozada trató de incluir en su diseño presupuestario, y que culminó con las violentas protestas de febrero de 2003, es un indicador de cuán difícil es tratar el tema impositivo en Bolivia. Importaba menos el contenido del cambio que la convicción de que los impuestos son casi por definición injustos.

formulación de normas que, aunque todavía no se apliquen, señalan una orientación por la cual se puede transitar en el futuro inmediato.

Si hay algún desafío fundamental en este campo es el de la reforma de la policía. La seguridad ciudadana se deteriora a medida que crecen las ciudades y las brechas entre expectativas y oportunidades, y la policía no solamente no contribuye a resolver el problema sino que muchas veces lo agrava. No en vano la población teme tanto a los policías como a los delincuentes²⁷. Con personal mal pagado y sin una preparación adecuada, la policía no sólo no alcanza a proteger a la gente –cuando hay quienes se lo propongan en su seno– sino que llega a cobijar a verdaderas mafias. Algunas se “limitan” a aprovechar el aparato policial para extraer recursos del público mediante coimas, multas y favores, pero otras se involucran directamente en la actividad delincencial como se puso en evidencia al desmantelar la banda del coronel Blas Valencia. Es claro que en el seno de la policía hay también funcionarios y oficiales honestos como lo prueba el hecho mismo de que estos hechos sean conocidos y combatidos, pero su labor no alcanza a resolver el problema de fondo: la policía produce inseguridad²⁸.

La situación no es mucho mejor en las Fuerzas Armadas, aunque en ellas el principio de autoridad tiene vigencia y, globalmente, la institución ha funcionado como un soporte eficaz al sistema democrático. Pero son frecuentes las denuncias de corrupción contra sus mandos y el desaliento de los oficiales es tan evidente que el número de los que se retira cada año es ahora mayor al de los que se incorpora.

Tratando, como lo hemos hecho, de instituciones que no han sido tocadas por el proceso de reformas, es necesario mencionar entre ellas a las universidades públicas. Refugiadas en el principio constitucional de la autonomía y organizadas a partir del co-gobierno docente estudiantil, las universidades públicas funcionan como maquinarias burocráticas controladas por sus gremios que se unen para obtener recursos fiscales ejerciendo todo tipo de presión sobre los gobiernos, para luego distribuirlos entre sus miembros de acuerdo a una lógica

²⁷ Las encuestas de opinión muestran que la policía es una fuente de inseguridad tan importante como la delincuencia. Ver por ejemplo el estudio sobre *La seguridad humana en Bolivia* (publicado por Pnud-Pronagob en 1995).

²⁸ Esto es tan evidente que en los últimos años se han generalizado los linchamientos comunitarios, causando la muerte de rateros y ladrones e incluso de inocentes que fueron confundidos por delincuentes y no pudieron defenderse frente a turbas cansadas de esperar protección policial. Por si esto fuera poco, en la policía se ha ido acentuando un comportamiento corporativo que, en 20 años de democracia, ha resultado en casi 30 motines, huelgas y estados de emergencia, algunos de los cuales han resultado en situaciones de caos social con muertos, saqueos y destrucción de la propiedad pública y privada, como en febrero de 2003.

prebendal y clientelar. Salvo excepciones, vinculadas sobre todo a programas de cooperación internacional, las universidades públicas contribuyen poco al desarrollo científico y tecnológico del país, aunque son importantes en los procesos de movilidad social, de socialización de los jóvenes, cuya desocupación disfrazan, y de generación de empleo a profesionales²⁹.

La transformación institucional de la educación superior ha llegado sobre todo a través de la apertura del sistema al funcionamiento de universidades privadas, pero la mayor innovación que éstas ofrecen es que garantizan la continuidad de labores y centran su atención en las necesidades de los estudiantes más que en las de los docentes o administrativos. Pero en términos de carreras, investigación científica o desarrollo tecnológico su aporte es casi nulo, de modo que su incorporación tampoco ha ayudado a resolver el problema central que debe enfrentar el país en materia de educación superior, que es el de dar eficiencia a una inversión pública que es cuantiosa pero que no genera resultados perceptibles en ciencia y tecnología.

3. El sistema político

3.1. Los partidos políticos

El sistema electoral boliviano puede ser calificado de multipartidismo moderado con cierto dinamismo en su composición relacionado, precisamente, a los efectos de las reformas institucionales.

Aunque ningún partido ha logrado mayoría absoluta, salvo en los ámbitos locales, dos partidos han conservado una base electoral relativamente consistente a lo largo de los últimos 20 años: el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), fundado en los años 40 y protagonista central de todos los procesos de cambio empezando por la revolución nacional de los años 50 y continuando con las reformas contemporáneas, y el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), que nació en la lucha contra el autoritarismo en los años 70 y ha ejercido notable influencia desde entonces. Ambos sufrieron crisis internas y desmembraciones, pero lograron mantener también una base electoral relativamente estable en todo el país, alrededor de un quinto del electorado cada uno aunque, claro está, con variaciones regionales.

Otro partido que jugó un papel protagónico desde la transición, ADN-Acción Democrática Nacionalista, sufrió un severo revés en las elecciones de

²⁹ Josep Barnadas se refiere a “*La otra ocupación o secuestro ‘democrático’ de la Universidad Boliviana*”, (Revista UNITAS, N° 5, La Paz). Kathleen Lizárraga ha estudiado los costos económicos y tecnológicos que representa para el país el modelo vigente de universidad pública en: *Economía y universidad pública*, (La Paz; Fundación Milenio-Konrad Adenauer Stiftung, 2002).

2002 y se encuentra en una profunda crisis a pesar de haber renovado su liderazgo luego de la muerte de su fundador, el Gral. Hugo Banzer Suárez. Una trayectoria similar ha seguido Unidad Cívica Solidaridad (UCS), fundada por el empresario cervecero Max Fernández, fallecido en un accidente de aviación.

Estos cuatro partidos, a los que puede añadirse el Movimiento Bolivia Libre (MBL) —un desprendimiento del MIR—, fueron el principal sustento del proceso de modernización aunque con muy diversos niveles de compromiso y convicción, como lo muestra la variable intensidad con que se han llevado a cabo las reformas en los gobiernos que, bajo distintas combinaciones, han formado estos partidos. Los líderes de los tres primeros, MNR, MIR y ADN han ejercido la presidencia en forma sucesiva, pero en los hechos solamente los del MNR, Paz Estenssoro (1985-1989) y Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003), impulsaron con convicción las reformas, en tanto que los otros, Paz Zamora (1989-1993), Banzer (1997-2001) y Quiroga (2001-2002), administraron dubitativamente el proceso, sin interrumpirlo y culminando en algunos casos los acuerdos interpartidarios, pero aplicándolos con escasa convicción y en algunos casos proclamando su reticencia crítica y hasta ofreciendo su reversión durante las temporadas electorales.

En los hechos, esto ha implicado que el proceso de modernización careciera de continuidad y que fuera severamente afectado en su legitimidad, erosionando incluso la credibilidad de los partidos que lo han impulsado y gestionado³⁰.

En las elecciones de 2002 el apoyo que ellos recibieron en conjunto mermó considerablemente a favor de tres fuerzas políticas relativamente nuevas que se postularon como opciones contrarias al sistema político, como es el caso del partido del exalcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa (NFR-Nueva Fuerza Republicana), al sistema económico, como es el caso del partido liderizado por el dirigente cocalero Evo Morales (MAS-Movimiento Al Socialismo), o al sistema cultural, como enfatiza el dirigente aymara Felipe Quispe (MIP-Movimiento Indígena Pachakuti). Estos tres partidos se han nutrido de un amplio electorado flotante que es el que apoyó antes a ADN, UCS y Condepa (Conciencia de Patria) y cuya volatilidad demuestra también la ausencia de una hegemonía ideológica en el país.

³⁰ Esta es una interpretación que contradice la comúnmente aceptada, que más bien enfatiza la continuidad del proceso con el argumento de que ninguna reforma ha sido efectivamente frenada o desmantelada. Pero lo cierto es que sí se han producido las diferencias que se señala demostrando que, en algunas ocasiones, una reforma inadecuadamente gestionada puede causar tanto daño como la ausencia de reforma.

Si se sumaran las votaciones de ambos grupos de partidos se observaría que hubo un virtual empate entre quienes objetan, por muy diversas razones, las orientaciones del proceso de reformas, y quienes las aceptan o apoyan, aunque con diferenciada convicción.

La balanza electoral en agosto de 2002 finalmente se inclinó a favor de este último grupo por la forma en que se traducen los resultados electorales en la composición del Congreso y en particular del Senado, y por la mayor experiencia de concertación de los partidos denominados “tradicionales”. Percibiendo la magnitud de la amenaza que representaba para ellos y para el proceso de modernización su propio sectarismo y la emergencia populista liderizada por los “nuevos”, finalmente lograron un acuerdo para elegir presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada. Posteriormente NFR se sumó a esta coalición que, sin embargo, no logró cohesionarse.

En efecto, la coalición modernizadora estaba muy debilitada y dentro de las filas de los partidos que la conformaban surgieron profundas discrepancias que erosionaron su capacidad de gobernar. Ante la importancia creciente de la crítica populista, algunos sectores del MNR empezaron a mirar con nostalgia su pasado nacionalista, así como sectores del MIR intentaron volver a sus orígenes estatistas, afanados por recuperar de ese modo una raíz supuestamente popular.

Esta agregación de corrientes y tendencias en los partidos y el electorado con respecto a las reformas es solamente analítica. En los hechos no hay tal agregación sino, más bien, fuertes tendencias a la fragmentación y a la dispersión. No hay acuerdo entre los críticos de las reformas y tal vez aún menos entre quienes las soportan, y la diferencia está sobre todo en la forma explícita con que se expresan los primeros y el repliegue silencioso de los segundos.

Con todo esto lo que se quiere es señalar que el sistema de partidos reflejaba la fragmentación política del país, frente a la cual ninguno demostraba tener capacidad de agregación ni fuerza de emisión ideológica.

Los partidos bolivianos tienen en general un nivel muy bajo de institucionalización y son muy dependientes del liderazgo personal de sus dirigentes, y por tanto de cómo éstos organizan sus entornos, de cuáles son sus estados de ánimo o de qué capacidades disponen para moverse en diferentes coyunturas.

Pero es necesario reconocer que la forma caudillo que predomina en la mayor parte de los partidos no es un problema de los partidos sino que refleja las sensibilidades de la población o, podría decirse, la simplicidad de sus convicciones

políticas. Los pocos partidos que intentaron formas de organización más institucionales fracasaron electoralmente, como lo han hecho los que por razones fortuitas perdieron a sus caudillos³¹.

La ley de partidos trató de expandir las reformas institucionales a estas organizaciones intentando forzar una modificación de sus características al establecer normas básicas a las que deberían sujetarse los partidos, como la elección competitiva de sus dirigentes, su renovación periódica, vigencia de estatutos y reglamentos con mecanismos de coerción, fiscalización y defensa del militante y transparencia en el manejo de recursos. Pero esta ley resulta tan ajena a la realidad interna de los partidos, a su práctica habitual y a la cultura política misma del electorado boliviano que no puede extrañar que en los hechos no se cumpla. Lo que no quiere decir que no haya que seguir intentándolo e impulsándolo si se quiere consolidar la democracia, puesto que ella requiere de la institucionalización de todos sus componentes.

Al parecer, la preocupante pérdida de confianza de la gente en los partidos no fue claramente percibida en ellos o, si lo fue, no pudo ser adecuadamente tratada. Un aspecto que sin duda contribuyó al deterioro de su posición fue la beligerancia con que se relacionan entre sí y su incapacidad para enfrentar la crítica que les han hecho desde los medios de comunicación, los líderes de opinión y los políticos emergentes, atribuyendo a los partidos todos los males del país, desde la corrupción hasta la pobreza, pasando por el escamoteo de la representatividad política y la dependencia internacional. Incluso se calificaba como “monopolio de la representación política” al hecho de que se crearon mecanismos de regulación que buscaban especializar e institucionalizar la actividad política, que es algo crucial para una democracia representativa que requiere justamente de una adecuada intermediación política³².

No parece repararse en el hecho de que la caída de los partidos acompaña la insatisfacción con la democracia. En mayo de 1995 cerca del 78 por ciento de la población los consideraba necesarios para la democracia, que tenía más

³¹ Puede mencionarse entre los primeros al Partido Demócrata Cristiano, al Partido Comunista Boliviano y al Movimiento Bolivia Libre, y entre los segundos a la Falange Socialista Boliviana, el Partido Socialista, Unidad Cívica Solidaridad y Conciencia de Patria. Una tipología social de los partidos se expone en el libro ya citado *Productores de democracia*.

³² Era un absurdo hablar de monopolio cuando el sistema político boliviano había demostrado ser abierto y competitivo, pues no solamente cuenta con cerca de 20 partidos legales sino que los “nuevos” logran rápidamente acceso a los gobiernos municipales y al nacional. Si el “monopolio” se refiere a la forma institucional implica un rechazo a la institucionalización de la política y un retorno a la lógica corporativa y faccionalista que canalizó la representación durante los largos períodos del autoritarismo y que parece estar volviendo con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas que, como se vio en nota anterior, ha abierto las puertas del particularismo expresado en partidos locales que esconden su condición política.

del 65 por ciento de apoyo social. En febrero de 2003 solamente el 52 por ciento de la gente consideraba necesarios a los partidos, bajando a esa misma proporción la de quienes expresan preferencia por la democracia según las encuestas del Latinobarómetro. En los acontecimientos violentos de ese mes, algunos ataques se dirigieron hacia las sedes de partidos como ADN, el MNR y el MIR. Para muchos autores, la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y la disolución de la coalición que lo había llevado a su segundo gobierno marca un momento de ruptura. El propio Presidente Carlos Mesa ha recogido esa tesis y en varias oportunidades ha resaltado que el suyo es un gobierno de transición, aunque ni él se atreve a plantear el rumbo que dicha transición podría tener. Su primer año de gobierno no logró despejar la incertidumbre política y en algunos aspectos, como en el del sistema de partidos, podría decirse que la agravó al afianzar una crítica generalizada a los tradicionales y al disolver, con su Ley de Agrupaciones Ciudadanas, los esfuerzos de institucionalización que se habían logrado con la Ley de Partidos.

Ciertamente no es clara la relación causa-efecto entre las variables de desconfianza en los partidos y en la democracia y hasta es posible que ambas sean indicadores de un mismo proceso político que aún no alcanzamos a identificar. Pero lo cierto es que las generalizaciones críticas y muchas veces excesivas hacia los partidos han contribuido a la desafección de la gente con la democracia. En ese sentido, la disputa de los “viejos” por controlar el escenario, y la irrupción violenta de los “nuevos” por lograr un lugar en el mismo escenario, han aumentado su fragilidad y amenazan con derrumbarlo, lo que obviamente podría terminar arrastrando a todos.

3.2. Las “instituciones” informales

En este contexto tiene relevancia preguntarse por el papel que desempeñan otras instituciones y organizaciones en los procesos políticos bolivianos.

El **sindicalismo**, que fue pivotal en el periodo anterior, ha perdido influencia con la crisis de la minería que redujo a su mínima expresión el núcleo articulador de la Central Obrera Boliviana. Los sindicatos más importantes ahora son los de sectores medios urbanos, especialmente de empleados en los servicios públicos de educación y salud. Su comportamiento es fuertemente corporativo, centrado en salarios y condiciones laborales, aunque es animado por un discurso radical revolucionario. La gran paradoja es que es uno de los sectores más beneficiados de la nueva etapa, quizás no en lo que hace a los sueldos individuales, sino a la atención prioritaria que tienen ambos sectores en el presupuesto fiscal. Hay más y mejores centros escolares y de salud, hay más programas de apoyo a la formación profesional, se ha buscado jerarquizar el reclutamiento y premiar el ascenso en base a méritos.

La resistencia sindical de estos grupos se explica por la motivación política, estatista y anti-liberal, y por el hecho de que algunas de estas medidas tienden a introducir una diferenciación social y una mayor competencia profesional entre los miembros del gremio, poniendo en riesgo su unidad, tradicionalmente basada en el igualitarismo.

Son también importantes los **sindicatos campesinos**, especialmente los de colonizadores vinculados a la producción de coca. Se trata de una organización con bases sociales cohesionadas debido al papel que desempeñan los sindicatos en la vida cotidiana, y cuya reivindicación principal, el cultivo de hoja de coca, representa al mismo tiempo su fuerza y su debilidad. Su fuerza, porque los coloca de inmediato en el centro de una cuestión política de alcance nacional e internacional, y su debilidad, porque los enfrenta directamente a los intereses antidroga de la primera potencia mundial. Además de bien organizados y cohesionados, los campesinos cocaleros viven en el centro del país y sus movilizaciones pueden paralizar el transporte comercial.

La política prohibicionista de los Estados Unidos ejerce una fuerte presión sobre el gobierno de Bolivia para erradicar las plantaciones excedentarias de coca, creando con ello un conflicto que amenaza permanentemente la estabilidad democrática.

Otro movimiento influyente es el **indígena** del altiplano, cobijado también en el sindicalismo campesino pero con una orientación que combina lo cultural con lo corporativo. Tiene un discurso beligerante de denuncia radical contra la discriminación étnica de que han sido víctimas, pero se muestra proclive a salir de los conflictos mediante la negociación de mejores condiciones de trabajo y de acceso a los mercados para los campesinos.

Más consistente en su orientación etno-cultural, pero menos beligerante, es el movimiento indígena del oriente del país, que a través de la negociación ha conquistado el reconocimiento de territorios en los que intentan mantener o recuperar sus formas tradicionales de vida.

Estos tres movimientos son referentes básicos del comunitarismo que a veces sustenta lecturas críticas y acciones de resistencia a la democracia representativa, articulándose en torno a nuevos caudillos o a nuevas formas de organización³³.

³³ Algunas de esas formas se expresan con fuerza en momentos de conflicto, como la Coordinadora del Agua en abril del 2000, y el Estado Mayor del Pueblo en enero del 2003. De estos movimientos se nutrió la fuerza electoral del MAS que postuló al dirigente cocalero Evo Morales a la presidencia, obteniendo el segundo lugar y por tanto el derecho a participar de la elección congregal en agosto de 2002.

Otro actor clave de todo el proceso es la **Iglesia Católica** en sus dos caras. Por un lado, la de sus movimientos de base, formados por religiosos, sacerdotes y laicos, que han animado instituciones no gubernamentales que contribuyeron a la reorganización de sectores populares que fueron claves en la lucha contra las dictaduras y en la resistencia al ajuste estructural. Muchas de esas instituciones sustentan el nuevo comunitarismo, en el cual se inscribe la tradición del viejo populismo corporativo.

Por el otro, está la cara oficial de los obispos que conforman la Conferencia Episcopal Boliviana, que han jugado un papel central en la resolución de conflictos sociales y políticos desde el momento mismo de apertura a la transición democrática. Funcionan en asambleas de intensa deliberación, en las que la reflexión y la argumentación contribuyen a definir posiciones que luego sus representantes se encargan de explicar y llevar a la práctica. A medida que su papel se ha hecho más relevante, los obispos han convocado cada vez más a expertos e intelectuales ajenos al mundo religioso en busca de asesoramiento y orientación.

Si hay una línea central en la posición de los obispos católicos en los últimos años es la de considerar que la mejor protección a los pobres proviene de la estabilidad e institucionalidad democrática, en cuya defensa han actuado muchas veces sin que ello les impida criticar ácidamente a los dirigentes políticos y a los funcionarios y autoridades gubernamentales cuando perciben actitudes insensibles o contradictorias con los que consideran los intereses de los pobres.

Aunque es innegable su contribución a la democracia boliviana, la importancia creciente de la Iglesia Católica pone también en evidencia las debilidades institucionales del país y, en algunos casos, las perpetúa. Tal el caso del “Mecanismo de Control Social” que mediante ley se le encomendó crear para supervisar la asignación y utilización de los recursos provenientes de la condonación de la deuda, promovida por la misma Iglesia Católica con el Jubileo 2000³⁴.

Las agencias de **cooperación internacional** han tenido y tienen aún un papel muy influyente en el proceso político boliviano. En parte se debe a la significativa dependencia del país. Cerca de la mitad de la inversión pública proviene de donaciones y créditos concesionales en los que ellos tienen gran capacidad de decisión. Su capacidad es aún mayor cuando el sistema político o el gobierno no pueden definir sus prioridades con claridad, o cuando la presión social

³⁴ Este mecanismo afecta la institucionalidad en la medida en que en vez de perfeccionar los organismos llamados por ley para representar a la sociedad y controlar a los poderes públicos, crea órganos paralelos que, al final, tampoco alcanzan a cumplir sus funciones.

inmoviliza la toma de decisiones. Con todo, la cooperación internacional ha sustentado y apoyado el proceso de modernización del país, financiando el déficit de un estado que tiene una base tributaria muy débil y pequeña. Frente a las dubitaciones y oscilaciones en la actitud de los sucesivos gobiernos con respecto a los cambios institucionales de sus predecesores, las entidades internacionales muchas veces actuaron presionando en defensa de la continuidad del proceso³⁵.

3.3. Conflicto y cultura política³⁶

Un aspecto central de la cultura política tiene que ver con la noción de ciudadanía. No hay muchos estudios al respecto y la mayor parte de las labores de promoción que se han realizado toman como referencia la definición constitucional de ciudadanía, que la define como el derecho de elegir y de ser elegido (art. 7 de la CPE), limitándose al campo electoral. Por supuesto, hay formas mucho más sofisticadas de tratar el tema y podría decirse que una rama importante de la filosofía política está abocada a ello. En este caso nos interesa solamente poner en el debate lo que los propios bolivianos piensan cuando son consultados sobre el tema.

En una muestra nacional levantada para el Defensor del Pueblo en el 2002, se incluyó un juego de preguntas que indagaba acerca de “la principal responsabilidad que tiene la persona como ciudadano”, con dos preguntas de seguimiento, una sobre si cumplía o no esa misma responsabilidad, y otra, sobre las razones por las cuales no lo hacía (en caso de reconocerlo, naturalmente). Las respuestas eran abiertas y fueron codificadas posteriormente por lo que no se dirigieron las respuestas en ninguna dirección. El Cuadro 1 muestra en parte los resultados obtenidos.

El cumplimiento de la ley reúne la mayor parte de las respuestas y eso es bueno, pues de acuerdo a esta encuesta sólo el 2,6 por ciento eluden ésta que creen que es su principal responsabilidad³⁷. Le siguen en importancia un impreciso “apoyar al país” y el “no sabe”. Si se unen las respuestas referidas a deberes personales (como trabajar, estudiar y dar una profesión a los hijos), ahí se sitúa casi el 13 por ciento de respuestas. Es notable que la de pagar

³⁵ Así, la cooperación internacional ha sido una fuerza modernizadora, pero que también ha añadido una debilidad al proceso, que es la de provocar susceptibilidades sobre los cambios, dando pie a que se denuncie que no responden al interés nacional sino a la “imposición extranjera”, una hipótesis que siempre encuentra credulidad en un país de ideología tan nacionalista como Bolivia.

³⁶ La parte final de esta sección, basada en el registro de conflictos en la prensa desde 1970, reproduce el análisis preparado en CERES con la colaboración de Jesús Ortega, Mónica Herbas y Miguel Villarroel.

³⁷ La Encuesta de Aspiraciones del PNUD en 1998 encontró, sin embargo, que un 25 por ciento de los jefes de hogar reconocen que sólo cumplen las normas del país a veces o nunca.

impuestos, que podría expresar una manera concreta y efectiva de hacerse partícipe de la cosa pública, apenas es considerada como una responsabilidad ciudadana por el 2,3 por ciento y, entre ellos, la proporción de quienes no la cumplen es la más alta (7,10 por ciento). Es fácil deducir que si entre los que consideran su más alta responsabilidad es tan alta la evasión, será mucho mayor entre quienes creen que los impuestos son un robo que se debe evitar. Esta no es una opinión extrema pues, como se verá luego, el 72 por ciento de los comunicadores rurales del área quechua la comparten.

Cuadro 1 **LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA EN BOLIVIA**

¿Cuál considera usted que es su principal responsabilidad, como CIUDADANO BOLIVIANO? (N = 3.443)		
	Proporción	% que reconoce no cumplir con esa responsabilidad
Cumplir con la ley	44,5	2,6
Apoyar al país	23,1	2,1
NO SABE	13,7	-
Trabajar	7,2	5,5
Estudiar	5,4	5,3
Pagar impuestos	2,3	7,1
NINGUNA	1,5	2,9
No crear problemas	1,1	-
Cuidar nuestros recursos	0,9	-
Darles una profesión a mis hijos	0,3	-
Total	100,0	-

Fuente: Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Defensor del Pueblo 2002.

Finalmente, hay pequeñas proporciones de quienes creen que es suficiente con “no crear problemas” para ser un buen ciudadano. El “cuidar nuestros recursos”, que es de las frecuencias más pequeñas, probablemente se refiere a los naturales y es también probable que con la inclusión del tema del gas en la agenda política en los últimos dos años esa proporción hubiera aumentado.

En el terreno más político, es enorme la proporción de gente que prefiere en Bolivia la democracia a otra forma de gobierno, y lo prueba el entusiasmo con que asiste a las urnas cada vez que es convocada. Pero no debe pasarse por alto que quienes creen que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible han pasado de representar el 13 por ciento en 1999 al 20 por ciento en el 2002³⁸.

Tendencias parecidas a la intolerancia se observan en las opiniones y actitudes con respecto a la acción política o social. El cuadro siguiente muestra los promedios obtenidos en cada año de las encuestas sobre el grado de aprobación o desaprobación de la gente con ciertos comportamientos. Mientras aumenta la aceptación de manifestaciones permitidas, aumenta también el rechazo a las formas más violentas de acción, como bloqueos, invasiones o tomas de propiedad.

Cuadro 2
TENDENCIAS GENERALES DE LA OPINIÓN PÚBLICA

¿Cuánto aprueba ...? (*)	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Participación en manifestaciones permitidas por el gobierno	5,98	6,39	6,78	6,15	6,24	6,31
Que trabajen en campañas electorales para un partido	5,29	5,22	5,52	5,21	5,44	5,36
Personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno	4,97	4,94	5,21	5,18	5,26	5,15
Participen en un cierre o bloqueo de calles o caminos	4,01	4,43	4,59	3,68	3,69	4,03
Participen en un grupo que quiera derrocar al gobierno	2,7	2,99	2,51	2,69	2,4	2,59
Que las personas invadan propiedades privadas	2,55	2,56	2,27	2,43	2,09	2,34
Que las personas se apoderen de fábricas, oficinas y otros edificios	2,47	2,55	2,16	2,28	2,05	2,25

* Aquí se consignan los promedios. Las respuestas oscilan entre 1 para quien Desaprueba mucho, y 10 para quien Aprueba mucho la frase.

Fuente: Proyecto USAID-Universidad de Pittsburg.

³⁸ No es infrecuente escuchar incluso a dirigentes de la izquierda tradicional afirmar, en sus ataques al “modelo neoliberal”, que para los sectores populares la dictadura era mejor. Antonio Peredo, uno de los más altos dirigentes del MAS, afirmó en una ocasión que en las dictaduras “la base era un nivel de vida soportable”, que se habría deteriorado en los últimos 20 años hasta hacerse “insoportable” (*La Razón*, 10 de agosto de 2003, p. A13). En este esquema no se diferencia la forma de gobierno del desempeño de la economía y tampoco se distinguen los impactos diferenciados de las políticas públicas.

Si se comparan estos datos con las tendencias al aumento en eventos conflictivos que se verá de inmediato, se detecta una polarización social que, ciertamente, puede explicar en parte el malestar que existe con la situación general y que se orienta en desaprobación con el gobierno, cualquiera que sea, puesto que de él se espera mucho más de lo que puede dar.

Por eso mismo, tampoco puede extrañar, aunque sí preocupar, que estén aumentando las demandas de orden incluso a costa de libertades y derechos, como se observa en las tendencias registradas en el cuadro 3. En muy poco tiempo las proporciones se han revertido y es probable que en los dos últimos años, que son posteriores a la encuesta más reciente, la situación se haya agudizado. Si un botón sirve de muestra importa saber que en un sondeo realizado en Cochabamba en octubre del 2004 encontramos que solamente el 25 por ciento de las personas entrevistadas estaba en poco o nada de acuerdo con la idea de que “el orden es más importante que la libertad”. Las tres cuartas partes de los encuestados expresaron su acuerdo con la frase en diversos grados³⁹.

Cuadro 3
CAMBIOS DE OPINIÓN SOBRE ORDEN Y LIBERTAD

¿Qué cree Ud. que es mejor?	1999	2000	2001	2002
Vivir en sociedad ordenada	307	1.572	1.434	1.955
	36,1%	41,6%	44,6%	51,5%
Respetar derechos y libertades	544	2.205	1.784	1.842
	63,9%	58,4%	55,4%	48,5%
Total	851	3.777	3.218	3.797
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Proyecto USAID-Universidad de Pittsburg.

Cómo y dónde se forman las opiniones sobre ciudadanía, democracia y desarrollo es algo que tampoco ha sido estudiado con detenimiento⁴⁰. Las experiencias de otros países y momentos sugieren que la familia y la escuela son los principales lugares donde uno forma sus ideas, y que los amigos y los medios

³⁹ Encuesta realizada a una muestra de más de 1000 personas mayores de 18 años que residen en la ciudad de Cochabamba (Octubre de 2004).

⁴⁰ Entre los más recientes pueden verse los estudios de Alberto Rivera et al., *Opiniones y actitudes en la escuela*, (Ed. Ceres) y de Yuri Tórriz, *Los jóvenes en democracia*, (Ed. Pieb, La Paz, 2003).

masivos actúan más bien como espacios de validación que recogen y orientan la aplicación práctica de esas opiniones.

Aún careciendo de información completa, puede ser útil a esta reflexión considerar un espacio particularmente importante y sobre el que se conoce mucho menos todavía: el de los medios rurales.

Es bien conocido que la gran mayoría de los bolivianos se informa a través de la radio. Este medio es más importante en los sectores populares y sobre todo en el área rural. Por supuesto, las radios de alcance nacional ocupan un lugar importante en la preferencia del público pero es creciente el papel que juegan las radios locales, que son cada vez menos costosas de instalar y, por tanto, más accesibles a pequeños inversionistas.

¿Cuáles son las ideas que los comunicadores rurales tienen sobre la democracia, la economía y el Estado?⁴¹

En general, tienen una percepción de sí mismos como líderes sociales que deben comprometer a sus medios con las luchas del pueblo (85,2 por ciento muy de acuerdo) y denunciar a los poderosos (77,2 por ciento muy de acuerdo), dando orientación al pueblo que necesita de líderes (52 por ciento en total desacuerdo o en duda con la frase “el pueblo sabe lo que quiere, no necesita líderes”).

Notablemente, son igualmente altas las frecuencias de quienes están “muy de acuerdo” con frases como “los medios deben defender la estabilidad” (75 por ciento) y “deben ser imparciales e independientes” (86,5 por ciento).

En cuanto a las opiniones del grupo acerca de la democracia, el Estado y la economía, los resultados de la encuesta muestran que quienes forman este grupo tienen tendencias a dar respuestas bastante definidas (la proporción que duda o se ubica en el medio es baja). Las frecuencias más altas corresponden a dos frases que, combinadas, muestran la presencia de una fuerte cultura comunitaria y de desconfianza hacia los empresarios, actores claves de una economía de mercado.

Es también notable la seguridad con que rechazan los impuestos y admiten condicionalmente las normas, pero al mismo tiempo esperan que los servicios públicos sean ofrecidos gratuitamente.

⁴¹ Un Encuentro de Comunicadores Quechuas organizado por el PADEM/OAS en Octubre de 2004 nos permitió aplicar una encuesta a 120 comunicadores vinculados en su mayor parte a radios y canales locales en las provincias de habla quechua de Cochabamba, Chuquisaca, Oruro y Potosí. Había muy pocos de La Paz y Santa Cruz. En su mayor parte eran varones pero un significativo 37 por ciento eran mujeres. La edad promedio del grupo es de 33 años, con 8 y medio de experiencia en comunicación. La mayoría (34 por ciento) ha logrado el bachillerato pero un 20 por ciento solamente tiene educación primaria. Su formación comunicacional es práctica pero muchos la van complementando con cursillos y talleres.

Las acciones de protesta no tienen un fuerte apoyo de los comunicadores provinciales pero sí hay una fuerte tendencia a justificar los medios que se empleen por los fines que se persigan.

En este marco no extraña el bajo nivel de reconocimiento de lo que se ha logrado en democracia, pues cerca del 60 por ciento del grupo expresa su acuerdo con la frase “la democracia no ha beneficiado al pueblo”.

Cuadro 4

OPINIONES DE COMUNICADORES SOCIALES DE PROVINCIAS

Ideas Porcentajes horizontales	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Indiferente	En duda	Total des-acuerdo	N
La democracia no ha beneficiado al pueblo	31,4	29,5	6,7	10,5	21,9	105
La comunidad es más importante que el individuo	62,3	12,3	7,5	7,5	10,4	106
Si leyes no benefician, no hay que cumplirlas	28,8	23,1	6,7	14,4	26,9	104
Los impuestos son un robo en un país con tantos pobres	45,0	28,8	0,9	9,0	16,2	111
Los servicios públicos deben ser gratuitos	46,8	27	4,5	5,4	16,2	111
Los empresarios privados son explotadores	65,2	19,6	2,7	4,5	8,0	112
La inversión extranjera ayuda al desarrollo	25,0	39,4	4,8	18,3	12,5	104
Los descontentos tienen derecho a bloquear	29,2	26,4	4,7	10,4	29,2	106
Si lo que se persigue es justo, todo vale para alcanzarlo	39,0	23,0	3,0	16,0	19,0	100

Fuente: Encuesta a Comunicadores Quechuas, Octubre de 2004.

Ampliando la mirada hacia el conjunto de la sociedad, es evidente que cuando se pregunta la opinión de la gente acerca del diálogo y la deliberación, la mayoría responde que prefiere el diálogo y la concertación para resolver conflictos o discrepancias⁴².

⁴² La Encuesta de Aspiraciones del PNUD de 1998 encontró además que el 87 por ciento de los entrevistados consideraba que es posible resolver los conflictos mediante el diálogo, pero también detectó que más del 25 por ciento de la población adulta había participado activamente en alguna forma de protesta.

Aunque éstos son datos alentadores, lamentablemente no alcanzan a demostrar que estemos avanzando en esa dirección. No solamente porque las mismas opiniones se muestran cambiantes en el tiempo y hay tendencias perceptibles hacia una mayor intolerancia y demanda de autoridad, sino también porque la práctica cotidiana de los actores sociales parece oponerse a esas opiniones. Existen tendencias hacia una mayor conflictividad y, como se verá en este acápite, cada vez más hacia la violencia.

Este contraste se observa también en el comportamiento de los líderes políticos y dirigentes sociales, cuyas demandas de diálogo y deliberación no son acompañadas por una voluntad efectiva de concertación. Lo prueba la profusión de acuerdos que no se cumplen, de reuniones y encuentros que se frustran, de diálogos que se prolongan estérilmente. Tan estérilmente como los mismos conflictos, aunque éstos son obviamente más costosos. Muchos conflictos se reproducen periódicamente como ritos que renuevan convicciones y comportamientos, pero que raras veces generan los beneficios buscados por sus protagonistas.

Incluso se observa en muchos casos disociación entre la acción y el objetivo, a tal punto que los costos de llevarla a cabo sobrepasan los beneficios que se pretende obtener con ella. Y no es infrecuente que los grupos más activos en un conflicto terminen siendo los más perjudicados por su resultado, aún logrando lo que ellos mismos consideran una victoria⁴³. Es sin duda muy importante investigar y reflexionar sobre esta contradicción entre lo que decimos los bolivianos como individuos y lo que hacemos como miembros de grupos activos al incorporarnos en la acción social y política.

Tal vez una de las claves esté, precisamente, en la existencia de sentidos diferentes entre la condición individual y la de miembro de un grupo.

También habría que indagar cuáles son los significados reales que tienen en Bolivia las ideas de diálogo, deliberación, concertación. Una observación rápida de las declaraciones de dirigentes sociales que reproduce la prensa indica que para muchos de ellos dialogar es sinónimo de ser escuchado, pero no de escuchar. Deliberar significa lo mismo que hablar, pero no entraña la obligación de oír. Y concertar parece ser, en esos casos, lo mismo que explicar, no de negociar.

⁴³ Ciertamente un ejemplo muy claro fue el de la guerra del agua el año 2000 en Cochabamba. Los excluidos del sistema público de agua potable respaldaron activamente la ruptura de las negociaciones que podían modificar el contrato con lo que se postergó indefinidamente la posibilidad de acceder al servicio. En la misma clave puede interpretarse la revuelta de febrero de 2003, pues muchos lucharon contra un impuesto que no los afectaba, agravando la crisis fiscal y obligando a reducir el gasto público del que dependen sus empleos, como ocurrió con una buena parte de los policías y los maestros. Y es claro que la pérdida de los mercados de gas como consecuencia de las movilizaciones de octubre de 2003 y la incertidumbre jurídica que se ha creado desde entonces afectará con mayor fuerza a los grupos más vulnerables que dependen del gasto fiscal para acceder a servicios fundamentales.

¿Hay aquí un problema de lenguaje o, al contrario, un uso del discurso para encubrir intenciones?

Lo que está claro es que existe una profunda contradicción en nuestro propio comportamiento. Mientras no la resolvamos la democracia seguirá en riesgo y, lo que es peor, nosotros seguiremos siendo nuestros mayores adversarios.

Aunque la inestabilidad política es un rasgo frecuentemente mencionado por los analistas al referirse a Bolivia⁴⁴, la concentración de momentos conflictivos con altas dosis de violencia como los que han ocurrido en abril y septiembre del 2000 (Laserna, 2001), en febrero y octubre del 2003 no tienen antecedentes en las últimas décadas.

En los dos últimos años solamente en los llamados “Conflicto por la Tierra” y “Conflicto por la Coca” se han producido alrededor de veintinueve muertos, un número indeterminado de heridos y más de mil detenidos⁴⁵.

Además de una constatación empírica del aumento de los niveles de violencia en los últimos años, se constata así mismo una propagación geográfica de la misma. San Julián (1 muerto), Sucre (2 muertos) o Caranavi (2 muertos) son lugares que se inscriben como escenarios de una violencia que a juzgar por estos indicadores aumenta y se disemina.

La presencia regular del conflicto social en Bolivia se evidencia en el hecho de que en los últimos treinta y cinco años (1970- abril de 2004) se han identificado 9.831 eventos conflictivos en el país, con frecuencias que varían mucho según las condiciones políticas y económicas (ver gráfico 1). Es evidente por los datos que el autoritarismo no siempre pudo acallar la protesta social, y que la democracia no siempre ha sido sinónimo de desorden social (ver gráfico 2).

⁴⁴ Recordemos el argumento de Jean Pierre Lavaud (1991) al referirse a la inestabilidad política en América Latina: “si existe un país que ha contribuido definitivamente a acreditar esta opinión, es Bolivia. No solamente los cambios de presidente de la república son frecuentes, sino que la duración media de los mandatos presidenciales es más corta en el siglo XX, que en el siglo XIX”. En investigaciones más recientes sobre el conflicto en Bolivia, Laserna y Villarroel (2004) concluyen que en los últimos años el conflicto abierto se ha constituido en uno de los principales mecanismos de relación entre la sociedad y el Estado, muchas veces con resultados estériles para los actores, que pocas veces consiguen lo que buscan, y con costos elevados para la sociedad. Los costos asociados al conflicto no solamente son altos, sino que se transfieren a otros actores y la mayoría de las veces no se sabe cómo terminan. De esta forma la relación política entre actores políticos y sociales se vicia continuamente, pues el conflicto distancia a las partes entre sí, y a las partes del objeto de conflicto, impidiéndoles enfrentar y superar en definitiva los problemas que supuestamente originaron los antagonismos y enfrentamientos (Ortego et al. 2000).

⁴⁵ En algunos casos, los muertos han sido torturados (Yapacaní, 2002) y mutilados (Achacachi, 2002; Sacaba, 2001; Sucre, 2003), al calor de la violencia y bajo lógicas simbólicas difíciles de comprender en un moderno Estado de Derecho. Aunque diferentes en su origen, los linchamientos de personas sospechosas de algún delito reproducen un comportamiento similar y podría pensarse que su coincidencia temporal no es una casualidad.

Gráfico 1
CONFLICTOS NUEVOS POR MES
 (Enero 1970-marzo 2004)

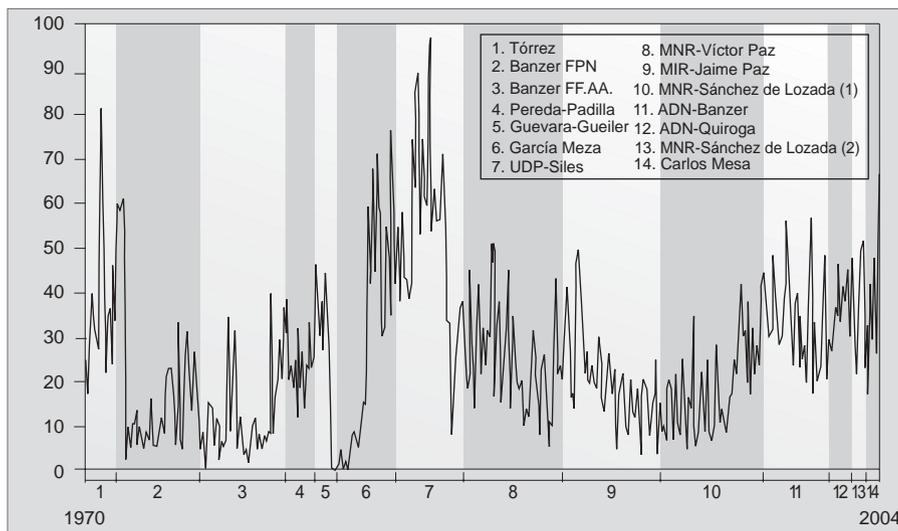
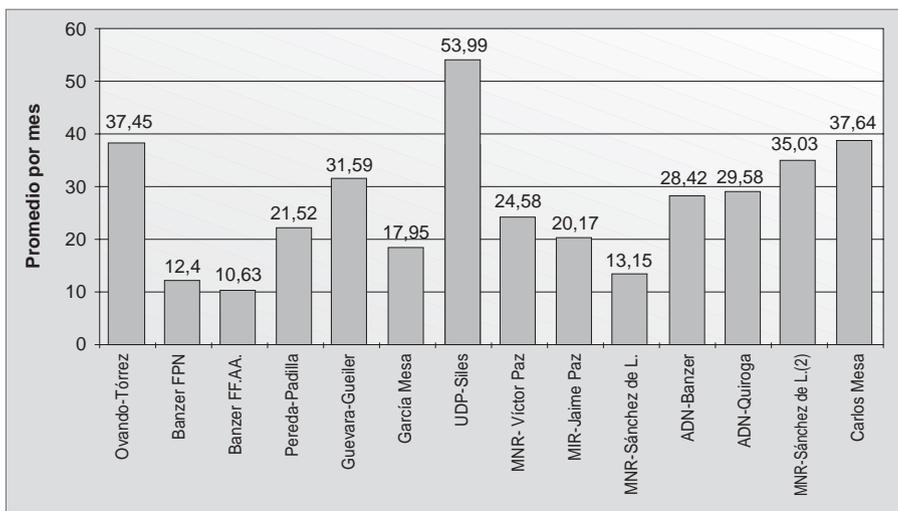
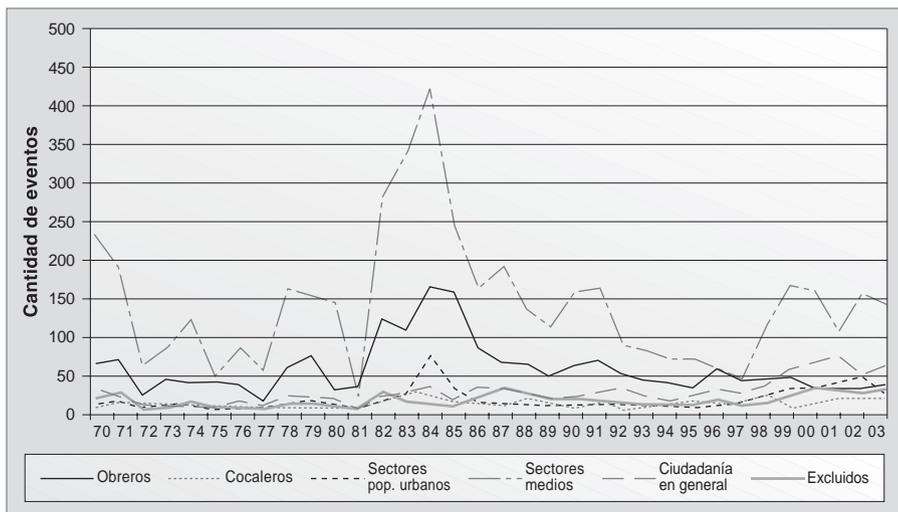


Gráfico 2
PROMEDIO DE EVENTOS NUEVOS POR MES SEGÚN MOMENTO
 (Enero 1970-marzo 2004)



Los protagonistas más importantes de estos eventos fueron los obreros, pero su presencia tendió a reducirse mientras aumentó la de sectores populares urbanos, campesinos, coccaleros y una amplia gama de nuevos actores difícilmente identificables desde las categorías de clase social (ver gráfico 3).

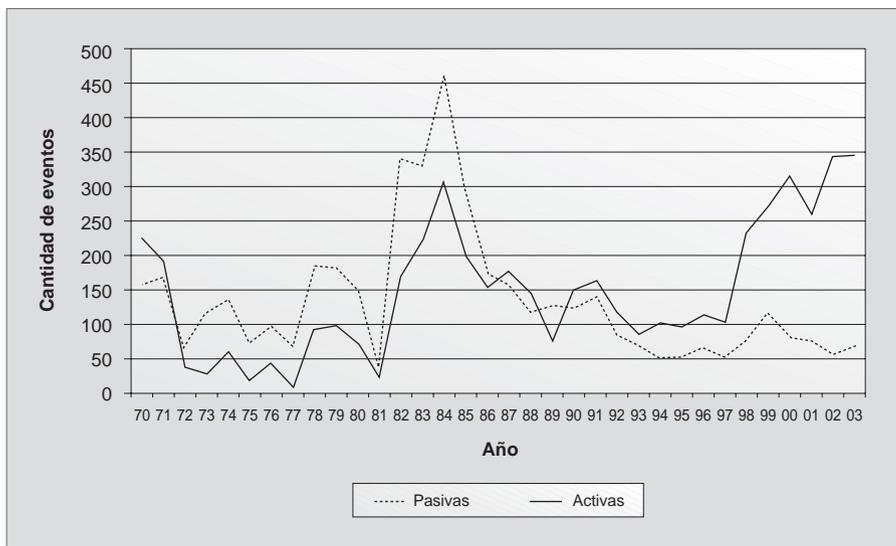
Gráfico 3
ACTORES SOCIALES QUE PROTAGONIZARON
LOS CONFLICTOS 1970-2003



Por su incidencia en la vida cotidiana son cada vez más importantes los conflictos municipales, pero son poco visibles en la base de datos que dio origen a los gráficos anteriores. Estos conflictos generalmente involucran a todos los actores locales y se prolongan por muchos días y en ocasiones por varios meses, y con frecuencia han conllevado acciones de violencia (alcaldías tapiadas, funcionarios municipales agredidos, destrucción de bienes municipales, e incluso el asesinato mediante linchamiento) causando perjuicios a toda la ciudadanía con la paralización de actividades y el congelamiento de cuentas.

Otra tendencia muy clara de cambio en los patrones del conflicto social en Bolivia es que los eventos de adhesión activa, que implican una acción deliberada por parte de los individuos (bloqueo, toma, marcha), han pasado a ser más importantes que los de adhesión pasiva, que solamente requieren que los participantes dejen de hacer algo habitual (huelgas y paros) (ver gráfico 4).

Gráfico 4
FORMAS DE ADHESIÓN AL CONFLICTO SEGÚN AÑO 1970-2003



El panorama se ha complicado con el debilitamiento de la capacidad de la COB para aglutinar y canalizar demandas y la subsecuente aparición de nuevos grupos –muchas veces de carácter informal, no institucionalizado– que pugnan por tomar el liderazgo social ocupando las calles con acciones conflictivas. Para ellos el conflicto no es solamente una forma de expresarse frente al Estado o a su adversario del momento, sino también un mecanismo de construcción de poder en el que tratan de medir fuerzas y dilucidar diferencias. Nos referimos por ejemplo a la Coordinadora del Agua y al Estado Mayor del Pueblo, en un caso, y a las pugnas por el liderazgo campesino entre las fracciones de Alejo Veliz, Felipe Quispe y Evo Morales, en el otro. En la misma línea pueden identificarse muchos conflictos “institucionales” que, en la mayor parte de los casos, son disputas por el poder dentro de una organización, como ocurre en las Federaciones Universitarias, en las Juntas Vecinales o en Federaciones y Centrales campesinas, e incluso en las Centrales Obreras.

A estos datos hay que añadir la aparición de grupos armados en las tierras bajas de Bolivia en el 2002⁴⁶, el llamado Ejército de Dignidad Nacional (2003) y

⁴⁶ Derechos Humanos ha realizado diferentes denuncias en relación a la formación de grupos armados privados para la defensa de las propiedades de varios terratenientes. Por otro lado, ver la denuncia de la agencia Reuters en enero del 2003 (www.reuters.com) que fue ampliamente difundida por la prensa nacional.

el resurgimiento de demandas de autonomía por parte de diferentes regiones⁴⁷, que son indicadores de una creciente incertidumbre y desesperación social⁴⁸.

Si este tipo de violencia continúa podríamos estar a las puertas de un conflicto étnico y territorial que sale del esquema tradicional de los conflictos vividos en Bolivia en las últimas décadas⁴⁹.

Estos datos deberían ser motivo de preocupación no solo para la clase política (que tiende a concebir la violencia como escenario coyuntural, desarticulado y dependiente de su capacidad de manipulación), sino a todos los que forman el Estado Boliviano, la sociedad en su conjunto y los organismos de cooperación, ya que el país carece de estrategias de prevención y manejo democrático de conflictos, y la capacidad para analizar, comprender y proponer rápidas soluciones a las agendas planteadas en los conflictos sociales es muy limitada.

Paradójicamente, también se ha reconocido a Bolivia como un “País Escuela” en descentralización administrativa, participación y deliberación social.

⁴⁷ A principios de febrero de 2003 los comités cívicos del oriente y el sur del país emitieron un pronunciamiento anticipando la formación de autonomías regionales si es que el gobierno no se mostraba más equilibrado en las negociaciones políticas y los incluía en la negociación sobre la política de exportación de gas. El pronunciamiento era un evidente contrapeso a lo obtenido por el MAS luego de los bloqueos. La tendencia se ha agudizado después de que el Presidente Mesa asumiera como propia la llamada “agenda de octubre” (2003), sobre todo porque no ha aprovechado la demanda de tomar en cuenta la agenda de junio (2004) en torno a la cual se aglutinan las fuerzas cívicas de Santa Cruz y otras regiones, para equilibrar las fuerzas que convergen sobre su gobierno.

⁴⁸ Sacha Llorenti, dirigente de la Asamblea de Derechos Humanos, comparte esta preocupación advirtiendo también que el país vive una escalada de violencia (*Pulso* Año 4, N° 183). Su contabilidad se limita a los 20 años de democracia, donde cuenta 150 muertos y 10 mil detenidos, y omite mencionar que los bloqueos, cada vez más frecuentes y prolongados, son también formas de violencia contra la población civil y deben diferenciarse de otras formas pacíficas de protesta social. Llorenti atribuye la responsabilidad de este proceso a la violencia estatal, con el argumento verificable de que los excesos policiales o militares no son castigados, y considera que en la otra orilla la violencia es solamente reactiva (y tal vez por eso justificada). Según él, la causa última de todo este proceso estaría en la tesis de que “la espiral ascendente de violencia estatal es directamente proporcional al ascenso y fortalecimiento del movimiento popular”. La mayor parte de quienes estudian la violencia política consideran, al contrario, que ella es un indicador o una evidencia de la debilidad de los actores, no de su fortaleza. Por eso nuestro argumento es que debemos considerar esta escalada como una señal del debilitamiento del sistema político y del sistema de acción social, y como una amenaza a la democracia que va más allá de circunstancias coyunturales.

⁴⁹ Los conflictos étnicos se caracterizan por una violencia desmesurada, muchas veces fuera de toda lógica racional, basada en elementos simbólicos, como la extirpación de miembros y la mutilación de los cadáveres. Ruanda y Yugoslavia son muestras recientes de este tipo de conflictos. Más que un ejército regular, las fracciones armadas representan hordas al mando de líderes difícilmente controlables por un Estado Mayor Militar. Estos grupos armados no responden a una ideología común y generalmente despiertan problemas psicopatológicos en sus integrantes.

Las leyes de Descentralización, Participación Popular (1994) y más recientemente la Ley del Diálogo (2000), pueden considerarse como reformas únicas en la región. Además de los Pactos Democráticos⁵⁰, se han realizado dos ensayos importantes de deliberación en los diálogos entre la sociedad y el Estado. El Diálogo Nacional de 1997 fue rápido y convocó a representantes sectoriales para el debate en torno a cuatro campos temáticos, y dio lugar al plan de gobierno de la administración Banzer-Quiroga con sus cuatro pilares, y el Diálogo Nacional de 2000 que movilizó sobre todo a los actores municipales y sustentó la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Ley del Diálogo, permitiendo que se concretara la iniciativa de reducción de la deuda (HIPC II).

Como se señaló antes, el hecho de que convivan ambas tendencias muestra que lo avanzado en este campo es insuficiente pues todavía no existe una capacidad institucional para comprender, afrontar y resolver los grandes problemas que derivan en conflictos. Un indicador claro de esa debilidad es el hecho de que desde hace varios años el Presidente de la República se vea obligado a intervenir activamente en procesos informales de negociación, al margen de mecanismos controlados y legítimos de representación social. Tales procesos, carentes de asistencia técnica, resultan ser finalmente excluyentes y condenados a reproducir la lógica de la negociación forzada⁵¹.

En los hechos, la negociación forzada, tanto como la misma violencia, ponen en evidencia las debilidades tanto del sistema gubernamental como de los sectores en conflicto, cuyos líderes parecen atrapados en una cultura estéril de confrontación que plantea la urgente necesidad de formar recursos técnicos y contar con capacidades que permitan aprovechar el potencial democrático que pueden tener los conflictos sociales.

⁵⁰ Diálogo por la Democracia (1984), Pacto por la Democracia (1989), Acuerdo Patriótico (1989), Reforma del Sistema Electoral (1991) Acuerdo de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Democracia (1992), Pacto por la Gobernabilidad (1993), Compromiso por Bolivia, (Elección de Hugo Banzer Suárez), Acta de Entendimiento (2001). Ver *Principales Pactos Democráticos en Bolivia* (PNUD, Pág. 111, 2002).

⁵¹ La negociación forzada consiste en un proceso de concertación generado bajo presión y en el cual las partes intervienen sin convicción ni compromiso con el único objetivo de poner fin a un momento de tensión y que, por lo tanto, no contribuye a resolver el problema (Laserna, 1999). En estos procesos han tenido un papel relevante los facilitadores (Defensor del Pueblo, Iglesia Católica y APDHB), pero para algunos analistas su presencia ha acentuado la debilidad del sistema político. Ni la profunda renovación del Parlamento en las elecciones de 2002 lo ha podido convertir en instrumento capaz de recoger, articular y canalizar las demandas sociales y regionales.

II. La persistencia populista

1. Abril y Septiembre 2000: Conflictos sociales y movimientos políticos, complicidad de los extremos⁵²

1.1. Introducción

Desde que la protesta social asediara al gobierno de Hernán Siles Zuazo en 1984, determinando su renuncia a la Presidencia y adelantando las elecciones para el año siguiente, Bolivia no había vivido un período de conflictos sociales tan generalizado e intenso como el que se dio en el año 2000.

En la política boliviana nunca faltaron protestas y movilizaciones, pero ellas solían ser protagonizadas sobre todo por sectores agraviados por la política estatal como los campesinos cocaleros, o por gremios bien organizados que han hecho de la presión callejera parte de su cultura corporativa, como los maestros fiscales y los estudiantes universitarios. Eran movilizaciones que planteaban temas específicos y reivindicaciones concretas, aunque se expresaran con frecuencia por medio de discursos radicales de ruptura. Y casi siempre formaban parte de una lógica de “negociación forzada” que comprende la concertación como la culminación de un enfrentamiento que hace explícitos los poderes relativos de las partes (Laserna y otros, 1999).

En efecto, en esta suerte de tradición boliviana, los conflictos rara vez se expresan de manera violenta o abierta como consecuencia del fracaso o la inutilidad de los mecanismos institucionales de negociación. Al contrario, se realizan para convocarlos y ponerlos en funcionamiento. Largas y sacrificadas marchas y no pocos bloqueos de caminos han sido protagonizados por los campesinos cocaleros con el fin de establecer una mesa de negociación con el gobierno. Y los maestros y universitarios suelen lanzarse a la protesta como parte de un ritual de rechazo al presupuesto fiscal que se inicia apenas éste es aprobado, y que termina también en tensas negociaciones con las autoridades de gobierno.

⁵² Este texto se publicó originalmente en el *Anuario político y social de América Latina* N° 3 (Costa Rica, Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2001).

Esta manera de “abrir negociaciones” es, sin embargo, poco efectiva. Si bien muestra la debilidad del sistema institucional para procesar las demandas sociales y canalizar los conflictos por cauces pacíficos, también destaca la ineficacia de las organizaciones sociales para acumular experiencias que les permitan alcanzar –a costos más bajos– los fines que sus afiliados y militantes persiguen. Porque la “negociación forzada” no solamente es muy costosa sino que es ineficaz. En ella, bajo presión, se logran acuerdos que no comprometen a las partes y que, por tanto, rara vez se cumplen, creando así las condiciones para el resurgimiento de nuevos eventos conflictivos que pueden incluso hacerse más violentos en la medida en que se acrecienta la desconfianza mutua de los interlocutores. Solamente la renovación individual de éstos, sean dirigentes sindicales o autoridades, permite que esta lógica se mantenga indefinidamente porque también renueva los mínimos márgenes de confianza que se requieren para concertar. Pero esto añade inestabilidad a las élites dirigentes de las organizaciones o instituciones involucradas, impidiéndoles aprender de la experiencia y desarrollar un proceso acumulativo que permita superar estas tradiciones de enfrentamiento y estéril “negociación forzada”.

Pero los conflictos más importantes del año 2000 no reprodujeron esta tradición. En ellos se expresó con fuerza el rechazo de algunos actores al proceso de institucionalización democrática en Bolivia y en esa misma medida el deseo de recuperar o reconstruir el modelo de relacionamiento entre Estado y sociedad que ya perdió su base material pero que todavía pervive en la cultura política. En ese sentido, a pesar de la retórica progresista y del carácter confrontacional y violento, en esos conflictos se expresaron las resistencias conservadoras del corporativismo y el clientelismo que caracterizaron al sistema político boliviano durante la segunda mitad del siglo XX.

Si bien todo el año fue muy agitado, los conflictos se concentraron en dos momentos. El primero de ellos tuvo como epicentro el valle central de Cochabamba; alcanzó su momento culminante en el mes de abril y fue conocido como “la guerra del agua”. El segundo fue geográficamente más extenso, con núcleos en las zonas cercanas al lago Titicaca y los alrededores de la ciudad de La Paz y en el Chapare, sobre la carretera troncal entre Cochabamba y Santa Cruz; se prolongó durante casi todo un mes y la prensa lo bautizó como “el septiembre negro”.

En los próximos apartados presentaremos ambos momentos en una breve descripción analítica para luego ensayar una interpretación general del sentido que tuvieron esos conflictos en el marco de la reciente historia política y social de Bolivia. Cabe advertir que, justamente por razones analíticas, en esa descripción tampoco se toman en cuenta los detalles de todas las movilizaciones que coincidieron temporalmente, aún cuando habiendo sido acicateadas por el

clima de convulsión, influyeron en el desenvolvimiento y los desenlaces de los conflictos.

1.2. La Guerra del Agua

La Ciudad de Cochabamba ha sido una de las de mayor crecimiento en las últimas décadas. Tiene más de 600 mil habitantes, está situada al centro del país y ejerce importantes funciones de articulación económica entre La Paz, el tradicional centro político del occidente altiplánico y Santa Cruz, el emergente centro económico del oriente. Pero a pesar de su dinamismo económico y el acelerado crecimiento que experimentó en los años 80 y 90, en parte debido a su cercanía a la economía de la coca, una proporción muy grande de su población vive en condiciones precarias por la carencia o mala calidad de los servicios públicos (Ledo, 1993).

El peor de ellos es, probablemente, el abastecimiento de agua y el saneamiento básico, pues apenas la mitad de los hogares tiene acceso al sistema público de distribución de agua potable y de alcantarillado (manejado por Semapa). El resto se ha visto obligado a recurrir a formas comunitarias o individuales para resolver el problema: cooperativas para explotar fuentes subterráneas, depósitos familiares de agua, abastecimiento por camiones cisterna, pozos sépticos y conexiones clandestinas que echan las aguas servidas a canales, torrenteras y al río temporal que cruza la ciudad. Este sistema es terriblemente ineficiente e inequitativo.

Es ineficiente porque si en algunos casos la gente logra resolver sus problemas de abastecimiento de agua a bajo costo, al mismo tiempo asume graves problemas de salud, especialmente en la población infantil⁵³. Y el hecho de que los detritos de la mitad de la población no sean adecuadamente tratados implica que tanto el subsuelo como el aire de la ciudad tengan una elevada contaminación fecal. Y es inequitativo, porque la población de menos recursos es la que paga las sumas más elevadas por el agua de peor calidad, mientras que las capas superiores que tienen acceso al servicio público reciben agua tratada a precios bajos, e incluso subvencionados. A esto debe añadirse que el sistema deteriora el medio ambiente no solamente por la contaminación, ya mencionada, sino porque la perforación indiscriminada e incontrolada de

⁵³ En las zonas del Casco Viejo y el Nor Este de la ciudad, donde la cobertura del sistema de agua potable alcanza a más del 80 por ciento de los hogares, la tasa de mortalidad infantil es relativamente baja: 45 de cada mil niños nacidos mueren antes de cumplir un año. En el otro extremo se encuentra la zona sur, donde la cobertura del servicio de agua potable alcanza a menos de la mitad de los hogares, existiendo zonas totalmente carentes del servicio. En esa zona mueren tres veces más niños antes de cumplir el año de vida, la tasa de mortalidad infantil alcanza en el sur a 145,7 por mil.

pozos para extracción de agua subterránea está secando las napas superficiales y cambiando paulatinamente el clima del valle en que se asienta la ciudad.

Como es habitual en situaciones como la descrita, hay grupos que aprovechan la situación para obtener beneficios excepcionales. Los perforadores y dueños de pozos, así como los vendedores de bombas de agua y constructores de depósitos, encuentran mercados rentables por la ineficiencia del servicio público. Ellos, junto a los distribuidores de agua por camión, obtienen ganancias elevadas especulando con las necesidades de los más pobres en un mercado negro sin controles ni regulaciones.

A pesar de que estas condiciones no son recientes, hasta abril del 2000 la cuestión del agua no fue nunca un tema central de conflictos sociales en Cochabamba. En parte porque el problema puede ser fácilmente percibido como una suerte de fatalidad natural, que da sustento a la ilusión de grandes proyectos de trasvase cordillerano de aguas, pero en parte también porque los organismos públicos se desentendieron del problema al crear una empresa semi-autónoma y supuestamente regida por criterios técnicos y económicos para la atención del servicio: Semapa (Vargas y Zegada, 1992).

En este contexto se produjo la decisión gubernamental de entregar en concesión el servicio de agua y alcantarillado al consorcio privado que presentara la mejor oferta. Pero la convocatoria tenía una particularidad especial: no solamente calificaría las ofertas por la cobertura, la calidad y el costo de los servicios, sino también por la posibilidad que ofrecieran para desarrollar el proyecto múltiple Misicuni.

Este es uno de esos grandes proyectos de trasvase mencionados anteriormente, y en el cual la población ha depositado sus mayores esperanzas desde que empezara a ser formulado a fines de los años 60. En su dimensión más ambiciosa implica la construcción de túneles de aducción que suman cerca de 40 kilómetros, la construcción de una represa de 120 metros de altura en la parte norte de la cordillera del Tunari, la generación de energía eléctrica aprovechando la caída y todo un sistema de canales para llevar el agua a la ciudad y distribuirla por las zonas agrícolas. Como promete abastecer agua para riego y consumo humano y ofrece posibilidades de aprovechamiento energético, el proyecto Misicuni se convirtió en la representación mítica de una concepción del desarrollo que lo define como proceso basado en la inversión pública; concepción a la cual está adherida la imaginación popular en Bolivia.

Cuando se convocó a la concesión, la ansiedad por Misicuni era tanta en Cochabamba, que el proyecto no solamente había absorbido ya 12 millones de dólares en estudios, sino que se había empezado la construcción del túnel principal en base a un crédito italiano y a recursos locales obtenidos con la

privatización de la compañía de distribución eléctrica, comprometiendo 60 millones de dólares en ese propósito inicial (Oporto, 2000).

El requisito de incluir Misicuni en la concesión del servicio de agua y alcantarillado desalentó a muchas de las empresas que compraron el pliego de especificaciones, y las restantes se agruparon para plantear una oferta de negociación directa, por tanto no competitiva, con los gobiernos nacional y municipal. Estos, urgidos de avanzar en el proyecto Misicuni, que habían enarbolado como bandera electoral y al que ya le habían dedicado tantos recursos, aceptaron la negociación directa y terminaron por firmar un contrato de concesión con el consorcio transnacional Aguas del Tunari, formado por Bechtel, Abengoa y otras empresas, incluidas algunas de capital nacional. El contrato al final no garantizaba la realización de Misicuni y tampoco la ampliación de cobertura del servicio, pero empezaba con aumentos tarifarios destinados a superar la brecha creada por varios años de subvención, y exigía modificaciones en el régimen jurídico consuetudinario de aprovechamiento del agua en Bolivia a fin de contar con un mercado que justificara inversiones tan elevadas.

La reacción no se dejó esperar. Antes de que transcurriera un año de la concesión, el gobierno se vio obligado a rescindir el contrato con Aguas del Tunari, aún a riesgo de pagarle una millonaria “indemnización”, y a cambiar la legislación relativa al agua y al saneamiento básico para satisfacer las demandas de los propietarios individuales y comunales de pozos y vertientes⁵⁴.

Eso fue posible porque los afectados por la concesión y la ley lograron tomar el control de un Comité de Defensa del Agua, inicialmente conformado por ambientalistas y profesionales independientes, creando desde ahí un organismo articulador de múltiples y diversas demandas, denominado “la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida”, que les permitió aglutinar en torno a sus demandas la vigorosa movilización social que paralizó Cochabamba primero en febrero y con más fuerza en abril.

El núcleo organizativo en todo ese proceso fue la Federación de Regantes, que agrupa a individuos, comunidades y asociaciones con acceso a fuentes de agua para riego. Esta Federación ha recuperado en parte la experiencia colectiva del sindicalismo campesino en Cochabamba, y en nombre de la tradición andina supuestamente cristalizada en el derecho consuetudinario –los “usos y costumbres”– defiende los sistemas vigentes de acceso y control del agua.

⁵⁴ Un análisis más detallado de este conflicto puede verse en Laserna (2000). En las siguientes notas se hace referencia a interpretaciones propuestas a la que ofrezco en éste y en el presente texto.

El movimiento se fortaleció significativamente cuando se incorporó la Federación de Fabriles, pues ésta puso en juego su combativa tradición y su estructura organizativa para traducir al lenguaje urbano la demanda de los regantes. Empezó rechazando el aumento de tarifas, con lo que atrajo a los sectores medios y altos que, como se dijo, son los que gozan del acceso al servicio público de agua; incluyó luego la defensa de los pozos existentes, individuales y comunitarios; y terminó rechazando el contrato y la ley en nombre de la nación contra la globalización⁵⁵.

Así, la movilización vinculó el campo y la ciudad, sectores medios y pobladores de la periferia, militantes de la izquierda tradicional y especuladores de agua, y permitió que se expresara abiertamente el malestar de la población con el gobierno y, en general, con “los políticos”, acusados de no resolver problemas e incumplir promesas. Incluso se plegaron a la movilización los campesinos productores de coca, víctimas de la política represiva contra sus cultivos, que buscaban romper su aislamiento y restablecer alianzas con los sectores urbanos.

La movilización logró un resultado contundente al expulsar al consorcio Aguas del Tunari y obligar al gobierno a modificar la ley 2029 de agua potable y saneamiento básico. En el momento culminante del conflicto el Presidente decretó “Estado de Sitio” y ordenó la intervención militar, pero eso solamente sirvió para exacerbar los ánimos de la población y ampliar la magnitud y extensión de la protesta, que al final también se había convertido en una suerte de revancha tardía contra el presidente Banzer, que ejerció el mando autoritario entre 1971 y 1978.

A pesar de las reacciones a momentos violentas del gobierno, la movilización no tuvo al frente un adversario sólido y coherente y eso permitió que su fuerza pareciera mayor. El Comité Cívico, que tradicionalmente representaba los “intereses regionales” agrupando a las instituciones locales, no era un adversario sino un competidor, pero se había debilitado por la manipulación partidista de su último presidente, Edgar Montaña, y terminó arrasado por la acción directa impulsada por la Coordinadora. La supuestamente gran empresa transnacional, Aguas del Tunari, no se defendió salvo con tímidos spots televisivos que llegaron tarde. Y la base política de los gobiernos nacional y municipal simplemente desapareció del escenario incluyendo el Alcalde cochabambino, Manfred Reyes Villa, que poco antes había renovado su mandato con arrolladora votación.

⁵⁵ Los ideólogos de este movimiento han hecho imaginativos esfuerzos para interpretar este conflicto como anuncio del surgimiento de un proyecto transformador “plebeyo e igualitario” basado en la reconstrucción de la comunidad y la “forma multitud” de la acción política. La imaginación desplegada, sin embargo, no alcanza a describir en qué consistiría dicho proyecto. Ver por ejemplo el libro de García y otros (2000), grupo autoproclamado “intelectual colectivo y orgánico de ese proyecto”.

Las autoridades que enfrentaban a la Coordinadora, como el Superintendente Luis Uzín y el Presidente de Misicuni Gonzalo Rico, actuaban casi a título personal y sin sustento político. Las mismas acciones policiales y militares de represión eran aisladas e improvisadas, y estaban afectadas por conflictos internos que desembocaron en esos días en un motín de policías en La Paz. La Coordinadora no tenía en realidad un adversario sino varios, pequeños, débiles y dispersos, lo cual potenció su discurso y su movilización⁵⁶.

Como resultado de esta “victoria de abril” algunos de los dirigentes de la “Coordinadora” asumieron cargos de gestión en la empresa de agua potable y alcantarillado de Cochabamba mientras otros empezaron a empujar a la organización hacia el campo político proponiendo sustituir al sistema de partidos a través de una asamblea constitucional e intensificando la protesta contra la globalización. Lo que une a ambas facciones es su demanda de un rol más activo para el sector público en la economía y en la provisión de servicios, pues todos los otros temas son tratados con vagas generalidades⁵⁷.

Pero entretanto el déficit de cobertura de agua y alcantarillado ha seguido creciendo, la empresa se mantiene en un limbo jurídico y, ante la imposibilidad de aumentar tarifas o de conseguir recursos de inversión, los dirigentes de la “Coordinadora” han empezado a reclamar subvenciones estatales (a través de la condonación de deudas contraídas por la empresa Semapa en años anteriores). Estas son demandas muy controvertidas por la escasez de recursos que afecta al Tesoro General de la Nación y porque son esencialmente inequitativas: restarían fondos destinados a atender otras áreas, como las rurales por ejemplo, para favorecer a sectores urbanos que ya tienen acceso a servicios. La insistencia con que se plantea esta demanda desnuda el carácter conservador de este movimiento, preocupado ahora más por salvar su ineficiente empresa que por la suerte de los sectores a los que su discurso dice representar.

1.3. El Septiembre Negro

A pesar de sus contradictorios resultados, la “guerra del agua” puso en evidencia la extrema debilidad del gobierno y estimuló la acción de otras fuerzas

⁵⁶ A los dirigentes e ideólogos de la Coordinadora les gusta, sin embargo, exaltar su acción recurriendo a la imagen de David venciendo a Goliat. Ver por ejemplo Crespo (2000) y Assies (2001), quienes además comparten lecturas simplificadoras de teorías de los movimientos sociales para ajustar la realidad a sus simpatías personales.

⁵⁷ Vargas y Kruse (2000) optaron por resaltar victorias simbólicas en un evidente esfuerzo por apoyar la proyección política en que se hallan empeñados algunos dirigentes de la Coordinadora. Como ellos, exhiben el congelamiento de tarifas como un triunfo, optando también por ignorar la situación de los excluidos que deberán contentarse con las lecciones aprendidas y las promesas de un mejor futuro político.

sociales. En general, el escenario político se hizo más abierto a las manifestaciones conflictivas: la protesta callejera, la acción directa, la movilización masiva implicaban bajos riesgos para sus protagonistas, y más bien se empezó a generalizar la sensación de que quien no ocupaba las calles quedaba fuera del escenario y perdía la oportunidad de ser tomado en cuenta. Y entonces hasta controversias internas en algunas organizaciones motivaron conflictos públicos, con la lógica de que quien mayores disturbios logra afuera es el que más posibilidades tiene de ganar la pugna interna.

En ese ambiente, el gran conflicto social de septiembre del 2000 resulta de la sumatoria y sobreposición de una gran cantidad y variedad de conflictos, muchos de ellos espontáneos y de orientación particularista, que en cierto modo fueron articulados recién en la fase de negociación y no sin la ayuda de los facilitadores del diálogo y de los mismos interlocutores gubernamentales. Estos no veían otra manera de canalizar una protesta tan amplia como imprecisa y que amenazaba desbordar no solamente los marcos institucionales, claramente objetados y puestos en tensión por las movilizaciones, sino incluso sus propias estructuras organizativas y hasta los liderazgos espontáneos que desaparecían tan rápido como surgían.

Visto en perspectiva, el conflicto tuvo dos núcleos, ambos rurales pero en gran medida competitivos: Achacachi y el Chapare, que ya se habían manifestado también con bloqueos en los días de la “guerra del agua”. A ellos se sumó una amplia gama de adherentes y aliados, algunos solidarios pero otros oportunistas, tratando de ganar en el río revuelto de la protesta. No faltaron acciones de presión y movilizaciones, como las de las esposas de policías, los maestros, los dirigentes cívicos de La Paz y el Beni, los transportistas de Sucre, que no se referían a los temas planteados en esos núcleos ni siquiera con declaraciones de solidaridad pero que trataban de obtener ventaja de la situación, contribuyendo a agravar la debilidad gubernamental.

Considerando el impacto que tuvieron sobre la opinión pública las protestas campesinas en el Ecuador, podría también pensarse que contribuyeron para hacer que el ambiente político fuera más proclive a la acción de masas.

Remitiéndonos a los núcleos de la protesta resalta el hecho de que la bipolaridad era una manifestación de las pugnas internas en la cúpula sindical, que se hicieron mucho más evidentes en los meses posteriores.

En el núcleo del Chapare, bajo el liderazgo de Evo Morales, los sindicatos campesinos tenían motivos y demandas muy concretas pues se referían a la erradicación forzosa de cultivos de coca. De manera muy clara el gobierno había establecido como prioridad de su política la eliminación de los cultivos de coca en la zona y estaba avanzando en ese objetivo a un ritmo más acelerado

que el previsto en sus propios planes. Los sindicatos de la zona estaban debilitados por la infructuosa resistencia de los años anteriores y el aislamiento a que habían sido conducidos por sus dirigentes en el esfuerzo de transformar su estructura sindical en un partido político propio (Movimiento Al Socialismo). Ya no lograban concitar la simpatía de los sectores urbanos y el gobierno estaba aprovechando ese momento para destruir cocales sin compensación. Pero el liderazgo de Evo Morales seguía fuerte en el Chapare, su gente estaba siendo duramente afectada por la erradicación y tenían demandas específicas al respecto. La más concreta en ese momento exigía detener la militarización del Chapare y revisar la erradicación.

A su vez, en el núcleo de Achacachi, Felipe Quispe, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia desde 1998 (CSUTCB), buscaba afirmar y proyectar su liderazgo. Este dirigente, popularizado con el título de Mallku con que se nomina a los dirigentes comunitarios aymaras, forma parte del ala más radical del movimiento indigenista y su incursión en el sindicalismo campesino ha sido oscilante pues luego de ser dirigente regional ensayó promover la lucha armada con el movimiento “Ayllus Rojos” en base al cual se formó un grupo terrorista (el Ejército Guerrillero Tupac Katari) que llevó a la cárcel a sus cabecillas, incluido Quispe, luego de protagonizar algunos asaltos.

Achacachi ha sido un centro importante de la movilización aymara durante mucho tiempo y sus pobladores tienen una orgullosa tradición de lucha y una sólida organización (Albó, 1979). Está ubicada en la zona más rica del altiplano, cerca del lago Titicaca y a solo 90 kilómetros de La Paz, con muy buenas carreteras, acceso a más y mejores servicios que la mayor parte de las zonas rurales del occidente boliviano y muy integrada al mercado. Una parte muy importante de sus pobladores mantiene también residencia en El Alto, la emergente urbe aymara en el área metropolitana de La Paz.

En el primer momento de la movilización, Quispe convocó a bloqueos en respaldo solidario a los campesinos chapareños, pero 20 días después los dejó solos e incluso justificó la aplicación de la Ley 1008 (que proscribía la coca en el Chapare pero la tolera en los Yungas) en un intento por salvar su relación con los productores paceños de coca y debilitar aún más a su rival, Evo Morales.

Pero lo más notable de la acción encabezada por Quispe en septiembre fue su vigoroso discurso de reivindicación étnica y la amenaza de repetir el cerco de La Paz que dirigió Tupac Katari en 1781 y que la ciudad al parecer aún recuerda con temor. El discurso de Quispe fue agresivo y desafiante, pero también melodramático. Apelaba al mismo tiempo a la conciencia culpable de los grupos privilegiados y a la experiencia de discriminación de los migrantes

urbanos, haciendo frecuentes alusiones al descuartizamiento de Tupac Katari con quien trataba de identificarse personalmente.

La movilización convocó a hombres, mujeres y niños que participaron activamente de un nuevo tipo de bloqueo caminero: a las tradicionales barricadas en puntos estratégicos le sumaron la ocupación física de varios kilómetros, con piedras y troncos, reduciendo la posibilidad de que los caminos fueran despejados mediante acciones militares.

El discurso de Felipe Quispe tenía además sólidos referentes empíricos e ideológicos pues recordaba la estrecha correlación existente entre la ruralidad de la pobreza, destacada en todos los estudios sobre ingresos y necesidades básicas, y la condición étnica de los campesinos, afirmando que ello demostraba el fracaso de la República y la continuidad de 500 años de dominación y exclusión de los pueblos autóctonos. Así, Quispe se colocó en el centro del escenario creado por las orientaciones más recientes de la cooperación internacional y las promesas políticas del gobierno, centradas en la lucha contra la pobreza, ganando legitimidad frente a ellos al asumir de facto la representación de quienes son calificados como pobres en el discurso oficial. En la ciudad predominantemente aymara de El Alto y en los alrededores de La Paz este discurso tenía una evidente capacidad interpelatoria.

Nuevamente la fuerza de la movilización pareció mucho mayor por la debilidad del adversario, que ya en abril había sido acosado desde adentro por el motín policial motivado por demandas salariales y que casi provoca un enfrentamiento entre la Policía Nacional y el Ejército, cuyos mandos y tropas se mostraban titubeantes y nerviosos, incluso en sus acciones más violentas.

La movilización terminó con la firma de un ampuloso convenio de medio centenar de puntos que iban desde acuerdos para la modificación de leyes hasta la realización de proyectos de infraestructura, y el consecuente establecimiento de comisiones de negociación y seguimiento. Fuera del convenio quedaron los campesinos chapareños productores de coca, obligados a negociar por su cuenta el levantamiento de bloqueos en la carretera Cochabamba-Santa Cruz con la promesa de que no se construirían nuevos cuarteles en la zona del Chapare, pero sin promesas de cambio en la política de destrucción de cultivos de coca.

En la certeza de que parte de los acuerdos no podrían cumplirse en los breves plazos establecidos, Quispe anunció triunfante que ése había sido sólo un ensayo y que las movilizaciones se repetirían muy pronto, mofándose incluso de grupos y personas que respaldaron con sinceridad su protesta.

Pasada la tensión, mientras Quispe fundaba un nuevo partido político, el Movimiento Indio Pachacuti, dirigentes campesinos de otras zonas empezaron a

confrontar su liderazgo y a repudiar su conducción autoritaria y excluyente. Un ampliado de dirigentes de varias federaciones lo desconoció como Secretario Ejecutivo de la CSUTCB y un Congreso realizado en Oruro en enero del 2001 eligió una nueva directiva, más afín a las posiciones de Evo Morales. Y aunque esta directiva no ha sido reconocida por el gobierno ni por la Central Obrera Boliviana (afectada también por graves disidencias internas), ha debilitado al grupo de Felipe Quispe que, incluso desde adentro de su propio movimiento, es acusado de haber abandonado “a sus hermanos cocaleros” en su lucha contra el gobierno y “el imperialismo yanqui”. Posteriores eventos campesinos no han logrado restablecer la unidad de la Confederación y menos afianzar el liderazgo de Quispe.

1.4. Estado y sociedad: tendencias de cambio en Bolivia

Comprender esta agitada dinámica de conflictos sociales en el año 2000 requiere ubicar las tendencias de cambio que está viviendo Bolivia. Cambios que fueron en parte motivados por la propia movilización social que recuperó la democracia desde 1982, en parte por el agotamiento del modelo económico basado en la explotación de recursos minerales y el consiguiente ajuste económico iniciado en 1985, y finalmente también en parte por la propia iniciativa de los actores políticos más modernos que en los últimos años llevaron la iniciativa en la reforma del Estado.

El análisis de los cambios en la relación Estado-sociedad puede facilitarse utilizando el siguiente modelo descriptivo basado en una combinación de opciones referidas, por un lado, al sistema decisional, y por otro al papel del Estado. Posteriormente, ese modelo nos servirá para describir los procesos de cambio en Bolivia e identificar de qué manera los conflictos del 2000 se inscriben en ese proceso.

1.4.1. Sistema político-decisional

Para la construcción del modelo que nos permita caracterizar opciones, aún a riesgo de simplificar demasiado las posibilidades reales, utilizamos dos variables: el sistema decisional y el rol del Estado (ver figura 1).

En general podría decirse que el sistema decisional puede ubicarse entre dos extremos: la acción directa de grupos de presión, sean éstos de carácter oligárquico o popular, elitistas o de masas, y la acción canalizada a través de instituciones formales, cuya acción es regulada por normas universales y es por tanto transparente. Entre ambos extremos, uno marcado por la incertidumbre y cercano al caos y el otro más ordenado y estable, puede encontrarse obviamente una gran variedad de situaciones, incluyendo las que combinan la acción directa basada en el poder relativo de los grupos y la acción reglamentada.

Figura 1

MODELOS DE RELACIONAMIENTO ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Sist. Decisional: ⇒ Estado: ↓	Acción directa <-----	-----> Normas e instituciones
<p>Eº Benefactor</p> <p>Intervención mediante inversiones y producción de bienes y servicios</p>	<p>1: Equilibrio estable pero con alto dinamismo social. Sistema político fuertemente estatalizado, débiles actores institucionales, predominan partidos políticos populistas y la acción social es fuertemente corporativa. Es el reino de la “forma multitud”: la comunidad domina al sujeto.</p>	<p>4: Inestabilidad y dinámica conflictiva por inconsistencia. El Estado no cumple normas y tiende a violentar el sistema institucional, empezando por ignorar su propia estructura organizativa: todo es ad-hoc para “responder” presión o problema específicos.</p>
<p>Eº Regulador</p> <p>Regulación y control</p>	<p>2: Desequilibrio inestable, tiende a la conflictividad.</p> <p>No hay consistencia entre tipo de Eº y sistema decisional: los actores piden y esperan más del Estado de lo que éste pueda dar.</p>	<p>3: Equilibrio estable con sistema capaz de procesar conflictos y desarrollar mecanismos de protección social. Se basa en sistema normativo transparente e instituciones que funcionan adecuadamente (cumplen su papel) y un Estado con creciente capacidad y calidad de regulación. Es el reino del ciudadano: la comunidad sirve al sujeto, individuo libre y responsable, capaz de asumir obligaciones y ejercer derechos.</p>

Por otro lado, nuevamente recurriendo a la simplificación –necesaria en esta rápida exposición–, podría decirse que el rol del Estado puede estar definido también por dos extremos: el de un aparato que interviene activamente en la vida económica y social, realizando incluso inversiones directas en sectores productivos, y el de un conjunto de normas y reglas que concentran la acción estatal en la vigilancia y la supervisión de su cumplimiento. Y también en este caso pueden darse situaciones intermedias con mayor o menor énfasis en uno de los extremos o con combinaciones de ambos tipos de roles.

Ahora bien, si combinamos los tipos ideales nos encontramos básicamente con cuatro situaciones. La primera (cuadrante 1) podría caracterizarse de equilibrio estable pero con mucho dinamismo social porque la acción estatal directa obedece a un juego de presiones que debe hacerse continuamente evidente. La acción social tiende a ser corporativa pues tiene la finalidad de insertar los intereses particulares en la intervención estatal. El tercer cuadrante describiría también una situación de equilibrio estable en la cual, al prevalecer las normas y los procedimientos transparentes, los conflictos pueden procesarse y canalizarse por medios institucionales.

En contraste, las situaciones que corresponden a los cuadrantes dos y cuatro del modelo serían más inestables y proclives a la emergencia de crisis políticas y sociales, debido a la inconsistencia de comportamientos tanto de los agentes estatales, en el cuarto cuadrante, como de los actores sociales, en el segundo cuadrante. En el cuarto, porque el Estado se convierte ahí en la principal fuente de ruptura de sus propias normas al tratar de intervenir directamente sin contar con los recursos para ello o ignorando los canales regulares del sistema decisional. Y en el segundo, porque en él los actores demandan la intervención estatal al margen o más allá de las normas que la regulan o de los recursos de que dispone.

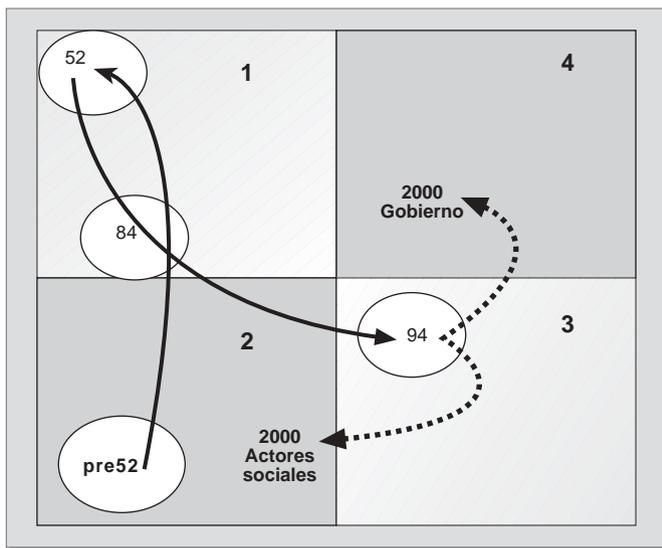
1.4.2. Desplazamientos históricos

Tomando ese modelo como referencia podemos describir rápidamente el proceso histórico boliviano en términos del desplazamiento en la relación estado-sociedad por esos cuadrantes (ver figura 2).

La revolución de 1952, momento fundacional de la Bolivia contemporánea, colocó esa relación en el primer cuadrante. La disponibilidad estatal de recursos obtenida con las nacionalizaciones, mediante las que controló los excedentes generados por la explotación de recursos naturales, permitió que el sistema se prolongue por 30 años sin amenazas a pesar de la sucesión de golpes de estado y “coyunturas democráticas”, lo que demuestra que la inestabilidad política afectaba a los gobiernos pero no al estado.

Y es que esas oscilaciones eran parte de la “lógica” del modelo prevaleciente pues tanto las fuerzas autoritarias como las democráticas formaban parte de una misma racionalidad: el Estado controla una riqueza existente (recursos naturales) que se distribuye y asigna según la capacidad de presión que cada uno desarrolle y muestre, es decir, según la fuerza que cada sector pueda ejercer.

Figura 2
UBICACIÓN DE LOS MOMENTOS HISTÓRICOS
EN EL ESQUEMA DE CUADRANTES



Consistente con esta dinámica es el clientelismo corporativo de los sectores sociales, y el populismo prebendal de las élites, que se complementaban facilitando el surgimiento de caudillos (personas o incluso grupos) de efímera existencia: duraban lo que duraba su fuerza (potencial o real).

A comienzos de los años 80 el modelo entró en crisis por la decreciente capacidad estatal para continuar distribuyendo recursos. Los excedentes se redujeron dramáticamente, agudizando las tensiones sociales pues el modelo decisional siguió basándose en presiones y acciones directas, sólo que había cada vez menos riqueza que distribuir. Las alianzas se empezaron a disolver y el corporativismo perdió referentes de aglutinación, como la Central Obrera Boliviana, para disolverse en conductas particularistas. El período de gobierno de Hernán Siles Zuazo, entre 1982 y 1985, fue la expresión culminante de esta crisis. El gobierno trataba de responder a las demandas pero solamente contaba para ello con el déficit fiscal que al crecer aceleradamente dio lugar al descontrol inflacionario haciendo inevitable el shock estabilizador de 1985.

Con la llamada Nueva Política Económica iniciada en 1985 por el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, el Estado reconoció su impotencia para mantener

el pacto del 52 y renunció a seguir esa lógica. Se podría decir que levantó las manos y confesó su impotencia. Esto se aceleró aún más con la debacle del precio del estaño en el mercado mundial. Carente de recursos para distribuir, el Estado se embarcó en el Programa de Ajuste Estructural e impulsó las primeras reformas orientadas a dismantlar el modelo que se basaba en presiones corporativas y clientelismo (Ardaya y Verdesoto, 1994; Calderón y Laserna, 1994), empezando su desplazamiento del primero al tercer cuadrante.

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) asumió con pragmatismo esa tendencia e inició un nuevo conjunto de reformas para situar la relación estado-sociedad en el tercer cuadrante. La descentralización y municipalización del sistema decisonal, la instalación de las superintendencias, las reformas al poder judicial y el establecimiento de entidades de protección al ciudadano, la capitalización de las empresas públicas, la otorgación de concesiones para la provisión de servicios públicos son todas reformas orientadas a desarrollar un sistema institucional normativo bajo la lógica de la "modernización" (Fundación Milenio, 1998 y 2000).

Todo este proceso de transformaciones realizado entre 1985 y 1997 fue impulsado por un movimiento democrático institucional que era transversal a todos los partidos, o que cuando menos contaba con el apoyo de líderes y sectores pertenecientes a todos los partidos. Y aunque probablemente su figura más importante es aún Sánchez de Lozada, del MNR, no se podría afirmar que todo su partido sea parte de este movimiento. Pero en los otros partidos hay grupos y sectores que sí son parte de él, tanto en el MBL y otros grupos de izquierda, como en el MIR y ADN, que fueron gobierno entre 1989 y 1993 y lo son desde 1997, aún cuando sus dirigentes más cercanos a esta línea (como Samuel Doria Medina, Hugo Carvajal, Jorge Quiroga y Tito Hoz de Vila, por citar algunos), no se sintieran representados por Sánchez de Lozada.

En otras palabras, las fuerzas democratizadoras que han impulsado el desplazamiento de la relación Estado-sociedad desde el modelo tradicional corporativo hacia el institucional regulado, se encuentran a todo lo ancho del espectro político aún cuando no siempre reconozcan su unidad. Y al mismo tiempo, también en todos se encuentran fuerzas tradicionales que quisieran retornar al modelo corporativo prebendal. Esta tensión entre ambos movimientos está en la base de una buena parte de los conflictos sociales y políticos.

La pérdida de impulso en la aplicación de las reformas institucionales y la revitalización de las fuerzas tradicionales en el 2000 mostró que las mayores dificultades de la consolidación democrática no fueron superadas y que se encuentran tanto en los hábitos de la gente como en el seno de los mismos partidos políticos que supuestamente deberían conducir ese proceso.

El comportamiento político del electorado ha sido bastante inestable. No en cuanto a votación, donde se detectan regularidades (Ticona y otros, 1995; Romero, 1998), sino a cambios súbitos de ánimo respecto de los partidos y a los procedimientos electorales en cuanto tales. Al mismo tiempo que se inscriben y participan en las elecciones internas de los partidos, respaldan proclamas “anti-sistémicas”. Al mismo tiempo que aceptan y hasta reclaman campañas electorales basadas en la dádiva y la promesa demagógica, repudian otras formas de corrupción y gestión prebendal de recursos. Y poco después de volcar masivamente su voto en apoyo a un caudillo, como sucedió precisamente en Cochabamba, lo ignoran para incorporarse en acciones claramente orientadas en contra suya.

La mayor responsabilidad en esto, sin embargo, corresponde probablemente a los partidos, y en especial a los que más impulsaron las reformas sin lograr institucionalizarse a sí mismos. Quizás con algo de oportunismo, para captar diferentes apoyos electorales y callejeros, mantienen múltiples caras, incluso deliberadamente. Esto podría explicar la débil y oscilante legitimidad de los partidos políticos, erosionada con la gestión dubitativa que se inicia en 1997. De persistir por este camino, su debilidad pondrá en riesgo todo lo avanzado desde que se inició la era democrática.

En agosto de ese año logró retornar al gobierno el Gral. Hugo Banzer a pesar de contar con una votación inferior al 25 por ciento. La coalición que lo encumbró fue formada por varios partidos pero dominada por las facciones pertenecientes al movimiento conservador corporativo, animados por la oportunidad de acceder al control de los recursos estatales. La negociación política de carácter programático fue marginal en la formación de la coalición que lo único que hizo desde el principio fue tratar de diferenciarse en oposición al proceso de reformas. En parte por eso su gestión quedó pronto atrapada en los hábitos y la inercia de las experiencias previas de sus integrantes, que tenían como referente el Estado interventor.

En esa lógica, el propio gobierno empezó a ignorar las nuevas reglas que debían regular su comportamiento y en algunos casos detuvo las reformas o paralizó el establecimiento de las nuevas instituciones. Y creó también expectativas de distribución entre los grupos sociales, sólo que sin contar ya con los recursos para satisfacerlas. De todos modos, esto reavivó la nostalgia de la acción directa en los grupos corporativos e incluso en los actores de formación reciente (como la Federación de Regantes y la Coordinadora en Cochabamba) cuya dirigencia en el fondo forma parte del mismo modelo de acción populista que quienes ocupan la administración pública, aún cuando parezcan oponerse entre sí. Así, empezaron a ser predominantes las fuerzas conservadoras tanto en el Estado como en la sociedad, intentando todos situarse nuevamente

en el modelo de relación descrito en el cuadrante uno. Pero como ya no existen los recursos que lo hacían posible, generaron la tensión conflictiva que estalló en el año 2000. Mientras el gobierno terminó situado en el cuadrante 4, los actores movilizadores lo hicieron en el 2, lo que explica el conflicto a pesar de la coincidencia de fondo que tienen los principales antagonistas.

En efecto, si se analizan cuidadosamente los eventos del 2000, y en particular los que se condensaron en los dos momentos críticos de la “guerra del agua” y del “septiembre negro”, se encuentra que ellos, más allá del discurso y las imágenes enarboladas por sus dirigentes, estuvieron dominados por demandas destinadas a definir una acción intervencionista y distributiva del Estado, y que frente a esas demandas no había oposición de las autoridades gubernamentales. En el fondo estaban de acuerdo en que ése debía ser su comportamiento pero se encontraban con que simplemente les era imposible llevarlo a cabo. El presupuesto fiscal ya estaba comprometido con las municipalidades, la reforma de pensiones, la reforma educativa, y no podían recurrir al déficit porque el Banco Central había dejado de ser un apéndice dependiente del Ministerio de Hacienda. En lugar de situarse en el nuevo escenario institucional y normativo creado por las reformas, el propio gobierno intentó transgredirlo y contribuyó a deslegitimarlo, estimulando con sus dudas la revitalización de los actores corporativos.

1.5. Movimientos confrontados

El proceso democratizador de cambio institucional está inconcluso y desde 1997 el movimiento que lo impulsaba se ha debilitado y en la actual coyuntura no parece tener fuerzas suficientes para defenderlo. Algunas de las reformas, como la municipal, parecen, sin embargo, irreversibles. El mayor desafío de este movimiento de institucionalización democrática consiste en reconocerse como tal, reunificarse en la acción y la propuesta, y articular sus expresiones políticas con el desarrollo de una base social nueva, capaz de movilizar a la gente por su condición ciudadana y no solamente por su identidad grupal.

Los conflictos del 2000 han revelado también que el Estado emergente no tiene todavía una estructura burocrática capaz de imponer su lógica a quienes lo gestionan. El gobierno del Presidente Banzer no reconoció la nueva situación institucional en que se encontraba. Intentó administrar un Estado en proceso de cambios hacia su institucionalización democrática con la experiencia práctica de un Estado interventor corporativo que ya no existe. Los conflictos también revelaron el profundo tradicionalismo de estos aparentemente “nuevos” actores sociales, pues está visto que perciben al Estado al mismo tiempo como adversario y como benefactor. Recordemos que la lucha social corporativa no fue nunca *contra* el Estado sino *hacia* el Estado. En abril y septiembre

los actores movilizados pedían que el estado actuara como solía hacerlo, como era habitual. Sus administradores querían satisfacer esa demanda pero no podían. Esa era la contradicción de fondo.

Los temas económicos de la recesión y la crisis que estuvieron presentes en las reivindicaciones puntuales planteadas en los conflictos del 2000 fueron coyunturales y no siempre evidentes. La pobreza, por ejemplo, medida por parámetros objetivos (acceso a servicios básicos), ha disminuido en los últimos 15 años, aunque sin duda a un ritmo demasiado lento frente al aumento de las expectativas de la gente (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995; Banco Mundial, 1996; Morales, 2000)⁵⁸. Y si bien la situación económica de los campesinos del Chapare empeoró drásticamente con la erradicación de coca, la zona de Achacachi es una de las de mayor dinamismo en el altiplano. Y las zonas más cercanas a La Paz, incluida la ciudad de El Alto, ha cobijado a los migrantes y es seguramente, a pesar de todas sus deficiencias en infraestructura y servicios, una de las zonas de más intensa movilidad social en el país. Podría decirse que los problemas económicos desencadenaron el conflicto y la acción, pero no como resultado de un proceso secular de deterioro sino como amenaza reciente a expectativas en rápido crecimiento. Y así como no explican el conflicto, es ilusorio pensar que superarlos aliviará las tensiones manifestadas en esos momentos.

La “guerra del agua”, por un lado, generó un movimiento neoconservador que en el discurso se opone a la privatización/globalización, pero que en la práctica es corporativo y antidemocrático pues usa pero ignora los problemas de los sectores excluidos, como el abastecimiento de agua, y se afirma en propuestas de retorno al pasado (servicios públicos subvencionados bajo presión de los que pueden, defensa de “usos y costumbres” contra proyectos menos particularistas, conservación o restauración del orden previo, etc.).

Por otro lado, el bloqueo campesino en el altiplano fue realizado por los grupos más y mejor integrados al mercado que hablaron en nombre de los más pobres y olvidados y que en los hechos exigieron respaldo estatal para mejorar su posición en los mercados, ampliar la infraestructura de acceso, mejorar los servicios, desarrollar el sistema de créditos, cambiar las normas de regulación de la tierra, etc. El discurso movilizador del Mallku se mimetizó e integró en ese mundo pero le dio una proyección adicional, la de la reivindicación étnica, que también golpeó los sentimientos de culpa de los sectores urbanos medios y altos, ganando con ello mayor resonancia y legitimidad.

⁵⁸ El texto de Morales sintetiza estudios anteriores realizados por el autor. Midiendo la pobreza por ingresos, estima que entre 1976 y 1997 la indigencia se redujo del 60 al 36 por ciento, y la pobreza en general del 80 al 60 por ciento de la población (Morales, 2000: 94). Sigue siendo un fenómeno de dimensiones dramáticas pero no es evidente el estancamiento enfatizado en los discursos. Además de que las culturas definen la “pobreza” de maneras muy diferentes a las que se utilizan en las mediciones “objetivas”.

Los otros grupos de vigorosa participación, cocaleros y maestros por ejemplo, e incluso los policías, buscaron establecer alianzas en el conflicto para resolver sus propias necesidades: defensa de la coca o nuevas inversiones, mejores salarios.

Aunque los sectores movilizados hablaban en nombre de los más pobres, con sus demandas en realidad los excluían o agravaban su exclusión. Si queremos pensar ese discurso más allá de la demagogia encontraremos que solamente tiene sentido en una comprensión relacional de la pobreza, no definida por carencias absolutas, sino más bien por la inconsistencia entre logros y expectativas. En procesos de cambio las expectativas suelen crecer más rápidamente que los logros, creando fuentes de descontento que ponen en riesgo el mismo proceso que las satisface.

Estas interpretaciones no desconocen ni pretenden que se ignore que la fuerza de los discursos movilizados en abril y septiembre tiene referentes concretos en la estructura social boliviana. No eran puramente simbólicos o imaginarios. No hay duda de que aún existe discriminación étnica y que mucha gente la sufre, que la segregación espacial caracteriza la provisión de servicios públicos, que hay déficit de integración social y no existen mecanismos de compensación y redes de seguridad para los más pobres, que las oportunidades de movilidad social siguen siendo limitadas a pesar de su ampliación. Estos son indudablemente problemas reales, pero es también evidente que eran mucho más graves hace 20 años y peores aún hace 50. En todos esos campos pueden verificarse avances y progresos que si no niegan los temas planteados en esos discursos, sí desmienten la magnitud y el dramatismo con que se presentaron.

Tampoco se pretende aquí ignorar el valor simbólico de estas luchas sociales. Ellas han sido importantes en el caso que nos ocupa para expresar valores de solidaridad, dignidad y respeto, que pueden reconstruir la confianza de la gente en sí misma. El desafío está en que esos valores se proyecten más allá del momento del conflicto y, sobre todo, más allá de la acción de masas, en la conciencia del sujeto individual, y le permitan asumir una responsabilidad consigo mismo en vez de refugiarse en una acción colectiva sin trascendencia.

2. Octubre 2003: Resurgimiento del populismo⁵⁹

La reciente “guerra del gas” que forzó la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, no es un evento aislado ni espontáneo. Su antecedente más claro es

⁵⁹ Este texto se publicó como artículo independiente en la revista *Nueva Sociedad* N° 188 que se edita en Caracas.

otro evento de igual nomenclatura bélica, la “guerra del agua”⁶⁰. Ambos eventos hacen visible un conflicto que no ha concluido, gestado por la emergencia de un movimiento populista que es nuevo, aunque tiene raíces profundas en la cultura política boliviana, y de orientación conservadora pues los diversos actores que se agrupan en él lo hacen buscando rescatar el pasado para enfrentar lo que consideran amenazas de la globalización y del capitalismo.

Este conflicto ha puesto en riesgo la democracia, esencial para consolidar la apertura y modernización pero irrelevante para este movimiento. Y ocurre a pesar de la orientación progresista y los positivos pero limitados resultados de las reformas.

2.1. Renacimiento del populismo

Es claro que Bolivia no ha superado la ideología populista que se consagró como ideología oficial en 1952, rompiendo las ataduras de una oligarquía excluyente y formando un Estado patrimonial corporativo que simuló ser “de bienestar” mientras dispuso de los excedentes de exportación. Pero ha sido desde entonces una ideología que no ofrece ni facilita la formación de propuestas que superen el corto plazo, cobijando una práctica que mantiene al país en una extenuante indefinición política, y agotando sus recursos en ilusorios mecanismos de redistribución.

La trampa populista nos ha llevado a los bolivianos a mentirnos a nosotros mismos, hiriéndonos y desperdiciando las pequeñas y limitadas oportunidades que tenemos. Queremos capitalismo a la hora de consumir pero no a la de trabajar o invertir. Queremos democracia al reclamar derechos pero no al asumir obligaciones. Queremos un Estado social fuerte y capaz de protegernos, pero no estamos dispuestos al aporte tributario. Y seguimos aferrados a la convicción de que no hay riqueza fuera de la que se encuentra ya en la naturaleza y, por tanto, no hay otra forma de resolver la pobreza que no sea mediante su distribución⁶¹.

Cuando se quebró el abusivo sistema latifundista que prevalecía en el agro y se distribuyeron las tierras, en los años 50, se crearon propietarios “de a mentiras”: tenían el derecho de usufructo pero no de propiedad. Podían vender sus tierras pero sólo a sus hijos, sobrinos o ahijados. Y así lo han hecho, en transferencias garantizadas por la comunidad y válidas sólo en ese entorno. Esa reforma permitió que mejoraran las condiciones de alimentación y consumo de

⁶⁰ Ver “El conflicto del agua en Cochabamba”, en http://www.geocities.com/laserna_r/agua.rtf

⁶¹ Esta idea, esencialmente fisiocrática, es sustentada por quienes enarbolan un discurso marxista, ignorando la teoría del valor trabajo y las conclusiones de Marx acerca de los modos de producción comunitarios, domésticos y mercantiles.

los pobladores rurales, pero al cabo de tres generaciones los “campesinos con tierra” son el grupo más pobre del país. Su productividad está estancada o declinando, las tierras se agotan por la erosión y la sobreexplotación, las inversiones en riego dependen de la caridad internacional y se han empezado a perder variedades de cultivo creadas en cientos de años. En el paso al capitalismo nos quedamos con la pierna levantada.

Las grandes explotaciones de recursos minerales fueron estatizadas y el control de su excedente convirtió al Estado en el actor central de la economía. La inversión pública expandió la base productiva hacia los llanos y creó nuevas oportunidades de diversificación. Pero la corrupción y el clientelismo, cuando no el control gremial, acabaron por privatizar de facto las empresas estatales, algunas de las cuales absorbían subsidios enormes para mantener un sistema redistributivo que apenas alcanzaba, y magramente, para sus propios trabajadores. Tuvimos un socialismo de minorías excluyentes.

En las inmensidades del altiplano, las montañas y los llanos se reproduce, callada pero firme, la resistencia comunitaria. Con la fuerza de la austeridad y una inagotable capacidad para recrear sus mitos, las comunidades indígenas se adaptaron a los ambientes políticos e institucionales con la misma eficacia con que lo hicieron por siglos a los ambientes naturales, igualmente hostiles y avaros con ellas. Los avances del mercado las han debilitado pero en el mercado también encontraron oportunidades para mantener o renovar lazos comunitarios. Ya no son lo que eran pero se niegan a admitirlo y en vez de enfrentar su presente reinventan su pasado alimentando de nostalgia la confusión nacional.

Y en los enormes espacios de incertidumbre creados por esas tres dinámicas (limitado capitalismo, estatismo corporativo y resistencia comunitaria) y contribuyendo a que ellas se vinculen y coexistan se ubican miles de artesanos, comerciantes, vendedores y transportistas que compiten despiadadamente con sus compadres y comadres por una fracción de mercado, recrean comunidades con el nombre de sindicatos y cooperativas, explotan como esclavos a sus trabajadores, sea por un jornal o por el privilegio de “aprender”, se desviven por acumular y recibir ayuda del Estado, pero repudian por igual el lucro capitalista y los deberes fiscales. Son los trabajadores del “sector informal” que valoran la independencia personal y la libertad de horarios, no se ven como patrones y disfrutan del juego, la fiesta y la amistad. Trabajan y viven en el mercado, pero su vida no se rige por las razones del intercambio, salvo cuando aspiran a consumir la oferta del mercado global.

Este sistema se mantiene en parte porque eludimos el debate sobre nuestro destino discutiendo procedimientos o salidas coyunturales a las sucesivas

crisis que nos agobian. El papel del Estado o del mercado, las formas de participación política, la ingeniería electoral o la revisión de leyes y normas, incluyendo la constitución, son temas laterales hacia los que desviamos demasiadas energías. Pero las consecuencias de esa lucha tienen efectos materiales de gran impacto en la vida de la gente como lo prueban las dos “guerras” que ilustran el surgimiento de este nuevo populismo conservador y antidemocrático.

2.1.1. El conflicto y las “guerras”

Las dos “guerras” fueron muy similares en su forma. Ambas atrajeron a diversos actores y grupos sociales y de presión y movilizaron a la población en acciones masivas contra el gobierno, pero al final concentraron su atención en proyectos de inversión convertidos en objetos simbólicos. La “captura” de esos objetos fue el signo de una victoria que, a la larga, dañaría los intereses de los movilizados. Ya pueden verificarse las consecuencias nefastas de la “guerra del agua” para los pobres de Cochabamba, que a dos años y medio de su victoria siguen sin agua ni posibilidades cercanas de tenerla. La “guerra del gas” ha debilitado la posición negociadora del gobierno en un mercado muy complejo y competitivo y en el cual Bolivia solamente tiene la ventaja de la abundancia y todas las desventajas de la distancia y la inestabilidad⁶².

Más allá de las similitudes anecdóticas, ambos eventos permiten observar de qué manera y con qué fuerza se ha ido gestando un movimiento populista conservador, que articula nostalgias comunitaristas y estatistas, para enfrentar el proceso de apertura social y modernización democrática que no ha llegado a consolidarse a pesar de sus notables avances y logros.

Parte de ese mismo conflicto son los bloqueos campesinos de septiembre del 2000, las continuas protestas de los campesinos productores de coca y la “revuelta de la desconfianza” que en febrero del 2003 repudió un proyecto de reforma fiscal que apuntaba a crear un impuesto directo a los ingresos, progresivo y por tanto más justo en comparación con el sistema vigente de impuestos indirectos. Y también lo son los resultados electorales y las miles de decisiones de trabajo y consumo que la gente toma cada día expresando ahí dudas y aspiraciones.

Entre abril del 2000 y octubre del 2003 se observó también que la violencia de las movilizaciones ha ido creciendo y tiende a sobrepasar la capacidad de control del gobierno, cuyas fuerzas policiales y militares tienen recursos limitados, caen rápidamente en la torpeza y reproducen la violencia.

⁶² El proyecto de exportación de gas no ha sido siquiera completado por lo que el rechazo es “preventivo” y basado en especulaciones y datos incompletos. Lo que se sabe es que el país tiene enormes reservas de gas, un crónico déficit comercial y la imperiosa necesidad de mantener la inversión social sin depender de las donaciones externas.

Pero también parece haber aumentado el desconcierto de la población, como lo demuestra la volatilidad de su comportamiento político. La “guerra del agua” se libró apenas semanas después de que la misma población que bloqueó las calles votara masivamente por el alcalde que impulsaba el proyecto de agua. Y las elecciones del 2002 no afectaron mayormente el curso del conflicto a pesar de que de ellas, que fueron limpias y pacíficas y dieron lugar a una coalición de mayoría suficientemente amplia como para controlar el Congreso y el Ejecutivo.

Esto no solamente revela un problema grave de distanciamiento entre el liderazgo político y los partidos con respecto a la población, sino también una profunda escisión interna entre los comportamientos individual y colectivo que tiene mucha gente. En la serenidad de la urna la decisión política es una y muy diferente a la que conduce el entusiasmo de la asamblea o la pasión callejera⁶³.

De ello son también responsables las elites intelectuales y políticas del país, incluyendo por supuesto los partidos, que no pudieron ejercer un liderazgo consistente. No me refiero a la falta de un líder sino a la formación de una convicción colectiva que otorgue la energía necesaria a un grupo para convencer a los demás de que vale la pena apoyar sus iniciativas o, cuando menos, aceptarlas. Facciones importantes de los partidos que ejercieron el gobierno desde 1985 fueron reluctantes a la hora de apoyar las reformas, atribuyéndolas con frecuencia a la presión externa o escudándose en ella. Ya cuando se iniciaba la etapa más vigorosa, en 1994, destacamos que la mayor debilidad de las iniciativas de cambio era que carecían de sustento social⁶⁴. No habían actores capaces o con voluntad de hacer suya la participación popular o la reforma educativa, mucho menos la capitalización⁶⁵.

Por eso, mientras los gremios se organizaban para impedirlos con el fin de preservar sus privilegios, los beneficiarios no las apoyaban, tal vez porque no lograban percibir los resultados de esas transformaciones, o desconfiaban de la posibilidad de que se logren.

Este problema se agravó durante el gobierno del Presidente Banzer, que se organizó sin debate ni negociación de por medio y sin plantearse si de verdad

⁶³ No es un dato superfluo el que se percibe en los nombres utilizados por los campesinos y migrantes rurales al bautizar a sus hijos, que son en una gran proporción en inglés, denotando un deseo de acercamiento a las tendencias globales dominantes. Pero de ellos mismos salen demandas de retorno a la comunidad étnica o respaldo a acciones de repudio a la globalización y a la inversión extranjera.

⁶⁴ Ver en particular de Fernando Calderón y Roberto Laserna *Paradojas de la modernidad*, (op.cit. Fundación Milenio y Los Amigos del Libro, La Paz, 1994).

⁶⁵ Además de que los grupos que impulsaban cada iniciativa se concentraban en ella y se distanciaban de las demás sin buscar ni comprender su integralidad.

querían asumir o desmantelar las reformas. Las administraron a desgano, sin convicción ni seguridad, y más bien con muchas dudas. Esa sensación se transmitió hacia el país generando el malestar que abrió espacios al renacimiento del populismo. Los empresarios se mostraban inseguros de modernizar el capitalismo y competir adentro o afuera. Muchos intelectuales confundieron independencia y objetividad con equidistancia, e hicieron eco de las reivindicaciones populistas recogiénolas sin crítica. Y los medios de comunicación amplificaron las confusiones con líneas contradictorias entre lo que postulaban sus editoriales y lo que informaban sus periodistas.

Al final no había un actor social o políticamente relevante que defendiera los avances realizados, porque en el fondo no estaban convencidos de que valiera la pena hacerlo. Unos aceptaban los avances en un lado pero no reconocían avances en el otro, de modo que el todo no alcanzaba a ser visualizado salvo como una entelequia que nadie definía: “el modelo neoliberal”. Algo que resultaba fácil de atacar pues cada uno la construía a su (dis)gusto y no tenía defensores.

Quizás no fuera ni siquiera falta de convicción sino miedo a contradecir la “vox populi”, elevada a la condición de “vox Dei” como afirma la máxima populista. En el límite de los conflictos, esta ideología terminó imponiéndose al impedir que se considere siquiera la posibilidad de que el pueblo puede hacerse daño a sí mismo. En ese sentido, a pesar de que los traumáticos resultados de la “guerra del agua” podían comprobarse a más de dos años de ocurrida, el análisis del ascenso populista se redujo a la repetición de los discursos que lo justificaban y a la reiteración a-crítica de las acusaciones “al modelo”, dando legitimidad y validez a la reacción conservadora que se empezó a movilizar contra las reformas democráticas. Una reacción que se hace cada día más virulenta e intolerante.

2.1.2. Avances de la democracia

Una mirada superficial ha explicado la actual crisis política afirmando que la modernización liberal iniciada en 1985 dio estabilidad pero aumentó la pobreza. Los datos no respaldan ese argumento sino que muestran avances que no son desdeñables dada la posición desventajosa del país y los problemas internacionales de los últimos años.

Por ejemplo, es verdad que la pobreza en Bolivia es enorme, alcanzando al 58 por ciento de la población según la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas. Pero era peor y ha descendido, pues en 1992 llegaba al 71 por ciento.

La desigualdad económica ha aumentado, pero no porque un grupo haya sido despojado de recursos en favor de otro, sino porque el crecimiento ha sido

impulsado por los sectores más modernos y sus frutos se han concentrado en ellos. Así, se ha producido un distanciamiento mayor entre las ciudades más integradas al mercado y las áreas rurales más tradicionales y aisladas.

La urbanización ha sido clave en la reducción de la pobreza porque los migrantes en las ciudades tienen acceso a mayores oportunidades de educación, salud y empleo. Su insatisfacción se explica porque en la ciudad son también más visibles las desigualdades, sobre todo entre los sectores más organizados empresarialmente y con tecnologías de mayor productividad, y los informales que se basan en el trabajo familiar de pequeña escala.

Considerando la débil integración del mercado entre todos estos sectores resulta inapropiado plantear que las desigualdades aumentaron como consecuencia de las reformas, porque todo indica más bien que fue la falta de continuidad o de fuerza en su aplicación la que ha permitido que amplios grupos se mantengan aislados y ajenos a la dinámica de la economía abierta⁶⁶.

Es por eso mismo que la tasa de crecimiento de la economía ha sido tan baja. Lo notable es que a pesar de ello todos los indicadores sociales muestren progresos sustanciales en los 21 años de democracia y sobre todo desde la aplicación de las reformas.

En las dos últimas décadas la mortalidad infantil se redujo a la mitad, aumentó la cobertura escolar en todos los ciclos, así como también la de los servicios de agua y saneamiento básico, electricidad y telefonía. Y se multiplicaron considerablemente los canales y mecanismos de participación social y política. En el nivel local los ciudadanos pueden participar individualmente mediante el voto en la formación de los concejos, y colectivamente a través de sus organizaciones en el funcionamiento de los comités de vigilancia. Las prefecturas tienen consejos integrados por representantes municipales y el sistema electoral se ha perfeccionado con la papeleta multicolor y la combinación de diputados uninominales, elegidos por mayoría simple en la jurisdicción, y plurinominales elegidos por lista y respetando la proporcionalidad del voto. Y también hay más y mejores mecanismos de protección al ciudadano, como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y todo un nuevo sistema judicial abierto a la participación ciudadana y mucho más respetuoso de los derechos de las personas⁶⁷.

⁶⁶ Esto no niega el derecho de las comunidades indígenas a conservar sus tradiciones y su identidad, pero sí a reflexionar sobre las consecuencias económicas que tendría tal decisión. Salvo que se reconstruya totalmente la “cultura nativa”, que supone usar la tradición con pragmatismo.

⁶⁷ Un detalle analítico y descriptivo de lo ocurrido en los últimos veinte años, desde el punto de vista de los derechos humanos, será pronto publicado por el Defensor del Pueblo. Un borrador inicial fue distribuido en formato digital con el título “*Estudio sobre derechos humanos en Bolivia*”, (La Paz, 2003).

Estos logros, importantes aún con sus imperfecciones, no fueron fruto de la inercia sino resultado de las reformas institucionales y de una voluntad política, nacional e internacional, que aumentó la inversión pública orientándola hacia las áreas sociales. Para ello fue clave que el Estado se liberara de las obligaciones de la presión corporativa que le llevaba a subsidiar la ineficiencia y la corrupción en las empresas públicas.

2.2. Problemas de la democracia

La reforma del Estado lo ha distanciado de la sociedad, como lo observan frecuentemente autores y analistas. Pero mientras la mayor parte sostiene que ese divorcio es un problema del ámbito político, y en particular de los partidos, lo cierto es que también resulta de la persistencia de hábitos clientelares en la sociedad, que no pueden ser satisfechos por el Estado debido a que ya no es posible manejar los recursos públicos con la discrecionalidad de antes⁶⁸.

El desarrollo democrático no fue acompañado por el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana. La noción de ciudadanía todavía se sigue definiendo en Bolivia como una condición que disfruta derechos, sin vínculo ni contraparte en obligaciones. Los impuestos, signos económicos de compromiso público, son todavía evadidos y hasta rechazados apelando a la compasión por la pobreza. La revuelta de febrero de 2003, que se inició con una rebelión policial seguida de saqueos en las ciudades de La Paz y El Alto, fue motivada por un proyecto de modificación del sistema tributario que se proponía iniciar un cambio del sistema para reducir la importancia de los impuestos indirectos, que son en general regresivos, por impuestos directos al ingreso personal. La tasa propuesta era constante pero se proponía gravar los ingresos luego de haber deducido una suma que liberaba del tributo a una parte significativa de los trabajadores, lo que lo convertía en los hechos en un impuesto moderadamente progresivo. Sin embargo, el rechazo fue tan violento que el gobierno se vio obligado a retirar su proyecto antes incluso de que el Parlamento pudiera considerarlo.

En consecuencia, no es que no se hubieran logrado progresos en estos 21 años de democracia, sino que las expectativas resultan ser siempre mayores,

⁶⁸ Los fondos de pensiones son manejados por administradoras privadas, un tercio de los ingresos tributarios va directamente a las municipalidades y universidades, el Banco Central es más autónomo y el gobierno ya no puede emitir dinero con tanta facilidad para financiar su déficit con inflación, la mayor parte de las empresas públicas han sido privatizadas o capitalizadas, los presupuestos públicos deben ser aprobados por órganos colegiados, los servicios públicos son supervisados por entidades autónomas, y hay una legislación más restrictiva de control fiscal así como una contraloría más independiente. No es que todo esto funcione con eficiencia, pero lo que sí ha logrado es limitar considerablemente las posibilidades de un manejo arbitrario de los recursos públicos.

pues además de recibir la influencia de los medios de comunicación son estimuladas por la lógica competitiva de la democracia que, en cierto modo, obliga a los candidatos a prometer para ganar.

Esta interpretación no pretende ignorar que el conflicto actual entre populismo y democracia tiene como base un amplio y profundo malestar social en Bolivia. Las causas de ese malestar, sin embargo, son mucho más complejas de lo que parece y ciertamente se alejan de la simple correlación economicista que ha sido reiterada en reportajes y notas editoriales dentro y fuera de Bolivia.

Es un aspecto conocido que los conflictos sociales no emergen de situaciones dadas, por injustas o inequitativas que sean, sino de su visibilidad social y la percepción de que pueden modificarse. En ese sentido, son también evidencias del cambio social y político que se ha descrito anteriormente. Incluso, claro está, en relación a la cuestión étnica que está marcando con particular fuerza las revueltas y rebeliones de los últimos años.

Es innegable que los indígenas de Bolivia han recorrido un largo camino desde el Congreso Indígena de 1945, cuando se consideró un triunfo la abolición del trabajo servil por el gobierno del Presidente Gualberto Villarroel. La reforma agraria de 1953 y el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen iniciado en 1992 son hitos importantes, pero más aún lo son los efectos que ellos y otras políticas públicas han tenido en las vidas de millones de personas que se han incorporado al comercio, la industria, el transporte, la educación y la política. Hay desigualdades que coinciden con las diferencias étnicas y sin duda persisten también comportamientos discriminatorios, pero ellos no solamente ya no tienen respaldo legal sino que desde el Estado se han desarrollado políticas destinadas a combatirlos. Es justamente por eso que la historia de la discriminación y sus manifestaciones remanentes son más visibles para las nuevas generaciones de aymaras y quechuas que viven en las ciudades, que van a la escuela y a la universidad y que tienen un creciente grupo de intelectuales comprometidos con rescatar sus tradiciones y denunciar su pasado de explotación. En esta perspectiva, no es casual que El Alto, ciudad formada por migrantes rurales de origen aymara, se haya convertido en un escenario crucial de la protesta.

Un importante sector del movimiento indígena, liderizado por Felipe Quispe, intenta radicalizar esa perspectiva asumiendo como propia la humillación de sus abuelos e idealizando la tradición rural y comunitaria⁶⁹. Su discurso,

⁶⁹ La propuesta del grupo de Quispe tiene una tensión no resuelta. Por un lado es de orientación esencialmente conservadora, pues se propone recuperar el mundo perdido con la conquista española, pero aspira al mismo tiempo a la mecanización del agro con la incorporación de maquinaria de última tecnología. Ver su entrevista en *La Razón* del 13 de noviembre de 2003 y los pliegos petitorios que plantea al gobierno.

curiosamente, ha encontrado un eco extraordinario en los sectores medios y altos de La Paz que, tal vez desde un sentimiento de culpa por la ubicación comparativamente privilegiada que tienen, otorgan legitimidad a una protesta que los amenaza de manera explícita.

Finalmente, una fuente inagotable de problemas al proceso de reformas democráticas en Bolivia ha provenido del exterior, de gobiernos que se definen como aliados y de organizaciones supuestamente creadas para cooperar a los gobiernos.

Los gobiernos de los países de la OECD han otorgado recursos de cooperación que podrían considerarse generosos si no hubieran estado acompañados de presiones y condicionamientos de diversa índole, y de una persistente actitud de proteccionismo en sus mercados, particularmente a favor de sus productores agrícolas. En esto Bolivia comparte la misma situación desventajosa que muchos otros países que abren sus mercados pero encuentran cerradas las puertas de los demás.

Este doble juego ha sido más fuerte y evidente en el caso de los Estados Unidos, por la relevancia que tiene en la relación con ese país la política prohibicionista hacia las drogas psicoactivas. La presión para erradicar los cultivos de coca ha afectado severamente la capacidad económica de miles de campesinos, y del país en su conjunto, sin que las inversiones en desarrollo alternativo hubieran logrado compensar las pérdidas a pesar de sus limitados avances. Pero más importante aún ha sido el impacto político de esa presión que ha fortalecido la organización sindical de resistencia a la erradicación creando uno de los componentes más vigorosos del movimiento populista. Vigoroso porque conforma un núcleo social denso, bien organizado y localizado en el eje central de comunicaciones y transporte del país, pero además porque puede proyectar con facilidad un testimonio de defensa nacionalista y de rechazo a la intervención extranjera capaz de atraer a otros grupos sociales, especialmente de sectores medios urbanos.

La diplomacia de los Estados Unidos no parece haber comprendido los efectos de su intervención y la hace explícita con frecuencia logrando efectos contrarios a los que dice buscar⁷⁰.

⁷⁰ El embajador Manuel Rocha creó un movimiento de solidaridad en apoyo a Evo Morales cuando apoyó su desafuero primero y amenazó con sanciones si ganaba las elecciones. Fue el impulso final que necesitó este dirigente para alcanzar el segundo lugar en la votación del 2002. Y en octubre el embajador David Greenlee declaró que su gobierno no aceptaría la sustitución de Sánchez de Lozada, pero eso fue interpretado más bien como un desafío por una gran parte de la población que se sumó al pedido de renuncia.

No menos importantes son las presiones provenientes de la tecnocracia económica, y en particular del Fondo Monetario Internacional, que condicionan su aval y los recursos financieros que se les requieren al cumplimiento inflexible de metas. Un caso muy claro es el referido al manejo del déficit fiscal en Bolivia⁷¹.

Otro condicionamiento fue el de llevar a cabo diálogos participativos en el diseño de la “Estrategia contra la Pobreza”, necesaria para acceder al alivio de la deuda. Más allá de los méritos que pueden reconocerse o de las críticas que pueden plantearse a los diálogos nacionales de 1997 y 2000, su efecto fue debilitador para el sistema institucional democrático. Tal condición expresó desconocimiento a la representatividad de los organismos democráticos, como el Parlamento y los cons/cejos, generó espacios de afirmación corporativa y dio impulso a una nueva expansión de expectativas en la población, especialmente en la más pobre.

Este conjunto de problemas de la democracia explican la fuerza con que emergió desde la “guerra del agua” el movimiento populista, que no tuvo al frente un adversario que defendiera la democracia a partir de los logros que ella misma había permitido.

En las elecciones del 2002 la disputa electoral básica entre todos los candidatos, salvo Sánchez de Lozada, fue por ocupar el espacio de “crítica al modelo” y tratar de aprovechar el renovado impulso populista. Más allá de los votos, lo que lograron fue alimentar y fortalecer ese impulso en detrimento de la inconclusa modernización democrática⁷².

Después de la revuelta policial y los saqueos de febrero de este año los obispos católicos hicieron un esfuerzo ordenado de concertación y diálogo. El grupo de Quispe rechazó la iniciativa en tanto que el MAS, organizado en torno a los coccaleros, optó por aprovechar la oportunidad que ofrecía el proyecto de gas para fusionar con la demagogia todos los temores. No le fue difícil agitar los sentimientos nacionalistas más elementales porque bastó el recuerdo del mar perdido (Chile), la coca erradicada (Estados Unidos) y los minerales agotados (exportación y transnacionales) para convertir el malestar en una fuerza

⁷¹ La reforma de pensiones ha hecho que la deuda adquirida por el Estado con los aportantes sea transparente y calculable. No es una deuda nueva ni por tanto es nueva la obligación de pagarla. Pero no solamente se ha negado al Estado la posibilidad de tratarla como deuda, sino que se le obliga a contabilizarla como gasto corriente, inflando el déficit fiscal de una manera tan exagerada que se imponen reducciones recesivas al gasto cuando lo que la economía requiere es exactamente lo contrario.

⁷² Ningún candidato eludió la tentación populista. Solamente Ronald MacLean, de ADN, defendió el proceso, como lo hiciera, desde otra perspectiva, Miguel Urioste del MBL en 1997. La magra votación que ambos obtuvieron era un signo de alerta que el resto ignoró.

política de rechazo a la globalización y a lo que condujera hacia una sociedad abierta. Y ante la ausencia de un programa, concentrar todos los fuegos en la persona del Presidente cuya renuncia, indudablemente, ha debilitado el sistema.

El conflicto no ha terminado. Hoy en Bolivia el movimiento populista y comunitario se ha acercado al poder, aunque no alcanzó a ser gobierno. Su debilidad radica en que tiene un núcleo heterogéneo que se mantiene unido en el rechazo, y en que solamente logra un apoyo amplio con banderas demagógicas. A pesar de ello, tendrá capacidad de bloquear el proceso de modernización democrática mientras no surja un liderazgo que logre convencer a los bolivianos de que valió la pena recorrer lo avanzado y que el desarrollo sólo puede lograrse con un esfuerzo continuo y persistente. Caso contrario, la ilusión, que se confunde fácilmente con la esperanza, puede volver a capturar la imaginación política y agotar las energías populares en una nueva frustración.

III. El fracaso del *ch'enko*. Una visión desde la economía política⁷³

El derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en octubre del 2003 parece haber acentuado las dudas sobre la viabilidad de las reformas democráticas y la apertura económica en Bolivia⁷⁴. En efecto, después de la traumática violencia de esos días, son muchos los analistas y políticos, los dirigentes sindicales y activistas que afirman que lo ocurrido demostró que “el modelo no funciona”. Desde entonces, esta afirmación se repite tanto y con tal frecuencia que se ha dado por cierta y ya no genera discusión.

Pero ¿de qué hablan unos y otros? ¿Cuál es el modelo que no funciona? ¿Qué es lo que realmente ha fracasado y en qué?

Para la mayoría, la idea de “modelo” hace referencia a la política económica de estabilización, ajuste y apertura de mercados que se inició en Bolivia en 1985⁷⁵. Otros parecen hacer énfasis en el supuesto agotamiento de los pactos parlamentarios que dieron gobernabilidad a la democracia⁷⁶. Y hay quienes unen

⁷³ Escribí este capítulo cuando me encontraba como profesor visitante en la Universidad de Princeton. Agradezco los comentarios críticos de Eric Hershberg, Alejandro Portes, Patricia Fernández Kelly, Michael Stone, Henry Oporto, Juan Cristóbal Soruco, Mario Napoleón Pacheco, Alejandro Grimson, Ruben Kaztman, Fernando Candía, Juan Pablo Pérez Sáinz y Sergio Villena a versiones iniciales de este documento, y muy en especial a Myrtha Fernández, que me ayudó como siempre a hacer más claras y comunicables mis ideas. Se publicó inicialmente en el *Anuario Político y Social de América Latina*, (Costa Rica, Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Vol. 7).

⁷⁴ He descrito y analizado este acontecimiento en el artículo “Bolivia: Entre populismo y democracia,” (*Nueva Sociedad*. Noviembre-Diciembre 2003), que se incluye en el capítulo anterior de este libro. Quiero hacer notar que la noción de apertura económica o de economía abierta no se refiere únicamente a la relación comercial con el resto del mundo sino, en general, a la presencia del mercado como espacio de visibilidad de la economía.

⁷⁵ Ver por ejemplo “La economía después de las reformas” de Horst Grebe López, Instituto Prisma, La Paz, 2000 (www.inprisma.org), y el texto de Flavio Escóbar Llanos, “Choferes, ‘bluejeaneros’, campesinos y ramas anexas marginados del desarrollo – Bolivia: sus 21 años de desarrollo productivo excluyente”, en *La crisis del Estado en Bolivia*, (La Paz, Fundemos-Fundación Hanns Seidel, 2004).

⁷⁶ El análisis más completo al respecto es el de Fernando Calderón y Eduardo Gamarra, “*Crisis, inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia*”, (La Paz, PNUD, 2004). Esta caracterización es compartida por Jorge Lazarte en “*Insurgencia civil y ceguera ‘culpable’ del poder*” (Ms).

ambos aspectos en un intento por llevar el agua a su molino político desacreditando simultáneamente a la democracia y a sus gestores, y atacando lo que llaman “el modelo neoliberal”⁷⁷.

Independientemente de la noción de modelo utilizada, se mencionan también las condiciones económicas como la base estructural de los conflictos. En ese sentido, se esgrimen las cifras de la pobreza y las del conflicto social, las de desigualdad y repudio a los partidos, las de exclusión y de abuso, como referencias empíricas que respaldan la crítica.

Los datos son ciertos e impactantes pero al no tomar en cuenta su evolución temporal se tiende a ignorar que la situación era antes mucho peor, y que en los últimos 20 años ha habido en Bolivia progresos efectivos y tangibles⁷⁸. Las pocas personas que conocen la documentación estadística que demuestra esta afirmación, argumentan a su vez que los cambios han sido demasiado lentos o insuficientes.

Lamentablemente, la crítica al modelo, estimulada muchas veces por el afán de ganar credibilidad en un ambiente dominado por los prejuicios, no ha logrado motivar todavía un debate profundo que permita esclarecer los problemas y las opciones, en gran medida porque cada uno construye una imagen del modelo que calza sus propios fines.

Una mirada objetiva y con perspectiva histórica muestra que ninguno de los problemas actuales de Bolivia, que se atribuyen al “modelo” de política económica aplicado en los 20 últimos años, fueron “creados” en este periodo. Además de que esa política fue aplicada con poca continuidad y en un contexto internacional extremadamente adverso como lo muestra la curva de los términos de intercambio (gráfico 5), lo cual explicaría la modestia de sus logros.

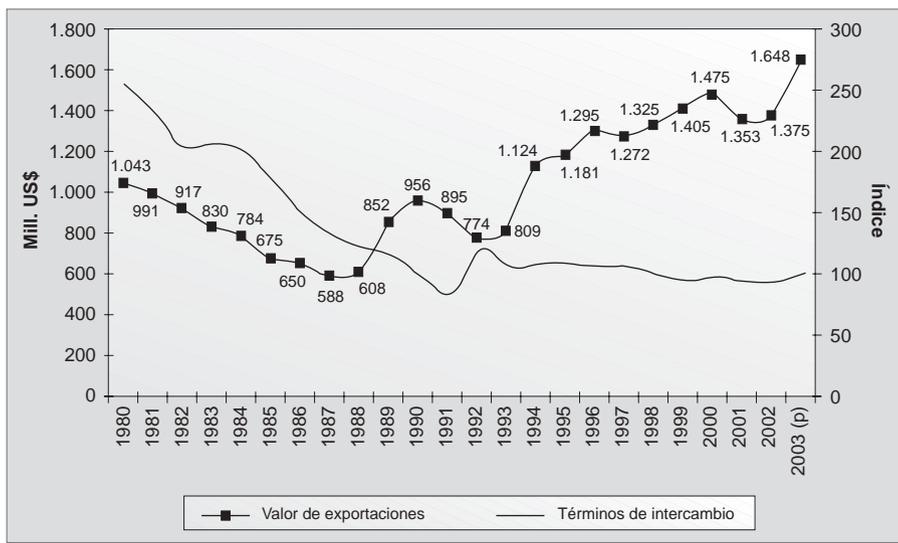
La pobreza no empezó el 85, tampoco la dependencia comercial o tecnológica ni la baja productividad laboral, mucho menos la debilidad del Estado o la estrechez del mercado. Las desigualdades sociales, el deterioro ambiental, la discriminación étnica y la violencia contra mujeres y niños eran ya parte de la vida boliviana en 1985. No las inventó el presidente Paz Estenssoro al firmar el Decreto Supremo 21060 ni resultaron de una imposición del FMI. Y menos aún pueden ser atribuidas a las reformas posteriores.

⁷⁷ Estas conclusiones son promovidas por el equipo económico de Cedla a través de la agencia de noticias que controla (Econoticias) así como por analistas vinculados a las movilizaciones sociales de los últimos años.

⁷⁸ Un estudio integral del proceso desde la perspectiva de los derechos humanos ha sido publicado por el Defensor del Pueblo con el título *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, (La Paz, 2004). Ver también el análisis económico de Mario Napoleón Pacheco, *En defensa de la racionalidad*, (Fundación Milenio; La Paz, 2004).

Gráfico 5

VALOR DE LAS EXPORTACIONES Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO



Esos problemas no solamente ya existían, sino que eran más agudos de lo que son ahora y habían sido agravados durante la crisis inflacionaria de comienzos de los 80. Es más, algunos de ellos estaban escondidos y ni siquiera se tenía la conciencia preocupada que los bolivianos tenemos de ellos ahora, cuando la democracia y la mayor apertura de la economía nos permiten verlos más nitidamente⁷⁹.

Esto quiere decir que, al contrario de lo que se plantea habitualmente, la política de reformas que facilitó la modernización democrática y la apertura económica hizo que Bolivia alcanzara logros efectivos en estas dos décadas. Basta mencionar el progreso sostenido en el Índice de Desarrollo Humano que, como se sabe, combina un conjunto de variables referidas a educación, salud y capacidad adquisitiva⁸⁰.

⁷⁹ Un ejemplo muy claro es la gran visibilidad que ha cobrado la desigualdad social, en el nivel territorial, gracias a la reforma municipal, que es precisamente un mecanismo que transfiere recursos políticos y económicos a los ámbitos locales y, por tanto, inicia un proceso de modificación de esas desigualdades.

⁸⁰ En 1975 el IDH era 0,511, en 1985 alcanzaba a 0,573, en tanto que el último estimado, para 2001, es de 0,672, a pesar de que en este último período se vivieron dos crisis económicas muy fuertes.

Ahora, si se considera la magnitud de los problemas, seguramente concordaremos al decir que esos logros no han sido suficientes y que, por lo tanto, “el modelo no funciona”. Sólo que, en este caso, no tiene sentido alguno limitar el análisis a los tipos de gobierno, o a sus políticas y comportamientos, sino que debe hacerse el esfuerzo de comprender en qué consiste “el modelo” de la economía boliviana, y determinar por qué no funciona y por qué consume tantos esfuerzos para lograr tan magros resultados.

1. La economía boliviana: desigualdades sociales

¿Cómo caracterizar el modelo económico boliviano? Los diagnósticos habituales concentran su atención en la estructura sectorial de la economía y en el déficit de su balanza comercial. A partir de esos datos, se suele definir a la boliviana como una economía no industrializada con predominio de actividades primarias y con fuerte incidencia de empleo terciario. Desde el punto de vista de su inserción internacional, se la describe como una economía primaria exportadora, dependiente y vulnerable a las tendencias del deterioro de los términos de intercambio (gráfico 5). Comparando la composición del PIB y del empleo, se destacan la baja productividad de los sectores agrícola y manufacturero y la amplitud de las ramas de servicios⁸¹.

Estas caracterizaciones son indudablemente válidas y apropiadamente sustentadas en los datos estadísticos, pero son insuficientes para avanzar hacia explicaciones causales sobre la persistencia de la pobreza y la desigualdad, la baja productividad de amplios sectores económicos o la débil consistencia de los mercados.

Otros análisis han destacado rasgos estructurales de la sociedad boliviana a partir de las características de las relaciones sociales o de las organizaciones económicas. René Zavaleta utilizó con eficacia la metáfora del abigarramiento⁸², Carlos Toranzo y Xavier Albó la de pluri-multi⁸³ y con Fernando Calderón hemos recogido, con menos impacto mediático, la noción del *ch'enko*.⁸⁴ Esta es la que quiero ampliar ahora.

⁸¹ En comunicación verbal Mario Napoleón Pacheco destaca la inexistencia en un estudio sobre la productividad total de los factores para analizar las fuentes del crecimiento económico boliviano en las últimas décadas.

⁸² Ver de René Zavaleta Mercado, *Lo nacional-popular en Bolivia*, (México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1986).

⁸³ El término fue promovido en el libro que editó Carlos Toranzo *Lo pluri-multi, o, El reino de la diversidad*. (La Paz, Ed. Ildis, 1993).

⁸⁴ Calderón ha utilizado la idea en varios trabajos suyos, algunos han sido reunidos en *Búsquedas y bloqueos*, (Cochabamba, Ed. Ceres, 1988). También lo ha mencionado en *Ahora si que sí y si no por qué: gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia*, (La Paz, Ed. Cedla-Ceres, 1995). Ver también nuestro trabajo *Paradojas de la modernidad*, (Ed. Los Amigos del Libro, 1995). La palabra es quechua y se refiere a un lío o entrecruzamiento desordenado de objetos y procesos. En Santa Cruz se utiliza con más frecuencia la palabra *chipa*.

1.1. Las “economías bolivianas”: *ch’enko* estructural

El reconocimiento de la diversidad, contenido en las mencionadas caracterizaciones que incluso alcanzaron a influir en la reforma constitucional de 1994, no logró sin embargo establecer una nueva comprensión del subdesarrollo boliviano. Para esto es necesario vincular dicha perspectiva, que hasta ahora atendió más a los rasgos culturales y sociales, con la estructura económica que le sirve de sustento o en la que se revela cotidianamente. Y es que la diversidad refleja una economía que es estructuralmente heterogénea en sus formas de producir, consumir e intercambiar, coexistiendo en ella diversos modos de producción como solía decirse, o superponiendo diversos tiempos históricos.

Esta manera de aproximarse al estudio de la realidad social y económica estaba de alguna manera presente ya en los primeros estudios sobre el desarrollo en América Latina, cuando la heterogeneidad era definida a partir de las diferencias de productividad y tecnología⁸⁵.

Lo que aquí propongo es recuperar esa perspectiva reconociendo que la heterogeneidad no se circunscribe solamente a diferencias tecnológicas o a manifestaciones de identidad cultural u organización socio-política, sino que implica también la existencia de distintas racionalidades y patrones culturales en el sentido más amplio del término, el que se refiere al relacionamiento con la naturaleza y el establecimiento y la utilización de medios de vida. Por tanto, propongo analizar “el modelo” económico de desarrollo a partir del reconocimiento de que en Bolivia hay distintos sistemas de valores y de metas sociales, a los que también corresponden diversos comportamientos, medios y procedimientos. No todos los bolivianos valoramos de la misma manera, por ejemplo, el tiempo libre o el trabajo, la amistad o el consumo, la fiesta o la educación. Tales diferencias ponen de manifiesto la heterogeneidad estructural como un rasgo definitorio del modelo económico boliviano⁸⁶.

⁸⁵ La CEPAL, bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, llamó la atención sobre los obstáculos al desarrollo provenientes de las profundas diferencias estructurales y su modelo centro-periferia mostraba que esas diferencias tendían a reproducirse. Aníbal Pinto, en sus estudios sobre la concentración del progreso técnico, mostró que el modelo centro-periferia tenía una cierta vigencia interna en las relaciones intersectoriales dentro de las economías Latino Americanas. Una excelente síntesis de los aportes de la CEPAL se encuentra en el libro de Octavio Rodríguez *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, (México, Siglo XXI Editores, 1980), prologado por el mismo Prebisch.

⁸⁶ Por cultura entiendo, como lo plantea Alain Touraine en sus trabajos, el conjunto de prácticas, conocimientos y creencias que vinculan a sociedad y naturaleza. Es, por tanto, un concepto mucho más amplio que el que se refiere a manifestaciones identitarias, a etnicidad o incluso ideología. La identidad quechua o aymara no es determinante de un tipo de comportamiento económico como lo demuestran los migrantes a Buenos Aires o Virginia, que siguen *ch’allando* sus bienes, bailando sus carnavales o celebrando *Urkupña* mientras logran adquirir ciudadanía política y afirmarse como agentes económicos en el corazón del capitalismo. La identidad étnica se recrea de acuerdo a los contextos y no impide una inserción más dinámica al mercado. Las personas y los grupos en los hechos utilizan elementos de su cultura tanto para adaptarse como para resistir nuevas situaciones pudiendo en ambos casos (re)construir su identidad.

Desde esta perspectiva, una mirada integral permite observar que la economía boliviana se incorpora parcialmente a un sistema más amplio, internacional, pero que internamente está compuesta de varias y distintas economías entre las cuales hay contacto e intercambio⁸⁷. Muchas veces las personas transitan de una a otra o combinan sus tiempos entre una y otra, pero ese flujo no logra superar el carácter estructuralmente heterogéneo, y poco integrado, del modelo boliviano.

Analíticamente, y según sus rasgos esenciales, esas diversas economías pueden ser claramente diferenciadas. Propongo distinguir las de la siguiente manera, tomando en cuenta la base desde la cual se organizan las actividades de producción, trabajo y consumo, y desde la cual se define la racionalidad que vincula los medios y objetivos en cada una de esas economías:

- ***Economía de base natural***

En las áreas rurales tradicionales del oriente y el occidente del país y, en gran medida, también en los espacios de colonización, predomina una economía de base natural. Es de base natural porque el trabajo y la producción se organizan a partir del control o el acceso a recursos naturales básicos como la tierra y el agua. Su núcleo central es la economía campesina, con fuertes (y variados) rasgos comunitarios, pero forman parte de esta economía las actividades de caza y pesca, recolección y aprovechamiento forestal e incluso ciertas formas de explotación minera.

Destacar su base natural no implica desconocer que es una economía vinculada al mercado, pero las decisiones y la asignación de recursos que hacen los agentes en esta economía no son determinadas tanto por las condiciones de su inserción al mercado como por su objetivo fundamental que es el de asegurar la reproducción de la unidad económica. Es desde este principio que se organiza la unidad y se asignan los recursos, buscando emplear toda fuerza de trabajo disponible en la familia o la comunidad, en un esfuerzo conjunto orientado a reducir los riesgos más que a maximizar los beneficios.

Por ello mismo, procurando disponer de una canasta variada de productos y dispersar los riesgos, las unidades económicas que componen la economía de base natural tienen fuertes tendencias a la diversificación productiva y espacial y, en consecuencia, también a desarrollar actividades en escalas reducidas. Emplean tecnologías simples y basadas en energía animal y fuerza de

⁸⁷ Opto aquí por el uso de la noción amplia de “economía” para evitar deliberadamente una discusión conceptual que sería interesante pero, por el momento, no muy útil, sobre si se trata de “sectores”, “modos de producción”, “esferas de circulación” o “modos de vida”.

trabajo familiar, que se transmiten mediante la práctica y, por ello, tienen escasa capacidad para asimilar innovaciones externas.

A esta economía pertenece la mayor parte de la actividad agropecuaria campesina. En términos generales puede estimarse que absorbe a cerca del 40% de la población⁸⁸.

- ***Economía de base mercantil***

En el otro extremo está la economía de base mercantil, cuyas unidades asignan sus recursos en función de la posición y capacidad que tienen de competir en el mercado. Está compuesta por unidades de producción de bienes y servicios que emplean mano de obra asalariada y que se organizan en base al mercado con el fin de maximizar las utilidades a través de la venta de bienes y servicios. En el texto nos referiremos a ella también con la expresión economía mercantil.

Para mantener o aumentar sus ganancias en la competencia, las unidades de base mercantil utilizan tecnologías más sofisticadas y energía eléctrica o de petróleo; están más abiertas a la incorporación de innovaciones y tienden a una mayor división del trabajo. Esta economía se localiza sobre todo en las áreas urbanas, pero también se la encuentra en algunos enclaves extractivos y agropecuarios. A ella está vinculada poco más de la cuarta parte de la población, incluyendo la que depende del Estado, sobre todo por la condición mercantil de la fuerza de trabajo, la tecnología y la jerarquización laboral, y el conjunto del servicio doméstico, que es una fuerza laboral también asalariada. Forman parte de esta economía las industrias minera y petrolera pues si bien dependen de los recursos naturales, toman sus decisiones a partir del mercado y en función de sus condiciones de competencia y rentabilidad.

- ***Economía de base familiar***

En medio de estas dos economías, compartiendo características de ambas y con muchas variedades de organización, se encuentra la economía de base familiar. Se trata de una economía compuesta por unidades fuertemente ligadas al mercado, hacia el que dirigen sus productos y del cual obtienen sus insumos, pero que se constituyen en base a una organización familiar (extensa) del trabajo. Pueden emplear tecnologías que van desde la más simple hasta la más sofisticada, y en ocasiones el trabajo es altamente especializado, pero el cálculo económico que orienta las decisiones de asignación de

⁸⁸ El indicador fundamental que he utilizado para distinguir estadísticamente estas tres economías es el del grado de inserción al mercado de acuerdo a las condiciones de trabajo del jefe de hogar. Estos datos y los que se exponen a continuación, salvo que se mencione otra fuente, provienen de la Encuesta de Hogares realizada por el INE el año 2000 a través del Programa Mecovi.

recursos en general no parte del beneficio, sino del ingreso total. Por tanto, rara vez diferencia las remuneraciones al trabajo de las remuneraciones al capital o a la organización. La unidad de base familiar tiene como prioridad asegurar su reproducción y, por consiguiente, también tiene una fuerte preocupación por minimizar los riesgos, pero eso no impide que en algunos casos se registren cambios que les permiten transformarse en unidades de acumulación de capital y pasen a formar parte de la economía de base mercantil.

Tomando como indicador fundamental la característica de empleo de los jefes de hogar podría estimarse que en esta economía, ubicada sobre todo en las áreas urbanas, se encuentra aproximadamente el 36 por ciento de la población. Para simplificar, nos referiremos a ésta también como economía familiar.

- ***Preferencias diferenciadas***

Estas economías no son solamente partes o componentes de un único sistema de (más o menos) mercado, y tampoco son solamente la periferia excluida del capitalismo, “el rebalse del agro”, o “el último recurso de los rechazados”, sino que son también economías que tienen dinámicas propias que las hacen atractivas o aceptables para sus miembros.

Revisando historias laborales es posible encontrar un indicador de lo afirmado. Una elevada proporción de casos muestra que la experiencia inicial de trabajo es asalariada y, lógicamente, que una proporción muy significativa de unidades de base familiar ha sido organizada por trabajadores que tuvieron antes experiencia laboral en empresas formales y que buscaron activamente establecerse de manera independiente⁸⁹. El mercado laboral abierto fue y es para muchos un espacio de aprendizaje de tecnologías, saberes y habilidades que les permite luego establecerse por su cuenta.

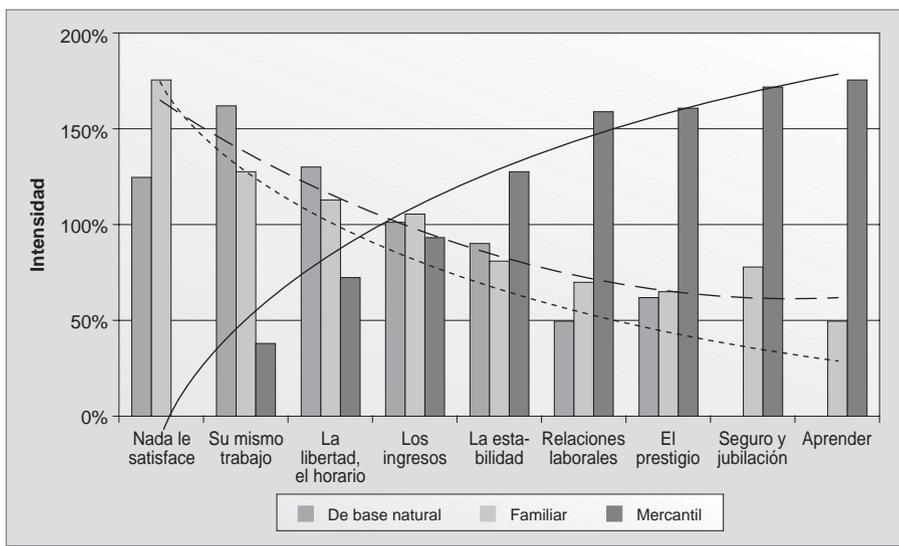
Otro indicador lo encontramos revisando las percepciones que tienen las personas acerca del trabajo que realizan. Cuando en la encuesta sobre derechos humanos se indagó sobre los aspectos que dan satisfacción e insatisfacción en el trabajo (ver gráficos 6 y 7)⁹⁰ encontramos criterios que refuerzan lo expresado en el párrafo anterior. Ordenando las respuestas de acuerdo a la inserción

⁸⁹ Encuesta del mercado laboral en Cochabamba 1986, Ceres. Los datos han sido parcialmente utilizados por Freddy Peña en su tesis de Maestría “*La articulación entre el sector formal y el sector informal: El caso de los obreros fabriles en Cochabamba*”, Université Catholique de Louvain, Département des Sciences Economiques Enero 1989.

⁹⁰ Se trata de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos levantada el año 2002 por el Defensor del Pueblo para su estudio *Derechos humanos en Bolivia: Proceso y desafíos*, (La Paz, Ed. Defensor del Pueblo, 2004). Estos datos han sido procesados a partir de la base y se refieren a los jefes de hogar.

laboral en el mercado y a las intensidades de valoración (diferencias respecto del promedio), puede observarse que la libertad de horario y de decisiones en el trabajo tiene una alta relevancia para los ocupados en economías menos vinculadas al mercado, mientras que el nivel de ingresos y la seguridad son claves para los trabajadores de la economía de base mercantil. Esto quiere decir que si bien todos valoran, por ejemplo, la libertad de horarios y los ingresos elevados, la intensidad con que lo hacen es distinta. Y mientras los asalariados están dispuestos a sacrificar el control de su propio tiempo a cambio de seguridad e ingresos, los no asalariados se muestran más decididos a ceder en estos objetivos con el fin de disponer de mayor libertad y flexibilidad⁹¹.

Gráfico 6
RAZONES DE SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO

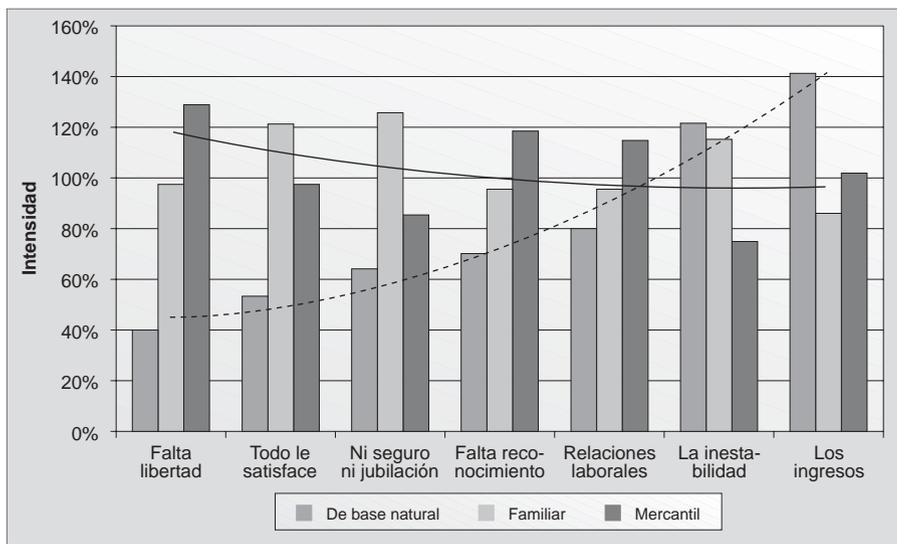


Fuente: Encuesta de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, 2001.

⁹¹ Las opciones no siempre se eligen con pleno conocimiento de causa y con plena conciencia de todas sus implicaciones. El hecho de que un trabajador informal tenga bajos ingresos no quiere decir que escogiera ser pobre. Probablemente él esperaba lograr ingresos elevados trabajando por su cuenta, pero no podía calcular anticipadamente sus probabilidades reales de éxito y, en momento de tomar sus decisiones, pudo haber primado el deseo de independencia, de horarios flexibles y la ausencia de patrones.

Estos datos explicarían en parte por qué es tan elevada la proporción de trabajadores que buscan independizarse en pequeñas empresas abandonando el empleo asalariado, y por qué –este es un tercer indicador– muchos campesinos persisten en una economía de bajos rendimientos e incluso demandan parcelas de tierra para reproducirla en otras partes, como lo hace en estos momentos un importante movimiento de asalariados agrícolas e informales urbanos⁹².

Gráfico 7
LO QUE MENOS SATISFACE EN EL TRABAJO



Fuente: Encuesta de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, 2001.

Ni la informalidad urbana ni la economía campesina, por lo tanto, pueden ser interpretadas solamente como resultado de la insuficiencia dinámica de la economía de mercado para absorber a todos los trabajadores. Como núcleos de

⁹² Al margen del oportunismo de los dirigentes, que tratan de expropiar tierras en producción en las que ya existen inversiones y mejoras, la reivindicación concita apoyo por la ilusión de resolver con tierras los problemas de pobreza de quienes puedan trabajarlas. Lo cierto, sin embargo, es que el ingreso laboral promedio de un asalariado agrícola (Bs. 784 el 2000) es básicamente el mismo, si no mayor, que el percibido por un campesino independiente (Bs. 676 el mismo año) y éste enfrenta, además, la incertidumbre respecto a la naturaleza (sequías, inundaciones, cambios climáticos), ante la que sus ingresos son muy vulnerables.

otras economías, ellas deberían ser reconocidas también como una expresión exitosa de resistencia al capitalismo y, en particular, a la disciplina laboral que impone y requiere de los trabajadores. Como se menciona en los párrafos anteriores, las economías de base natural y de base familiar tienen una lógica propia para la organización de fines y recursos.

Lo afirmado no pretende ignorar que los salarios en la economía mercantil son, para una gran parte de los trabajadores, demasiado bajos y no compensan el sacrificio de libertad personal que se obtiene en las economías de base natural o familiar. Lo importante, en todo caso, es reconocer que las relaciones entre las tres economías configuran un cuadro complejo en el que las influencias y determinaciones no son unidireccionales ni perjudican (o aprovechan) sólo a una en desmedro (o a favor) de la otra.

1.2. La desigualdad social

¿Qué relación tiene esto con la desigualdad social, que está en el centro de las preocupaciones actuales?

No se trata de un dato nuevo ni de algo que se haya descubierto recién. No hay ningún estudio sobre distribución de ingresos en Bolivia que no destaque la desigualdad entre los extremos. Algunas veces la descripción ha llegado a identificar las características de quienes conforman cada uno de los grupos. Entre los más pobres y de ingresos más bajos se encuentran los hogares campesinos, en tanto que los tramos superiores de la escala corresponden a los hogares urbanos de profesionales, gerentes y propietarios. La incorporación de una perspectiva de género ha mostrado que los ingresos de las mujeres son notablemente inferiores a los de los varones. Y la más reciente incorporación de una perspectiva étnica destaca que los hogares indígenas son los que sufren más carencias y se agrupan en los tramos inferiores de la escala económica. Los otros tramos son rara vez descritos, salvo para afirmar la relativa inexistencia de una clase media homogénea⁹³.

Esto es lo que se encuentra en la mayor parte de los estudios sobre pobreza y desigualdad en Bolivia. Al igual que el mapa de pobreza, éstos concluyen identificando cuáles son y dónde se encuentran los grupos más pobres. Tales trabajos han servido para focalizar programas y proyectos de inversión social o de apoyo de emergencia, y han permitido cambiar los índices de pobreza con políticas de redistribución de recursos, pero en verdad aportan poco a comprender por qué los esfuerzos en ese sentido tampoco han sido muy exitosos y por qué la desigualdad y la pobreza persisten.

⁹³ El Banco Mundial y UDAPE han realizado varios estudios en esta perspectiva y pueden consultarse en sus websites (www.worldbank.org y www.udape.gov.bo).

Incluso podría decirse que han contribuido a difundir un diagnóstico equivocado de la realidad boliviana. Según este diagnóstico, la desigualdad no solamente sería una descripción, sino que expresaría una relación de causalidad, según la cual la pobreza de unos sería la causa de la riqueza de otros. Si bien es posible que en algunos casos eso suceda, la sola existencia de desigualdades no lo demuestra. Para ello sería necesario analizar cómo se relacionan unos con otros y de qué manera se producen, y se reproducen, las pobrezas y las riquezas en Bolivia.

- ***Los ingresos: resultados de la actividad***

La mayor confusión proviene de la imagen que subyace en la idea misma de “distribución de ingresos”, pues sugiere que los ingresos son una totalidad que está disponible para su distribución, y que ésta simplemente ocurre a lo largo del tiempo (de manera desigual en función de poderes e influencias). Esta imagen es obviamente falsa, porque los ingresos son un flujo que se genera continuamente mediante la producción y venta de bienes y servicios. Si bien los poderes y las influencias pueden ser recursos que algunos aprovechan, hay factores mucho más importantes para determinar las magnitudes y el destino de los ingresos, o para explicar su ausencia. Por ejemplo, la productividad y el dominio de tecnologías innovadoras.

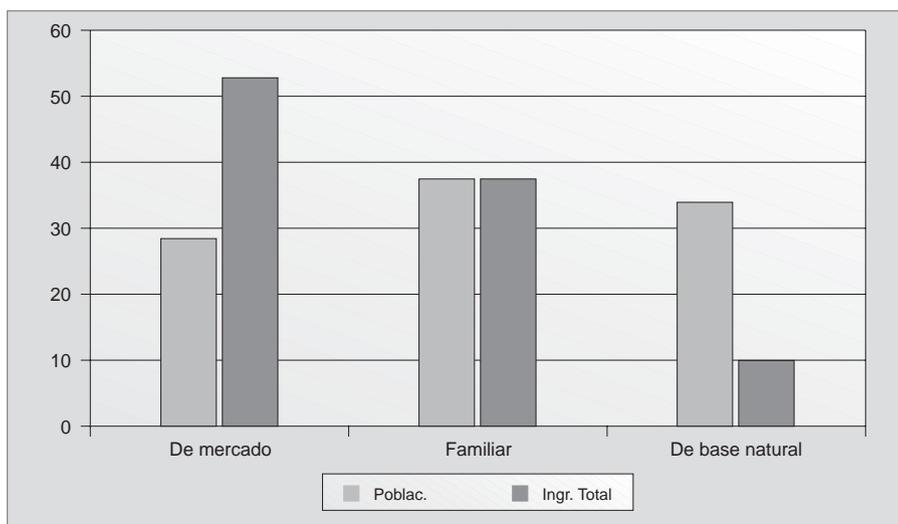
Los ingresos son resultado de la actividad económica y, por ello, son un indicador muy importante. Ellos miden la capacidad de acceder a bienes y servicios que tiene la gente para satisfacer sus necesidades y cumplir sus aspiraciones. Pero es fundamental recordar que su importancia es mayor cuanto más desarrollado esté el mercado, pues es a través de ese espacio de intercambios que se obtiene acceso a bienes y servicios.

La distinción por tipos de economía ofrece, en ese sentido, una nueva clave para el análisis de la desigualdad. A primera vista, el gráfico 8 no parece muy distinto a los gráficos habituales de distribución de ingresos, salvo en el número de grupos en que se ha dividido la población. Pero en este caso los grupos no se han diferenciado desde el nivel de ingreso (como es el caso de la tradicional distinción por quintiles o deciles), sino desde la caracterización económica detectada por los grados de inserción en el mercado laboral. Esto permite además recordar que el ingreso es un dato de resultado.

Lo primero que llama la atención es que, en conjunto, los hogares que se encuentran más vinculados al mercado, formados por patrones empleadores, trabajadores asalariados manuales y no manuales, incluyendo trabajadores del hogar y campesinos sin tierra, tienen un promedio de ingresos más de seis veces superior al grupo más alejado del mercado, que incluye a los

pequeños propietarios de tierras, y es también bastante más alto (en un 62 por ciento) que el que obtienen los que están en el grupo que forma parte de la economía de base familiar.

Gráfico 8
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS POR ECONOMÍAS
(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta de Hogares 2000. Programa Mecovi. Elaboración propia.

Por estos datos parece claro que, mientras mayor sea la inserción en el mercado, es también mayor el ingreso que se obtiene. De aquí podría deducirse también que hay un cierto nivel de éxito para quienes organizan su actividad con el fin de obtener más ingresos, puesto que sí logran obtenerlos.

Esto no quiere decir que resuelven del todo el problema de acceso a los bienes y servicios, pero es innegable que las magnitudes de la pobreza en cada economía son muy diferentes.

Cuadro 5

RESUMEN DE DATOS SOBRE DESIGUALDAD Y POBREZA

Tipo de economía	Hogares (a)	Pobre % (b)	Rural % (c)	Ingreso medio hogar (d)	Desv Standard (e)	Desigualdad	
						DS relativa (e/d) (f)	Gini (deciles) (g)
De mercado	28,7	35,2	12,6	456,2	633,5	1.388	0,507
Familiar	37,4	55,2	5,7	247,8	267,8	1.081	0,454
De base natural	33,9	87,2	100	72,8	216,4	2.970	0,676
Total	100,0	62,9	43,5	248,3	425,0	1.712	0,504

a.- Porcentaje de Jefes de Hogar, b.- Porcentaje de hogares pobres, c.- Porcentaje de Jefes de Hogar residiendo en el área rural, d.- Ingreso medio del hogar proveniente de fuentes laborales y no laborales, e.- desviación estándar del ingreso medio, f.- desviación estándar expresada en términos del ingreso medio, g.- coeficiente de Gini calculado en base a deciles de población.

Fuente: Encuesta de Hogares 2000. Programa Mecovi-INE. Elaboración propia.

La economía de base natural genera niveles de ingreso muy bajos para los hogares –de aproximadamente \$us 73 mensuales– por lo que sus niveles de pobreza son también muy amplios (ver cuadro 5). Incluso tomando indicadores menos sensibles al ingreso, como la insatisfacción de necesidades básicas⁹⁴, se estima que la pobreza afecta al 87 por ciento de esos hogares. En la economía urbana de base familiar el ingreso promedio es mucho mayor, de \$us 248 al mes, pero no lo suficiente como para evitar la incidencia de pobreza. Aunque ésta es menor que en la economía de base natural, todavía afecta a la mayoría de la gente (55 por ciento). Los hogares integrados a la economía de base mercantil de Bolivia logran un ingreso promedio de \$us 456 al mes, bastante mayor que los otros, y aunque la pobreza los afecta todavía en una proporción significativa, es mucho más baja que en los otros dos (35 por ciento). Cuando se comparan los promedios de ingreso que corresponden a cada uno de los quintiles de cada una de las economías, se comprueba que el 80 por ciento de los hogares que conforman la economía de base natural tiene un ingreso promedio inferior o muy cercano al del quintil más bajo de la economía familiar, y que incluso el promedio del quintil más bajo de la economía mercantil es muy

⁹⁴ Es menos sensible al ingreso porque algunos de los servicios básicos son proporcionados por el Estado y son subvencionados con recursos públicos (por ejemplo, parte de la educación, del saneamiento básico y de la salud).

superior al del ochenta por ciento de quienes forman parte de la economía de base natural (ver cuadro 6).

Es claro, entonces, que a mayor apertura al mercado y a mayor modernización organizativa y tecnológica, mayores son los ingresos y menor es la pobreza⁹⁵.

Cuadro 6
INGRESOS PROMEDIO DEL HOGAR
POR QUINTILES SEGÚN ECONOMÍAS

Quintil	De mercado	Familiar	De base natural	Total
1	102,0	56,6	4,1	53,2
2	186,0	135,1	11,3	113,7
3	296,0	214,3	24,7	174,0
4	470,2	318,9	58,0	256,7
5	1.447,3	733,1	279,4	771,6
Total	456,2	247,8	72,8	248,3

Fuente: Encuesta de Hogares 2000. Programa Mecovi-INE. Elaboración propia.

- ***Ingresos y pobreza***

Sin embargo, la conclusión anterior necesita ser matizada. Si las actividades que caracterizan las economías se organizan desde objetivos y motivaciones diferentes, es decir, tienen bases o fundamentos diferentes, la aplicación de un mismo indicador de resultado para evaluarlas, como los ingresos o la pobreza, no es del todo pertinente.

En la Encuesta Nacional de Aspiraciones, aplicada por el INE en 1998 en todo el país, el PNUD incluyó varias preguntas sobre las condiciones

⁹⁵ Estos datos no le sorprenderían en absoluto a Karl Marx, que sostuvo siempre que el capitalismo desarrollaba las fuerzas productivas de una manera tal que proporcionaba, incluso a sus trabajadores, un nivel de vida muy superior al de otras formas de producción que él consideraba, justamente por eso, inferiores. Eso no le impidió denunciar la explotación del trabajador, pero nunca la confundió con la pobreza. De hecho, el concepto de plusvalía relativa apuntaba a demostrar que podía encontrarse explotación incluso cuando los trabajadores percibieran salarios suficientes para compensar los costos de reproducción de su fuerza laboral, no fueran pobres, y tuvieran protección legal (jornadas máximas, seguros, etc.).

socioeconómicas de los hogares (acceso a servicios, niveles de ingreso, disponibilidad de bienes y recursos), a partir de las cuales podía determinar cuáles eran o no pobres, según criterios comunes a todos. Lo novedoso es que también se preguntó a los entrevistados si se consideraban pobres.

Revisando esos datos encontramos que, mientras los criterios generales permitieron catalogar al 93 por ciento de los hogares campesinos en los niveles socioeconómicos bajos, cuando se les preguntó a ellos mismos cómo se clasificaban, solamente el 63 por ciento afirmó ser pobre. Entre los trabajadores por cuenta propia la diferencia no fue tan grande, pero de todos modos fue mayor la proporción de quienes fueron clasificados en los niveles bajos (58,2 por ciento) por las condiciones socioeconómicas de su hogar que la de quienes se reconocieron como pobres (44,1 por ciento). Finalmente, entre los que se encuentran plenamente insertos en el mercado laboral fue algo mayor la proporción de quienes se definen como pobres (36,9 por ciento) que la correspondiente a su clasificación externa de acuerdo a índices socioeconómicos (35 por ciento).

Si tomamos la inserción laboral como indicador del tipo de economía, esto quiere decir que una definición “objetiva”, externa y común a todos, no coincide con las percepciones y definiciones que prevalecen en cada una de las economías, y que es mayor la discrepancia cuanto menos integrada al mercado está la población.

Las nociones de pobreza, por lo tanto, son diferentes; en consecuencia, también las acciones que realizan las personas y comunidades para superar sus carencias tienen orientaciones, características y significados diferentes⁹⁶.

2. El “fracaso” del modelo: mucho esfuerzo y pocos resultados

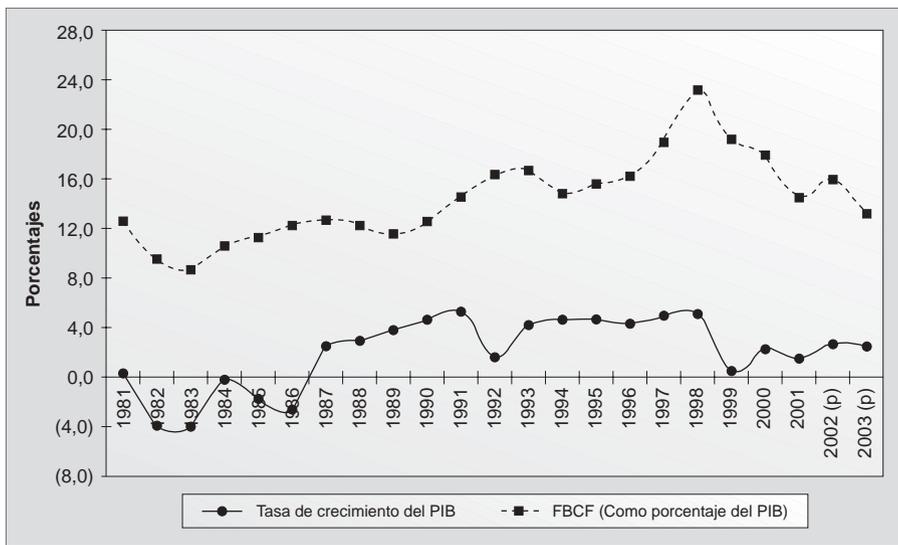
El reconocimiento de la heterogeneidad, en los términos planteados aquí, puede ayudarnos a reflexionar sobre las causas del aparente fracaso del modelo boliviano.

Es evidente que la economía nacional crece muy poco, que la pobreza es muy extendida, decrece a un ritmo muy lento y que la desigualdad es persistente. Estos son resultados sin duda desalentadores, sobre todo tomando en cuenta que se obtuvieron luego de lograr, merced a reformas sustanciales, cambiar la orientación y la magnitud de las inversiones, variable clave del crecimiento

⁹⁶ Cuando una familia campesina sacrifica ahorros de varios años para cumplir una obligación comunal, que puede incluir cubrir los gastos de una fiesta, puede estar invirtiendo en un capital social y simbólico que ella valora mucho y que, además, le resuelve carencias que considera fundamentales para su vida, pero que nada tienen que ver con las que se incluyen, por ejemplo, en la noción de “necesidades básicas” utilizada para catalogarla como pobre.

económico en una economía de mercado (gráfico 9). Esto querría decir que la política económica fue exitosa en sus metas, pero fracasó en sus objetivos.

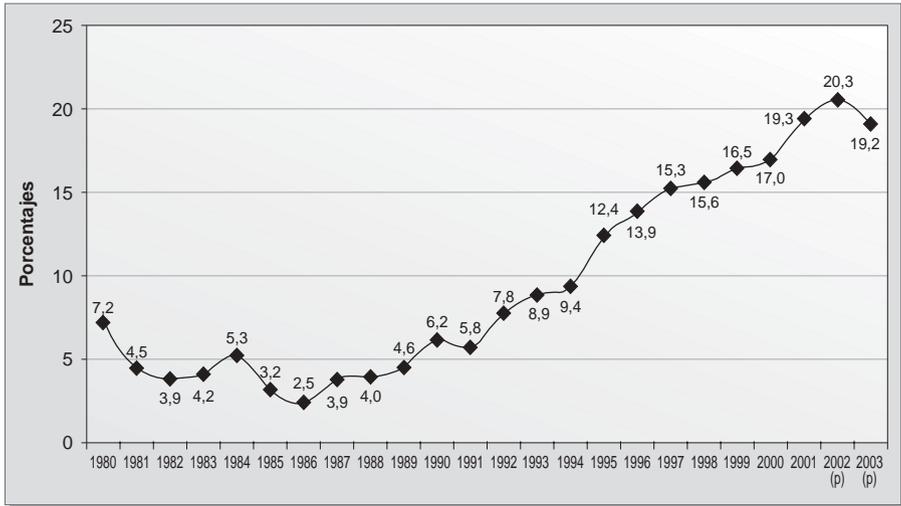
Gráfico 9
CRECIMIENTO Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



Por ejemplo aumentó la inversión pero no pudo acelerar el crecimiento. En efecto, si se observan los datos de inversión, especialmente desde mediados de los años 90, se comprueba un crecimiento importante de la inversión pública, con un cambio muy significativo en su composición, al punto que se multiplicaron varias veces los recursos destinados a aumentar la capacidad de los servicios de educación y salud en el país (gráfico 10).

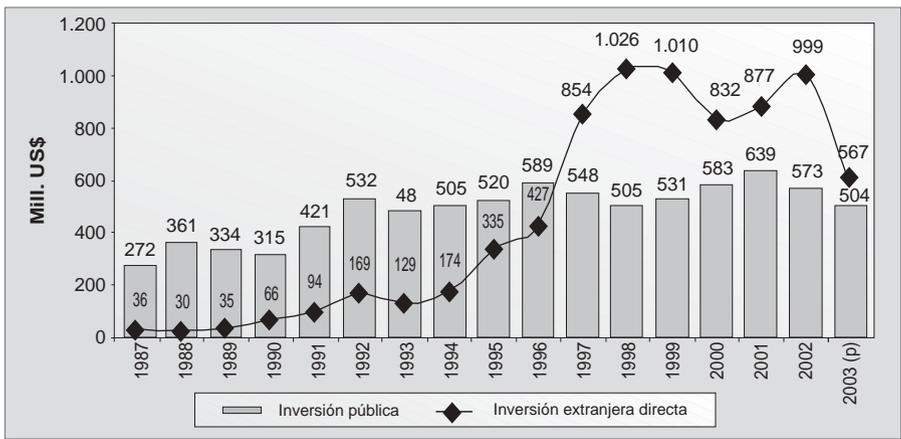
Por otra parte, la inversión privada también experimentó aumentos notables, sobre todo la proveniente de fuentes externas (gráfico 11). En el caso de Bolivia, esa inversión no fue de carácter financiero ni vino atraída por la especulación de corto plazo, y tampoco se limitó a la adquisición de activos existentes, sino que contribuyó a la expansión de la capacidad productiva. Gasoductos, exploración y perforación de pozos, ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones, mejoramiento de las ferrovías y de los ferrocarriles son evidencias de que esa inversión ha sido ejecutada y probablemente ha atraído además inversiones en otros rubros.

Gráfico 10
GASTO SOCIAL
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: INE y Ministerio de Hacienda. Compilación de Fundación Milenio.

Gráfico 11
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INVERSIÓN PÚBLICA
(Millones de dólares)



Fuente: INE y Ministerio de Hacienda. Compilación de Fundación Milenio.

El problema que hay que explicar es por qué el impacto de la inversión en el crecimiento y la reducción de la pobreza han sido tan reducidos. Es posible que ello se deba a que son inversiones que no han madurado todavía, es decir, que no han completado su ciclo⁹⁷, y es posible también que se deba a que han sido inversiones con poco impacto inmediato en el empleo, por haberse concentrado en sectores de alta intensidad de capital⁹⁸. Pero tales hipótesis no son suficientes para explicar por qué una inyección tan importante de recursos genera resultados tan limitados.

El análisis de las heterogeneidades estructurales como modalidades distintas de producción, consumo y trabajo, nos permitirá comprender mejor por qué persisten la desigualdad y la pobreza y se frustran tan rápidamente los esfuerzos de desarrollo.

En efecto, desde esta perspectiva puede afirmarse que el modelo “no funciona” porque cada una de las partes encuentra en la heterogeneidad las oportunidades para reproducirse y, al hacerlo, para reproducir el modelo en su conjunto⁹⁹. De esta manera, aún sin que se lo propongan, en los hechos obstaculizan una reducción más acelerada de la pobreza, un mejor aprovechamiento de las inversiones o un crecimiento más acelerado de la oferta productiva.

El espacio en el que ocurre este proceso es el mercado, lugar donde se articulan estas diferentes economías. En los hechos, su separación es solamente analítica, ya que las tres economías se vinculan a través de intercambios de bienes, servicios y trabajo. No solamente hay hogares que están vinculados simultáneamente a las tres economías, sino también personas que transitan continuamente entre una y otra.

⁹⁷ Tal es, indudablemente, el caso de las inversiones en hidrocarburos, que solamente darán frutos cuando se establezcan mercados capaces de absorber el gas que se explote. Pacheco, en comunicación personal, sostiene que también el previo modelo estatista demoró mucho tiempo en mostrar resultados a pesar de que las políticas que lo aplicaron tuvieron mayor continuidad y un entorno internacional más favorable.

⁹⁸ Éste es un argumento válido solamente en el corto plazo, pues una inversión intensiva en capital absorbe mano de obra especializada que es altamente remunerada, cuyo consumo a su vez dinamiza otros sectores de la economía y contribuye a generar empleo en el mediano y largo plazo. Si solamente fuera posible generar empleo con inversiones de baja tecnología, el desempleo habría alcanzado cifras de desastre en un período de tan intensa innovación como el que vive el mundo desde hace varios lustros.

⁹⁹ Las tres economías no necesariamente convergen o tienden a igualarse, como lo sugeriría por ejemplo la teoría de las ventajas comparativas, puesto que en este caso ellas no están en competencia. Para estarlo, los agentes deberían evaluar sus intercambios desde los mismos principios y objetivos, lo cual no ocurre pues tienen racionalidades diferentes. Mientras para una empresa de la economía mercantil la obtención de pérdidas o ganancias es determinante de su permanencia en la actividad, para una unidad familiar no, y menos aún para una unidad de la economía de base natural. Estas evaluarán los resultados del intercambio mercantil con otros criterios (acceso a bienes, prestigio, sociabilidad), no con los de eficiencia económica.

- **Mercado e intercambio desigual**

La articulación a través del mercado entre economías de distintas características organizativas y tecnológicas fue considerada por algunos autores como un mecanismo de explotación indirecta que permitía transferencias de valor a través de los precios. El argumento señalaba que la economía campesina, por ejemplo, que es parte de la economía de base natural, era despojada de sus excedentes mediante precios que eran inferiores al valor de los productos. Esos precios, se argumentaba, son los que permiten que los salarios de los obreros se mantengan bajos en beneficio final de los empresarios, cuyas ganancias terminan absorbiendo no solamente el plusvalor obrero, sino también el excedente campesino¹⁰⁰.

Esta argumentación, sin embargo, solamente tiene validez en una economía cerrada en la que el sistema de precios se establece internamente. Éste ya no es el caso, ni siquiera para productos agrícolas básicos. Por citar un ejemplo, los precios de la papa en Bolivia no se determinan solamente por la demanda y la oferta proveniente de los agentes locales, sino también por la oferta internacional, que a su vez refleja las enormes diferencias de productividad entre los proveedores peruanos, chilenos o incluso holandeses, y los bolivianos. El valor de la papa no lo determina, por lo tanto, el trabajo campesino que se invierte en producirla, sino el trabajo “socialmente necesario” que, en una economía abierta, está inevitablemente afectado por la productividad derivada de innovaciones tecnológicas en el resto del mundo. Si el precio de la papa no está determinado por la oferta campesina y la demanda de los asalariados, sino por la competencia internacional, no es posible mantener el argumento de la transferencia de valor. Esto de ninguna manera desconoce las pérdidas de la economía campesina, pues ellas son evidentes cuando se compara el nivel de ingresos que obtienen sus trabajadores. Pero no son pérdidas que impliquen transferencias de valor a favor de otros grupos o sectores, sino que son directamente absorbidas por la propia economía campesina, que asume su baja productividad con un nivel extremadamente bajo de consumo, es decir, con pobreza.

El gran problema es que, aún con esas pérdidas, el intercambio mercantil no solamente resulta inevitable sino que se amplía con la venta de fuerza de trabajo de la propia unidad campesina. Los ingresos obtenidos, sobre todo

¹⁰⁰ Este argumento está en el centro del análisis expuesto por Ruy Mauro Marini en *Dialéctica de la dependencia*, (México, Ed. Era, 1974), y tuvo mucha influencia en las discusiones sobre capitalismo dependiente como se puede ver, por ejemplo, en el libro colectivo *En torno al capitalismo latinoamericano*, de Aguilar y otros, (UNAM, 1975). También fue recogido por Alejandro Portes y John Walton en *Labor class and the internacional system*, (Nueva York, Academic Press, 1981).

de salarios temporales, permiten que el hogar complemente su canasta básica y postergue la decisión de abandonar la actividad menos productiva. De esta manera, el intercambio mercantil no destruye la organización económica sino que contribuye a sostenerla, una vez que es incorporado como parte de la estrategia de diversificación de actividades y riesgos que guía la economía del hogar.

La situación es más compleja en el caso de la economía familiar urbana. Debido a su vinculación más estrecha con el mercado, también es más vulnerable que la economía de base natural a los cambios de precios y productividad. Sus pérdidas, también debidas a la aplicación de más trabajo del que es “socialmente necesario” (dada la tecnología disponible) en la producción de bienes y servicios, son también asimiladas por el hogar. En muchos casos, la estrategia de los productores informales consiste en prolongar el desgaste de sus recursos productivos y medios de trabajo tanto como sea posible, hasta concentrar, en el límite, un enorme esfuerzo familiar para restablecer su capacidad productiva y reiniciar el ciclo. A veces ese esfuerzo es también colectivo, es decir, en asociación con otros, y en otras ocasiones puede incluir actividades de alto riesgo¹⁰¹. Algunos, claro está, logran reponer sus medios de trabajo en niveles tecnológicos superiores y entonces empiezan un proceso de cambio que los transforma en unidades empresariales. Pero la mayoría se mantiene en la pobreza y en una lógica de actividades que incluye el intercambio mercantil y lo refuerza, pero no se organiza desde un cálculo económico de costos y beneficios¹⁰².

De aquí puede ciertamente plantearse la argumentación de que si ambas economías reproducen la pobreza es porque, para sus integrantes, no hay

¹⁰¹ Cuando un pequeño comercio de abarrotes pierde inventarios o un vehículo de servicio público necesita reparaciones mayores para volver al mercado, la familia entera realiza un esfuerzo enorme, recurriendo, con frecuencia, a crédito usurero. Pero ese esfuerzo no se prolonga hasta alcanzar otro nivel de disponibilidad de recursos, sino que suele limitarse a las necesidades de reposición. En algunas ocasiones tal esfuerzo se orienta hacia la acción colectiva (tomas de tierras, demandas de perdón de deudas o subvenciones estatales) o hacia la transgresión de la norma (tráfico ocasional de drogas). La mayor parte de los traficantes presos en una amplia muestra que analicé en Bolivia a mediados de los 90 eran trabajadores campesinos o informales que se involucraron en esa actividad solamente con la intención de recuperar u obtener recursos para reponer pérdidas de sus medios de trabajo, o para obtenerlos y establecer una nueva unidad doméstica de (re)producción. Ver “Drug traffickers in the land of the guilty: Drugs and justice in Cochabamba”, en *Beyond law*, 4: 10, (Bogotá, Colombia, ILSA, 1994a).

¹⁰² Por eso mismo, los datos sobre ingresos familiares y personales en las unidades de base familiar son probablemente sobreestimados, dado que no necesariamente se refieren a ingresos netos, es decir, una vez descontados los gastos de la actividad o la depreciación de maquinaria y herramientas.

opción de cambio; es decir, de abandonar las pérdidas y moverse hacia un nuevo escenario, que es lo que haría un productor guiado por el cálculo de costo-beneficio. Simplemente, se dirá, esa posibilidad no existe, argumentándose que la economía mercantil es demasiado débil para absorber toda la fuerza de trabajo; o también que el mercado es demasiado pequeño para absorber la oferta que se generaría si todos mejoraran su productividad. Pero estas observaciones son solamente válidas en una visión estática de la economía, ya que, en términos dinámicos, un productor más eficiente es también un consumidor más exigente y la relación entre oferta y demanda nunca es unidireccional, pues es sabido que ambas se determinan mutuamente.

- ***Los determinantes estructurales del conflicto***

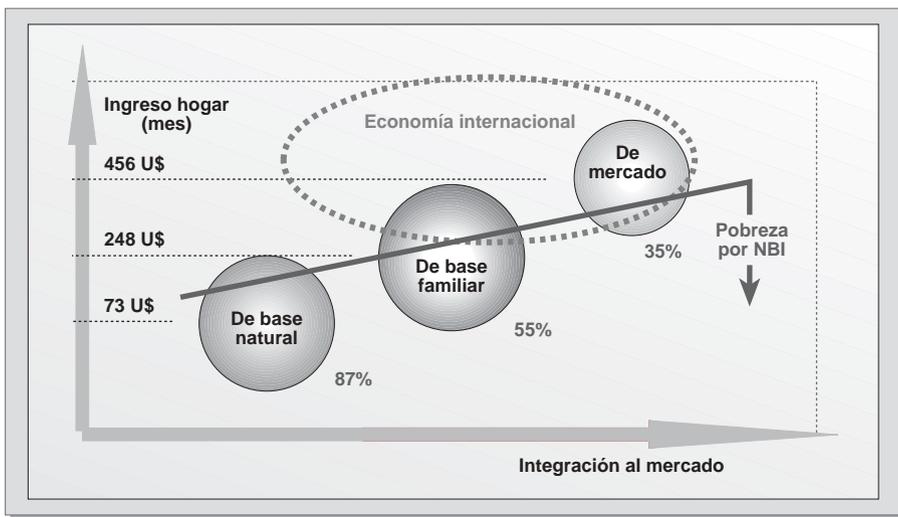
La información de que disponemos muestra que la pobreza, tal como es conocida, concebida y medida por las instituciones nacionales e internacionales, está asociada a la economía de base natural, afecta a una gran parte de la población vinculada a la economía familiar y se reduce a medida que mejoran las condiciones productivas, el acceso a la tecnología y la orientación al mercado en la economía mercantil.

Así como la pobreza, también la desigualdad proviene de esta heterogeneidad. La productividad del trabajo es tan desigual en las tres economías que no puede sino reflejarse en una gran desigualdad en los ingresos y el consumo. La hipótesis más plausible es que la desigualdad general, de toda la economía, aumenta a medida que una parte crece, estimulada por el mercado, y la otra no.

El gráfico 12 ofrece una imagen visual del modelo boliviano. Cada una de las esferas representa a una economía y su dimensión corresponde a la proporción de población vinculada a ellas. La altura de las esferas refleja el promedio de ingreso del hogar y la línea transversal demarca hacia abajo las proporciones de pobreza por NBI en cada economía. El eje horizontal indicaría el grado de integración al mercado. Un gráfico más completo podría ilustrar los intercambios entre las tres economías e incluso el rol del Estado que, en la realidad actual de Bolivia, no logra cobrar impuestos en proporción directa a los servicios que provee y en los hechos cumple un rol redistributivo muy importante.

Como hemos visto antes, si el intercambio entre las tres economías fuera muy intenso y estuviéramos hablando de un sistema cerrado, posiblemente podría argumentarse que hay entre ellas una relación de explotación, y que una economía obtiene mejores resultados porque lo hace a costa de la otra. Pero ese no parece ser el caso en Bolivia, puesto que una de las características del modelo es la débil integración de su mercado interno y su apertura al mercado externo.

Gráfico 12
LAS ECONOMÍAS DE BOLIVIA



Además, aunque sorprendentes, los datos muestran que no solamente la mayor pobreza sino también la mayor desigualdad corresponden a la economía de base natural. Comparativamente, en la economía más mercantilizada los ingresos son más altos y la desigualdad es, en términos relativos, menor (ver cuadro 5, pág. 92).

Los interesados en cuestiones técnicas pueden comprobarlo en los cuadros 5 y 6, (pág. 92 y 93) que resumen los datos obtenidos de la encuesta de hogares del INE, en base a los que calculamos los ingresos medios del hogar por tipo de economía, la desviación estándar relativa a la media y los coeficientes de Gini¹⁰³.

Es, pues, la realidad de los datos la que desafía la ideología y la que, ahora, nos permite sugerir que el modelo que no funciona es el de esta economía

¹⁰³ Un estudio reciente de Wilson Jiménez y Susana Lizárraga para UDAPE estima que el Gini rural en Bolivia alcanza a 0,65 para el período 1999 a 2001. En su caso, sin embargo, la población está definida por su localización residencial y no por el tipo de inserción económica. Ver "Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia", Julio 2003. La explicación es que, si bien dentro de las comunidades posiblemente existe mucha igualdad, no es así entre comunidades. Los miembros de una colonia campesina de Yungas tienen un ingreso varias veces superior a los de una comunidad en Tinquipaya, Potosí.

heterogénea, abigarrada y *ch'enkosa*. Esta es la base estructural de la frustración y del conflicto social que han puesto en riesgo la democracia en Bolivia.

La política de apertura liberal se propuso superar este problema ampliando la esfera de influencia del mercado y logró avances importantes en la superación de la pobreza¹⁰⁴. Pero, en ese proceso, la economía familiar urbana fue severamente afectada, pues mientras para algunos se ampliaron las oportunidades, para otros desaparecieron. Esto explica la escasa popularidad del modelo, que queda confirmada cuando se observa la composición social de los recientes movimientos de rebelión, y en especial los de febrero y octubre del 2003.

Fuera de los campesinos productores de coca, que han sido directamente afectados por la erradicación impuesta por la política prohibicionista hacia las drogas, los grupos más activos en las movilizaciones populistas desde abril del 2000 en Cochabamba hasta octubre del 2003 en El Alto, han sido los urbanos¹⁰⁵. Las organizaciones sindicales de asalariados jugaron un papel secundario y circunstancial en esas movilizaciones y los grupos más pobres del país no se movilaron. Sí lo hicieron, en nombre de estos últimos, los jóvenes de la periferia urbana, que aspiran a niveles mayores de consumo y participación.

La resistencia comunitaria y campesina ha sido más social y económica que política. El campesino está jurídicamente atado a la parcela. Por un lado, ella representa un refugio frente al mercado, y por eso no la quiere dejar y la conserva aún cuando busca y logra empleo asalariado. La misma ilusión moviliza las demandas por tierra, cuando todo indica que así se distribuye algo de independencia, pero también de pobreza. Por otro lado, es un hecho

¹⁰⁴ No hay aún una caracterización completa de la política económica aplicada en Bolivia desde 1985. La mayor parte de los trabajos que se refieren a ella se limitan a aplicarle la etiqueta "neoliberal" y a repetir deducciones generales que muchas veces corresponden a una entelequia como el "consenso de Washington" y sus supuestos impactos en diversos países. Un estudio detallado mostraría que se trató de una política muy poco ortodoxa y que se propuso fortalecer al Estado en nuevos roles, pero que no logró superar la heterogeneidad integrando las tres economías mediante la expansión del mercado interno.

¹⁰⁵ El movimiento liderizado por Felipe Quispe tiene su núcleo social fuerte en la población urbana y semi urbana del altiplano paceño, entre los jóvenes que se sienten interpelados por el discurso de reivindicación étnica y los campesinos que intentan mejorar sus condiciones de inserción al mercado sin cambiar los principios de su organización productiva, predominantemente doméstica y comunitaria, y que por eso no pueden competir eficazmente. De ahí el fuerte resentimiento que anima su discurso y la nostalgia por un pasado imaginario. Su organización política inyecta radicalidad en algunas movilizaciones afirmando un repudio general al Estado republicano, y busca fortalecerse mediante el control territorial directo. El periódico *La Prensa* ha llamado la atención sobre la expulsión de autoridades y funcionarios estatales en varias comunidades controladas por este movimiento y recientes informaciones muestran que el comunitarismo busca erosionar el sistema formal de justicia a favor de una supuesta normativa tradicional que, como no es explícita, se presta al abuso autoritario (ver *Los Tiempos*, 28 de marzo de 2004).

que el campesino tampoco puede dejar del todo su parcela, pues carece de títulos para venderla y obtener así recursos para instalarse productivamente en otra parte¹⁰⁶.

2.1. Perspectivas y desafíos

La crisis de octubre de 2003, que obligó a renunciar al presidente Sánchez de Lozada, ha impuesto a su sucesor, el presidente Carlos Mesa, el compromiso de redefinir el “modelo”. Como “el modelo” sigue siendo un referente de múltiples significados, mientras la oposición populista parece orientada a reconstruir una economía cerrada, el gobierno ha optado por concentrarse en el papel del Estado en la economía y ha planteado algunas propuestas que podrían llevarlo a asumir un papel más activo en la producción, sin abandonar el rol de regulador y promotor que construyeron las reformas ahora cuestionadas¹⁰⁷.

Las propuestas presidenciales no provocaron reacciones inmediatas. Las primeras voces de resistencia se levantaron desde los sectores más pudientes de la economía informal, los transportistas, que rechazan un impuesto al patrimonio que busca aliviar la carga del déficit fiscal, y la variación de los precios de los carburantes en función de los precios internacionales, medida que procura evitar el contrabando y garantizar el abastecimiento interno.

Otra fuente de tensiones proviene del empresariado formal, que se siente afectado por nuevas cargas impositivas (al patrimonio y a las transacciones bancarias) en un contexto que considera inequitativo, por la ausencia de esfuerzos fiscales para ampliar la base tributaria del país¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A la economía de base natural corresponde ideológicamente la convicción de que la riqueza se encuentra en la naturaleza más que en el trabajo. Esta ideología tiene todavía una fuerza determinante en Bolivia como lo demuestra el hecho mismo de que la “defensa de los recursos naturales” fuera el eje discursivo de articulación de las recientes movilizaciones políticas, apelando incluso a capas de la población vinculadas a una economía mercantil que se basa más en una idea de riqueza asociada al trabajo, la tecnología, el conocimiento y el intercambio.

¹⁰⁷ El caso más notable es el referido a los hidrocarburos y la propuesta de revitalizar a la empresa estatal para que asuma un papel de contraparte asociada en la producción y exportación de hidrocarburos, transfiriendo los recursos del Fondo de Capitalización Colectiva, actualmente en fideicomiso a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones. El Presidente ha dicho que se trata de 700 millones de dólares cuya transferencia debería ser aprobada en referéndum, ya que, de acuerdo a ley, esos recursos no pertenecen al Estado sino a los ciudadanos. La suma, sin embargo, puede ser mucho mayor, puesto que las inversiones realizadas por los socios extranjeros tienen un valor potencialmente alto en el mercado si es que se logra restablecer una buena perspectiva de exportación de gas natural. De todos modos, el referéndum determinaría en qué medida el electorado está dispuesto a sacrificar sus propios recursos por una economía más estatal.

¹⁰⁸ El argumento presidencial alude también a razones de equidad, pues plantea que la carga fiscal debe recaer sobre los más pudientes.

En todo caso, las fuerzas en tensión podrían detener el proceso de apertura de la economía y mantener por un tiempo más prolongado la característica heterogeneidad del modelo económico boliviano.

¿Es viable esta economía? Podría decirse que sí, si viable quiere decir que puede permanecer en las condiciones de desigualdad y pobreza que la acompañan. Pero no lo es si de lo que se trata es de alcanzar niveles mayores de consumo de bienes y servicios para todos y una cierta certidumbre y estabilidad políticas. Es decir que en Bolivia podemos seguir haciendo esfuerzos para conservar y reproducir esta mezcla desarticulada, contradictoria y conflictiva de economías que por momentos se unen, pero no se integran. Sin embargo, la consecuencia será que las bases estructurales del conflicto y la frustración se mantengan y que los bolivianos sigan sufriendo, unos más que otros, por cierto, las consecuencias.

Es claro que no se podrá superar la pobreza produciendo poco y mediante sistemas tradicionales. Las nuevas tecnologías no solamente vienen en máquinas o semillas, también vienen en organización y actitudes. Por tanto, no basta comprar máquinas o equipos, es necesario también cambiar las formas de trabajo y la relación con el mercado para aprovecharlas. Así lo muestran, incluso dentro del mundo rural boliviano, las unidades económicas que han logrado mejores condiciones de vida adaptándose al mercado y aprovechándolo.

Por supuesto, existe siempre la opción contraria, que implica concentrar los esfuerzos en el retorno a la comunidad. Esto supone que deben aceptarse metas distintas, con otros patrones y niveles de consumo, lo cual no parece muy probable en la Bolivia de hoy, dado que las movilizaciones populistas, más allá de los discursos “anti mercado”, han estado también motivadas por aspiraciones frustradas de consumo e ingresos.

En todo caso, no parece que los bolivianos hayamos tomado aún una opción con conocimiento de lo que ella significa en materia de sacrificios y exigencias, y asumiendo con responsabilidad las consecuencias de esa decisión.

Por ejemplo, mientras la mayor demanda del país es el empleo (asalariado y con protección y beneficios laborales se entiende), las movilizaciones más vigorosas desalientan la inversión que lo crea. Las presiones callejeras más frecuentes exigen la acción fiscal (más puestos de maestros, mejores caminos, mayor presupuesto universitario), pero sólo una proporción muy pequeña de la gente paga impuestos. La mayor pobreza está entre los campesinos, pero casi no hay esfuerzos destinados a aumentar las capacidades que les permitan dejar esa condición, e incluso hay proyectos políticos que proponen aumentar su número mediante la distribución de parcelas familiares de tierra.

Si los bolivianos no han optado por una vía de desarrollo plenamente abierta al mercado ni por un retorno a la comunidad, ¿de verdad estarán dispuestos a asumir con todas sus consecuencias el modelo de *ch'enko* estructural en el que el país se encuentra actualmente?

Planteada de esta manera, la respuesta más frecuente será posiblemente que no. Más allá de la falta de consistencia entre medios y fines de las diversas movilizaciones sociales y políticas, si hay algo evidente es que la mayor parte de la gente no desea conservar el orden existente y aspira a mejorar sus condiciones de vida y de consumo.

2.2. De las lecciones a las opciones

De poco nos servirían las lecciones sobre las limitaciones estructurales al desarrollo que ha ofrecido la crisis de octubre si no intentáramos, por lo menos, imaginar algunas opciones de acción. Es necesario continuar la búsqueda de una estrategia de desarrollo a partir del diagnóstico aquí expuesto. Una estrategia que permita estimular el crecimiento económico, facilitar la movilidad social y promover la renovación cultural. Aunque sea redundante, digamos que el crecimiento es un medio para aumentar la disponibilidad de recursos y satisfacer necesidades; la movilidad expresa la libertad y modera la desigualdad, y la renovación cultural permite que se mantengan sentidos de identidad a pesar y gracias a los inevitables cambios. Es decir, se debe pensar el desarrollo como un proceso de ampliación de libertades en todos los sentidos.

Es evidente que el núcleo del crecimiento económico se encuentra en la parte de la economía boliviana más integrada al mercado, en la que la mayor productividad se asienta en el aprovechamiento de tecnologías avanzadas y permite remuneraciones más altas para los trabajadores. Esta economía requiere un tipo de política muy específico, de apoyo crediticio, mejor infraestructura de acceso a los mercados y un soporte tecnológico más sólido. Su éxito es crucial para el conjunto, porque seguirá siendo la fuente principal de los recursos fiscales necesarios para invertir en la transformación de las otras economías¹⁰⁹.

La mayor necesidad de renovación cultural se encuentra, con una diversidad de manifestaciones, en el componente que denominamos de base natural, cuyas organizaciones e instituciones han demostrado una gran capacidad para ejercer

¹⁰⁹ De hecho, esto es lo que ya ocurre actualmente, cuando la mayor parte de los ingresos tributarios provienen de la economía mercantil pero los gastos y las inversiones permiten el acceso a servicios de quienes se encuentran en las economías de base natural y familiar. Es clave que este proceso de transferencias se mantenga y refuerce tanto para moderar las desigualdades del desarrollo como para inducir el cambio que lo hace posible.

resistencia defensiva pero muy poca para sostener la adaptación de sus integrantes a los desafíos del cambio social. Es necesario que el intercambio cultural sea más dinámico de modo que permita la revitalización práctica de las culturas nativas, a fin de que sus miembros no sean controlados por sus tradiciones, sino que las utilicen y reinventen para aprovechar las oportunidades que provienen de otras culturas. Esto remarca la crucial importancia que tienen la educación y la comunicación en las áreas rurales, como prioridades para el desarrollo. Al mencionar la adaptación hacemos referencia sobre todo al inevitable proceso de cambio que tendrá que afectar a las unidades de la economía de base natural.

Salvo que se admitiera la pobreza como una situación deseable (por ejemplo a través de una filosofía que asuma la miseria como virtud de austeridad), la economía de base natural que predomina en las áreas rurales tendrá que transformarse para hacer uso de tecnologías más productivas, y éstas harán que una gran parte de la población se movilice en el espacio y en la economía para realizar otras actividades productivas. Ese proceso de movilidad social debe ser también facilitado mediante políticas concretas de reordenamiento de la propiedad de la tierra y de recepción migratoria en los centros urbanos. La primera es clave para liberar al productor rural, de modo que tenga pleno control de su propiedad y aproveche su transferencia cuando desee hacerla. La segunda puede concentrarse en centros urbanos intermedios y pequeños, donde es más eficaz la provisión de servicios sociales y donde es más viable, cuando hay comunicación y transporte, la formación de y el acceso a mercados.

La economía de base familiar ha sido en los últimos años el espacio principal de la movilidad social, y las políticas de desarrollo deberían reconocer ese rol y fortalecerlo. Esto implica también tomar en cuenta que los costos sociales del desarrollo afectarán más a quienes forman parte de esta economía. Por ello, las políticas sociales deberían establecer mecanismos claros de protección a sus integrantes, no solamente por razones de equidad social, que por sí son importantes, sino para que los riesgos de la innovación que acompañan el cambio sean compartidos por todos. Un avance en este sentido, que debe fortalecerse y ampliarse pues está incompleto, se dio con la reforma de los sistemas de salud y seguridad social, que son más abiertos y accesibles y no están, como en el pasado, atados al salario formal.

Una estrategia como la esbozada¹¹⁰ se basa en el reconocimiento de que la heterogeneidad estructural de la economía boliviana es central, y que no

¹¹⁰ Aquí se ha planteado un esquema muy simple que asocia líneas de acción con la economía en la que tendría mayor impacto, pero esto solamente sugiere énfasis diferentes, no exclusiones; es decir, diferenciación, no discriminación.

solamente exige políticas diferenciadas sino también reconocer que toda acción gubernamental, por universal que sea en su intención, tendrá impactos diferenciados y debe ser acompañada de medidas complementarias para proteger o apoyar a determinados grupos de población. Que la política deba ser desigual para ser equitativa es tal vez una paradoja de la heterogeneidad.

Bibliografía citada

- AGUILAR, Alonso. *En torno al capitalismo latinoamericano*, (México; UNAM) 1975.
- ALBÓ, Javier. *Achacachi: medio siglo de lucha campesina*. (La Paz, Cuaderno de Investigación 19-Cipca) 1979.
- ARDAYA, Gloria y VERDESOTO, Luis. *Racionalidades democráticas en construcción*. (La Paz, Ildis) 1994.
- ASSIES, Willem. “David vs. Goliat en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la propuesta social en Bolivia”, (Pieb, Pág. 106-131), 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Bolivia. Poverty, equity and income. Selected policies for expanding earning opportunities for the poor* (Two Volumes). (Washington DC) 1996.
- BARNADAS, Josep. “La ‘otra’ ocupación o secuestro ‘democrático’ de la Universidad Boliviana”, (La Paz; Revista UNITAS, N° 5).
- CALDERÓN, Fernando y GAMARRA, Eduardo. “Crisis, inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia”, (La Paz; (Ms) PNUD) 2004.
- CALDERÓN, Fernando y LASERNA, Roberto. *Paradojas de la modernidad*. (Cochabamba; Los Amigos del Libro) 1995.
- CALDERÓN, Fernando. *Búsquedas y bloqueos*, (Cochabamba; CERES,) 1988.
- Ahora sí que sí y si no por qué: gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia*, (La Paz; Cedla-Ceres) 1995.
- CESU-ILDIS. *Democracia y participación popular*, (La Paz; Cesu-Ildis).

- CHÁVEZ, Juan Carlos (editor). *Las reformas estructurales en Bolivia*, (La Paz; Fundación Milenio)1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*, Vol. II. (La Paz; Fundación Milenio) 2000.
- CLACSO (Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales). *Observatorio Social de América Latina*. Número 2. (Buenos Aires; Clacso) 2000.
- CRESCO, Carlos. *“Continuidad y ruptura: la ‘guerra del agua’ y los nuevos movimientos sociales”*, (Clacso 2000: 21-28) 2000.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, (La Paz; edición retirada de circulación) 2004.
- “Estudio sobre derechos humanos en Bolivia”*, (La Paz; versión digital CD) 2003.
- ESCÓBAR LLANOS, Flavio. 2004 *“Choferes, ‘bluejeaneros’, campesinos y ramas anexas marginados del desarrollo – Bolivia: sus 21 años de desarrollo productivo excluyente”*, en *La crisis del Estado en Bolivia*, (La Paz; Fundemos - Fundación Hanns Seidel) 2004.
- FUNDACIÓN MILENIO. *Informe Político* (La Paz; Fundación Milenio) *Las reformas estructurales en Bolivia*. Volúmen I. (La Paz; Milenio) 1998.
- Las reformas estructurales en Bolivia*. Volúmen II. (La Paz; Milenio) 2000.
- FUNDEMOS (Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación). *Balance de las reformas del ciclo democrático en Bolivia*. Serie Opiniones y Análisis número 23. (La Paz; Fundemos-Fundación Han Seidel) 1995.
- Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI”*, (La Paz) 1998.
- Elecciones legislativas: Diputados uninominales 2002*, (La Paz) 2002.
- GARCÍA, Alvaro; GUTIÉRREZ, Raquel; PRADA, Raúl y TAPIA, Luis. *El retorno de la Bolivia plebeya*. (La Paz; Ed. Muela del Diablo) 2000.
- GREBE LÓPEZ, Horst. *“La economía después de las reformas”*(La Paz; Instituto Prisma) 2000. (www.inprisma.org)
- JIMÉNEZ, Wilson y LIZÁRRAGA, Susana. *“Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia”*, (UDAPE Julio) 2003.
- LASERNA, Roberto (director), CAMACHO, Natalia y CÓRDOBA, Eduardo. *Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca*. (La Paz; Ceres-Pieb) 1999.

- LASERNA, Roberto. *Productores de democracia*. (Cochabamba; Ceres-Faces) 1990.
- “Drug Traffickers in the Land of the Guilty: Drugs and Justice in Cochabamba”, en *Beyond Law*, 4: 10, Bogotá, Colombia, ILSA. 1994
- “La Guerra contra el Agua” en Revista *Cuarto Intermedio* 56: 36-49; Clacso 2000: 15-20 (ver también www.geocities.com/laserna_r). 2000
- LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel. *35 Años de conflicto social* (Ed. Ceres) 2004, (en prensa).
- LAZARTE, Jorge. “*Insurgencia civil y ceguera ‘culpable’ del poder*” (Ms) 2004.
- LEDO, Carmen. *Cochabamba y su problemática urbana*. (Cochabamba; Ceres e Ildis) 1993.
- LIZÁRRAGA, Kathleen. *Economía y universidad pública*, (La Paz; Fundación Milenio-Konrad Adenauer Stiftung), 2002.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*, (México, Ed. Era) 1974.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, *Mapa de pobreza: una guía para la acción social*. (La Paz) 1995.
- MORALES ANAYA, Rolando. *Bolivia. Política económica, geografía y pobreza*. (La Paz; Universidad Andina Simón Bolívar) 2000.
- OPORTO CASTRO, Henry. “*Misicuni: entre la esperanza y la frustración. La problemática del agua en Cochabamba*”. Cuadernos de Conflictos. (Cochabamba; Ceres) 2000.
- ORTEGO, Jesús. *Conflictos socio-ambientales en Bolivia. El caso del Parque Carrasco* (Cochabamba; Ceres) 2000.
- PACHECO, Mario Napoleón. *En defensa de la racionalidad*, (La Paz; Fundación Milenio) 2004.
- PEÑA VILLALTA, Álvaro Freddy. “*La articulación entre el Sector Formal y el Sector Informal: El caso de los Obreros Fabriles en Cochabamba*”, Tesis de Maestría. Université Catholique de Louvain, Département des Sciences Economiques Enero 1989.
- PIEB (Fundación Programa de Investigación Estratégica en Bolivia) *Revista T'inkazos*, Número 8. (La Paz; Fundación Pieb) 2001.

- PNUD-PRONAGOB. *La seguridad humana en Bolivia*, (La Paz) 1995.
- PORTES, Alejandro y WALTON, John. *Labor class and the internacional system*, (Nueva York; Academic Press) 1981.
- RODRÍGUEZ, Octavio. *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, (México; Ed. Siglo XI) 1980.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. *Geografía electoral de Bolivia*. (La Paz; Fundemos-Fundación Han Seidel) 1998.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. *Apre(he)ndiendo la participación popular*, 1996.
- TICONA, Esteban; ROJAS, Gonzalo y ALBÓ, Xavier. *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. Cuadernos de Investigación 43. (La Paz; Cipca-Fundación Milenio) 1995.
- TORANZO, Carlos. *Lo pluri-multí, o, El reino de la diversidad*. (La Paz; Ed. ILDIS) 1993.
- VARGAS, Humberto y ZEGADA, Teresa. *Municipio, agua y basura en Cochabamba*. (Cochabamba; Ceres e Ildis) 1992.
- VARGAS, Humberto y KRUSE, Thomas “*Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye*”, (Clacso 2000: 7-14) 2000.
- ZAVALETA MERCADO, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*, (México; Ed. Siglo Veintiuno) 1986.

El debate académico sobre la política económica y, en general, sobre el desempeño de la economía, ha estado casi siempre marcado por la coyuntura. Incluso cuando las preocupaciones que motivaban el análisis eran estructurales o de largo alcance, la disponibilidad de información suele limitar esos esfuerzos al corto plazo.

Esto se debe, en gran medida, a que las series estadísticas que se publican son casi siempre limitadas a no más de cinco años y no es fácil contar con los recursos necesarios para elaborar series más largas. Para decirlo en términos del repetido refrán, miramos algunos árboles pero pocas veces el bosque.

Este anexo ofrece imágenes del bosque. Ha sido preparado por encargo de la Fundación Milenio por la economista Juana Patricia Jiménez, quien elaboró la información a comienzos de 2004. Aunque no todos los cuadros y gráficos hayan sido citados en los capítulos anteriores, el haber podido contar con ellos ha sido esencial para el análisis. Confiamos también en que sean de utilidad para los lectores, sean o no analistas económicos, pues todos necesitamos situar nuestras reflexiones en una perspectiva de largo plazo. Es posible que algunos lleguen a revisar las impresiones que tenían sobre la dinámica del desarrollo boliviano durante el período democrático. A manera de una invitación, junto a los cuadros y gráficos hemos dejado un espacio para que el lector anote lo que observa en ellos de modo que concluya la lectura del libro con un ejercicio interactivo con los datos.

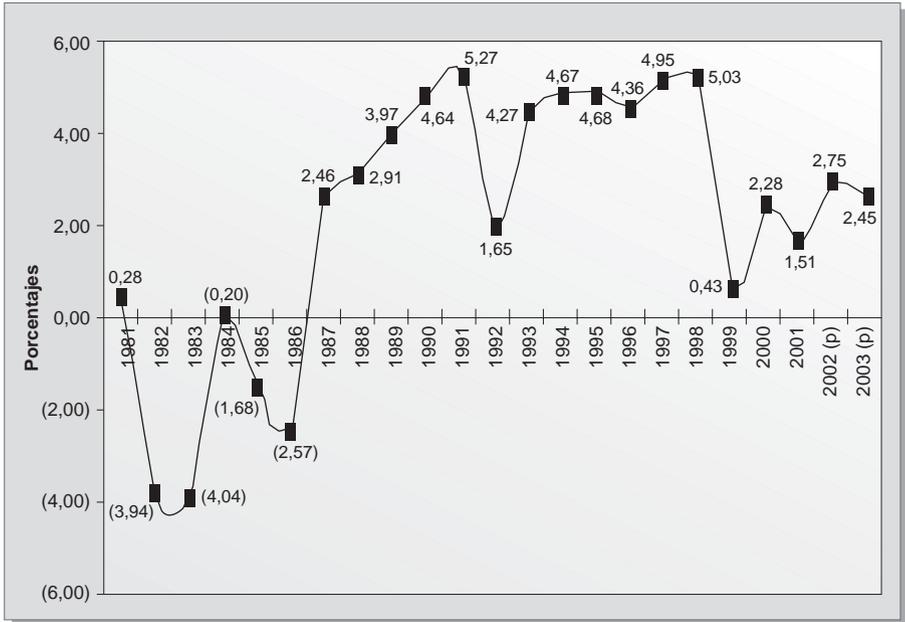
Las observaciones de largo plazo, como las que permite este anexo, nos debieran ayudar a los bolivianos a recuperar la serenidad y la confianza en todo aquello que hemos ido construyendo a lo largo de estas dos décadas. Si alguna urgencia tenemos es la de luchar contra la angustia que nos ha generado una crisis que es coyuntural, pero que la hemos venido agravando con la impaciencia.

Los datos, en esta parte del libro, hablan por sí solos. Muestran los ciclos del crecimiento económico y de la acumulación de capacidades productivas.

Destacan la estabilidad y desmienten las acusaciones de un Estado socialmente irresponsable. Demuestran las difíciles condiciones del entorno internacional que enfrentamos en estos años y, pese a ello, creció la economía, logramos estimular las inversiones y todo ello repercutió en una mayor cobertura de los servicios básicos y de la seguridad social. Prueban, en definitiva, que el país avanzó y que ese avance repercutió favorablemente en las condiciones de vida de la población.

Una mirada de largo plazo es, también, un ejercicio de la memoria.

**Gráfico 1
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL
1981-2003**



Fuente: Elaboración a partir de información del INE.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 1
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS
CONSTANTES POR AÑO SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
1981-2003

Año	PIB Precios de Mercado	Agrope- cuario	Hidrocar- buros	Minería	Manufac- turas	Constru- cción	Comercio
1981	0,28	(3,39)	4,71	3,21	(7,21)	(12,01)	4,69
1982	(3,94)	5,61	4,14	(8,96)	(14,25)	(7,19)	(10,47)
1983	(4,04)	(14,20)	(0,55)	(5,19)	(0,02)	0,53	(6,07)
1984	(0,20)	13,75	(2,58)	(19,94)	1,41	(2,86)	(5,88)
1985	(1,68)	6,73	(0,45)	(20,77)	(6,26)	(0,61)	0,39
1986	(2,57)	(3,16)	(25,75)	(27,22)	1,33	(12,39)	0,17
1987	2,46	2,08	(0,45)	8,68	2,50	7,71	2,26
1988	2,91	4,12	7,76	19,82	(0,68)	3,56	(1,22)
1989	3,79	(1,53)	3,47	24,85	4,99	5,81	5,95
1990	4,64	4,61	3,11	11,16	7,78	2,52	7,93
1991	5,27	9,86	0,74	3,33	4,82	5,97	6,57
1992	1,65	(4,24)	0,93	1,61	0,08	11,19	0,73
1993	4,27	4,14	2,38	8,28	4,08	5,75	2,90
1994	4,67	6,67	8,58	0,03	5,41	1,18	4,17
1995	4,68	1,40	3,32	10,15	6,79	6,05	2,84
1996	4,36	6,70	2,24	(4,82)	4,86	9,02	5,40
1997	4,95	4,55	14,13	0,22	2,02	5,00	4,94
1998	5,03	(4,43)	12,88	(0,47)	2,48	35,74	1,59
1999	0,43	2,51	(4,27)	(4,83)	2,93	(16,83)	(0,15)
2000	2,28	2,73	12,16	0,98	1,81	(6,89)	2,79
2001	1,51	3,84	1,79	(4,80)	1,81	(6,08)	1,68
2002 (p)	2,75	0,61	6,51	0,30	2,19	14,30	1,83
2003 (p)	2,45	5,97	11,23	0,57	2,71	(18,35)	2,88

Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

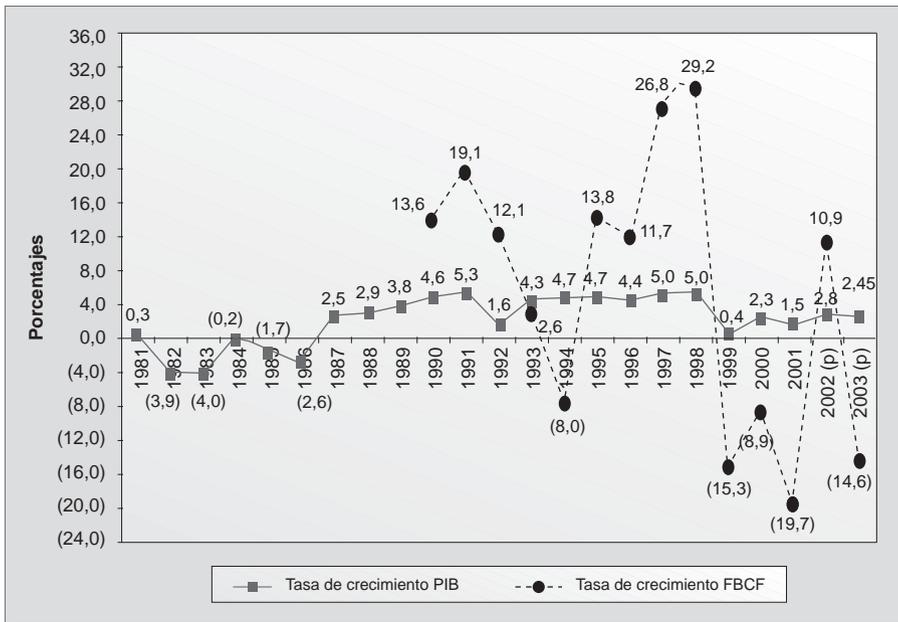
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 2
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (FBCF) 1981-2003



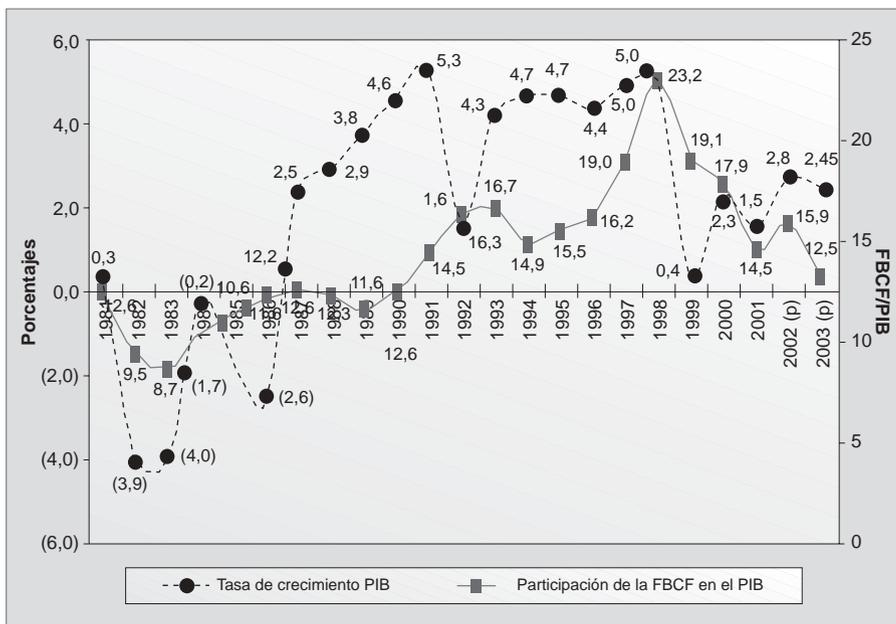
Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 3
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y PORCENTAJE
DE PARTICIPACIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA
DE CAPITAL FIJO EN EL PIB
1981-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 2
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO E INVERSIÓN BRUTA
PÚBLICA Y EXTRANJERA
1980-2003

Año	Inversión pública (Millones de dólares)	Inversión extranjera directa (Millones dólares)	Inversión pública (% del PIB)	Inversión extranjera directa (% del PIB)	Formación bruta de capital fijo a precios constantes (% del PIB)		
					TOTAL	Público	Privado
1980	–	46,5	–	0,8	12,9	n.d.	n.d.
1981	–	75,6	–	1,2	12,6	n.d.	n.d.
1982	–	31,0	–	0,5	9,5	n.d.	n.d.
1983	–	6,9	–	0,1	8,7	n.d.	n.d.
1984	–	7,0	–	0,1	10,6	n.d.	n.d.
1985	–	9,8	–	0,2	11,3	n.d.	n.d.
1986	–	13,0	–	0,3	12,2	n.d.	n.d.
1987	272,1	36,4	6,4	0,8	12,6	n.d.	n.d.
1988	360,8	30,0	7,8	0,7	12,3	8,6	3,7
1989	334,0	35,0	7,1	0,7	11,6	8,1	3,4
1990	315,4	65,9	6,5	1,4	12,6	7,6	5,0
1991	420,5	93,7	7,9	1,8	14,5	8,4	5,8
1992	531,6	169,0	9,4	3,0	16,3	9,2	6,5
1993	480,6	128,8	8,4	2,2	16,7	8,2	7,2
1994	505,4	173,9	8,5	2,9	14,9	7,7	5,9
1995	519,7	335,4	7,7	5,0	15,5	7,5	7,2
1996	588,7	427,2	8,0	5,8	16,2	7,1	8,7
1997	548,3	854,0	6,9	10,8	19,0	5,8	13,2
1998	504,7	1.026,1	5,9	12,1	23,2	5,2	18,3
1999	530,6	1.010,4	6,4	12,2	19,1	4,9	14,9
2000	583,5	832,5	7,0	9,9	17,9	5,3	12,3
2001	638,8	877,1	8,0	10,9	14,5	5,8	8,1
2002 (p)	572,5	999,0	7,3	12,8	15,9	5,4	9,6
2003 (p)	503,8	566,9	6,4	7,2	13,2	4,5	8,1

Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia y del INE.

n.d. : No disponible.

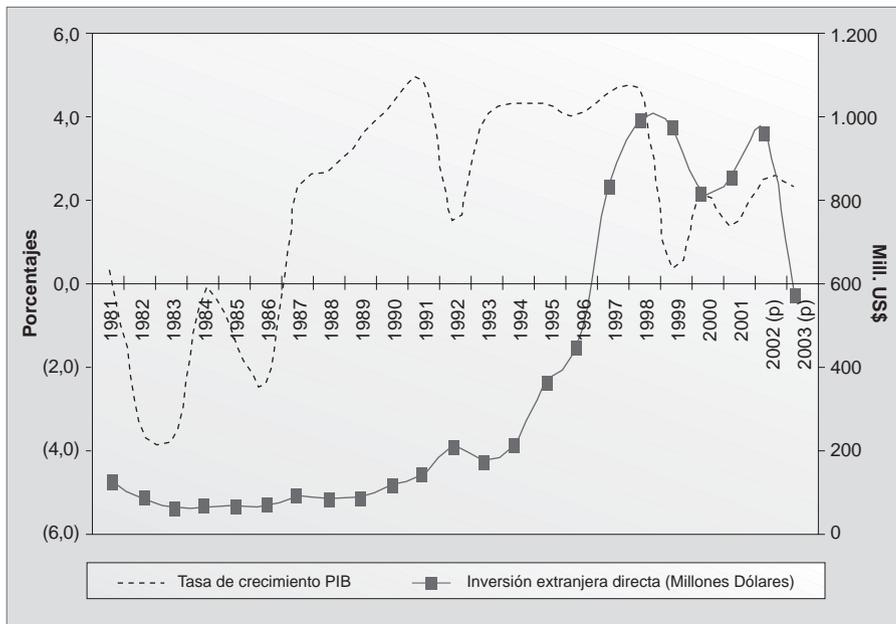
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 4
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB
E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
1981-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia y del INE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 5
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INVERSIÓN PÚBLICA
1987-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia y del INE.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 3
TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS COMPONENTES
DE LA DEMANDA AGREGADA
1981-2003
(Porcentajes)

Año	Consumo público	Consumo privado	Formación bruta de capital fijo	Exportación de bienes y servicios
1981	8,4	0,4	(2,1)	1,3
1982	(2,9)	(4,0)	(27,4)	(13,1)
1983	(11,8)	(4,6)	(12,4)	1,9
1984	3,8	(0,0)	7,4	(6,1)
1985	(7,4)	4,0	14,2	(18,7)
1986	(14,1)	5,0	4,1	19,1
1987	(3,8)	3,1	5,4	1,1
1988	3,8	0,9	6,0	6,7
1989	0,9	1,8	(2,0)	24,6
1990	(0,1)	3,4	13,6	11,1
1991	3,3	3,3	19,1	7,3
1992	3,7	3,6	12,1	1,1
1993	2,5	3,3	2,6	5,3
1994	3,1	2,9	(8,0)	15,1
1995	6,6	2,9	13,8	9,1
1996	2,6	3,3	11,7	4,1
1997	3,4	5,4	26,8	(2,1)
1998	3,8	5,3	29,2	6,5
1999	3,2	2,8	(15,3)	(12,8)
2000	2,1	2,7	(8,9)	12,9
2001	2,5	1,7	(19,7)	11,4
2002 (p)	3,3	1,5	10,9	12,4
2003 (p)	3,2	0,9	(14,6)	10,1

Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

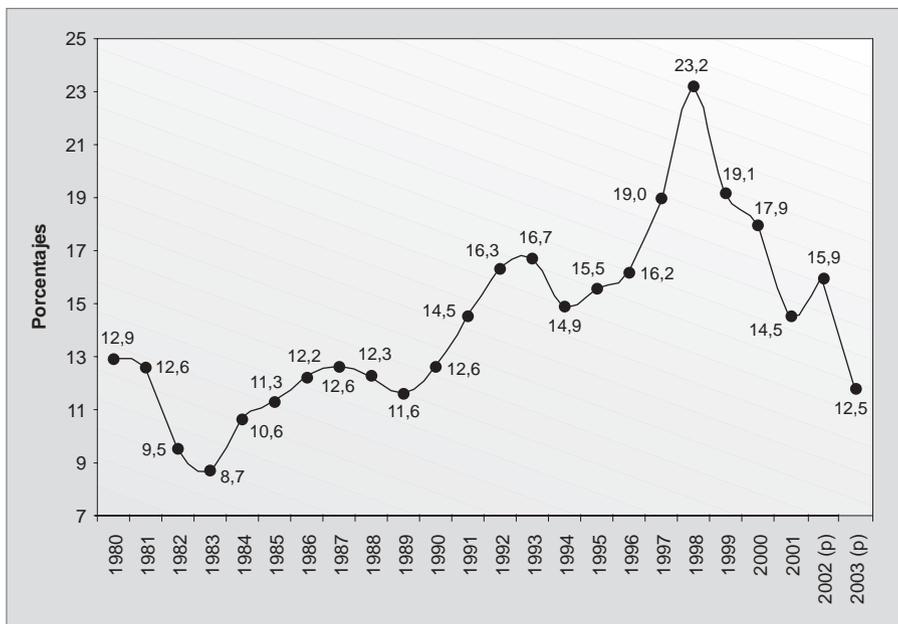
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 6
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
EN TÉRMINOS CONSTANTES
1980-2003
 (Porcentaje del PIB)



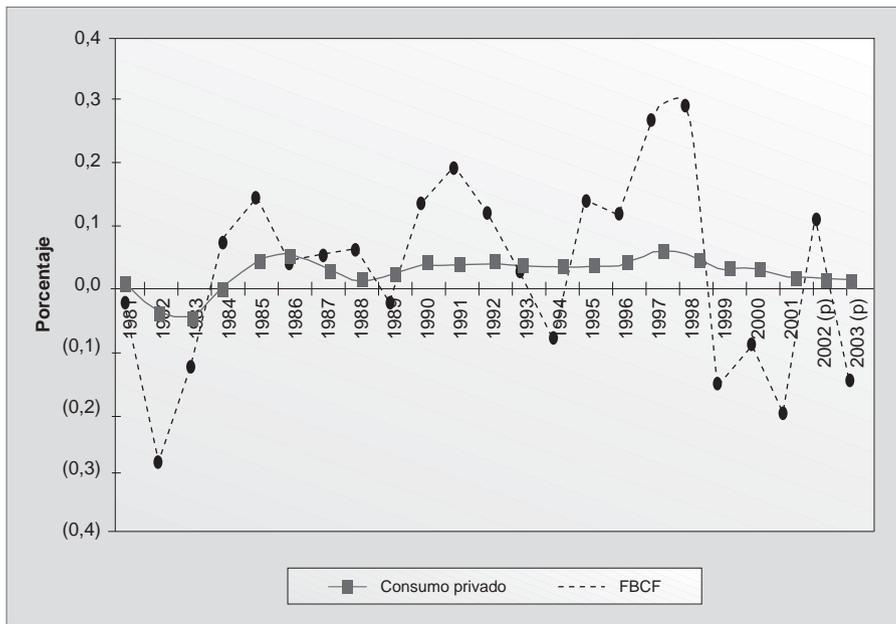
Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PRIVADO Y DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
1981-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA TASA
DE DESEMPLEO ABIERTA
1980-2003

Año	PIB per cápita en dólares	Tasa de desem- pleo abierta
1980	734,29	5,81
1981	736,16	9,71
1982	709,80	10,53
1983	680,56	14,21
1984	693,40	15,08
1985	735,48	18,04
1986	705,43	20,00
1987	742,71	20,51
1988	784,77	17,98
1989	789,08	9,57
1990	740,59	7,23
1991	792,63	5,91
1992	817,24	5,52
1993	810,45	6,00
1994	825,54	3,14
1995	904,66	3,64
1996	973,25	3,12
1997	1.019,56	3,65
1998	1.067,9	n.d.
1999	1.016,24	7,21
2000	1.005,84	7,46
2001	968,22	8,50
2002 (p)	920,59	8,67
2003 (p)	907,8	n.d.

Fuente: Elaboración a partir de: PIB per cápita: INE; Tasa de desempleo abierta 1980-1988: Cifras del Banco Central de Bolivia; 1989-2003: Cifras del INE.

n.d.: No disponible.

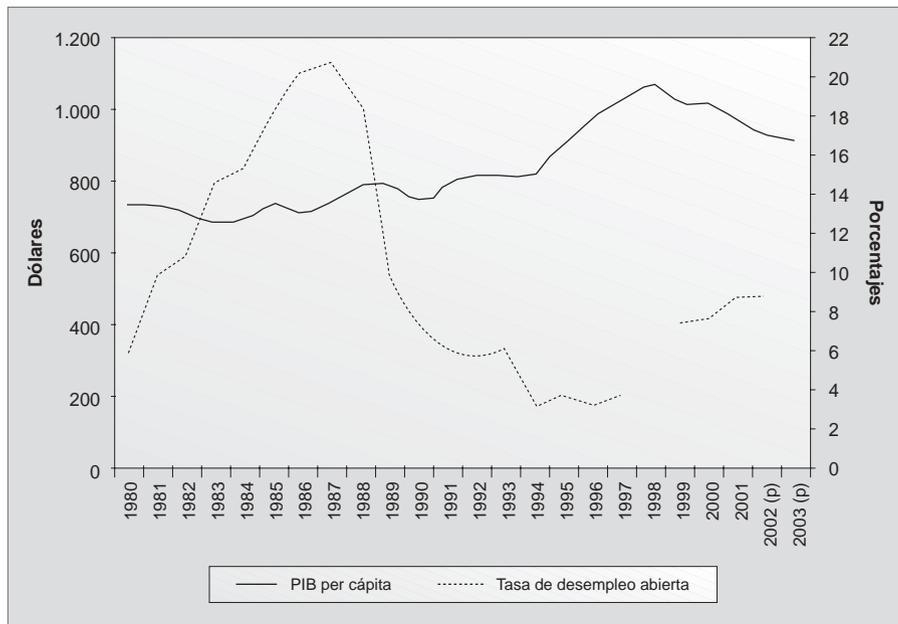
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 8
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA TASA DE DESEMPLEO ABIERTA
1980-2003



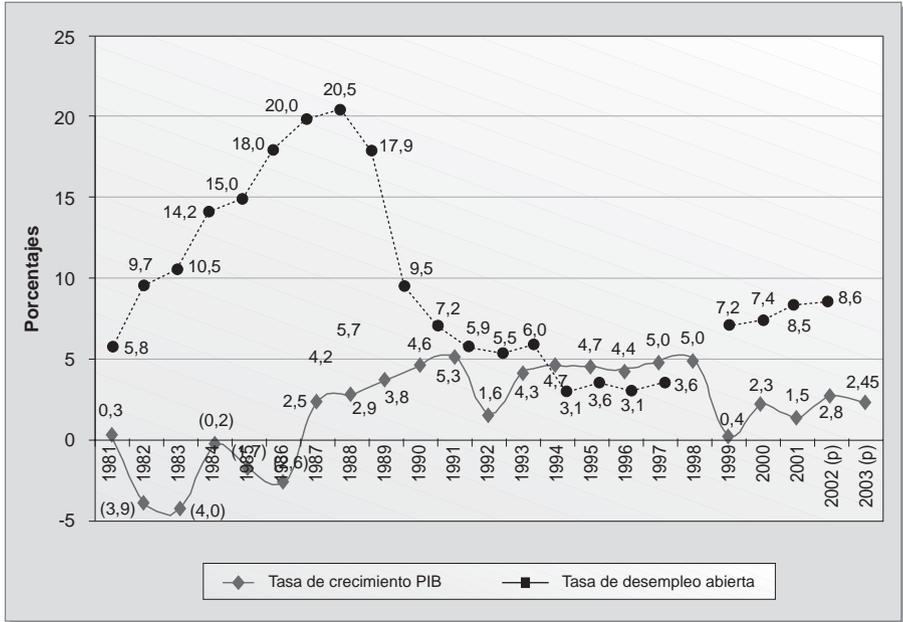
Fuente: Elaboración a partir de: 1980-1988: Cifras del Banco Central de Bolivia; 1989-2003: Cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 9
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB
Y TASA DE DESEMPLEO ABIERTA
1981-2003



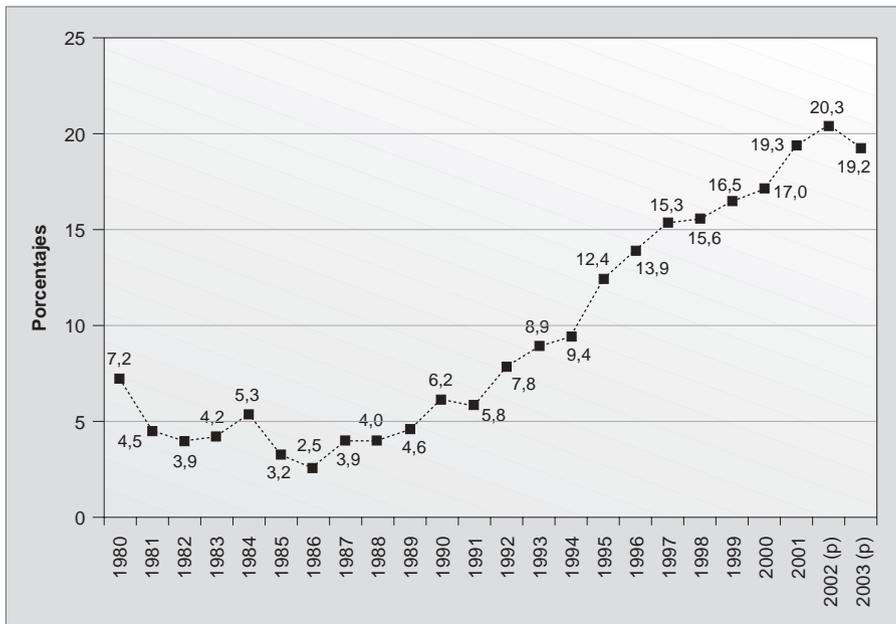
Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia y del INE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 10
GASTO SOCIAL
1980-2003
 (Porcentaje del PIB)



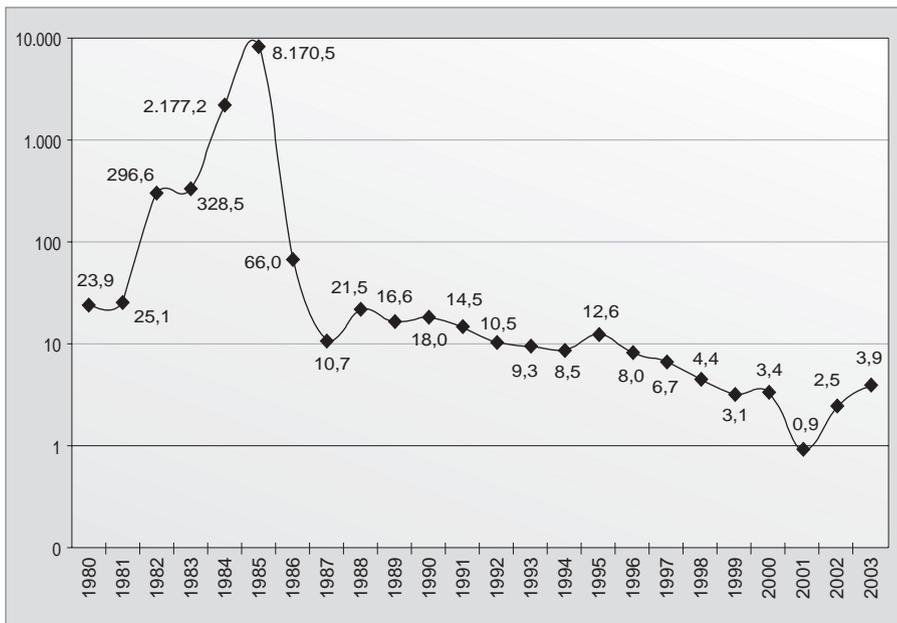
Fuente: Elaboración a partir de cifras de UDAPE.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 11
EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN ACUMULADA A FIN DE PERIODO
1980-2003
 (En escala logarítmica)



Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 5
OPERACIONES CONSOLIDADAS
DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
1981-2003

(En porcentaje del PIB)

Año	Ingresos	Egresos ⁽¹⁾	Sup (Déficit) sin pen- siones	PENSIONES	Déficit Global
1981	37,80	45,90	(4,60)	0,00	4,60
1982	36,27	53,01	(16,74)	0,00	16,74
1983	26,27	45,38	(19,90)	0,00	19,90
1984	21,30	46,73	(25,43)	0,00	25,43
1985	25,22	35,02	(9,80)	0,00	9,80
1986	30,25	32,58	(2,33)	0,00	2,33
1987	25,33	33,63	(8,30)	0,00	8,30
1988	26,26	32,12	(5,85)	0,00	5,85
1989	27,91	33,52	(5,60)	0,00	5,60
1990	30,78	35,14	4,37	0,00	4,37
1991	32,39	36,64	4,25	0,00	4,25
1992	33,15	37,52	4,37	0,00	4,37
1993	31,16	37,22	6,07	0,00	6,07
1994	33,47	36,45	2,99	0,00	2,99
1995	32,40	34,21	1,81	0,00	1,81
1996	30,45	32,36	1,91	0,00	1,91
1997	29,51	30,28	0,77	2,51	3,28
1998	31,30	31,94	0,64	4,01	4,65
1999	32,61	31,96	(0,65)	4,12	3,47
2000	33,73	32,98	(0,75)	4,48	3,73
2001	30,92	33,04	2,12	4,80	6,92
2002 (p)	28,08	32,06	3,97	4,98	8,95
2003 (p)	29,72	32,94	3,22	4,88	8,10

Fuente: Elaboración a partir de cifras de UDAPE y de la Unidad de Programación Fiscal.

(1) No incluye gasto en pensiones.

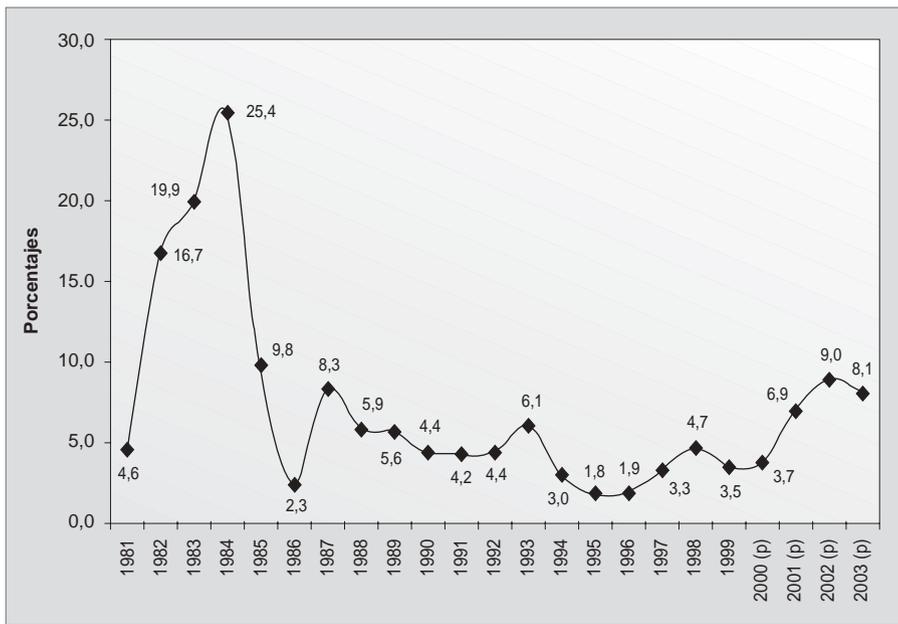
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 12
DÉFICIT FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
1981-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras de UDAPE y de la Unidad de Programación Fiscal.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 6
ÍNDICES DE PRECIOS DE EXPORTACIONES
E IMPORTACIONES Y TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO
1992-2003
(2000 = 100)

Año	Índice de precios Exportaciones	Índice de precios Importaciones	Términos del Intercambio
1992	111,8	91,5	122,2
1993	100,5	93,4	107,7
1994	106,1	96,2	110,2
1995	110,1	99,7	110,5
1996	110,4	102,2	108,0
1997	109,3	101,2	108,0
1998	101,9	99,9	102,0
1999	95,9	98,8	97,0
2000	100,0	100,0	100,0
2001	94,5	98,6	95,8
2002 (p)	95,3	98,9	96,3
2003 (p)	102,3	100,1	102,2

Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

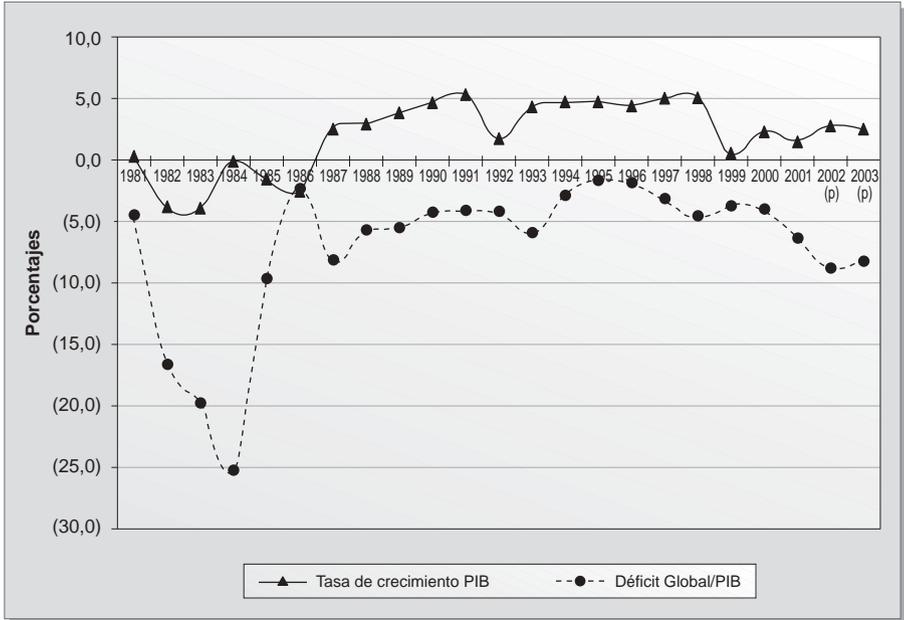
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 13
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DÉFICIT FISCAL
1981-2003
 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE, UDAPE y de la Unidad de Programación Fiscal.

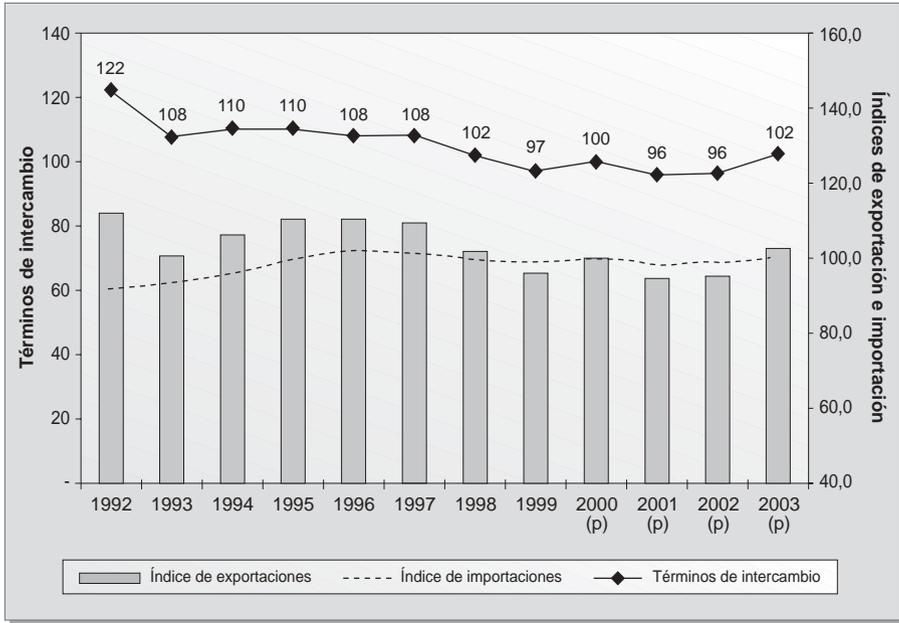
Observaciones:

.....

.....

Gráfico 14

EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO E ÍNDICE DE PRECIOS DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES 1992-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 7
TIPO DE CAMBIO NOMINAL Y REAL
1980-2003

Año	Tipo de cambio nominal Bs./US\$	Tasa de variación del tipo de cambio nominal	Índice del tipo de cambio efectivo y real (1996=100)
1980	25,00	-	-
1981	25,00	0,0	-
1982	68,42	173,7	-
1983	251,7	267,9	-
1984	2.852,55	1.033,3	-
1985	453.757,00	15.807,1	-
1986	1.916.583,25	322,4	-
1987	2,060	-100,0	-
1988	2,350	14,1	-
1989	2,690	14,5	-
1990	3,173	17,9	86,98
1991	3,585	13,0	89,97
1992	3,906	8,9	89,36
1993	4,272	9,4	95,41
1994	4,626	8,3	105,33
1995	4,806	3,9	101,84
1996	5,083	5,8	99,90
1997	5,259	3,5	95,87
1998	5,515	4,9	97,54
1999	5,824	5,6	96,17
2000	6,193	6,4	98,11
2001	6,617	6,8	100,08
2002	7,180	8,5	99,13
2003	7,669	6,8	111,46

Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Nota: 1980 a 1986: 1 US\$=\$b

1987 a 2002: 1 US\$=Bs.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 8
DEUDA EXTERNA Y SERVICIO DE LA DEUDA
1980-2003

(En porcentajes)

Años	Saldo deuda externa total/ PIB	Servicio deuda/ exportaciones de bienes y servicios antes HIPC	Servicio deuda/ exportaciones de bienes y servicios después HIPC
1980	45,1	27,2	–
1981	42,8	29,3	–
1982	34,8	31,3	–
1983	53,6	38,4	–
1984	37,6	42,1	–
1985	51,3	33,1	–
1986	78,2	29,2	–
1987	86,7	25,6	–
1988	77,8	35,5	–
1989	74,0	25,4	–
1990	77,6	22,9	–
1991	68,0	20,6	–
1992	67,1	25,3	–
1993	69,9	27,5	–
1994	75,0	24,7	–
1995	71,4	25,5	–
1996	62,9	25,6	–
1997	56,6	25,2	–
1998	54,8	30,7	28,7
1999	55,3	25,5	19,0
2000	53,1	23,7	18,3
2001	54,9	22,5	16,2
2002 (p)	55,0	26,3	16,2
2003 (p)	64,0	22,9	14,7

Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

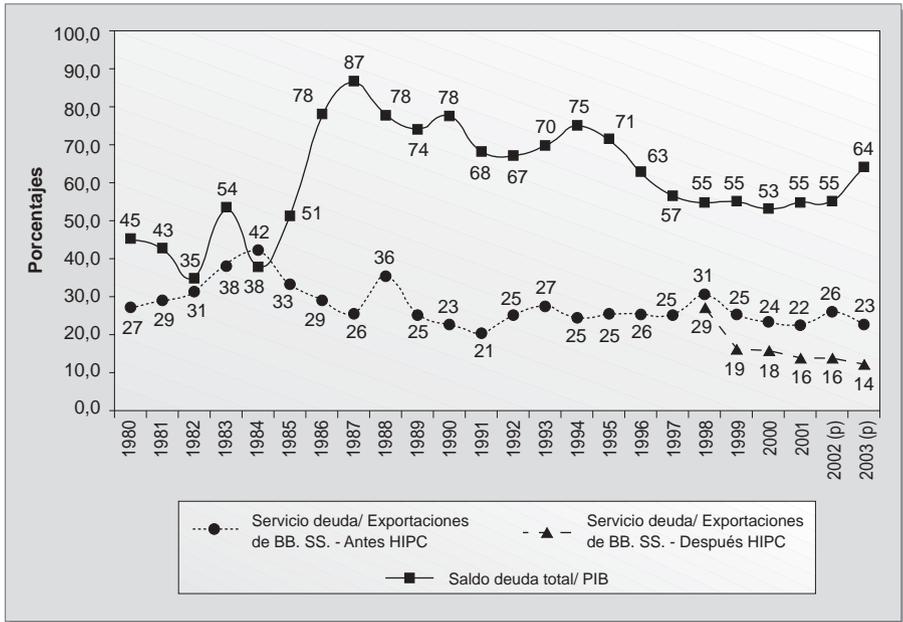
(p) Preliminar.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 15
DEUDA EXTERNA
 (Como porcentaje del PIB)
Y SERVICIO DE LA DEUDA
 (Como porcentaje de las exportaciones
 de bienes y servicios)
1980-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 9
BASE MONETARIA
1980-2003

(Porcentaje del PIB)

Año	Base monetaria	M'1	M'3
1980	10,79	10,83	17,86
1981	9,19	9,44	16,56
1982	8,86	8,51	16,36
1983	8,55	7,31	12,48
1984	4,39	4,23	5,71
1985	2,73	2,74	3,86
1986	3,42	3,31	6,76
1987	5,07	4,60	11,80
1988	5,18	4,75	12,87
1989	5,31	4,91	14,23
1990	6,95	6,40	21,62
1991	7,38	7,56	27,03
1992	8,07	8,74	32,22
1993	9,62	10,22	39,56
1994	9,99	11,69	42,58
1995	9,63	12,14	39,96
1996	10,57	12,70	49,10
1997	11,38	13,78	52,92
1998	7,62	13,54	53,65
1999	7,65	12,24	53,53
2000	7,91	12,35	52,55
2001	8,40	14,21	55,01
2002	8,30	14,51	50,90
2003	8,69	13,27	49,64

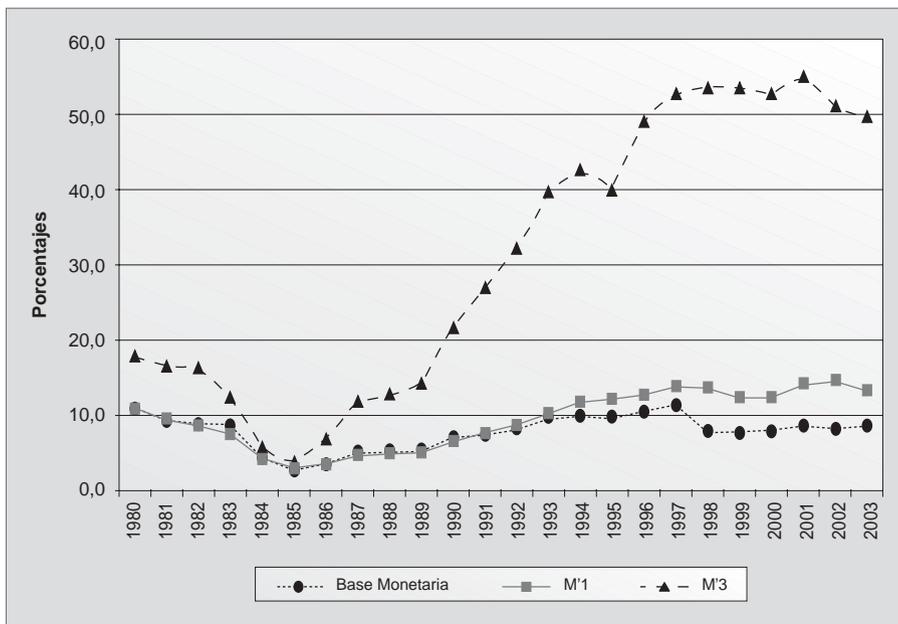
Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 16
BASE MONETARIA, M1' Y M3'
1980-2003
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 10
SISTEMA BANCARIO
1988-2003

Año	Cartera (Millones de US\$)	Captaciones (Millones de US\$)	Índice de mora respecto cartera vigente
1988	658,9	479,6	n.d.
1989	770,7	589,0	n.d.
1990	973,3	797,4	n.d.
1991	1.345,8	1.183,5	n.d.
1992	1.855,6	1.544,8	7,0
1993	2.369,9	2.052,7	6,7
1994	2.504,1	2.167,4	3,8
1995	2.746,1	2.404,3	6,8
1996	2.892,8	2.894,8	5,0
1997	3.390,5	3.245,6	4,7
1998	4.217,7	4.522,8	4,8
1999	4.053,0	4.453,2	7,0
2000	3.573,8	3.971,0	11,5
2001	3.015,1	3.621,3	16,8
2002	2.666,8	3.127,7	21,4
2003	2.551,6	2.915,1	20,1

Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

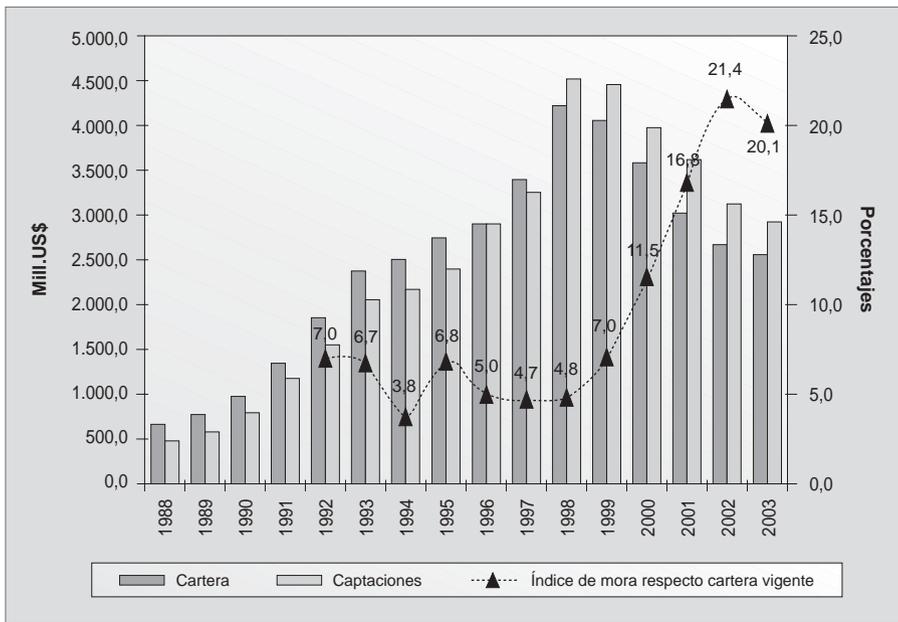
n.d.: no disponible.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 17
SISTEMA BANCARIO: CARTERA, CAPTACIONES Y MORA
(RESPECTO A LA CARTERA VIGENTE)
1988-2003



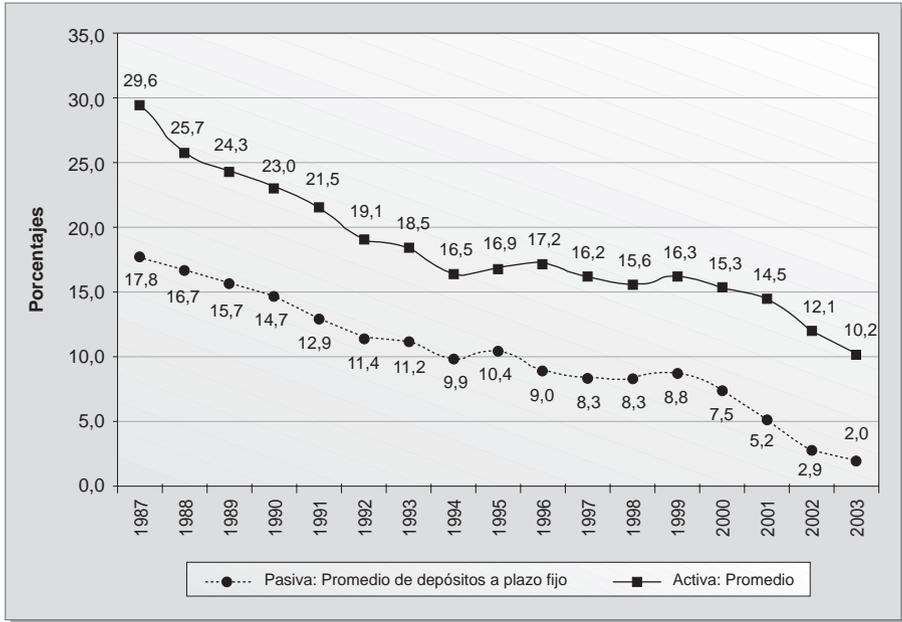
Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 18
TASAS DE INTERÉS EFECTIVAS PROMEDIO:
PASIVAS Y ACTIVAS EN MONEDA EXTRANJERA
1987-2003
 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 11
PENSIONES: FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL,
SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
1991-2003

Años	Recaudación de los Fondos de Pensiones (Millones de dólares)	Número de afiliados	Número de empleadores
1991	---	300.433	---
1992	---	320.133	---
1993	---	313.436	---
1994	---	318.946	---
1995	---	333.422	---
1996	---	343.000	---
1997	115,1	328.884	14.863
1998	228,0	463.170	17.508
1999	229,8	527.365	19.945
2000	211,7	633.152	24.119
2001	216,6	675.889	17.665
2002	212,0	761.107	17.368
2003 (p)	220,9	846.358	18.174
Total acumulado	1.434,1	---	---

Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y archivos de la Dirección General de Pensiones.

(p) Preliminar.

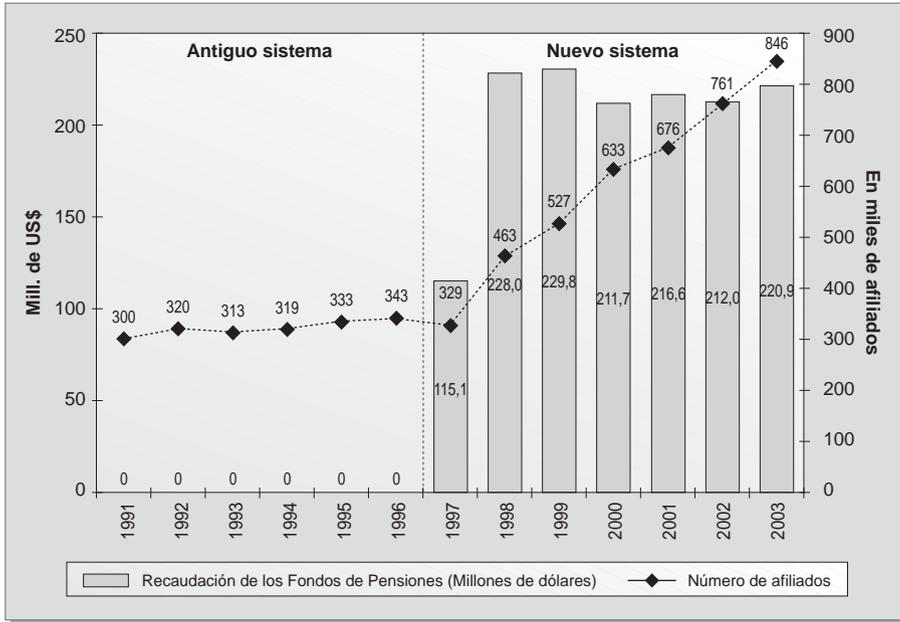
NOTA: Las cifras fueron dolarizadas empleando el tipo de cambio promedio anual para la venta.

Observaciones:

.....

.....

Gráfico 19 FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL: RECAUDACIÓN POR LAS AFP'S Y NÚMERO DE AFILIADOS 1991-2003



Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y archivos de la Dirección General de Pensiones.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 12
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
A CORTO PLAZO
1992-2002

Año	Población protegida (número de personas)	Cobertura (%)
1992	1.516.808	21,99
1993	1.543.226	21,84
1994	1.575.913	21,77
1995	1.721.779	23,22
1996	1.766.036	23,27
1997	2.011.698	25,90
1998	1.989.900	24,75
1999	2.013.318	24,45
2000	2.146.280	25,47
2001	2.255.510	26,15
2002	2.311.266	26,19

Fuente: Elaboración a partir de cifras del Instituto Nacional de Estadística. Anuario 1997 y 2003.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 13
BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES
SOCIALES
1980-2000

Detalle	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Esperanza de vida al nacer (años de vida)	53,7	56,8	59,3	61,4
Hombres	51,9	55,1	57,7	59,8
Mujeres	55,6	58,6	61	63,2
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	109,2	90,1	75,1	66,7
Hombres	116	96	79,2	70,3
Mujeres	102	84	70,8	62,8
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por mil nacidos vivos)	162	127	99	87
Hombres	173	134	103	92
Mujeres	152	119	95	82
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)	31,3	21,9	17,9	14,6
Hombres	20,4	13,2	10,4	8,1
Mujeres	41,7	30,2	25,2	20,8

Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama social de América Latina 2002-2003.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 14
BOLIVIA: TASA GLOBAL DE DESERCIÓN
ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD

Detalle	1999	2002
Nacional	51	46
Hombres	49	44
Mujeres	54	48
Urbana	45	35
Hombres	42	32
Mujeres	47	37
Rural	67	65
Hombres	64	61
Mujeres	70	70

Fuente: Elaboración a partir de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama social de América Latina 2002-2003.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 15
POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS Y VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL
SEGÚN DEPARTAMENTO
1976-2001

Departamento	Censos			Variación promedio anual	
	1976	1992	2001	1976-1992	1992-2001
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	-0,82	-1,04
La Paz	83,2	71,1	66,2	-0,68	-0,53
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	-1,21	-1,74
Oruro	84,5	70,2	67,8	-0,67	-0,26
Potosí	92,8	80,5	79,7	-0,52	-0,08
Tarija	87,0	69,2	50,8	-1,45	-1,99
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	-1,65	-2,42
Beni	91,4	81,0	76,0	-0,62	-0,54
Pando	96,4	83,8	72,4	-0,96	-1,22
Bolivia	85,5	70,9	58,6	-1,08	-1,33

Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE y UDAPE. Mapa de Pobreza 2001.

Observaciones:

.....

.....

Cuadro 16
PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN
DEPARTAMENTO
1992 Y 2001

Departamento	Área urbana			Área rural		
	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia en puntos porcentuales	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia en puntos porcentuales
Chuquisaca	43,4	33,4	-10,0	97,3	94,7	-2,6
La Paz	56,7	50,9	-5,8	96,9	95,5	-1,4
Cochabamba	50,0	33,2	-16,8	94,3	85,7	-8,6
Oruro	57,8	50,1	-7,7	94,4	94,3	-0,1
Potosí	51,7	48,3	-3,4	95,1	95,4	0,3
Tarija	49,3	30,5	-18,8	93,6	86,6	-7,0
Santa Cruz	48,5	24,9	-23,6	92,5	81,0	-11,5
Beni	72,5	66,8	-5,7	97,9	96,1	-1,8
Pando	48,3	43,3	-5,0	96,4	91,5	-4,9
Bolivia	53,1	39,0	-14,1	95,3	90,8	-4,5

Fuente: Elaboración a partir de cifras del INE y UDAPE. Mapa de Pobreza 2001.

Observaciones:

.....

.....