

## Bolivia: ¿el fin del enredo?

### COYUNTURA

Jorge Balbis

Carlos Aníbal Martínez Cortez

### APORTES

Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez

### TEMA CENTRAL

Fernando Calderón G.

Pablo Stefanoni

Luis Maira

Rafael Archondo

Roberto Laserna

George Gray Molina

Cristine Koehler Zanella /

Pâmela Marconatto Marques /

Ricardo Antônio Silva Seitenfus

Jean-Pierre Lavaud

Álvaro García Linera

## **NUEVA SOCIEDAD**

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social. Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

*Director:* Joachim Knoop

*Jefe de redacción:* José Natanson

*Coordinadora de producción:* Silvana Cucchi

### **NUEVA SOCIEDAD Nº 209**

*Diseño original de portada:* Horacio Wainhaus

*Arte y diagramación (portada e interior):* Fabiana Di Matteo

*Ilustraciones:* Marco Antonio Guzmán Rocabado, <marcopisacoc@gmail.com>

*Corrección:* Alejandra Valente y Maximiliano Papandrea

*Traducción al inglés de los sumarios:* Richard Parker

*Coordinación gráfica:* Yunque de Ildelfonso Pereyra

Impreso en Studio Gráfico, Perdriel 1480, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran NUEVA SOCIEDAD son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

**<www.nuso.org>**

El portal NUEVA SOCIEDAD es una plataforma de reflexión sobre América Latina. Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**ÍNDICE**

COYUNTURA

3425	<b>Jorge Balbis.</b> ¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea	4
3426	<b>Carlos Aníbal Martínez Cortez.</b> Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno	13

APORTES

3427	<b>Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez.</b> Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos venezolanos	21
------	---	----

TEMA CENTRAL

3428	<b>Fernando Calderón G.</b> Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural	32
3429	<b>Pablo Stefanoni.</b> Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales	46
3430	<b>Luis Maira.</b> Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales	66
3431	<b>Rafael Archondo.</b> La ruta de Evo Morales	82
3432	<b>Roberto Laserna.</b> El caudillismo fragmentado	100
3433	<b>George Gray Molina.</b> El reto posneoliberal de Bolivia	118
3434	<b>Cristine Koehler Zanella / Pâmela Marconatto Marques / Ricardo Antônio Silva Seitenfus.</b> Bolivia en el péndulo de la historia	130
3435	<b>Jean-Pierre Lavaud.</b> Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?	142
3436	<b>Álvaro García Linera.</b> «Las reformas pactadas». Entrevista de José Natanson	160

SUMMARIES

## ***Segunda página***

¿Por qué dedicar una edición a Bolivia y no a Venezuela, Brasil, Guatemala o cualquier otro país? NUEVA SOCIEDAD es una revista latinoamericana que busca reflejar, en cada uno de sus números, temas que atraviesan y preocupan a la mayoría de los países de la región. Cada tanto, sin embargo, se impone un país en particular: fue Colombia, en julio-agosto de 2004, el último que monopolizó un Tema Central de la revista. ¿Por qué ahora Bolivia? La respuesta es más bien simple y se apoya en una intuición: de todas las alternativas al modelo neoliberal surgidas en América Latina en los últimos años, la que vive hoy Bolivia es la más radical, compleja y ambiciosa.

La afirmación se sostiene en la idea de que el otro gobierno que se autodefine como revolucionario, el de Venezuela, ha producido un rotundo cambio de elites, ha pulverizado el tradicional sistema de partidos y ha implementado cambios institucionales y económicos importantes, pero que no dejan de constituir un caso de transformación "desde arriba", sustentada sobre todo en la voluntad de un líder, donde la relación con la sociedad asume una forma más clientelar que participativa y donde el empate entre el gobierno y la oposición parece haberse resuelto claramente a favor del primero.

En Bolivia, en cambio, los movimientos sociales ocupan un lugar central. De hecho, en la entrevista que cierra este número el vicepresidente Álvaro García Linares asegura que el de Bolivia no es un gobierno liderado por un Estado fortalecido, sino por los movimientos sociales, que utilizan la administración pública como un instrumento para la concreción de sus demandas insatisfechas. Otro aspecto notable, que refuerza esta idea de excepcionalidad, es la novedosa inclusión de la población indígena en el sistema político y su protagonismo, tanto en el proceso de ascenso de Evo Morales como en las principales decisiones adoptadas por su gobierno, lo que marca una diferencia esencial con el resto de los países de la región. Bolivia mezcla, en dosis dispares, indigenismo, izquierda y nacionalismo, tres corrientes que conviven de modo problemático en un contexto de polarización étnica y política. Y que, para hacer el cuadro aún más complejo, se suman a la polarización geográfica entre un Occidente pobre y un Oriente rico. Todo esto le confiere a la realidad que vive hoy Bolivia, a un año de la asunción del nuevo gobierno, un carácter conflictivo y único.

Los nueve artículos que integran el Tema Central de esta edición giran alrededor de unas pocas cuestiones teóricas –el indigenismo, el nacionalismo, el populismo– y prácticas –el ciclo de protestas de los movimientos sociales, la nacionalización de los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales–, lo que no debe ser atribuido tanto a la habilidad de los editores como a la certeza de que el enredo boliviano se condensa en tres o cuatro temas claves. ¿Por qué, entonces, parece tan difícil encontrar una salida? Algunos autores, como Cristine Koehler Zanella, Pâmela Marconatto Marques y Ricardo Antônio Silva Seitenfus, creen que el problema es el «péndulo» boliviano, que a lo largo de una historia accidentada ha oscilado siempre entre los extremos. George Gray Molina complementa esta mirada histórica con un análisis económico: la clave pasa por un patrón de desarrollo basado en los recursos extractivos, una economía de base estrecha que la nacionalización de los hidrocarburos no alcanza a resolver. Desde una posición más crítica, Roberto Laserna y Jean-Pierre Lavaud sostienen que el presidente se encuentra sometido a las presiones contradictorias de sectores y grupos sociales cada vez más fragmentados y dispersos, y coinciden en que el riesgo es que el liderazgo personal de Evo Morales se convierta en el único cemento que mantiene unido al gobierno.

Pero la mirada general es optimista. Rafael Archondo cree que, si combina acciones que fortalezcan al Estado, redistribuyan la riqueza y respeten la legalidad democrática, Evo Morales podrá fácilmente construir una nueva hegemonía. Luis Maira se sorprende en su artículo al repasar las dificultades que ha encontrado Bolivia a lo largo de su historia: dice, incluso, que constituye un caso paradigmático de disputas y desacuerdos entre sus elites políticas respecto a los objetivos del desarrollo nacional. Pero también percibe una luz de esperanza: para Maira, el gobierno del Movimiento al Socialismo tiene hoy muchas chances de romper esta maldición, ya que cuenta con un sólido apoyo social y los recursos provenientes del gas. Algunos, como Pablo Stefanoni, argumentan que la simple presencia de Evo Morales en el sillón presidencial ya es un triunfo, pues implica una enorme revolución simbólica, por más que los cambios económicos y sociales sean necesariamente más lentos y complicados. Finalmente, Fernando Calderón G. identifica los múltiples problemas que enfrenta Bolivia, desde la necesidad de rearticular una economía chica pero complejísima hasta las dificultades para construir un Estado democrático e inclusivo, pero también eficiente y dotado de la inteligencia y la capacidad técnica necesarias para reubicar al país en el mundo globalizado.

Hay, por supuesto, muchos matices, diferentes valoraciones acerca del rumbo del gobierno y de las posibilidades reales de éxito. Sin embargo, más allá de sus diferencias, todos los textos coinciden en un punto central, expresado en el título del artículo que encabeza el Tema Central de esta edición: el país enfrenta hoy una oportunidad histórica, que solo podrá aprovechar en la medida en que conjugue el reconocimiento cultural de los sectores indígenas excluidos con un desarrollo económico equitativo y un nuevo orden institucional. Si logra este triple objetivo, tal vez Bolivia logre superar el desencanto acumulado tras largas décadas de frustraciones y encuentre finalmente una salida al enredo.

## ***¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea***

**Jorge Balbis**

*Las negociaciones entre la Unión Europea y Centroamérica para la firma de un Acuerdo de Asociación generan temores y esperanzas en ambos bloques. El proyecto se presenta como algo más que un TLC tradicional: incluye componentes de diálogo político y cooperación que exceden el aspecto económico, será negociado por los dos bloques (y no país por país) y posiblemente incluya una participación importante de la sociedad civil. Pero todavía persisten muchas dudas. Para superarlas, los países centroamericanos deben avanzar en una integración más efectiva, única forma de que el Acuerdo de Asociación contribuya a una inserción internacional en términos más justos y competitivos.*

**E**l inicio de las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación entre los países de América Central y la Unión Europea (UE) genera tanto expectativas como preguntas y temores en los actores económicos, sociales y políticos de ambas regiones. En particular, las dudas giran en torno de si será una repetición o una alternativa a los clásicos Tratados de Libre

Comercio (TLC), como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de Norteamérica (TLC RD-Causa o Cafta, por sus siglas en inglés).

La UE insiste en que el proyectado acuerdo no será un simple TLC con el argumento de que, junto al componente de liberalización comercial,

---

**Jorge Balbis:** uruguayo, doctor en Ciencias del Trabajo y secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

**Palabras claves:** comercio, diálogo político, cooperación, Acuerdo de Asociación, Europa, Centroamérica.

**Nota:** Las opiniones vertidas en este artículo, si bien recogen la experiencia de trabajo de ALOP, no comprometen a la institución y solo pueden ser atribuidas al autor.

---

se incluirán temas vinculados al diálogo político y la cooperación, a los que se les asigna la misma importancia en la negociación. Más aún, repetidamente ha manifestado que los tres componentes son interdependientes y que su tratamiento dependerá de la voluntad política de ambas partes.

En ese sentido, la UE insiste en que no tiene un interés real desde el punto de vista económico en la negociación, ya que su intercambio comercial con Centroamérica no es relevante en volumen. Del mismo modo, Europa no es el principal socio comercial de Centroamérica: entre 2001 y 2005, las exportaciones centroamericanas hacia ese destino representaron, en promedio, apenas 10,8% del total, mientras que las importaciones solo significaron 9,4% del total<sup>1</sup>. Sin embargo las relaciones económicas entre ambos bloques van mucho más allá del intercambio comercial, en especial si se tiene en cuenta la creciente importancia de las inversiones europeas en Centroamérica<sup>2</sup>. Por otro lado, la vigencia del Cafta como trampolín para acceder al mercado estadounidense posiblemente tienda a incrementar el interés de Centroamérica para las inversiones europeas.

De todo esto se infiere que, pese al exiguo intercambio comercial, los resultados de un eventual Acuerdo de Asociación no son desdeñables.

Es que, como todo acuerdo de libre comercio, aun cuando incorpore la cooperación y el diálogo político como partes sustantivas, abarcará también un amplio campo de relaciones económicas entre ambas regiones que excede los temas de acceso a mercados: derechos de propiedad intelectual, normativas laborales y ambientales, compras de gobierno, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras cuestiones. Entonces, si bien Centroamérica puede no ser comercialmente relevante para la UE, adquiere relevancia si se consideran otros posibles componentes de un eventual acuerdo, sobre todo si la UE impone incorporar dentro

---

1. Por su parte, la porción centroamericana de importaciones totales de la UE pasó de alrededor de 0,4% en 2000 a 0,3% en 2005, y la porción de exportaciones totales de la UE a Centroamérica fue de 0,35% en 2005. En su mayoría, las exportaciones de Centroamérica a la UE son productos agrícolas, mientras que las importaciones provenientes de la UE son bienes industrializados. Estas cifras ubican a la UE en un segundo lugar, pero muy distante, como socio comercial y de inversiones de la región centroamericana, después de EEUU (45% del total). La balanza comercial con la UE es deficitaria para Centroamérica en alrededor de mil millones de dólares anuales. Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial del que gozan sus exportaciones hacia Europa. Entre las razones que explican esto se encuentra la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la escasa competitividad de las empresas centroamericanas.

2. Si a fines de los 90 los países centroamericanos solo recibían 2% del total de la inversión directa de la UE en el mundo, en los años siguientes el porcentaje creció a más del doble y llegó a 5% del total de la inversión europea en el mundo. En 2004, ya representaba 10,34%.

la negociación los temas incluidos en la Agenda de Singapur<sup>3</sup>.

### **Las dudas**

Una de las preocupaciones centrales es cómo un eventual Acuerdo de Asociación se hará cargo, o ignorará, las asimetrías, y si incluirá mecanismos que contribuyan a equilibrar o compensar las desigualdades entre ambas regiones. Es decir, si pondrá el énfasis, por ejemplo, en la necesidad de Centroamérica de atraer inversiones que favorezcan los encadenamientos verticales, faciliten la introducción de mejoras productivas y transfieran tecnología a las empresas locales. O si contemplará un trato especial y diferenciado para productos sensibles de Centroamérica y la definición de salvaguardas temporales para su tratamiento.

Otro elemento a tener en cuenta es la importancia asignada a la integración regional como uno de los prerrequisitos planteados por la UE para iniciar las negociaciones. Supuestamente, un eventual Acuerdo de Asociación contribuirá a fortalecer el todavía incipiente, y por momentos excesivamente declarativo, Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Según los negociadores europeos, será necesario concretar algunas de las tareas pendientes más importantes relacionadas con la integración centroamericana antes de que entre en vigencia el acuerdo<sup>4</sup>. Por cierto, no

se nos escapa el interés de la UE en que Centroamérica fortalezca su integración como una forma de facilitar su comercio con la región. Sin embargo, también es evidente que es necesario construir una serie de mecanismos que permitan el funcionamiento efectivo del sistema de integración, algo que, más allá de cualquier interés foráneo, redundará en beneficio del desarrollo centroamericano. Justamente, la posibilidad de que un Acuerdo de Asociación contribuya a profundizar la integración es uno de los argumentos que se utilizan para diferenciarlo de un TLC tradicional, aunque este punto merece ser analizado con mayor atención.

Es cierto que la UE apoya políticamente y ha aportado recursos económicos

---

3. Estos temas, excluidos expresamente de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tienen que ver con políticas de competencia, inversiones y contratación pública. Sin embargo, en las directrices elaboradas por la Comisión Europea para el mandato negociador que deben aprobar los Estados miembros, se cuenta entre los aspectos fundamentales que debe incluir el futuro acuerdo con los países de Centroamérica: «Disposición dentro de la Asociación para una Zona de Libre Comercio muy amplia, equilibrada y en pleno cumplimiento con las reglas y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que al mismo tiempo va más allá de las reglas básicas de la OMC, con el propósito de optimizar los beneficios mutuos y de largo plazo de la liberalización del comercio birregional».

4. El ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica centroamericana previo al anuncio del inicio de las negociaciones comprendió cuatro ejes principales: el marco institucional de la integración económica, la unión aduanera, el marco reglamentario del comercio y la reducción de obstáculos no arancelarios al comercio interregional.



para fortalecer la integración económica regional<sup>5</sup>, además de haber convertido el avance del SICA en una condición para comenzar las negociaciones. Sin embargo, su actitud a la hora de evaluar la concreción de dichos avances no ha sido todo lo exigente que podría haberse esperado. Desde luego, la UE no puede obligar a los países centroamericanos a integrarse. Por obvias razones de respeto a la soberanía, estamos lejos de defender cualquier forma de injerencia, aun si se funda en la buena intención de promover la integración regional como factor de desarrollo para la región. Lo que sí observamos con cierta preocupación es que se han extendido los plazos para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos, incluso en los aspectos comerciales de la integración. Un ejemplo es el demorado funcionamiento efectivo de la unión aduanera, cuya realización se ha postergado dentro del periodo que duren las negociaciones aceptado por la UE<sup>6</sup>.

Más aún, algunas señales emitidas por importantes funcionarios centroamericanos son muy preocupantes. El ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Marco Vinicio Ruiz, ha dicho que «la unión aduanera centroamericana no se acelerará como requisito para el acercamiento con los europeos»<sup>7</sup>. Este punto es relevante porque, más allá de su importancia para facilitar el comercio con la UE, la construcción de una unión aduanera

centroamericana es un logro en sí mismo, una demostración de que los países del istmo anteponen el proyecto regional a la diversidad de criterios y prioridades de sus agendas y la competencia por la inserción internacional.

En este aspecto también se podría marcar una diferencia entre un eventual Acuerdo de Asociación con la UE y la forma en que fue negociado el *Cafta* con EEUU, donde cada país actuó por su lado, sin articular posiciones comunes ni defender de forma conjunta los intereses regionales. La UE ha puesto como condición que Centroamérica actúe como bloque. Esta cuestión, que también puede ser criticada si es entendida como una imposición, ha generado una gran polémica y demandado meses de negociaciones entre los gobiernos centroamericanos. En diciembre de 2006, finalmente se acordó encarar la negociación de forma conjunta, pero no

5. Por ejemplo a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (*Pairca*) actualmente en ejecución. De los 655 millones de euros destinados por la UE para la cooperación con Centroamérica en el periodo 2001-2006, 75 millones fueron consagrados a apoyar el proceso de integración regional.

6. La unión aduanera centroamericana tiene importantes tareas pendientes: un acuerdo regional tributario; la homogeneización de infracciones y sanciones; la construcción de un sistema de cobro de aranceles y la armonización o unificación de aranceles para 5% de las partidas, donde se incluyen algunas altamente sensibles, como los bienes agropecuarios.

7. «Negociación con la UE costará Colones 1.500 millones» en *La Nación*, 15/02/2007, San José, p. 22A.

tanto. La fórmula consensuada se basa en una «vocería única rotativa», por la que el país centroamericano sede de cada ronda de negociación actúa como vocero regional. En la siguiente ronda, en Bruselas, ese mismo país mantiene la representación, que cambia cuando la reunión vuelve a realizarse en Centroamérica.

El acuerdo establece que cada país se ordenará a su manera para las negociaciones. Ahora bien, la preocupación inicial ha sido cómo negociar, sobre todo debido a la resistencia de Costa Rica, que concentra más de 64% de las importaciones de la UE y se niega a que otros países negocien sus intereses. En ese contexto, resultará difícil lograr una propuesta regional. Aunque existe un compromiso para elaborarla, por el momento el planteo negociador centroamericano no está totalmente amarrado.

### ***¿Más que un TLC?***

Los componentes de diálogo político y cooperación son tan importantes como el intercambio comercial. Este punto ha sido afirmado en reiteradas oportunidades por ambas partes y, de concretarse, constituiría un instrumento a favor del desarrollo centroamericano. Sin embargo, algunas cuestiones nos obligan a prestar mucha atención al desarrollo de las negociaciones. En primer lugar, hay que recordar que ambos bloques ya acordaron un texto sobre estos temas, el

Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma en 2003. Aunque no ha entrado en vigor, será la base –y tal vez el horizonte de máxima– para un futuro Acuerdo de Asociación en estos aspectos<sup>8</sup>. Las autoridades europeas han expresado que el contenido de este Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación estará sobre la mesa de negociación.

Sin embargo, es altamente probable que algunos gobiernos centroamericanos se muestren reacios a volver a discutir cuestiones como derechos humanos o la cláusula democrática más allá de los términos acordados en 2003. Parece especialmente difícil que la cláusula democrática y los capítulos sobre temas sociales y ambientales puedan ser incluidos de manera vinculante, con mecanismos para asegurar su efectiva implementación. Algo parecido podría ocurrir, pero del lado europeo, si nos imaginamos un posible impulso de los países centroamericanos al tratamiento del tema de la deuda externa, por ejemplo si se propusiera condonarla o convertirla en programas de inversión social y fondos compensatorios para equilibrar los efectos del propio Acuerdo de Asociación.

Aunque seguramente no se llegará tan lejos, la utilización de la cooperación

8. Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003.

como un instrumento central de las relaciones, manteniendo el objetivo de promover el desarrollo sostenible, la cohesión social y la integración regional, y sin convertirla en un instrumento compensatorio de los posibles efectos negativos del libre comercio, puede hacer de un eventual Acuerdo de Asociación algo más que –y algo sustantivamente diferente de– un TLC.

Pero más allá de estas posibles limitaciones, hay que destacar que la negociación se anuncia acompañada de dos iniciativas que, de concretarse, también contribuirían a convertir el Acuerdo de Asociación en algo diferente a un TLC tradicional, tanto en su negociación como en sus contenidos y seguimiento. Nos referimos a los Estudios de Impacto y Sostenibilidad del Acuerdo (SIA, por sus siglas en inglés), y a la efectiva participación de la sociedad civil.

Los SIA son un requisito para la firma de acuerdos comerciales autoimpuesto por la UE. Esta recomendable práctica apunta en especial a establecer los efectos que un posible acuerdo con un tercer Estado puede generar en términos económicos, sociales, ambientales y laborales. En este caso, está previsto que se realice un estudio de estas características y que se apoye a los países centroamericanos para que concreten uno similar.

Claro que para que estos estudios tengan algún sentido más allá de cumplir

con el requisito normativo europeo, deberían contemplarse una serie de condiciones. Una de ellas es que deberán estar finalizados antes del inicio de las negociaciones, de modo que sus eventuales efectos puedan contemplarse (cosa que en este caso ya no será posible por el inminente comienzo de las reuniones). Otra condición importante es que incluyan mecanismos de seguimiento y evaluación y que se contemplen mecanismos compensatorios en función de sus resultados y recomendaciones. Finalmente, es necesario que los borradores de estos estudios sean ampliamente difundidos y abiertos a comentarios y propuestas, no solo por parte de los gobiernos, sino también de grupos económicos y sociales.

Este punto se relaciona con la transparencia de las negociaciones y la posibilidad de acceder a información oportuna y completa. Es evidente que los gobiernos defenderán la opacidad de las negociaciones en función de ciertos intereses a preservar, y es posible que tengan parte de razón si se tiene en cuenta la necesidad de obtener los mayores beneficios para sus países. Pero esto de ninguna manera justifica un aislamiento respecto de sus representados, es decir las sociedades de sus respectivos países, que tienen el derecho de estar informadas sobre los contenidos, avances y posibles resultados. En la negociación de los TLC, el acceso a la información fue difícil, sobre todo –aunque

no solamente— para aquellos sectores sociales y políticos que se oponían a su avance. Sería deseable que las futuras negociaciones no cayeran en semejantes exclusiones y secretos. Evidentemente, a un acuerdo que no quiere parecerse a un TLC no le haría nada bien que fuera negociado de la misma forma.

Este punto nos conduce a otro que también podría marcar una diferencia con la experiencia de los TLC: la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones y en la implementación efectiva del Acuerdo de Asociación. Evidentemente, en una negociación de este tipo los Poderes Ejecutivos de cada país constituyen los actores principales, cuando no exclusivos. Esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de los TLC y también en los Acuerdos de Asociación firmados por la UE con países latinoamericanos como México y Chile. Esta exclusión de la sociedad de los procesos negociadores no se ha limitado a las organizaciones sociales, que cuanto mucho han sido «informadas» de los resultados o, en el mejor de los casos, cuando se trataba de representaciones sectoriales, llamadas al «cuarto de al lado». Se ha excluido también a los parlamentos, que han recibido textos ya firmados para su aprobación, sin chances de examinar y modificar los contenidos ya pactados, so pena de tirar abajo los acuerdos logrados.

En este aspecto, el posible Acuerdo de Asociación presenta algunos signos alentadores. En primer lugar hay que mencionar la vigorosa reacción de diferentes organizaciones de la sociedad civil, en ambas regiones, ante el anuncio del inicio de las negociaciones; éstas se vienen movilizando desde hace meses, concertando planteos y desarrollando argumentos. Algo similar ha ocurrido en el Parlamento Europeo, que ha tomado la iniciativa de formular una serie de recomendaciones al Consejo y a la Comisión acerca de los contenidos de la negociación con Centroamérica para que se respeten ciertos principios y criterios que contribuyan a promover el desarrollo y la cohesión social<sup>9</sup>. Otro tanto han hecho los órganos de representación de la sociedad civil en los procesos de integración, en especial el Comité Consultivo del SICA, así como las redes sociales europeas, fundaciones y grupos políticos de ambas regiones. Lo central, entonces, es que, a diferencia de otras negociaciones, este anunciado proceso no toma a casi nadie desprevenido, por más que su visibilidad mediática no sea tan alta como la que generaron las negociaciones con EEUU.

---

9. Lamentablemente, el curso seguido por esta iniciativa en el pleno de la Eurocámara no fue todo lo positivo que se hubiera podido imaginar a partir de las propuestas originales. En la versión final del informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, constatamos que las recomendaciones no reflejan el equilibrio inicial entre los tres componentes del Acuerdo de Asociación y que su acento está puesto en aquellos aspectos relacionados con la liberalización y los intercambios comerciales y en el interés en negociar acuerdos OMC+.

En ese sentido, el II Foro de Diálogo de la Sociedad Civil celebrado en Tegucigalpa el 5 y 6 de marzo, convocado por el gobierno hondureño y la Comisión Europea, fue un momento muy importante para explorar cuánto y cómo se está pensando la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en el proceso negociador. Esperemos que esta iniciativa pueda derivar en un proceso de diálogo efectivo con las autoridades (¿de ambas regiones?, ¿sobre qué temas?, ¿con qué alcance?). El hecho de que las autoridades de las dos partes tomen en cuenta –o ignoren– las recomendaciones de este Foro de Diálogo será una prueba indicativa, aunque no concluyente, de su voluntad de abrir a otras voces el proceso negociador. A más largo plazo, habrá que comprobar qué mecanismos se establecen para la participación de la sociedad civil en el seguimiento de un eventual Acuerdo de Asociación.

Por otra parte, la movilización de numerosos grupos y organizaciones sociales centroamericanas y europeas que actúan ante la opinión pública y ante sus respectivos gobiernos expresa los distintos grados de preocupación existentes ante el inicio de las negociaciones, que en general rechazan la posibilidad de que el acuerdo represente otro TLC. Esto se expresó, por ejemplo, en el Foro Popular convocado bajo la consigna «Acuerdo de Asociación CA-UE: Un comercio con equidad y justicia es posible», que se realizó en Tegucigalpa en la misma

fecha que el II Foro de Diálogo de la Sociedad Civil. De igual forma, sindicatos, organizaciones ambientalistas, defensoras de derechos humanos, campesinas, indígenas, etc. han comenzado a pronunciarse sobre el proyectado acuerdo: el objetivo es dar a conocer sus planteos críticos ante lo que perciben más como una amenaza que como una oportunidad. De esta forma se está construyendo un tejido social de resistencia al acuerdo que, aunque no logre quizás alterar el curso de las negociaciones, podría obligar a los negociadores a estar más atentos a sus demandas y también contribuir a que las negociaciones no se realicen en secreto y de espaldas a la opinión pública, como ha ocurrido con los TLC.

### ***Reflexiones finales***

Lograr una participación activa de la sociedad civil demandará un aprendizaje recíproco y una buena dosis de voluntad política por parte de las autoridades y las organizaciones sociales, para lo cual será central la disposición de los gobiernos a prestar atención (no solo formalmente) a los planteos de la sociedad, así como la capacidad de las organizaciones, partidos políticos y movimientos sociales para producir propuestas y movilizarse. En ese sentido, la creación de mecanismos para la participación estructurada de la sociedad civil en todas las fases de la discusión, negociación y seguimiento en las tres dimensiones

del Acuerdo de Asociación se impone como primera condición en este terreno si, efectivamente, existe una voluntad decidida de diferenciarlo de un TLC tradicional.

Los próximos meses nos permitirán ver con más claridad las intenciones con las que se llega a las negociaciones y cómo éstas se desarrollan. La reunión del Comité Mixto Centroamérica-UE, inicialmente prevista para la segunda semana de marzo, se pospuso. Hasta el momento, ni la UE ha logrado aprobar su mandato negociador ni los gobiernos centroamericanos han acordado una propuesta conjunta. La reunión del Comité Mixto debería dejar en claro las expectativas, plazos y agendas negociadoras de ambas partes.

En este contexto, las señales parecen indicar que el camino hacia un Acuerdo de Asociación se recorrerá más lentamente de lo que se había anunciado inicialmente. Aunque tal vez sea bueno no apurar las negociaciones, esperemos que ello no se convierta en una excusa para postergar por más tiempo algunas tareas urgentes que los gobiernos centroamericanos deben encarar para completar y reforzar su integración regional, base y fortaleza para superar sus asimetrías y lograr una inserción internacional en términos más justos y competitivos. Si el Acuerdo de Asociación con

la UE contribuye a lograrlo, entonces será algo más que un TLC. Pero eso todavía está por verse. ☐

### **Bibliografía**

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP): *La sociedad civil de América Central y México ante la vulnerabilidad del desarrollo y las relaciones con la Unión Europea*, ALOP, San José, 2004.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Colectivo Centroamérica por el Diálogo (CAD) e Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (CID): «Condiciones básicas para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Perspectivas desde redes de movimientos sociales de Centroamérica», Tegucigalpa, diciembre de 2006, disponible en <[www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=6734](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6734)>.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Grupo Sur, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (Cifca) et al.: «Recommendations on the Negotiation Directives for the EU for Negotiations of an Association Agreement with Central America», Bruselas, 12 de enero de 2007.
- Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (CID): «Análisis y propuestas ante el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica», Primer avance, documento preliminar, Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) / Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), San Salvador, noviembre de 2006, mimeo.
- López, Hugo y José Antonio Morales: «Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación» en Christian Freres y José A. Sanahuja (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 131-161.
- Tovar, Camilo: «Marco de referencia para la agenda de cooperación en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA», Bruselas, septiembre de 2006, mimeo.

## ***Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno***

**Carlos Aníbal Martínez Cortez**

*La decisión de la líder indígena y Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú de lanzar su candidatura presidencial para las elecciones del 9 de septiembre en Guatemala sacudió el panorama político. Aunque las encuestas la ubican en cuarto lugar, su postulación tiene posibilidades de ascender, quitándole votos al favorito, el centrista Álvaro Colom. Cualquiera sea el resultado, el próximo presidente deberá enfrentar los desafíos de reducir la pobreza, combatir el crimen organizado y el narcotráfico y avanzar en políticas de inclusión de los pueblos indígenas, todo esto en el contexto de un Estado débil y un sistema político fragmentado.*

### ***Partidos débiles en un contexto de alta fragmentación***

El 9 de septiembre de 2007 se realizarán los comicios generales en Guatemala, en los que se elegirá, además de presidente y vicepresidente, 158 diputados nacionales, 20 diputados del Parlamento Centroamericano y 332 gobernantes municipales. Con sus trece millones de habitantes y sus profundos problemas sin respuesta, Guatemala espera con expectativa a las nuevas autoridades.

Según el Tribunal Supremo Electoral, están habilitados a competir 19 partidos que cumplieron el requisito legal de obtener al menos 4% de los votos en las últimas elecciones presidenciales o que cuentan con una banca en el Congreso, a los que se suman dos partidos de reciente inscripción. En este amplio espectro político, las principales fuerzas se ubican de la siguiente manera:

La izquierda ofrece cuatro alternativas: la Unidad Revolucionaria Nacional

---

**Carlos Aníbal Martínez Cortez:** economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala; consultor de diversos organismos y analista político independiente.

**Palabras claves:** elecciones, indígenas, mujeres, Rigoberta Menchú, Guatemala.

---

Guatemalteca (URNG), la Alianza Nueva Nación (ANN), la coalición entre Encuentro por Guatemala y el Grupo Winaq, y el Partido Transparencia. Como se ve, la izquierda sufre una profunda división, resultado de las disputas por el liderazgo y los diferentes enfoques del pasado acerca de la lucha revolucionaria. Aunque en las elecciones presidenciales de 2003 la izquierda solo obtuvo 2,6% de los votos, hoy existe una importante expectativa como consecuencia de la alianza entre el partido Encuentro por Guatemala, encabezado por la luchadora social y actual diputada Nineth Montenegro, y el Grupo Winaq, que dirige Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz 1992.

En el centro político, además de algunas fuerzas menores, se sitúa la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), que hoy aparece primera en las encuestas. Aunque se considera afín a la corriente socialdemócrata, no es un partido ideológicamente coherente e incluye en su seno diversas expresiones de pensamiento político.

En la derecha se ubica el Partido Patriota (PP), una organización articulada alrededor de la figura de su máximo líder, el general retirado Otto Pérez Molina, quien construyó una sólida carrera militar durante la guerra interna que vivió el país. En este sector se sitúan también el Frente Republicano Guatemalteco, liderado por el octogenario general retirado

Efraín Ríos Montt, y el actual partido en el gobierno, la Gran Alianza Nacional (GANAN). Salvo el PP, estas fuerzas políticas representan a distintos sectores del poder económico y revelan, al igual que la izquierda, un enorme fraccionamiento.

Más allá de sus diferencias, todos los partidos tienen en común una debilidad orgánica y programática. En el primer aspecto, lo más notable es que ninguno ha logrado dejar de funcionar alrededor de un caudillo, y que todos se han visto afectados, en un momento u otro, por el hecho de que uno o más de sus diputados lo han abandonado para incorporarse a otro partido o declararse independientes. Desde enero de 2004 hasta hoy, al menos la mitad de los 158 diputados ha protagonizado algún caso de transfuguismo.

En lo programático, ningún partido político parece contar con la capacidad suficiente ni el apoyo necesario para encarar la compleja realidad del país. Los discursos electorales se centran en la necesidad de mejorar la educación, la salud y la seguridad ciudadana, además de combatir la pobreza. Sin embargo, los candidatos no dicen cómo lograrán mejorar la capacidad financiera e institucional del Estado, condición necesaria para avanzar en estos temas pendientes, ni aclaran cómo harán para mejorar la recaudación tributaria sin sensibilizar a los empresarios que los financian. En



concreto, la influencia de los poderes fácticos, incluido el crimen organizado, genera una agenda política clientelar y poco relacionada con las necesidades más urgentes del desarrollo.

### ***Los desafíos del futuro gobierno***

La debilidad del Estado de Guatemala pone al futuro gobierno frente a una serie de desafíos difíciles. En primer lugar, el presupuesto no alcanza para atender las necesidades de las regiones y los sectores sociales más castigados debido a un gasto público muy reducido, que entre 2001 y 2006 fue de apenas 13,2% del PIB<sup>1</sup>. De igual forma, en el mismo periodo el gasto social ampliado —que incluye salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, trabajo y previsión social, cultura y deportes, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otros servicios sociales— solo alcanzó un promedio de 6,5% del PIB. El gasto social prioritario —aquel destinado a salud, educación, vivienda y agua y saneamiento— fue de apenas 3,7%.

Estos insuficientes niveles de gasto público se explican por la baja carga tributaria, que en los últimos seis años solo alcanzó entre 10% y 11% del PIB. El deterioro impositivo es consecuencia, en parte, de la alta evasión fiscal. Un estudio de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, denominado «Evaluación del desempeño del sistema tributario de

Guatemala», reveló que la tasa de cumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) pasó de 46% en 2000 a 41,7% en 2003. En este último año, 58,3% del IVA potencial no llegó a las arcas del Estado. En el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), su recaudación en 2001 fue más baja que en cualquier otro país de América Latina.

Con este pobre desempeño fiscal, el Estado enfrenta graves dificultades para resolver los déficits sociales y de infraestructura. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas, hacia finales de 2006 Guatemala tenía 13 millones de habitantes, de los cuales, según la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, 56% se encontraba en estado de pobreza y 16% en situación de pobreza extrema. Uno de los grandes desafíos del futuro gobierno consistirá, por lo tanto, en incrementar el gasto público para mejorar esta situación de marcada precariedad social.

Las capacidades del Estado se encuentran muy disminuidas. Desde mediados de los 90, las privatizaciones, la liberación del mercado con una frágil regulación y la apertura económica, inducidas tanto por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario

---

1. Todas las estadísticas utilizadas en el trabajo son las oficiales. Los indicadores de gasto público y carga tributaria están calculados con base en el PIB a precios de 1958.

Internacional (FMI) como por el poder económico local, definieron un Estado incapaz de enfrentar con éxito los desafíos actuales. Así, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional —donde 0 representa alta corrupción y 10 ausencia de corrupción— se situó en 2,6 en 2006. Asimismo, un estudio promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: resultados del análisis por subsistemas», realizado en marzo de 2005, calificó al servicio civil guatemalteco con 1 en una escala de 1 a 5.

La incapacidad de las instituciones se confirmó con los escándalos relacionados con la quiebra de bancos. En octubre de 2006, el Banco del Café, vinculado al ex-secretario ejecutivo de la Presidencia y el cuarto más grande del país, fue declarado en bancarota. Se comprobó que dos empresas financieras, propiedad de los mismos dueños del banco, operaban al margen de la ley y estafaron a cientos de inversionistas. Poco después, en enero de 2007, los accionistas del Banco de Comercio se declararon en quiebra. En ambos casos se comprobaron visibles procesos de deterioro previos a la quiebra. No se sabe con certeza por qué las autoridades supervisoras, obligadas legalmente a mantener una rigurosa atención sobre las entidades financieras, esperaron a que la crisis estallara sin intervenir. Hasta ahora, ninguno de los

responsables ha sido detenido y llevado a juicio a pesar de que el Estado, que tuvo que pagar a los ahorristas, sufrió pérdidas por más de 200 millones de dólares.

Además de la cuestión institucional y la corrupción, el nuevo gobierno enfrentará el desafío de la inseguridad y la violencia, que actualmente constituyen una epidemia social. En 2003, la tasa de homicidios fue de 35 por cada 100.000 habitantes, en 2004 subió a 44, en 2005 descendió a 42 y en 2006 aumentó a 45. Se trata de tasas muy superiores al promedio latinoamericano, de 22 por cada 100.000 habitantes en 2006.

La prensa afirma que existen escuadrones de la muerte dentro de la policía dedicados a la limpieza social, que habrían ejecutado a líderes de pandillas juveniles y otros delincuentes. Diferentes denuncias sostienen, por otro lado, que dentro de la división policial de combate al crimen organizado existen redes que protegen o participan en operaciones de narcotráfico. El 19 de febrero, tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano que se encontraban en Guatemala fueron asesinados, y pocos días después los cuatro policías acusados del crimen fueron encontrados muertos en el penal de alta seguridad en el que se hallaban detenidos. Los episodios dejaron al descubierto la infiltración de las fuerzas de seguridad por parte del narcotráfico.

El informe de 2007 del National Drug Intelligence Center afirma que 88% de la droga destinada a Estados Unidos pasa por el corredor centroamericano, por lo cual no debería sorprender que en las regiones de Guatemala fronterizas con El Salvador, Honduras y México se asienten organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, que operan en el contexto de un disminuido poder del Estado. Asimismo, en numerosas zonas de la región metropolitana, en cuyo centro se encuentra la ciudad capital, la actividad delictiva de las pandillas juveniles ha generado una especie de sistema ilegal de tributación: quienes no pagan se arriesgan a ser asesinados.

A pesar de la complejidad del problema, donde confluyen la precariedad social, la favorable posición geográfica para el tránsito de drogas hacia Estados Unidos, la proliferación de la venta de armas y la debilidad de las instituciones de seguridad, hasta ahora ha prevalecido un modelo de seguridad apoyado básicamente en la acción policial. Uno de los desafíos del futuro gobierno será establecer un nuevo modelo de seguridad y refundar los órganos policiales.

Finalmente, el último desafío es el de la diversidad étnica. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, Guatemala ha reconocido oficialmente su condición de país multiétnico, pluricultural y multilingüe.

La aceptación de esta característica en la sociedad ha sido gradual, lenta pero incremental, a pesar de lo cual aún existen amplios sectores de la población y muchas organizaciones privadas apegadas a los viejos valores de la discriminación y el racismo.

Según el último censo de población, realizado en 2002, 40% de los guatemaltecos es indígena. Los pueblos mayas, distribuidos en 21 etnias, constituyen 39,3% del total de este grupo (el restante 0,7% corresponde a las etnias Xinca, Garífuna y otros pueblos minoritarios). Esto significa que la población indígena sumaría alrededor de 5,2 millones de personas.

Detrás de estos números se esconde una realidad compleja y desfavorable para los pueblos indígenas, que en general se han visto afectados por la pobreza y la exclusión de manera más severa que el resto de la población, según revelan las estadísticas oficiales. En las regiones con mayoría indígena, la pobreza oscila entre 50% y 85%. La tasa de mortalidad infantil en los niños indígenas es de 49 por cada mil nacidos vivos, frente a una tasa de 40 en los no indígenas. La tasa de mortalidad materna indígena es de 211 por cada 100.000 nacimientos con vida, mientras que en madres no indígenas es de 70. El analfabetismo alcanza a 47,7% de la población indígena, mientras que en los no indígenas es de 20,4%.

Esa discriminación se confirma en la prestación de servicios básicos como salud y educación. En Guatemala, 70% de los indígenas vive en áreas rurales, que en general carecen de acceso a servicios básicos como electricidad o agua entubada. La discriminación se prolonga al mercado laboral, ya que la condición de indígena implica acceder a puestos de trabajo de menor valía y percibir un salario más bajo. Esta situación se agrava cuando, además, se trata de mujeres.

Además, la elección de las autoridades locales en los territorios donde predomina la población indígena se ha realizado siempre bajo la sombra legal de los partidos políticos tradicionales que, aunque formalmente incluyentes, carecen de un compromiso programático expreso en este sentido. Aunque es cierto que algunos indígenas pertenecientes a los partidos tradicionales han sido elegidos diputados, se trata de unos pocos, cuyo número no guarda relación con la proporción de población indígena y que, además, no han podido articular una promoción planificada de los intereses de tales pueblos. Del mismo modo, el Estado ha creado algunas instituciones específicas para atender esta problemática. Los Acuerdos de Paz incluyeron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que permitieron poner en funcionamiento la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, el Viceministerio de Educación

Bilingüe y la Defensoría de la Mujer Indígena, entre otras instituciones, a lo que en 2006 se sumó la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. Sin embargo, todas estas instancias tienen una importancia marginal dentro de la estructura del Estado y carecen de un presupuesto adecuado.

Todas estas dificultades no han impedido que importantes sectores de la población indígena hayan creado diferentes organizaciones sociales, mediante las cuales canalizan su participación, especialmente en materia de gestión del desarrollo. Sin embargo, los indígenas no han construido una identificación política unificada y han dispersado sus adhesiones en los partidos tradicionales. El nuevo gobierno deberá, entonces, implementar políticas que permitan revertir la discriminación e impulsar una inclusión real de los representantes de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado.

### ***Los posibles candidatos y sus planes***

Una encuesta realizada en febrero por la firma Borge & Asociados y publicada en el matutino *El Periódico* indicó la distribución de las preferencias electorales. En el primer lugar aparecía Álvaro Colom, de la centrista UNE, con 32,1%; en el segundo, el general retirado Otto Pérez Molina, del PP, con 13,1%; en el tercero, Alejandro Giammattei, de la oficialista

GANA, con 5,4%; y en el cuarto, Rigoberta Menchú Tum, de EG-Winaq, con 4,4%.

La ventaja de Colom en las encuestas es resultado del permanente trabajo de instalación de su figura que viene realizando desde 2003, cuando terminó segundo en las elecciones presidenciales. Sus propuestas de gobierno no incluyen novedades y, aunque es probable que conserve el primer lugar, seguramente no obtendrá el 50% más uno de los sufragios válidos, por lo que deberá competir en una segunda vuelta. En todo caso, la UNE tiene suficientes compromisos con sectores tradicionales de poder y su grupo de diputados no ha mostrado una diferencia cualitativa de gestión, por lo que parece difícil que un eventual gobierno de Colom marque una diferencia importante.

El segundo lugar de Otto Pérez Molina también es consecuencia del intenso trabajo de los últimos cuatro años, desde que el ex-militar se distanció del actual gobierno para pasar a la oposición. En esencia, encarna un pensamiento militar que busca aplicar sus concepciones de democracia, tal como sugieren los mensajes de mano dura que, debido a valores formados durante largos períodos de represión, han calado hondo en vastos sectores de la población.

En cuanto al candidato oficialista, ubicado en tercer lugar, a lo sumo

podría aspirar a ganar cierta popularidad con miras a oportunidades más allá de 2007, ya que el severo desgaste sufrido por el gobierno hace pensar que será muy difícil que, aun si logra incrementar sus preferencias, se acerque a una segunda.

La candidatura de Menchú, que en febrero dio a conocer su decisión de participar en la contienda por la Presidencia, tiene un significado político y social especial. En primer lugar, es la primera vez en la historia de Guatemala que una representante de los pueblos indígenas disputa el cargo. En el pasado, la exclusión y la discriminación no solo vedaron a los indígenas el acceso al poder, sino que éstos fueron duramente perseguidos y masacrados, sobre todo durante los gobiernos de los generales Fernando Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt, entre 1978 y 1983.

En segundo lugar, Menchú cuenta con un sólido prestigio, ganado a través de las luchas sociales y la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y de los desposeídos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Menchú, según las encuestas, inició la competencia electoral con una preferencia de 4,4% de los votos. De acuerdo con diferentes analistas y con los mismos candidatos presidenciales, ha producido una alteración en el escenario electoral: sus probabilidades de ascender y restar apoyo a otros aspirantes, particularmente a Colom, son evidentes.

Por otro lado, su condición de mujer y el hecho de que haya cerrado una alianza entre su grupo político Winaq y el partido Encuentro por Guatemala, liderado por la diputada y luchadora social Nineth Montenegro, implica un ascenso a la dimensión nacional del protagonismo político femenino y un eventual quiebre del dominio masculino sobre la política.

Finalmente, el momento político elegido por Menchú para lanzar su candidatura es particular. Los partidos tradicionales y los sectores de poder que históricamente han manejado la política de Guatemala parecen haber agotado sus ideas, al tiempo que la forma en que han manejado el Estado evidencia un fracaso a la hora de enfrentar las demandas y las necesidades de la sociedad. La utilización del Estado como una instancia para gestionar intereses privados, el mantenimiento de un sistema conservador de valores que dificulta la posibilidad

de avanzar hacia un desafiante horizonte de desarrollo, las crecientes exigencias de la globalización y los daños persistentes ocasionados por el crimen organizado han convertido a Guatemala en un país que salta de una crisis a otra.

La organización política que acompaña a Menchú se encuentra alejada de estos partidos, pero también ha tomado distancia del radicalismo de izquierda. Se sitúa en una posición moderada. Sin embargo, Menchú, mujer indígena de origen pobre, tendrá que luchar en un escenario marcado por una arraigada discriminación, donde los partidos tradicionales ya llevan trabajando varios años. El reto es armarse de un programa realista que contemple el funcionamiento coherente de la institucionalidad y las leyes y permita la movilización de todas las capacidades nacionales. Y, después, convencer a la sociedad de que es posible aplicarlo. ☐

REVISTA MEXICANA DE  
**POLÍTICA  
EXTERIOR**

Octubre de 2006

México

Nº 78

**PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. SEGUNDA PARTE:** **Ulises Canchola Gutiérrez**, Práctica de México respecto del derecho internacional. **Juan Sandoval Mendiola**, La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas. **Ernesto Céspedes Oropeza**, Aplicación legislativa del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. **Guillermo Hernández Salmerón**, México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. **Diana Ponce Nava**, La participación mexicana en las negociaciones sobre cambio climático, 1988-2006. **Berenice Díaz Ceballos**, Elaboración de una convención internacional para personas con discapacidad.

*Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06300, México, D.F. Tel.: 36 86 50 47 ext. 2785/2720. Fax: 36 86 50 47.*

## ***Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos venezolanos***

Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez

*El financiamiento de los partidos políticos es uno de los grandes temas del debate político actual. En Venezuela, la Constitución prohíbe expresamente cualquier forma de financiamiento público a las organizaciones políticas, lo cual, como demuestra la investigación en la que se basa este artículo, genera rechazos entre los dirigentes partidarios. Pero el problema no es el origen público o privado de los fondos, sino los mecanismos de control que se apliquen. El tema adquiere especial relevancia en un momento como el actual, marcado por el debate en torno de una nueva reforma constitucional y la decisión de Hugo Chávez de unificar en una sola fuerza a todos los partidos y grupos políticos que lo apoyan.*

**E**l debate sobre el funcionamiento de las democracias sin duda incluye el papel de los partidos políticos, un tema que ha cobrado especial interés en la medida en que la figura del partido parece haber entrado en crisis. Uno de los aspectos más delicados y controversiales es el de las finanzas, la forma en que los partidos obtienen, administran y reportan sus recursos. Ya Robert Michels señalaba el efecto que el manejo de las finanzas partidarias genera en la vida interna, con la paradójica conclusión de que, si bien el aumento de las

---

Luis Ordóñez Sambrano: politólogo y profesor en la Universidad Católica Andrés Bello.

Luis A. Ordóñez: profesor del Posgrado de Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar.

Dirige la Sección de Estudios de la Participación en la misma universidad.

**Palabras claves:** política, partidos políticos, financiamiento, Constitución, Venezuela.

**Nota:** Los autores reconocen el apoyo del Banco Central de Venezuela y de la Universidad Simón Bolívar, a través de Funindes, para la realización de este artículo, en el marco de la investigación «Partidos políticos venezolanos del futuro».

---

potencialidades financieras de un partido incrementa el apetito autoritario de su burocracia, la falta de pago o la remuneración modesta a los funcionarios partidarios no garantiza la democracia interna<sup>1</sup>. El debate más intenso sobre el tema, sin embargo, no ha seguido los derroteros trazados por Michels, sino que se ha centrado en el origen de los recursos que manejan los partidos, respecto de si la fuente debe ser privada o pública, y, en caso de que se opte por una combinación, cuál debería ser el peso de cada una.

En principio, los modelos de financiamiento deben responder al papel que la figura del partido político cumple en cada legislación nacional. En aquellos países en que los partidos tienen rango constitucional, el papel del Estado en su financiamiento es fundamental<sup>2</sup>. En Latinoamérica se observa un reconocimiento generalizado a la figura de los partidos políticos, aunque con matices, lo que implica diferentes exigencias constitucionales en cuanto a su financiamiento. En ese contexto, el caso que más destaca es el de Venezuela, el único país que incluye una prohibición constitucional, introducida en la reforma de 1999 impulsada por Hugo Chávez, al financiamiento por parte del Estado de las «asociaciones con fines políticos» (la Constitución prefiere no mencionar a los partidos y utiliza esta categoría más amplia). Allí se estableció, además, que una ley debía regular el financiamiento y las contribuciones privadas, los mecanismos de control y el límite en los gastos y la duración de las campañas electorales. Sin embargo, a casi ocho años de la aprobación del texto constitucional, y ya de cara a un nuevo proceso de reforma, la ley todavía no fue sancionada.

A pesar de esta mora legislativa y de que el tema no forma parte, al menos públicamente, de las materias sujetas a debate en el nuevo proceso de reforma constitucional, se observa entre los dirigentes partidarios un rechazo a esta prohibición, expresada en el artículo 67 de la Constitución. Las entrevistas en profundidad que hemos realizado a diversos dirigentes de partidos políticos venezolanos así lo demuestran, a punto tal que incluso los pocos que expresaron su acuerdo con la norma constitucional mencionaron la conveniencia de introducir ciertas formas de financiamiento público<sup>3</sup>. A continuación, entonces, mostraremos los argumentos esgrimidos por los

1. Robert Michels: *Los partidos políticos* vol. I, Amorrortu, Buenos Aires, 1972, p. 165.

2. Dian Schefold: «Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos» en J. Thesing y W. Hofmeister: *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer Stiftung A.C. / Ciedla, Buenos Aires, 1995, p. 395.

3. Las entrevistas completas pueden consultarse en <[www.participa.com.ve](http://www.participa.com.ve)>.



líderes partidarios entrevistados y los comentaremos, con la idea de que el debate no debería centrarse en el origen de los recursos, como ocurre hoy, sino en el control de éstos.

### **Los argumentos**

«Por el cese del financiamiento público, los partidos venezolanos corren el riesgo de recurrir a cualquier forma de financiamiento.» Creemos que ningún mecanismo de financiamiento exime a los partidos de un manejo responsable y ético. Pero, además, la evidencia acumulada indica que los fondos de origen dudoso no desaparecen con el financiamiento público, sino que el financiamiento público simplemente se suma a ellos. Así lo señalaba Gianfranco Pasquino, quien, al comentar la ley italiana de 1974, consideraba que la financiación estatal no incide en las causas estructurales del problema<sup>4</sup>, lógica argumentativa que le permite a Roberto L. Blanco Valdés llegar a la conclusión de que la financiación pública de los partidos políticos españoles terminará por ser aditiva a las fuentes clientelares, legales o ilegales<sup>5</sup>. En América Latina, Humberto de la Calle señala que aquellos que buscan fondos ilegales no se detendrán por el mero hecho de que determinada conducta esté prohibida por la ley y que, al brindarles financiamiento público, lo más probable es que se incrementen los recursos, en lugar de sustituirse<sup>6</sup>.

«El cese de financiamiento público ha potenciado el financiamiento internacional de los partidos venezolanos.» Este argumento no puede ser sacado del contexto actual de Venezuela, donde se han iniciado procesos judiciales a líderes políticos acusados de recibir donaciones de agencias de cooperación internacional. Algunos dirigentes y académicos ya empiezan a preguntarse por el significado de la expresión «fondos provenientes del exterior»<sup>7</sup>, mientras que otros, como el secretario general de la Internacional Socialista, Luis Ayala, sostienen directamente que los partidos políticos deben ser sujetos legítimos de la cooperación internacional<sup>8</sup>. Estas diferencias permiten observar las posiciones y visiones encontradas que coexisten en

---

4. Roberto L. Blanco Valdés: *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001, p. 55.

5. *Ibid.*, p. 75.

6. Humberto de la Calle: «The Nature of Public, Private and Mixed Financing», 2002 en <[www.iigov.org/evg/foro](http://www.iigov.org/evg/foro)>, fecha de consulta: 23/2/04.

7. D. Schefold: *ob. cit.*, p. 434.

8. Citado en el informe final del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA), «La crisis de los partidos: ¿profundización o reforma?», disponible en el sitio web de Unit for the Promotion of Democracy, <[www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org)>.

Venezuela. Para algunos, el financiamiento internacional es difícil de controlar y puede ser utilizado con fines perversos; para otros, es transparente y fácilmente controlable.

*«El cese de financiamiento público ha hecho depender a los partidos de intereses particulares.»* En un país como Venezuela, donde el clientelismo acompaña la política desde hace muchos años, supeditar el cese de estas prácticas al fin del financiamiento público constituye un argumento muy débil. El tema no es nuevo. Siempre se sospechó que los dineros privados en la política buscan prebendas y tratos favorables en asuntos de interés particular, además de generar influencias que, aunque no son del todo ilegales, tampoco resultan totalmente limpias, como señalaba Michels en relación con la peculiar autoridad financiera que ostentan aquellos miembros partidarios que cuentan con más recursos<sup>9</sup>. El problema es que, aunque en general se recelan los recursos privados volcados a la política, tampoco se percibe que los partidos desarrollen funciones de interés público y, por lo tanto, deban tener financiamiento estatal. Más adelante nos ocupamos de esta contradicción<sup>10</sup>.

*«El cese de financiamiento público de los partidos ha devenido una fuente de corrupción gubernamental.»* Aquí debemos destacar nuevamente cierta comodidad intelectual, o cinismo, de los dirigentes partidarios entrevistados: la corrupción gubernamental es un problema que trasciende el financiamiento de los partidos. Su explicación no radica en que los fondos sean de origen privado o público. En todo caso, el clientelismo político, que De la Calle describe mediante algunos de sus comportamientos —empleados públicos que en vez de hacer su trabajo se dedican a actividades partidarias, creación de puestos innecesarios, compra de votos, intercambio de dinero por favores y tráfico de influencias<sup>11</sup>— es anterior a la prohibición del financiamiento público y se vincula con el siguiente argumento.

*«La norma constitucional en realidad no ha terminado con el financiamiento público, que se hace de manera indirecta.»* El artículo 67 pretende ser tajante: «No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado». Sin embargo, deja un espacio para las formas indirectas de financiamiento, tan en boga en el mundo y respecto de las cuales algunos dirigentes partidarios expresaron su acuerdo respecto

9. R. Michels: ob. cit., p. 158.

10. Manuel Martínez Sospedra: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 62.

11. H. de la Calle: ob. cit.

de que sean aplicadas en Venezuela. Una de ellas es habilitar espacios en los medios durante las campañas electorales. Aunque ya se ha aplicado en algunos eventos electorales, como el referéndum revocatorio presidencial de 2004, aún está lejos de convertirse en una práctica habitual, como se comprobó en las elecciones presidenciales de 2006, en las que se produjo un desequilibrio mediático importante entre los dos principales candidatos<sup>12</sup>. El Reglamento para el Control del Financiamiento de las Organizaciones con Fines Políticos y del Financiamiento de las Campañas Electorales, aprobado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) el 13 de abril de 2004, no se refiere a este tipo de prácticas. Lo que sí establece es la prohibición de recibir donaciones o subsidios de entidades públicas, sean éstas autónomas o no, así como de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio o bien del Estado. Y es en este punto donde los reclamos, no solo de los dirigentes entrevistados sino de buena parte de la sociedad venezolana, adquieren más peso. En las entrevistas hemos recabado opiniones sobre el uso generalizado de los recursos públicos por parte de los partidos de gobierno, pero también por parte de los gobernadores y alcaldes de la oposición. El problema, entonces, se vincula más con los mecanismos de control que con la prohibición de recibir recursos públicos. La falta de exigencias para cumplir la norma constitucional ha hecho que los dirigentes partidarios duden sobre la norma y no sobre los problemas estructurales del sistema de partidos, aunque buena parte de la responsabilidad por el incumplimiento de la disposición que prohíbe el financiamiento público sea de los propios partidos.

*«El cese del financiamiento público ha producido un importante desequilibrio entre los partidos oficialistas y los de oposición.»* Pero este desequilibrio es atribuible no tanto a la prohibición en sí como a la falta de controles expresada en el punto anterior, y no se resolvería autorizando el financiamiento público, que suele generar otro tipo de desequilibrios. Un ejemplo: si, como suele hacerse, se utilizan los resultados electorales para calcular los fondos que se asignan a cada partido, se pone en desventaja a las fuerzas políticas recién formadas, algo sumamente importante en un país como Venezuela, donde permanentemente se lanzan nuevas organizaciones. Por ejemplo, el Movimiento Quinta República (MVR), emblemático por tratarse del partido de gobierno, desde su formación en 1998 ha visto desprenderse de su seno

---

12. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea: «Informe final. Elección presidencial Venezuela 2006», <[www.eucomvenezuela.org/pdf/MOE\\_UE\\_Venezuela\\_2006\\_final\\_esp.pdf](http://www.eucomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf)>, fecha de consulta: 3/4/2007.

a diferentes partidos –Unión, Solidaridad, Un Solo Pueblo y Unión Patriótica Venezolana– que hoy están en proceso de reunificación bajo el nombre de Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), tras la decisión de Chávez de nuclear en una sola organización a todos los grupos políticos que lo apoyan. Pero no se trata solo del oficialismo. Una norma de este tipo también podría perjudicar a los partidos que han decidido no participar de las elecciones hasta tanto no se creen nuevas condiciones. Acción Democrática (AD), uno de los partidos históricos venezolanos, se encuentra recolectando firmas para volver a inscribirse, ya que no cumplió con el requisito establecido en la Ley de Partidos Políticos de obtener 1% del total de votos válidos en las últimas dos elecciones. En ambos comicios (los parlamentarios de 2005 y el presidencial de 2006), AD decidió no postular candidatos argumentando que había riesgo de fraude. ¿La decisión habría sido la misma si el financiamiento hubiera dependido de la cantidad de votos obtenidos? La respuesta solo puede ser especulativa, pero ilustra los cambios que se pueden producir en la vida de los partidos debido a las decisiones sobre el origen del financiamiento. Finalmente, el tema del desequilibrio no se debate solo en Venezuela. Se ha identificado una tendencia mundial a que los dineros privados se orienten más a los partidos conservadores que a los de izquierda<sup>13</sup>. El problema del desequilibrio, entonces, parece inherente al financiamiento del sistema de partidos.

*«El cese del financiamiento público ha agudizado el problema de los altos costos de las campañas electorales.»* El debate mundial sobre el financiamiento de los partidos parte del hecho de que la política es cada vez más costosa, en buena medida como consecuencia de la utilización de los medios de comunicación, en especial durante las campañas electorales. Como se indica en el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) ya citado, «si bien existe acuerdo sobre los altos costos de la televisión, no existe consenso sobre cuál debe ser la respuesta apropiada»<sup>14</sup>. En todo caso, lo central en este aspecto es la mora legislativa, ya que la Constitución de 1999 estableció que una ley debería regular las campañas y la propaganda electoral. Debido a esta situación, aún no se han fijado límites a los gastos de campaña, no se ha elevado a rango legal el reparto de espacios televisivos y no se ha establecido un mecanismo para regular las donaciones privadas. Todos estos aspectos no se incluyen en los reglamentos del CNE. Entonces, si bien el financiamiento público sin duda ayudaría a los partidos a afrontar

---

13. D. Schefold: ob. cit., p. 446.

14. OEA: ob. cit.

los altos costos de una campaña electoral, también exige decisiones y controles que no se vinculen solo al origen de los fondos, y que deben ser producto de un consenso de la sociedad alrededor del tema. Sin embargo, la sociedad venezolana, y en particular los encargados de la reforma constitucional que se presentará en los próximos meses, han dicho poco o nada sobre este asunto.

*«El financiamiento privado de los partidos ha hecho que el Estado renuncie a su derecho a controlar las actividades políticas.»* Esta renuncia, sin embargo, no se ha producido, al menos no en la norma constitucional. Limitar el control al hecho de que el Estado sea la única o la principal fuente financiera de los partidos políticos es caer en una simplificación que no tiene en cuenta todas las posibilidades: los mecanismos de control deben ser más complejos que abrir o cerrar el grifo de dinero.

*«El cese del financiamiento público ha significado que el Estado se desentienda de un asunto de interés público trascendental.»* El argumento es muy parecido al anterior. Sin embargo, en ningún momento la Constitución establece expresamente un desentendimiento de este tipo. Esto, en todo caso, es algo que se dio posteriormente a la sanción de la nueva constitución. Como ya hemos señalado, los partidos tienen buena parte de la responsabilidad en ello. Pero, más allá de especular sobre las razones de la inexistencia de una ley que regule el financiamiento de los partidos, nos interesa tocar el punto del interés público, al que dedicamos la siguiente sección.

### ***El interés público como fuente de financiamiento***

En el documento final que resume las conclusiones de un encuentro internacional sobre partidos políticos celebrado en 2004, se dice que uno de los principales problemas que éstos enfrentan –y, por lo tanto, también las democracias en Latinoamérica– es la desafección ciudadana, que se traduce en «descreimiento en la política y en la necesidad o conveniencia de participación en la vida partidaria»<sup>15</sup>. Bajo esa premisa, el que una constitución o un Estado definan la actividad partidaria como de interés público no garantiza que la sociedad la perciba de ese modo.

---

15. «La democracia, la gobernabilidad y los partidos políticos en América Latina», documento final del Encuentro Internacional «La democracia, la gobernabilidad y los partidos políticos en América Latina», Parlamento Latinoamericano, <[www.parlatino.org](http://www.parlatino.org)>, 2004.

Más arriba mencionamos la percepción, muy extendida, que cuestiona el aporte de dinero privado a los partidos políticos, pero que tampoco percibe como públicas las funciones que éstos desarrollan, lo que lleva a cuestionar su financiamiento estatal. La Asociación Civil Liderazgo y Visión realizó una encuesta a fines de 2005 que mostró que 56% de la población cree que los partidos políticos deben sostenerse con recursos propios y que, al mismo tiempo, un porcentaje similar puso en duda la transparencia en el manejo de esos fondos<sup>16</sup>. En ese contexto, tomar decisiones sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos sin preguntarnos cómo son percibidos por la sociedad podría resultar en un duro golpe para un sistema de partidos que ya de por sí no es demasiado bien visto por buena parte de los venezolanos.

Corriendo el riesgo de caer en el prejuicio teleológico señalado por Ángel Panebianco, que consiste en atribuir *a priori* ciertos fines a los partidos políticos<sup>17</sup>, nos atrevemos a decir que la Constitución de 1999 no ayuda a la hora de preguntarnos por la función que la sociedad venezolana espera de ellos. En primer lugar, porque agrupa en un eufemismo a todo tipo de «organización política». En segundo término, porque está más interesada en legislar sobre los mecanismos internos de esas organizaciones que sobre la relación de éstas con la sociedad. El artículo 67 señala que las asociaciones con fines políticos utilizarán métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, pero no profundiza en la definición de «método democrático» y pasa por alto tendencias muy presentes en la formación de los nuevos partidos venezolanos, como la construcción de organizaciones en torno de un líder<sup>18</sup>.

Si realmente nos preocupa el descreimiento en la política, lo que tenemos que plantearnos son procesos y mecanismos que permitan construir un tipo de relación entre los partidos y la sociedad distinto del actual. Creemos que la mejor manera de hacerlo es preguntar a la sociedad qué espera de los partidos políticos. El debate sobre el financiamiento público o privado debe derivar de esta reflexión. Así, los partidos se verían en la necesidad de establecer —o restablecer— mecanismos de comunicación con la sociedad, tema que escapa a los objetivos de este trabajo pero que tiene mucho que ver con el éxito de iniciativas como las que estamos proponiendo.

16. «Los venezolanos se han 'derechizado' al reforzar valores del perezjimenismo» en *El Nacional*, 14/10/05, p. A4.

17. Á. Panebianco: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, p. 30.

18. Luis Ordóñez Sambrano y Luis A. Ordóñez: «Evolución y cambio en los partidos políticos venezolanos» en *Politeia* N° 32-33, 2004, p. 98.

Lamentablemente, la forma en que se está llevando a cabo el proceso de reforma constitucional puede hacernos perder una nueva oportunidad para iniciar esta interacción, ya que éste se realiza a través de una comisión presidencial que le rinde cuentas al presidente en lugar de hacerlo al país. Será el presidente quien presente el proyecto de reforma: los venezolanos solo tendrán que aprobarlo o rechazarlo. El tema del financiamiento de los partidos, sin embargo, es lo suficientemente delicado como para despertar el interés de sectores importantes de la sociedad. Partir de este punto para iniciar un debate sobre una nueva relación partidos-sociedad puede resultar interesante y productivo. Si ese debate permite identificar qué espera la sociedad de los partidos, no solo evitaríamos caer en el «prejuicio teleológico», sino que además podríamos abrir nuevas perspectivas y visiones sobre los partidos, ya que la sociedad estará más dispuesta a que se les otorguen dineros públicos para realizar tareas y actividades que se consideran importantes.

Este esquema ha demostrado su eficacia, según Schefold, en los países de la Unión Europea: la idea es que ciertas actividades de los partidos son de gran interés y que, por lo tanto, se justifica su promoción por parte del Estado<sup>19</sup>. Las formas varían. En los Países Bajos, por ejemplo, se financian las tareas de investigación y de entrenamiento y estímulo a la participación política de los jóvenes<sup>20</sup>, mientras que en los países nórdicos el financiamiento público se inició a través del sostenimiento de los órganos de prensa de los partidos<sup>21</sup>. En América Latina, México reconoce constitucionalmente la necesidad de financiar las actividades partidarias relacionadas con educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, diferenciando de este modo el financiamiento del funcionamiento de las organizaciones del de las campañas electorales.

### ***A modo de conclusión: el financiamiento de los partidos políticos venezolanos***

Venezuela, una vez más, enfrenta un proceso de reforma constitucional, en el cual el futuro de las asociaciones con fines políticos podría estar en juego. El principal actor de la reforma, Hugo Chávez, se encuentra enfrascado al mismo tiempo en el proceso de creación de un partido que unificaría en una

---

19. D. Schefold: ob. cit., p. 448.

20. Ídem, p. 421.

21. M. Martínez Sospedra: ob. cit., p. 64.

sola organización a todos los partidos y asociaciones políticas que lo apoyan, incluidos los sindicatos. El espíritu que mueve la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela podría reflejarse en la nueva norma constitucional. ¿De qué forma? Todavía no lo sabemos, porque el contenido de la reforma constitucional se mantiene a buen resguardo de la opinión pública.

Aunque el futuro esté abierto, el debate nos permite hablar de la Constitución actual y de la forma en que ésta ha sido valorada por los partidos venezolanos. Las investigaciones realizadas revelan que existe un cuestionamiento a la prohibición al financiamiento público. Sin embargo, buena parte de los argumentos esgrimidos tienen más que ver con el control sobre los dineros utilizados que con su origen. En estas circunstancias, creemos que volver a un esquema de financiamiento público no solo dejaría intactos muchos de los aspectos señalados, sino que sumaría otros, de los cuales aquí apenas nos ocupamos de uno: el que sufren los partidos nuevos.

De todos modos, creemos que los partidos políticos deben recibir fondos por parte del Estado pues las actividades que realizan son de interés público. Pero también es de interés público que se realicen del modo correcto, algo que no está garantizado con el financiamiento público. Por eso, creemos que es necesario encontrar un método que le permita a la sociedad venezolana definir no solo si el Estado financia o no a los partidos, sino también involucrarse más en su relación con ellos. Si se avanza en una mejor relación, los recursos que reciban se justificarían, ya que se utilizarían para aquellas actividades que se consideran importantes, lo que a su vez hará que la sociedad tenga más interés en que los partidos ejecuten de manera satisfactoria estas tareas. Interés y control: creemos que ésta es una buena combinación para establecer mecanismos eficientes de financiamiento público de los partidos políticos. ☐





**TEMA CENTRAL**

## Bolivia: ¿el fin del enredo?

## **Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural**

*Bolivia atraviesa una coyuntura compleja que supone, también, una oportunidad histórica para conjugar el reconocimiento cultural de los sectores indígenas excluidos con un desarrollo económico equitativo y un nuevo orden institucional. Para superar este triple desafío, los líderes deberán privilegiar una lógica deliberante, de reconocimiento del otro y de búsqueda de resultados concretos. Si Bolivia logra conciliar economía y sociedad, si construye un nuevo tipo de Estado y si consolida un pacto de igualdad en la Asamblea Constituyente, podrá demostrarle al mundo que un proceso de modernidad emancipatoria puede provenir de la periferia.*

**Fernando Calderón G.**

¿Qué es lo que está en juego hoy en Bolivia? Las chances de un salto, tanto en términos del desarrollo como de la democracia. Hay posibilidades de que se avance en el mejoramiento de los niveles de igualdad entre los diferentes grupos socioculturales, así como en un crecimiento económico socialmente incluyente. Asimismo, parece probable que la democracia, además de obtener logros considerables en cuanto al régimen político, genere

---

**Fernando Calderón G.:** sociólogo boliviano doctorado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París). Ha sido coordinador de Informes de Desarrollo Humano y Democracia en Bolivia y profesor de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) y la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba). Fue secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y asesor de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), y actualmente es Asesor Especial Regional en Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su libro más importante sobre Bolivia es *La política en las calles*, en coautoría con Alicia Szmukler (Plural, La Paz, 2000).

**Palabras claves:** orden político, economía, Estado, indígenas, Bolivia.

**Nota:** Las opiniones del autor no comprometen a la institución en la cual se desempeña.

---

avances sustantivos y de reconocimiento de un genuino pluralismo sociocultural. Es decir, parece posible lograr una mayor y una mejor distribución del poder y de los beneficios del desarrollo. Es posible, entonces, que se consolide un nuevo orden. Pero no es fácil.

Otra posibilidad es que se configuren escenarios de descomposición, crisis y caos. Las chances de que se produzca esta situación serán mayores si la lógica del enfrentamiento y la confusión política prima sobre la negociación y la construcción clara de acuerdos, es decir sobre la capacidad de deliberar, de escuchar al «otro», por parte de los diferentes líderes políticos y sociales del país. Es posible, incluso, que se generen escenarios de descomposición nacional. En ese caso, los diferentes líderes, en los hechos, estarían reafirmando la tesis «neocolonial» del «Estado fallido», reiterada por algunos analistas estadounidenses y de varios países de la región. Y hasta se justificaría la tesis de la «polonización» de Bolivia defendida por Augusto Pinochet —en referencia a la repartición de Polonia entre Alemania y la Unión Soviética en los 40— e incluso las tesis ultramontanas que aspiran a escenarios de conflicto armado en Latinoamérica.

El nuevo orden es, pues, un camino plagado de intereses contrapuestos, de miradas parciales y de pasiones a veces incontrolables. En realidad, las chances de que se avance en una u otra dirección tendrán que ver, principalmente, con la capacidad política de los actores y los líderes con los que cuenta el país, pero también con las acciones, los intereses y las percepciones que tienen sobre el proceso boliviano los distintos actores internacionales. Y, desde luego, con la evolución de una economía crecientemente internacionalizada.

Parecen existir algunas referencias básicas, de bien común si se quiere, que permitirían impulsar con realismo democrático las reformas que se avecinan. Estas referencias están dadas por la conciencia social acerca de la diversidad estructural y sociocultural del país, así como por los sentimientos generalizados de la mayoría de los bolivianos respecto de las formas negociadas de resolución de los conflictos. Parece claro que no es posible una salida impuesta, lo cual supondría que las opciones necesariamente tendrán que ser acordadas. Y, por otra parte, también está claro que en el centro del proceso anida una demanda de mayor justicia distributiva. Bajo estos parámetros, las chances de que Bolivia avance son mayores. Todos los actores tendrían que estar comprometidos, pues todos son responsables. Por supuesto, esto no significa negar el conflicto: tan solo supone una nueva forma de procesarlo.

De cómo se puedan conjugar los diferentes intereses político-culturales dependerá el curso de la historia. La oportunidad existe, y será más real en la medida en que se reconozca una nueva gramática de conflictos en la construcción de un nuevo orden, que ese nuevo orden privilegie una lógica deliberante y de búsqueda de resultados concretos y, sobre todo, que predomine un cierto código de comportamiento para construir el bien común, que se podría denominar «el equipo del 94»<sup>1</sup>.

Un escenario ideal de emancipación republicana supondría quizás que el movimiento indígena busque transformar a los excluidos en protagonistas sin generar nuevos tipos de exclusión. Más allá de identidades culturales arraigadas o cambiantes, la gran mayoría nacional ya optó desde hace muchos años –y opta cada día– por el derecho al reconocimiento cultural de unos y de otros. Eligió, además, la negociación en lugar del enfrentamiento. Esto significa que la sociedad optó y opta por la democracia. Se trata, empero, de una democracia que necesita renovarse mediante un nuevo orden institucional, con más participación ciudadana y una mejor representación política.

Como se sabe, no se avanza sin riesgos, pero tampoco es posible avanzar por atajos. La construcción de un nuevo orden cultural y social seguramente atravesará un largo ciclo histórico en el cual la sociedad, los gobiernos, los partidos y los actores se irán renovando. La misma realidad nacional irá cambiando. Es fundamental, entonces, contar con una visión del futuro como proceso pleno de obstáculos, donde la sociedad pueda mejorarse constantemente a sí misma.

La cuestión central, entonces, es cómo las capacidades políticas de los actores logran combinar el orden sociocultural con un nuevo orden político-institucional y un desarrollo económico relanzado. Las posibilidades son múltiples. Si el orden sociocultural busca cambiar las jerarquías étnico-culturales, territoriales y sociales en función de un principio estructurante equitativo, necesitará cambios institucionales que reflejen un principio de justicia distributiva, respaldada en un crecimiento económico que vaya más allá del gas y del uso de los recursos naturales, es decir, más allá del imaginario rentista tan

---

1. En 1994, por primera vez, el equipo nacional clasificó para un Mundial de fútbol, que se desarrolló en Estados Unidos. Aunque estuvo lejos de salir campeón, el seleccionado boliviano mostró un sentido de responsabilidad, una lógica de proporciones adecuadas al contrincante y un fuerte deseo de ganar que le dieron una gran coherencia en el juego. El equipo logró conjugar también la jugada del instante con una perspectiva más amplia del partido y se convirtió en un ejemplo de buen juego.

arraigado en buena parte de las elites y de la sociedad boliviana. Si, por el contrario, los avances sociales son menores, los cambios institucionales y de desarrollo necesariamente quedarán en la superficie.

El peligro es pensar que avanzar en un ámbito implica necesariamente avanzar en los otros, o pensar que es posible avanzar rápidamente, en todos los aspectos, solo por la iniciativa de algunos o mediante una lógica de presiones. El cambio es complejo y obliga a una mirada amplia y a una práctica responsable. Resulta imprescindible aprender a navegar entre vientos contrapuestos, para lo cual será fundamental redefinir la idea del bien común a través de un espacio público transparente y, sobre todo, aprender a manejar los códigos, como hizo la selección de fútbol en 1994.

### ***Economía y sociedad***

La economía boliviana es débil, muy desigual y diversa. Chiquita pero compleja. Conviven en ella desde formas comunitarias y familiares de producción hasta sofisticadas empresas, transnacionales o nacionales, integradas activamente a los procesos de globalización. Prácticamente no existen economías autónomas, y las economías campesinas, de una u otra manera, están integradas al mercado, por lo general en condiciones de intercambio muy desigual. Así, por ejemplo, la economía campesina, que en el pasado reciente era decisiva en la conformación de la canasta básica de alimentos, hoy ha visto deteriorada su participación productiva, pues han variado la composición y la calidad de la canasta, al tiempo que los campesinos se han integrado a un mercado de consumo distante de sus propias fuerzas productivas.

***La economía boliviana es débil, muy desigual y diversa. Chiquita pero compleja***

Las diversas economías campesinas tienen desiguales niveles de desarrollo y se han estructurado en un complejo proceso de diferenciación cuya referencia principal es la estructura de tenencia de la tierra. Por una parte, existen formas comunitarias (sistema de *ayllus*) que en general tienen una escasa capacidad productiva y están dispersas en tierras de baja calidad y con escasos recursos: por ejemplo, las comunidades del norte de Potosí y otras zonas de alta montaña y del altiplano sur, donde viven las personas más pobres del continente, pero que, a pesar de su miseria, mantienen un lazo social vivo y un sentimiento comunitario andino muy arraigado y culturalmente muy rico. Por otra parte, los procesos de recampesinización en las zonas de colonización

—como el Chapare en Cochabamba o Yapacaní en Santa Cruz—, que cuentan con potencialidades económicas inéditas, apoyadas en economías familiares diversificadas que actúan en diversos pisos ecológicos.

Las ciudades, además de pluriculturales, son un poco campesinas. Las economías informales urbanas se apoyan en dinámicas familiares y de pequeña escala que integran campo y ciudad en complejas estrategias de reproducción familiar. Y que van más allá de las fronteras: la reproducción social de la economía boliviana en su conjunto depende también de la extensión de estas economías a otros países. Los emigrantes bolivianos que viven en Madrid, Buenos Aires o Virginia responden a estrategias de reproducción familiar y generan complejas formas de trabajo e intercambio que explican en buena medida el funcionamiento de la economía nacional, no solo en cuanto a las remesas, sino también en cuanto al intercambio de productos materiales, informacionales y culturales.

Todo esto ha ido redefiniendo una economía, una sociedad y una cultura económica cada vez más internacionalizadas, aunque profundamente orientadas hacia lo local. Hoy una parte importante del sector informal es determinante en la absorción de fuerza de trabajo y también juega un papel clave debido a

*Hoy una parte importante del sector informal es determinante en la absorción de fuerza de trabajo y también juega un papel clave debido a sus potencialidades productivas, especialmente las economías informales de «peso mediano»*

sus potencialidades productivas, especialmente las economías informales de «peso mediano». En ese contexto, la cuestión del desarrollo pasa sobre todo por cómo invertir la pirámide producción-empleo, ya que las economías de nivel intermedio tienen cada vez mayor importancia en la dinámica económica y como puente entre los sectores más productivos y los menos dinámicos.

El gas, junto con otras economías extractivas de recursos naturales, resultará estratégico para cualquier posibilidad de desarrollo

nacional. Es necesario que genere un efecto multiplicador en tres planos. El primero es el impulso de un *ethos* empresarial sustentado cada vez más en un desarrollo de capacidades tecno-informacionales asociadas con investigación científico-tecnológica. El segundo aspecto es la construcción de dinámicas competitivas y de innovación cada vez más integradas regionalmente y con otros sectores de la economía. El tercero es la capacidad de posicionarse,

estratégica y pragmáticamente, en el mercado internacional. La forma institucional que asuman estas empresas (pública, estatal, privada, mixta, terciarizada o no) es obviamente un tema importante, pero no de vida o muerte. En ese sentido, la impresión es que llegó la hora de pensar en procesos y en estructuras institucionales que sean leales a la eficiencia de los resultados.

En ese contexto, las economías regionales o departamentales ampliadas son fundamentales. El hecho de que se fortalezcan, tanto localmente como en relación con la globalización, será fundamental no solo para el futuro de cada región, sino de la economía nacional en su conjunto. El futuro de las economías del Oriente, del altiplano, de los valles, el Chaco y las serranías del sur, e incluso del norte amazónico, es impensable sin las potencialidades de las macrorregiones internacionales en las cuales están insertas, ya sea el Mato Grosso, el norte de Chile y el sur de Perú, la región fronteriza del norte argentino y el Chaco paraguayo o la zona del Acre brasileño. Los tejidos económicos y sociales preexistentes les dan una gran potencialidad a estas regiones; la cuestión es cómo se vinculan entre ellas y cómo esto redundará en un mayor desarrollo nacional.

Si bien las ciudades bolivianas son también ciudades de campesinos, y por eso los temas campesinos tienen presencia en el imaginario urbano, lo cierto es que la urbanización está cambiando la cara rural de la sociedad. El país es cada vez más urbano y pluricultural y hoy está más vinculado que nunca, no solo por el dinamismo de sus principales ciudades sino, sobre todo, por la creación de ciudades pequeñas e intermedias y, con ellas, la expansión de una serie de servicios y nuevos mecanismos de mercado, consumo colectivo, dinamismo institucional-local y reproducción social. Los niveles de educación han aumentado, sobre todo la cobertura de la educación básica, y los niveles de analfabetismo son cada vez más bajos. Del mismo modo, la esperanza de vida es mayor, un tercio de la población vive fuera del lugar donde nació, las estructuras familiares se redujeron y la mujer, aunque de manera discriminada, se ha incorporado aceleradamente al mercado de trabajo. El acceso a los medios de comunicación de masas, crecientemente internacionalizados, es muy amplio: prácticamente no hay comunidad que no esté vinculada a los medios de comunicación y actualmente más de la mitad de los bolivianos tiene acceso a la TV. Existen más de 500 estaciones de radio y 130 estaciones y sistemas en red de televisión. La demanda de acceso a internet por parte de los jóvenes de todos los estratos sociales es casi total. En este contexto, el deseo de asumir cambios aceptando riesgos es una constante asociada a la evolución de los niveles educativos y la exposición a los medios de comunicación. El cambio

multicultural actual es más amplio y complejo que en el pasado: los desafíos de una genuina interculturalidad democrática también tendrían que redefinirse considerando este nuevo contexto.

Posiblemente no haya una región nacionalmente más integrada que Santa Cruz, que es el resultado de múltiples esfuerzos: de los planes y los sueños de un empresariado visionario que supo transformarse de terrateniente en empresario o industrial agrícola, de las políticas de inversión del Estado nacional y, sobre todo, de las acciones de la Corporación Boliviana de Fomento, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y de otras empresas estatales. Pero la situación de Santa Cruz también es resultado de la fuerza y el espíritu de los migrantes del interior del país y del exterior que, desde variadas categorías sociales, supieron abrir horizontes de cambio y progreso. Santa Cruz es una región que, a pesar de algunos serios problemas, cuenta con importantes niveles de inclusión y desarrollo. No obstante, las elites dirigentes parecen retrasadas respecto del sentimiento integrado de nación que prevalece en la población del departamento. Las nuevas opciones de desarrollo regional posiblemente tendrán que considerar no solo nuevas opciones económicas de crecimiento, sino también el hecho de que se ha consolidado una sociedad más multicultural y educada, que demanda reconocimiento y participación.

Sin embargo, a pesar de estos avances y de los que se produjeron en otras regiones, en el plano nacional no han cambiado las características estructurales del desarrollo económico y el carácter limitado de la competitividad de las empresas, la estructura del empleo y los salarios, los niveles de pobreza, la desigual distribución del ingreso y la insatisfacción con el orden actual por parte de grandes mayorías nacionales<sup>2</sup>. Hoy los excluidos están en buena medida semiincluidos, no solo por el cambio en los patrones de consumo, sino también por sus demandas de integración económica, participación política y mayor y mejor movilidad social. No estamos, pues, ante una sociedad atrasada que no cambia, sino más bien ante una sociedad relativamente secularizada e injusta, con altos niveles de frustración, que reclama sobre todo dignidad para los más pobres y excluidos.

La impresión es que existe una suerte de tensión entre dirigentes y sociedad, como si la sociedad hubiera avanzado más que sus dirigentes. Si bien

---

2. Como muestra basta un botón: Bolivia es uno de los países con los peores indicadores de pobreza de la región y con niveles de desigualdad ya similares a los de Brasil. De acuerdo con datos de la Cepal, entre 1990 y 2006 la pobreza creció de 52,6% a 63,9%, mientras que el Coeficiente de Gini pasó de 0,538 a 0,614.





los líderes sociales e indígenas buscan integrar comunidad con institucionalidad a partir de un cierto ideario hegemónico andino, y aunque los líderes regionalistas del Oriente buscan mayor autonomía regional con una limitada visión nacional e intercultural, lo cierto es que la sociedad en general ha demostrado importantes niveles de convivencia dentro de la diversidad cultural y reclama soluciones concretas y opciones concertadas para potenciar su desarrollo en libertad.

### ***El Estado***

En este contexto, el tema del Estado vuelve a ser decisivo. Es necesario que el Estado actúe para producir cohesión social y posicionamiento económico, y también es crucial que se mueva en la globalización y en el mercado en función de las diversidades regionales y culturales propias de Bolivia. El Estado es el único actor que puede representar a la diversidad nacional en su conjunto y, a su vez, servir a la sociedad con políticas de distribución y desarrollo.

Por eso, uno de los desafíos que enfrenta la sociedad boliviana es decidir democráticamente el nuevo carácter del Estado. Para que éste se encuentre efectivamente al servicio de la sociedad, debe superar rápidamente las dos inercias que le impiden convertirse en un promotor del desarrollo: por una parte, deberá dejar de lado la lógica puramente clientelar, corporativa y centralista que reproduce relaciones de dominación tradicional y, por otra, deberá dejar de estar subordinado a los poderes transnacionales. El Estado tendría que actuar en función de la sociedad y en comunicación permanente con ella. Es desde allí donde el país podría construir relaciones internacionales de equilibrio en la región y con el mundo.

***¿Cómo definir un Estado que pueda combinar la solidaridad productiva con las comunidades pobres de Potosí, el respeto a las autonomías regionales y una presencia en las negociaciones más sofisticadas para comprar tecnología en Oslo?***

Sin embargo, ¿es posible plantearse un Estado inteligente e innovador, un Estado que vincule de manera creativa la dinámica económica y sociocultural y los procesos internos con los externos? ¿Cómo definir un Estado que pueda combinar la solidaridad productiva con las comunidades pobres de Potosí, el respeto a las autonomías regionales y una presencia en las negociaciones más sofisticadas para comprar tecnología en Oslo? El

Estado necesita construir redes amplias de cooperación en la gestión de la globalización a través de alianzas prácticas con otros Estados para posicionar al país en la mundialización. La cuestión es cómo los actores gubernamentales, regionales o socioculturales se plantean este tipo de problemas y cómo se reflejan sus orientaciones en la Asamblea Constituyente. Aunque de allí seguramente no saldrá un nuevo diseño de desarrollo ni de democracia, tal vez se puedan definir las condiciones político-institucionales para construirlo. Por eso, llegar a acuerdos sobre el carácter del Estado y generar una nueva gramática del conflicto constituyen importantes desafíos del cambio institucional.

En la Asamblea Constituyente se plantea la posibilidad de generar un nuevo pacto de igualdad que supere anclajes estamentales y redefine las reglas de distribución y de ejercicio del poder, condicionando los comportamientos de los actores políticos, regionales, sociales y culturales en función de una opción económica socialmente incluyente. Pero para cerrar este acuerdo no solamente se deberá apelar al realismo de la correlación de fuerzas, sino también al predominio de una cultura política «pactista» que reconozca la diversidad estructural de la sociedad boliviana.

En ese sentido, es posible consensuar las reglas de juego mediante un procesamiento institucionalizado del conflicto que reparta garantías y obligaciones a los diversos actores y que recompense a los sectores más excluidos o marginados del sistema político. Una sociedad sin conflictos no funciona, pero una formada solo sobre la base de conflictos tampoco. Por eso lo central es que el nuevo orden institucional genere una nueva gramática que reconozca nuevos temas, actores y entornos. Consiguientemente, resulta fundamental poder explicitar los nuevos conflictos, contar con canales de participación para que se delibere acerca de ellos y para que los actores tomen conciencia de que toda negociación supone la voluntad de las partes de respetar los acuerdos y que esto, a su vez, implica necesariamente ciertas concesiones mutuas.

Un nuevo esquema institucional con estas características reafirmaría el sentido común que ya prevalece en alguna medida en la opinión pública nacional y en la práctica de los movimientos socioculturales y regionales. La cuestión es saber si los actuales líderes estarán a la altura de las circunstancias y si sabrán aprovechar las oportunidades históricas. A veces, lo que parece sólido se termina esfumando en el aire.

### **Las culturas**

En el plano histórico-cultural, la situación es aún más complicada. Los bolivianos cargan sobre sus espaldas, desde tiempos arcanos, un conjunto de superposiciones históricas y socioculturales –lo que se ha definido como un *chenk'o* histórico<sup>3</sup>– que organizan la vida social desde el periodo precolombino y que siguen presentes en la coyuntura política y en el imaginario nacional. A veces, esto se expresa como reificación de un pasado andino o colonial que nunca existió; otras, como la referencia insoslayable de una continuidad histórica que se desea transformar. Se trata, en todo caso, de una historia llena de matices y dramas sociales, y de una relación de la sociedad con un mundo percibido a menudo como distante, ajeno y amenazador. Este fenómeno cultural se expresa también psicológicamente y tiene su importancia a la hora de tomar las decisiones políticas, porque es sobre la base de esto que se construyen las memorias de lo que el país fue, quiso y trató de ser, y se interpretan sus heridas e injusticias más profundas, sus frustraciones más hondas y también sus logros, escasamente reconocidos por los mismos bolivianos. Es a veces una lectura confusa de la propia historia, pero que evidencia los deseos de justicia y reconocimiento. Y aunque la confusión en las ideas

*Como decía Walter Benjamin, los pueblos reconstruyen su interpretación histórica en los momentos de peligro. Y en eso está hoy Bolivia*

evidentemente no conduce a nada bueno en la práctica, no reconocer la densidad de los procesos históricos y los sentimientos de la gente sería cometer un acto de ceguera política. Como decía Walter Benjamin, los pueblos reconstruyen su interpretación histórica en los momentos de peligro<sup>4</sup>. Y en eso está hoy Bolivia.

El país está marcado, desde sus orígenes, por una cierta diversidad étnico-cultural. Basta recordar los reinos aymaras del siglo xv, el control múltiple de los ecosistemas en Charcas, el reino de Moxos en las llanuras del Beni o la variedad de pueblos tupí-guaraníes de la Amazonía boliviana que ya antes de la llegada de los colonizadores intercambiaban productos y símbolos con los

3. El *chenk'o* sería una especie de metamorfosis constante que anida en el imaginario de las personas. Es una particularidad que muta, sin desaparecer, de universalidad en universalidad. «Es en el tiempo que las manifestaciones del mundo tocan a su fin, mueren, señalan igualmente aquello que a través de su retiro perdura. Frecuentemente el fin de una 'cosa' dura mucho tiempo y es el principio de otra que la continúa a través de sus numerosas metamorfosis o pseudomorfofosis.» Kostas Axelos: *Systematique ouverte*, Editions de Minuit, París, 1984.

4. Walter Benjamin: «Tesis sobre la filosofía de la historia» en *Decursos*, CESU / UMSS, Cochabamba, 1995.

pueblos andinos. El mismo Imperio Incaico, que dominó poco tiempo el Qollasuyu, es el resultado de una poderosa sumatoria de pueblos sometidos por el poder militar. La corona española actuó sobre esta diversidad. Y los españoles mismos, desde su propia diversidad y su mestizaje cultural de origen, utilizaron la diversidad cultural del Qollasuyu para estructurar su dominación. Pero al hacerlo, no solo crearon las instituciones de dominación cultural que aún perduran, sino que también ellos mismos cambiaron. Como ha subrayado Aníbal Quijano, con la Conquista los europeos descubrieron al «otro» y pudieron pensar la modernidad<sup>5</sup>.

La Colonia instaló una estratificación socio-étnica que construyó un orden político estamental y también una dialéctica de negación del otro, sobre todo si el otro era indígena, negro o mestizo y, más tarde, excluido en general. Hubo, por supuesto, múltiples formas de resistencia, entre las que sobresalen los levantamientos de indígenas-campesinos y de mestizos-artesanos, así como las creaciones estéticas de indígenas y mestizos que demostraron la fuerza creativa de sus comunidades y pueblos de origen, y que a veces utilizaron la misma racionalidad del poder colonial pero con otros contenidos: el frente de la iglesia de San Lorenzo en Potosí y la música del barroco chiquitano son importantes referencias y bellos ejemplos.

Los independentistas buscaron construir un Estado moderno en torno de los derechos de los ciudadanos. La Universidad de Charcas fue el núcleo de un ideario emancipatorio único en su género, no solo en Bolivia sino en toda la región. Pero la larga lucha por la independencia y el juego de poderes no lograron conformar un Estado-nación integrado. Proliferaron los conflictos locales y aparecieron nuevos pactos de dominación oligárquica entre hacendados y propietarios mineros. El país se organizó en función de los enclaves mineros, alrededor de la plata primero y del estaño después. En esta dialéctica de la resistencia, uno de los fenómenos más novedosos fue la creación de un movimiento de sindicatos mineros revolucionarios y el fortalecimiento de una clase trabajadora industrial, cuya acción y cuyo imaginario marcaron la evolución política y cultural del país.

La Revolución de 1952, resultado de una alianza entre sectores medios y populares, intentó impulsar la liberación nacional, modernizar e integrar territorialmente al país y construir un imaginario indo-mestizo como crisol de la

---

5. Aníbal Quijano: «Modernidad, identidad y utopía en América latina» en *Clacso: Imágenes desconocidas*, Clacso, Buenos Aires, 1988.

nacionalidad. Fue incompleta, no reconoció el pluralismo cultural constitutivo del país y terminó creando un sistema de dominación patrimonial-corporativa sustentado en redes de clientela que gestionaban un faccionalismo partidario y social a través de un complejo esquema de prebendas que, finalmente, superó las posibilidades económicas e institucionales de Bolivia. La revolución que había logrado agrupar a más de 60.000 obreros y campesinos armados fracasó por sus propios conflictos internos. Un alto dirigente decía, con cinismo, que la revolución había fracasado porque el partido que la impulsó, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), tenía 200.000 militantes, mientras que el Estado disponía solo de 100.000 puestos. El resto fueron pesadillas autoritarias.

Las reformas estructurales de mercado, apoyadas en un pacto interpartidario, dieron lugar a un ciclo de 20 años de relativa estabilidad democrática, pero no generaron los resultados prometidos. Dejaron como saldo un gran malestar social e institucional y dispararon movilizaciones políticas que abrieron un nuevo periodo histórico. En un clima de conflicto y polarización, la contundente victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones presidenciales de 2005 colocó en el centro del debate político las posibilidades de una vía democrática de transformación sociocultural sobre la base de una combinación entre pluralismo cultural, equidad y desarrollo endógeno. Se abrió, así, un nuevo ciclo de transformaciones político-institucionales, que quizás genere un nuevo acuerdo intrasocietal. La cuestión, empero, es desde qué cultura política se procesarán estos cambios.

En síntesis, la refundación de un nuevo orden no es un hecho aislado, ni se puede entender con un pensamiento dicotómico que opone blanco a negro. Es el resultado de un largo camino que se va construyendo y desarrollando, con idas y vueltas, con varios actores y distintos procesos políticos. Por ello, la crítica y el cambio solo serán fecundos si recuperan una cierta idea de continuidad histórica. De alguna manera, los dados ya están lanzados...

### ***Palabras finales***

Finalmente, es importante dejar planteadas algunas preguntas. ¿Podrán los líderes del gobierno y la oposición superar la dicotomía amigo-enemigo y responder complejamente a los problemas y desafíos que esta «coyuntura estructural» plantea? ¿Podrá la sociedad boliviana evolucionar de una lógica pluricultural hacia una lógica intercultural, vinculando tal evolución a opciones prácticas de política social? ¿Podrá producirse una reforma democrática

que recoja experiencias y lógicas culturales originarias que permitan innovar el sistema de participación y de toma de decisiones? ¿Podrá construirse un sistema de partidos abierto y pluralista que refleje a la sociedad y a las culturas preexistentes? ¿Podrá la dinámica política y cultural plantear una opción de crecimiento económico incluyente capaz de competir en la globalización? ¿Cuál es la capacidad de los diversos actores sociales, culturales y regionales, y de los intelectuales que los acompañan, para constituir una agenda de reformas que permita acercarse a un nuevo orden sociocultural?

Quizás, al final de cuentas, el mismo proceso histórico vaya constituyendo una fuerza emancipatoria de nuevo tipo, sobre todo si se asocia la idea de libertad cultural con la voluntad de abrir el país al otro. Una fuerza cultural y social principalmente indígena buscaría una incorporación a la democracia y al desarrollo de todos los sectores sociales, lo que le daría al proceso un carácter único. Si Bolivia responde adecuadamente a este tipo de preguntas, quizás pueda demostrar que una modernidad emancipatoria también puede provenir de la periferia. Y esto solo será comparable, con todas las distancias del caso, a los sueños de Nelson Mandela. ☐

PROBLEMAS DEL  
**Desarrollo**  
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Encero-Marzo de 2007

México, DF

Vol. 38 N° 148

ARTÍCULOS: **Clara García**, Capital inflows, policy responses, and their adverse effects: Thailand, Malaysia, and Indonesia in the decade before the crisis. **Miguel Ángel Vite Pérez**, La nueva desigualdad social. **Victor M. Cuevas Ahumada y Fernando J. Chávez Gutiérrez**, Déficit, deuda y reforma fiscal en México. **Alejandro Méndez Rodríguez**, ¿Emigrar para volver?: de la asimilación al transnacionalismo. **Karina Caballero Güendolain y Luis Pérez Galindo Paliza**, El consumo de energía en México y sus efectos en el producto y sus precios. **Carlos Guerrero de Lizardi**, Determinantes del crecimiento: el caso de México, 1986-2003. **Alejandro Mungaray, Natanael Ramírez, José G. Aguilar y José M. Beltrán**, Poder de mercado en microempresas de Baja California. **Belinda Colina Arenas**, Modelos de desarrollo de dinámicas de innovación en Petróleos de Venezuela, S.A. (Pdvsá). COMENTARIOS Y DEBATES: **Gerardo González Chávez**, La migración y las remesas mexicanas en el contexto de la globalización. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: **Claudio Jedlicki**, *Integración económica de América Latina: Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, de Germán A. de la Reza.

*Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Instituto de Investigaciones Económicas, 2º Piso. Tel | Fax: (5255) 5623.0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <www.iiec.unam.mx/problemas-del-desarrollo.htm>. Suscripciones: Instituto de Investigaciones Económicas, planta baja, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. o A.P. 20-721, 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5623.0080. Fax: (5255) 5623.0124. Correo electrónico: <ventiiec@servidor.unam.mx>.*

# ***Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales***

*¿Es indigenista Evo Morales?  
¿Impulsa un proyecto  
posneoliberal? ¿Qué lugar  
ocupan los movimientos  
sociales? ¿Cuál es la influencia  
real de Hugo Chávez? ¿Cómo  
debe interpretarse la  
nacionalización de los  
hidrocarburos? ¿Qué pasará  
con la Asamblea Constituyente?  
¿Y con la autonomía de Santa  
Cruz? El artículo formula  
preguntas –y ensaya respuestas–  
acerca de algunos de los  
principales temas de la realidad  
boliviana actual, con la  
intuición de que, más allá de los  
resultados finales y de la  
evaluación sobre la marcha  
del gobierno, el país atraviesa  
una serie de profundos cambios  
que marcarán un antes  
y un después en su historia.*

**Pablo Stefanoni**

## ***1. ¿Es indigenista Evo Morales?***

No podemos responder a esta pregunta sin dar cuenta del clivaje étnico que recorre toda la historia boliviana. La novedad es que, desde la llegada al poder de Evo Morales en enero de 2006, se presenta de manera invertida: los criollos serían víctimas del racismo de los indígenas y el antídoto contra un supuesto nuevo fundamentalismo en ciernes consistiría en reconocer «que los

---

**Pablo Stefanoni:** periodista e investigador social. Coautor de *La revolución de Evo Morales, de la coca al Palacio* (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006). Ganador del Premio en Ciencias Sociales Agustín Cueva (Ecuador, 2004).

**Palabras claves:** indigenismo, mestizaje, coca, posneoliberalismo, autonomías, Evo Morales, Bolivia.

---



bolivianos somos todos mestizos»<sup>1</sup>. Pero ¿qué hay detrás de esta estrategia de reafirmación del mestizaje?

Si los positivistas del siglo XIX y principios del XX –como Alcides Arguedas o Gabriel René Moreno– consideraban la hibridación racial una suerte de maldición sobre la sociedad boliviana, el mestizaje –sin referencias a la descolonización– pasó a ser, para el nacionalismo boliviano, la condición *sine qua non* para la construcción de una verdadera Nación, especialmente luego de la traumática derrota en la Guerra del Chaco (1932-1935). Ya en los 90, las elites bolivianas se apropiaron del discurso multiculturalista promovido por los organismos multilaterales de crédito y lo articularon con los postulados neoliberales en boga. En ese contexto, el dirigente aymara Víctor Hugo Cárdenas fue elegido como el primer vicepresidente indígena, y en su gestión se incluyó en la Constitución el reconocimiento de Bolivia como un país pluricultural y multiétnico.

Pero, uno a uno, todos estos intentos de construir una Nación «de verdad» fracasaron, sea por la extinción biológica de los indios al calor de una homogeneización étnico-cultural impulsada desde el Estado, o vía el reconocimiento parcial de la diversidad sin acabar con las estructuras materiales o imaginadas del colonialismo interno.

Hoy asistimos a una novedosa recuperación del término «indio» como elemento cohesionador de una identidad nacional-popular amplia, que articula varias memorias: una memoria larga anticolonial, una memoria intermedia nacionalista revolucionaria y una memoria corta antineoliberal<sup>2</sup>. De esta construcción de un nacionalismo indianizado emergen el Movimiento al Socialismo (MAS) y el liderazgo de Evo Morales. Es entonces, frente a este surgimiento, que las elites vuelven a levantar la bandera del mestizaje como razón de

1. En el censo poblacional de 2001, 62% de los bolivianos se autoidentificó como integrante de algún pueblo indígena. El hecho de que el censo no contemplara la categoría «mestizo», así como el conteo de los indígenas basado en la autoidentificación, dio lugar a varios debates. V., entre otros, Jean-Pierre Lavaud y François Lestage: «Contar a los indígenas: Bolivia, México, Estados Unidos» y Álvaro García Linera: «La creación del indio» en *T'inkazos* N° 13, 10/2002, La Paz; Xavier Albó: «Cuoteo étnico: ¿sí o no?» en *Pulso* N° 276, 12/2004, La Paz y Roberto Laserna: «¿Cuoteo étnico? No tatay» en *Pulso* N° 277, 12/2004, La Paz.

2. En estos tres momentos tenemos las rebeliones anticoloniales de Tupaq Katari y Bartolina Sisa (1781), la Revolución Nacional de 1952, que nacionalizó las grandes minas, impulsó la reforma agraria e implementó el voto universal, y, finalmente, el ciclo de luchas abierto en 2000 con la «guerra del agua» en Cochabamba, seguido por la «guerra del gas», con epicentro en El Alto, en 2003. V., entre otros, Silvia Rivera: *Oprimidos pero no vencidos*, Ediciones Yachaywasi, La Paz, 2003 y Luis Tapia: «Estructuras de la rebelión», La Paz, 2004, mimeo.

ser de la bolivianidad. Pero si el mestizaje de los años 50 era concebido dentro de un discurso antioligárquico y transformador, hoy presenta un carácter defensivo y conservador –ante el desplazamiento, a veces más ilusorio que real, de las clases medias de los cargos públicos, principal espacio de su reproducción– y ajeno al sentido igualitario que implicaba la idea de construir un proyecto compartido de país. Los sectores medios urbanos y escolarizados que proclaman «somos todos mestizos» parecen olvidar –como ya dijera H. Plaza en 1939– que existen «mestizos blancos» y «mestizos indios» o, expresado con una terminología más moderna, «criollos-mestizos» y «cholos»<sup>3</sup>.

Entonces, si es posible hablar de un Evo Morales indigenista es en relación con este mestizaje indígena que emerge en el marco de una cultura plebeya atravesada por identidades de clase (como los mineros) y por procesos de modernización, urbanización, diferenciación social, acumulación de capital e hibridación cultural (uno de cuyos ejemplos es la expansión de la cumbia o el rap). Así, muchos indígenas se desvincularon de los núcleos comunitarios rurales (más de 60% de los bolivianos vive en la ciudad) pero ello no implica, sin embargo, que hayan dejado de lado completamente su origen rural y su cultura aymara o quechua<sup>4</sup>. Bolivia es, sin duda, mestiza, pero algunos son más mestizos que otros.

La región cocalera del Chapare, adonde Evo Morales migró con su familia y comenzó su carrera sindical y política, es una de las expresiones de este mestizaje cultural indígena, que se superpone a un mestizaje político entre el sindicato campesino –forma organizativa consolidada con el nacionalismo revolucionario de los 50– y las tradiciones comunitarias. Éstas, si bien debilitadas en estas regiones de migrantes, donde las familias son propietarias de sus tierras, sobrevivieron, resignificadas, en prácticas políticas que hicieron de los sindicatos microgobiernos locales, excediendo ampliamente su carácter económico-corporativo<sup>5</sup>. Evo Morales se formó políticamente en los sindicatos

3. H. Plaza hace esta distinción en *El hombre como método* (1939), citado por Rossana Barragán: «Identidades indias y mestizas: una intervención al debate» en *Autodeterminación*, La Paz, 10/2002. Para un análisis de lo cholo, v. Ximena Soruco: «La inteligibilidad de lo cholo en Bolivia» en *T'inkazos* Nº 21, 12/2006, La Paz.

4. Así, Godofredo Sandoval y María Fernanda Sostres hablan de El Alto –900.000 habitantes, circundante a La Paz– como una «ciudad con mentalidad rural», y Gustavo Rodríguez Ostría se refirió a los sindicatos mineros como «formas obreras con mentalidad agraria». En el Oriente boliviano la situación es diferente, con una presencia indígena significativamente menor. Ver G. Sandoval y M. F. Sostres: *La ciudad prometida. Pobladores y organizaciones sociales en El Alto*, Sistema / Ildis, La Paz, 1989 y G. Rodríguez Ostría: *El socavón y el sindicato. Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX y XX*, Ildis, La Paz, 1991.

5. Ver Alison Spedding: *Kawsachun coca. Economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*, PIEB, La Paz, 2005. Para casos urbanos como las juntas vecinales, v. Pablo Mamani: *Microgobiernos barriales en El Alto*, La Paz, Cades / Idis / UMSA, La Paz, 2005.

cocaleros, donde comenzó como secretario de Deportes y llegó a presidente de las seis federaciones del trópico de Cochabamba, cargo que conserva hasta la actualidad.

Su reivindicación indigenista, no exenta de instrumentalismo a la hora de legitimar internacionalmente el cultivo de coca, se parece más a la denuncia del *apartheid* sudafricano formulada por Nelson Mandela –que incluye una demanda de inclusión, reconocimiento y posibilidades de acceso al poder de una mayoría nacional segregada por motivaciones étnicas– que a la reivindicación de un retorno al *ayllu*

(comunidad aymara). El componente indigenista está atravesado, a la vez, por el pragmatismo (la «cintura», diría Evo Morales) propio de la cultura sindical, y por enérgicas posiciones antiimperialistas, más exactamente antiestadounidenses, cuya base material fueron las luchas entre campesinos y fuerzas policiales y militares erradicadoras –con apoyo de Estados Unidos– de la hoja de coca.

*Su reivindicación indigenista se parece más a la denuncia del apartheid sudafricano formulada por Nelson Mandela que a la reivindicación de un retorno al ayllu*

Esta flexibilidad no implica, empero, ausencia de fines ideológicos igualitaristas en los que Evo Morales cree genuinamente, sobre todo en la mejora de las condiciones de vida de las mayorías populares inmersas en una pobreza que él conoció de niño, cuando vivía con su familia en Orinoca, una comunidad aymara de Oruro cercana al lago Poopo. Si fue Evo Morales (y no Felipe Quispe) quien accedió al lugar de «primer presidente indígena» de Bolivia, fue precisamente porque logró articular un proyecto nacional frente a la perspectiva aymaracéntrica. En su primer año de gobierno, Morales relegó a lugares marginales al indianismo radical defensor de la autonomía indígena y la reconstrucción del Qollasuyu, parte aymara del imperio inca. En la actualidad, algunos intelectuales denuncian la existencia de un «entorno blancoide» que separaría al presidente de las bases campesinas y contribuiría a reproducir el colonialismo «bajo la máscara indigenista»<sup>6</sup>.

De hecho, en el primer gabinete solo se identificaban como indianistas el ministro de Educación Félix Patzi –desplazado en enero de 2007, luego de sucesivos conflictos con la Iglesia católica y con los maestros urbanos de tendencia izquierdista– y el canciller David Choquehuanca, portador de una visión

6. V. *Willka* año 1 N° 1, 1-6/2007, El Alto. Su portada se titula: «Entornos blancoides, rearticulación de las oligarquías y movimientos indígenas».

plagada de misticismo<sup>7</sup>. Choquehuanca es la «cara indígena» de Bolivia y constituye un nexo entre el gobierno y las organizaciones del altiplano aymara, pero la política exterior es manejada directamente desde el Palacio Quemado. Ministerios estratégicos, como los de Hidrocarburos, Minería, Planificación Económica o Presidencia (cuyo titular es en los hechos el jefe de ministros), recayeron, respectivamente, en un economista de izquierda, un ex-dirigente maoísta, un economista «técnico» y un ex-militar nacionalista. Nada que se parezca a una indianización *tout court* del gobierno y del Estado, sino más bien una «indianización a geometría variable», mucho más flexible de lo que sugieren algunos discursos impresionados, a favor o en contra, por la retórica de reafirmación indígena<sup>8</sup>.

Por ello definimos al MAS como un nuevo nacionalismo plebeyo, impulsor de procesos de modernización en una línea neodesarrollista, en el seno del cual los tradicionales clivajes pueblo/oligarquía y nación/antinación son atravesados por una etnificación, no excluyente, de la política. «El discurso indígena tiene una retórica arcaizante pero una práctica modernizante», sostuvo el vicepresidente Álvaro García Linera, y el propio Felipe Quispe afirmó en una oportunidad: «Somos indios de la posmodernidad, queremos tractores e internet». De allí que las principales políticas públicas de Evo Morales se orienten a llevar «modernidad» al campo: hospitales, bonos contra la deserción escolar, planes de alfabetización (como el «Yo sí puedo» cubano), carreteras, tractores, reducción de tarifas de luz y teléfono, documentos de identidad y hasta la transmisión gratuita del Mundial de fútbol. Todo ello, según el gobierno, concretado con el dinero proveniente de la nacionalización de los hidrocarburos.

En efecto, el presidente boliviano parece lejos del etnofundamentalismo que le atribuyen desde el escritor peruano Mario Vargas Llosa hasta las elites empresariales de Santa Cruz de la Sierra, pasando por intelectuales bolivianos que fuerzan la teoría hasta el límite del absurdo para hacer encajar al gobierno del MAS en el molde del «nazifascismo». Bastan unas pocas lecturas históricas para percibir en estos discursos el viejo temor y rechazo de los grupos acomodados a la irrupción «populista» y al desborde de las masas<sup>9</sup>.

7. Choquehuanca declaró que ya no lee libros, sino las arrugas de sus abuelos. Mientras tanto, el vicepresidente García Linera declaraba que tiene 10.000 libros en su biblioteca.

8. Marc Saint-Upéry: *Le rêve de Bolívar. Le défi des gauches sud-américaines*, La Découverte, París, 2007.

9. En un reciente diálogo televisivo, el escritor Juan Claudio Lechín y el periodista Roberto Barbero trataron de mostrar «científicamente» que Evo Morales y el régimen de Adolf Hitler articulaban de manera similar superioridad étnica (en este caso quechua-aymara), corporativismo y liderazgo carismático. En la zona sur de La Paz no es raro escuchar el temor a una «revancha racial» indígena. De hecho, en la crisis de 2003 se armaron comités de autodefensa por si «los indios entran a las casas y violan a nuestras hijas».

## 2. *¿Está en marcha un proyecto posneoliberal?*

El posneoliberalismo es concebido por el gobierno de Evo Morales en un sentido débil: el control estatal de 30% del Producto Interno Bruto (PIB); es decir, restaurar el rol del Estado en la economía después de dos décadas de neoliberalismo. Sin embargo, esto no es poco comparado con otras experiencias progresistas de la región, como las de Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, países en los que ni siquiera existe una agenda en ese sentido.

*El posneoliberalismo es concebido por el gobierno de Evo Morales en un sentido débil: el control estatal de 30% del Producto Interno Bruto*

Fue García Linera quien definió el proyecto económico en marcha. Utilizó para ello un concepto controvertido, «capitalismo andino», y propuso un capitalismo con reglas claras, de producción y de inversión. Descartó, además, formulaciones más caras a la izquierda que simpatiza con la corriente bolivariana de Hugo Chávez y defiende el «socialismo del siglo XXI». Para García Linera,

el Estado es lo único que puede unir a la sociedad, es el que asume la síntesis de la voluntad general y el que planifica el marco estratégico y el primer vagón de la locomotora económica. El segundo es la inversión privada boliviana; el tercero es la inversión extranjera; el cuarto es la microempresa; el quinto, la economía campesina; y el sexto, la economía indígena. Éste es el orden estratégico en el que tiene que estructurarse la economía del país.<sup>10</sup>

La llave del nuevo modelo es la nacionalización de los hidrocarburos –hoy la principal riqueza natural de Bolivia–, que fue leída como el principio de la reposición de la autoridad estatal frente al capital extranjero y fue seguida por la recuperación de la propiedad estatal de la empresa fundidora Vinto, en manos de la compañía suiza Glencore, y el anuncio de la venta obligada al Estado boliviano de las acciones de la compañía de telecomunicaciones Entel, controlada por Telecom Italia. En el plano de los derechos laborales y sociales, el gobierno trabaja en la reestatización del sistema de pensiones y ha derogado la libre contratación de trabajadores legalizada en los 90. No obstante, en el plano de las políticas sociales hay poca innovación: el bono Juancito Pinto (25 dólares anuales contra la deserción escolar para todos los alumnos de escuelas públicas) presenta muchas líneas de continuidad con iniciativas de los 90, como el Bonosol, destinado a los bolivianos mayores de 65 años.

10. *El Deber*, 22/1/2007, Santa Cruz de la Sierra.

En el plano de las ideas, se ha reactivado un imaginario desarrollista que promueve la utilización de las reservas de hidrocarburos y minerales para «industrializar el país» y emanciparlo de la condena histórica del capitalismo mundial a ser un mero exportador de materias primas. Al mismo tiempo, se deja entrever cierta nostalgia hacia un Estado de bienestar que, en el caso boliviano, fue extremadamente limitado. Se trata, con todo, de un «desarrollismo con disciplina fiscal», tal como lo reafirma en los hechos el gobierno, que ha conseguido un superávit inédito en la historia reciente y un récord de reservas internacionales, que ascienden a unos 4.000 millones de dólares, y que se enorgullece afirmando que «ahora los bolivianos pagan sus impuestos», incluidos ciertos sectores anteriormente eximidos, como el transporte de larga distancia. Al mismo tiempo, los aumentos salariales a los funcionarios públicos –como médicos y maestros– fueron muy moderados en 2006: entre 5% y 7%.

Hay dos explicaciones básicas para esta estrategia: por un lado, el trauma generado por el descontrol financiero de la Unidad Democrática Popular (UDP) en los 80, que, al igual que en otros países latinoamericanos, terminó con hiperinflación, quince años de silenciamiento político de la izquierda y una feroz ofensiva ideológica neoliberal. Por otro lado, la propia «idiosincrasia» campesina de Evo Morales, quien se resiste a «gastar sin tener la plata». Es en el área financiera donde existe mayor continuidad con los años del reinado neoliberal<sup>11</sup>. Asimismo, frente a las críticas por el retorno de las viejas visiones productivistas y desarrollistas, el vicepresidente argumenta que se está pensando en una modernidad pluralista, no homogeneizadora como la de los 40 y 50, en la que las diferentes plataformas –moderna-industrial, microempresarial urbana y campesina-comunitaria– accederán a formas propias de modernización, con el Estado como artífice de la transferencia de renta desde el primero hacia los otros dos sectores de la economía. En este sentido, García Linera ha afirmado que Bolivia será capitalista por los próximos 50 o 100 años.

En ese marco, el gobierno promueve una nueva reforma agraria que prevé la dotación a los campesinos sin tierra de terrenos fiscales y latifundios que no cumplan con la «función económica y social». Sin embargo, no resulta clara aún la viabilidad de la entrega colectiva de tierras alentada por funcionarios gubernamentales provenientes de ONG de izquierda que buscan, con estas

---

11. Recientemente, en la cartera de Planificación –encargada de diseñar el Plan Nacional de Desarrollo– fue nombrado el «técnico» Gabriel Loza, quien desempeñó funciones en anteriores gestiones.

medidas, reactivar la vida comunitaria. Estos objetivos parecen chocar con una constatación: desde hace años, avanza un proceso de erosión de la propiedad comunitaria de la tierra y afianzamiento de las economías campesinas sostenidas en la propiedad familiar (incluso en aquellos lugares donde la comunidad sigue existiendo jurídicamente y mantiene su productividad política y organizativa). Asimismo, la nueva reforma agraria dice poco sobre qué hacer en el Occidente del país, donde predomina el minifundio y hasta el surcofundio.

De todo esto surgen varios interrogantes aún sin respuesta: ¿es posible un desarrollismo no homogeneizador? ¿Es compatible la economía familiar, que incluye formas de explotación y autoexplotación muchas veces superiores a las del capitalismo formal, con un proyecto emancipatorio? ¿Hasta dónde la formulación de un «capitalismo andino-amazónico» encubre retóricamente un retorno al viejo capitalismo de Estado que conoció Bolivia después de la Revolución de 1952?

El debate sobre un proyecto de desarrollo y la discusión de problemáticas como el cuidado del ambiente, la defensa de la vida rural o el impulso a un productivismo a secas carecen hasta ahora de densidad y se resuelven a menudo con frases hechas como «los indígenas defienden a la Pachamama» o «Bolivia es un país rico porque tiene recursos naturales». El dirigente campesino y jefe de la bancada de asambleístas constituyentes del MAS, Román Loayza, lo sintetizó de manera clara pero no menos ingenua: «Con el gas podemos seguir el camino de los países desarrollados».

*¿Hasta dónde la formulación de un «capitalismo andino-amazónico» encubre retóricamente un retorno al viejo capitalismo de Estado que conoció Bolivia después de la Revolución de 1952?*

### **3. ¿Es el de Evo Morales un gobierno de los movimientos sociales?**

En los últimos años, con la crisis de los partidos tradicionales y el fin de la centralidad obrera (expresado en el fuerte debilitamiento de la Central Obrera Boliviana) se volvió corriente hablar de los «movimientos sociales». Este imaginario es reforzado por el doble rol de Evo Morales, a la vez presidente de la República y presidente de los sindicatos cocaleros del trópico de Cochabamba. Sin embargo, esta formulación, utilizada sin mayores precisiones, puede opacar más que iluminar la tensión entre rupturas y continuidades que conlleva la actual experiencia boliviana.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de movimientos sociales en Bolivia? La referencia inevitable es el ciclo de protestas que generó la caída de los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa. En esas ocasiones, un conjunto de organizaciones sindicales, indígenas y vecinales se articularon en torno de ciertos objetivos que tenían en común el rechazo a los efectos del modelo neoliberal: aumento de las tarifas de los servicios públicos (principalmente el agua) y desnacionalización de la economía (control transnacional de los hidrocarburos). Podemos visualizar en esas acciones –cuyos momentos de mayor intensidad fueron la «guerra del agua» en Cochabamba en 2000, los bloqueos aymaras a La Paz en 2000 y 2001 y las «guerras del gas» de 2003 y 2005– una *expansión hegemónica* mediante la construcción de marcos de acción colectiva que permitieron consolidar instancias de articulación más allá de los intereses particulares.

No obstante, esos momentos, en los que las organizaciones corporativas actúan como movimientos sociales y contribuyen a expandir los límites del sistema institucional, son excepcionales. Pasado el momento de las movilizaciones, es habitual observar fuertes *repliegues corporativos* que constituyen una suerte de normalidad en los sindicatos campesinos, las comunidades indígenas o las juntas de vecinos. Así, nos topamos con una de las principales dificultades para hablar de un «gobierno de los movimientos sociales»: la tensión entre organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que es concomitante a la propia dinámica interna de estos últimos<sup>12</sup>. ¿Qué pasa en el momento de repliegue? ¿Se trata de un gobierno de los movimientos sociales o de un pacto corporativo en el que cada sector espera la satisfacción de sus demandas por parte del Estado? ¿Hasta dónde es posible imaginar un proyecto emancipatorio más allá de las «diferencias»? ¿Cuál es el espacio para la construcción de una voluntad colectiva por encima de los particularismos?

Luego de algo más de un año de gobierno del MAS, las dudas abundan más que las certezas. Y los vacíos son llenados –hasta donde es posible– por el liderazgo carismático y decisionista de Evo Morales, mientras las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales se desenvuelven en un terreno pantanoso y no exento de tensiones y ambivalencias, lo cual se puede comprobar con algunos ejemplos.

---

12. Luis Tapia: «Los movimientos sociales en la coyuntura del gobierno del MAS» en *Willka* N° 1, 1-6/2007, Cades, El Alto. Discutimos con el análisis de Tapia en su atribución normativa, que asigna a los movimientos sociales un carácter progresista y antineoliberal. Aceptamos en nuestro análisis la existencia de movimientos sociales conservadores. Habría que evaluar hasta dónde el movimiento autonomista de Santa Cruz no asume la forma de un movimiento social o cómo definir al movimiento de los evangélicos, que –en alianza con grupos de izquierda– consiguieron cinco bancas en la Asamblea Constituyente.



En primer lugar, el momento particularista primó en la negociación de las candidaturas del MAS, un movimiento que es, en sí mismo, una federación de sindicatos y, por momentos, un partido sui géneris, percibido más como un problema que como una solución por parte de Evo Morales. Por otro lado, los ministros «representantes de las organizaciones sociales» resultaron bastante conflictivos, sea porque fueron convocados a título individual y su representatividad fue puesta en cuestión –como sucedió con Abel Mamani, ex-presidente de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto, en Aguas–, porque perdieron la perspectiva de conjunto y defendieron posturas ultrasectoriales

–como ocurrió con Wálter Villarroel, dirigente de las cooperativas mineras, en Minería–, o porque mostraron serias dificultades de gestión –como le pasó a Casimira Rodríguez, ex-dirigente del sindicato de empleadas domésticas, en Justicia–.

Otro ejemplo de estas contradicciones es el hecho de que gran parte de las huelgas sindicales (como las de médicos y maestros) fueron declaradas ilegales, a punto tal que el presidente dijo en una oportunidad que no permitiría «un carnaval de protestas». Del mismo modo, luego de defender los «usos y costumbres» indígenas y campesinos, Evo Morales promovió la centralización de la representación política en el MAS en las elecciones para la Asamblea Constituyente, manteniendo el monopolio de los partidos políticos junto con un sistema de circunscripciones uninominales en base a un sistema de mayoría y minoría no proporcional.

El «cogobierno» con las organizaciones está relegado a algunos viceministerios, como los de Coca, Microempresa o Defensa Social (control del narcotráfico). El área económica fue «blindada» y su acceso fue vedado a las organizaciones sociales, al tiempo que cerca de 80% de la burocracia estatal fue mantenida en sus cargos. En ese contexto, el escándalo por el tráfico y venta de «avales» (recomendaciones de parlamentarios y dirigentes sindicales y sociales para ocupar cargos en la administración pública) dejó en evidencia la supervivencia de viejas prácticas clientelares, ahora «democratizadas» en virtud del recambio de elites que vive Bolivia. La solución del gobierno frente a la crisis fue suspender la vigencia de los avales sin proponer otra forma de seleccionar a

### *Los ministros*

*«representantes de las organizaciones sociales» resultaron bastante conflictivos, sea porque fueron convocados a título individual y su representatividad fue puesta en cuestión, porque perdieron la perspectiva de conjunto y defendieron posturas ultrasectoriales o porque mostraron serias dificultades de gestión*

los funcionarios. En ese sentido, la laxitud organizativa y política del MAS impide la configuración de espacios de confianza mutua y de formación técnico-política. El principal argumento para la escasa presencia indígena en el gobierno es: «no hay compañeros preparados para esos cargos».

Recientemente, el Pacto de Unidad firmado por las organizaciones campesinas oficialistas comenzó a promover la creación de un «cuarto poder social», lo que podría constituir una instancia novedosa para su participación no solo en la fiscalización, sino también en la gestión estatal. No obstante, estas propuestas de radicalización democrática carecen aún de formulaciones concretas para plasmarlas en una nueva institucionalidad estatal, que debería combinar la democracia representativa con formas de democracia participativa y directa enraizadas en las tradiciones del mundo popular boliviano y recreadas a partir del ciclo de movilizaciones abierto en 2000.

#### ***4. ¿Evo Morales está subordinado a Hugo Chávez?***

Antes de ganar las elecciones presidenciales, Evo Morales se refirió a Fidel Castro y a Hugo Chávez como «comandantes de las fuerzas libertarias del continente». Los vínculos construidos con Cuba y Venezuela desde su llegada al Palacio Quemado son fuertes y su simpatía por el «antiimperialismo» de Chávez es innegable.

*Evo Morales se desplaza  
 cotidianamente en  
 dos helicópteros  
 Súper Puma prestados  
 por Chávez y tripulados  
 por pilotos venezolanos,  
 y en varias de sus  
 giras transatlánticas  
 viajó en aviones  
 facilitados por Caracas*

Además, la cooperación económica venezolana creció en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), incluido el financiamiento del estudio de abogados que asesoró a Bolivia en la firma de los nuevos contratos petroleros. Igualmente, Evo Morales se desplaza cotidianamente en dos helicópteros Súper Puma prestados por Chávez y tripulados por pilotos venezolanos, y en varias de sus giras transatlánticas viajó en aviones facilitados por Caracas debido a la poca autonomía de vuelo del avión presidencial boliviano.

Finalmente, los campesinos vieron por televisión abierta el último Mundial de fútbol gracias a la petrolera estatal venezolana, que le compró los derechos a la cadena privada Unitel y se los cedió al canal estatal boliviano.

La derecha –liderada por el ex-presidente Jorge «Tuto» Quiroga– no se cansa de denunciar la supuesta subordinación de Bolivia frente a Venezuela. En el mismo sentido, las elites de Santa Cruz ven en Chávez al militar populista en

el que Morales se miraría cada día para construir un régimen dictatorial y perpetuarse en el poder. Recientemente, en un acto en la localidad oriental de Trinidad donde entregó ayuda a los inundados, el presidente venezolano respondió acusando a la derecha de pertenecer a «la misma oligarquía que conspiró contra Sucre y Bolívar». No es casual que cada metida de pata de Chávez sea amplificadas por los medios de comunicación opositores, como el día en que buscaba a Evo Morales frente a las cámaras de televisión y preguntó: «¿Dónde está el indio?». Ante los rostros de sorpresa, Chávez agregó: «El jefezo indio, Evo es mi jefe». Por su parte, el embajador venezolano en La Paz, Julio Montes, ofreció «sangre y vidas venezolanas» para defender «la revolución boliviana». Lo central, en todo caso, es que Evo Morales considera esta alianza como una suerte de blindaje –político pero sobre todo económico– frente a posibles intentos de desestabilización al estilo de los golpes financieros de los 80.

Con todo, no existe un alineamiento incondicional con Caracas. El socialismo del siglo XXI –principal producto de exportación de la Revolución Bolivariana– no seduce a Morales, quien no lo incorporó, al menos hasta ahora, a su léxico político. Una muestra de estas diferencias fue la defensa boliviana de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ante el portazo venezolano en abril de 2006, cuando Perú y Colombia firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU. Bolivia coloca en el bloque andino alrededor de 40% de sus exportaciones no tradicionales y no podía darse el lujo de abandonarlo. Más recientemente, el mandatario boliviano matizó la posibilidad de conformar una OPEP del gas (Bolivia tiene las segundas reservas de Sudamérica) promovida por Venezuela: «Respecto muchísimo la propuesta del presidente Chávez de organizar a los países productores de gas natural como la OPEP. Todos tenemos derecho a unirnos en temas específicos pero estas organizaciones no deben existir para imponer políticas a los países no productores de gas o de cualquier otro producto», argumentó Evo Morales desde Tokio, donde se encontraba de visita oficial<sup>13</sup>. Allí, el presidente boliviano también apoyó la política de «desnuclearización» –para hacer méritos en su camino al Premio Nobel de la Paz promovido por organizaciones indígenas latinoamericanas– mientras que Chávez mantiene una alianza con Irán, defensor de esas armas como parte de su soberanía. En el vecindario latinoamericano, mientras Chávez rechazaba la misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Haití, Bolivia enviaba 288 militares.

Dentro del gobierno, la figura de García Linera es la que más choca con el estilo chavista, a partir de la idea de que Argentina debe ser un contrapeso a la

---

13. Fuente: <[www.BBCMundo.com](http://www.BBCMundo.com)>, 8/3/2007, en <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_6430000/6430477.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6430000/6430477.stm)>.

alianza con Venezuela. No es casual que, mientras George W. Bush visitaba Brasil y Chávez protestaba en Buenos Aires, donde calificó al presidente estadounidense de «cadáver político», García Linera haya declarado sin ironías: «Me parece una buena señal que el presidente Bush se preocupe más del sur y esté más cerca del continente»<sup>14</sup>.

### **5. ¿En qué consiste la nacionalización de los hidrocarburos?**

El 1º de mayo de 2006, Evo Morales sorprendió a los bolivianos con la ocupación militar de todos los campos gasíferos y petroleros del país. Fue una operación planificada hasta el milímetro, especialmente la estrategia comunicacional que la acompañó. El objetivo: convencer a la opinión pública de que, efectivamente, el gobierno estaba nacionalizando –pese a no expulsar a las empresas extranjeras– y cumpliendo así con su principal promesa electoral. La lectura, megáfono en mano, del decreto «Héroes del Chaco» (por la guerra que enfrentó a Bolivia con Paraguay entre 1932 y 1935) tuvo su efecto, y la popularidad de Evo Morales se elevó, en el mes de mayo, hasta 81%. Al mismo tiempo, la escenificación militar de la medida en el campo San Alberto, operado por Petrobrás, enfrió las relaciones con el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, y abrió paso a una furibunda campaña de la derecha brasileña sobre la «debilidad» del Planalto ante la «invasión boliviana».

En lo esencial, el decreto 28.701 restituyó al Estado «la propiedad, la posesión y el control total y absoluto» del gas y el petróleo, tanto dentro como fuera de la tierra, y estableció un nuevo régimen tributario que permite al Estado captar una mayor tajada de la renta gasífera, que en los campos grandes llega hasta 82% del valor de la producción. Para hacer efectivo el nuevo régimen, las diez transnacionales afincadas en Bolivia firmaron nuevos contratos el 28 de octubre de 2006. Sin embargo, recuperar la soberanía efectiva del Estado en el negocio gasífero –controlado por Petrobrás, Repsol-YPF y Total– no es tarea fácil.

La medida fue parcialmente opacada por una suma de desprolijidades que pusieron en duda lo que efectivamente el Estado boliviano había firmado con las transnacionales, en un acto con fuerte contenido patriótico. A ello se suma la inestabilidad de los funcionarios encargados del área hidrocarburífera: un ministro, tres presidentes de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y tres superintendentes de Hidrocarburos (con funciones de control) renunciaron o fueron destituidos de sus cargos. Al tiempo que la salida del Ministerio de Hidrocarburos de Andrés Soliz Rada en septiembre de

14. *Clarín*, 11/3/2007, Buenos Aires, disponible en <[www.clarin.com/diario/2007/03/11/elmundo/i-02501.htm](http://www.clarin.com/diario/2007/03/11/elmundo/i-02501.htm)>.

2006 dejaba en evidencia las diferentes estrategias en juego y abría el camino a una vía nacionalista moderada. Soliz Rada, ex-parlamentario e ideólogo del partido Conciencia de Patria, abandonó el cargo declarando pugnas en el gobierno en torno de la aplicación del decreto de nacionalización.

Tanto las empresas petroleras como los movimientos sociales leyeron la renuncia forzada de Soliz Rada y su reemplazo por el economista académico Carlos Villegas, hasta ese momento ministro de Planificación, como un «ablandamiento» de la política petrolera, aunque desde una perspectiva diferente: unos vieron en ello un paso hacia una mayor flexibilidad, mientras que otros evaluaron la situación como un debilitamiento de las convicciones nacionalizadoras del Poder Ejecutivo.

El giro «pragmático» se materializó en la firma de los nuevos contratos, que establecieron una fórmula intermedia entre el sistema de contratos de servicios y el de producción compartida y redujeron la tributación<sup>15</sup>. Asimismo, todavía está pendiente la recuperación para el Estado del control accionario de las petroleras capitalizadas (Chaco, Andina, Transredes) en las cuales las empresas extranjeras controlan la mitad de las acciones: al rechazar la opción de expropiar –con indemnización– las acciones necesarias para controlar la mitad más uno de éstas, el Estado solo logró recuperar las acciones «de los bolivianos», es decir aquellas que se encontraban en manos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), pero enfrenta una fuerte resistencia de las empresas para vender parte de sus paquetes accionarios, lo cual es condición para asegurar la mayoría estatal en sus directorios. Lo que está en juego, entonces, es el tipo de refundación de YPFB: una compañía puramente

*Lo que está en juego es el tipo de refundación de YPFB: una compañía puramente testimonial en el mercado o una empresa que, poco a poco, avance en el control efectivo de toda la cadena, desde la exploración hasta la comercialización*

15. «Existen graves contradicciones en los contratos. Mientras el contrato marco (cláusula 4-3) determina la propiedad de Bolivia sobre sus hidrocarburos y establece la vigencia de contratos de operación, el anexo F prescribe que las petroleras tienen derecho a participaciones, propias de contratos de producción compartida. El anexo D, a su vez, al definir los 'costos recuperables', permite que YPFB asuma para sí riesgos de inversión, los que debieron ser asumidos solo por las compañías. Por estos anexos, Petrobrás dice que firmó contratos de producción compartida, los que, según ella, le permiten inscribir en sus balances el valor de las reservas que explota. Con ese argumento, las compañías inscribirán en bolsa los títulos valores de las reservas de gas y petróleo, cuyo valor sobrepasa los 200.000 millones de dólares, con lo cual la nacionalización habrá quedado totalmente desvirtuada. [...] Las petroleras han conseguido que se les reconozca las delirantes inversiones que dicen haber efectuado y las esmirriadas amortizaciones que indican haber obtenido en el país. Con esas cifras se elaboran las fórmulas de participaciones de YPFB y las petroleras [...]». Andrés Soliz Rada en *La Prensa*, 5/12/06, La Paz.

testimonial en el mercado o una empresa que, poco a poco, avance en el control efectivo de toda la cadena, desde la exploración hasta la comercialización.

**6. ¿Cuál es el balance (provisional) de la Asamblea Constituyente?**

La Asamblea Constituyente fue propuesta, por primera vez, por los indígenas de tierras bajas (Oriente boliviano) en 1990, pero tomó fuerza y se convirtió en una demanda nacional con la «guerra del agua» de 2000 y la «guerra del gas» de octubre de 2003, junto a la nacionalización de los hidrocarburos. Hoy esta instancia, pensada para «refundar el país» y presidida por la dirigente campesina cocalera Silvia Lazarte, enfrenta el riesgo de un desgaste que desacredite prematuramente la nueva Constitución.

<p><i>En ocho meses de sesiones, los convencionales apenas avanzaron en la elaboración de sus reglas de funcionamiento, en el marco de una pelea a brazo partido entre el oficialismo —que controla alrededor de 60% de las bancas— y la oposición</i></p>	<p>En ocho meses de sesiones, los convencionales apenas avanzaron en la elaboración de sus reglas de funcionamiento, en el marco de una pelea a brazo partido entre el oficialismo —que controla alrededor de 60% de las bancas— y la oposición. Las diferencias giraban en torno del carácter de la Asamblea («originaria» o «derivada», es decir por debajo o por encima de los actuales poderes constituidos) y en la forma de votación de la nueva Carta Magna (mayoría absoluta de 50% más uno o mayoría especial de dos tercios).</p>
--	---

El predominio de los aspectos legales sobre los contenidos provocó elevados niveles de apatía en la población. Raúl Prada, constituyente independiente electo por el MAS, ha alertado sobre las consecuencias políticas de un fracaso del proceso, al tiempo que la constante injerencia de los asesores del Palacio Quemado provocaba la pérdida de autoridad política de los constituyentes oficialistas y generaba sucesivos enredos en las negociaciones con la derecha.

Finalmente, el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo sobre la forma de votación y sobre el carácter del cónclave<sup>16</sup>. Ello abrió la discusión sobre la «visión de país», pero creó un riesgo adicional: la posibilidad de que se

---

16. Se estableció que la Asamblea sea originaria pero que respete a los poderes constituidos hasta contar con la nueva Carta Magna. Adicionalmente, se pactó una fórmula de votación por dos tercios y un referéndum para los temas que no logren consenso.

elabore una nueva Constitución «a toda velocidad» y «desde arriba» para cumplir con los plazos, que, si no se postergan, concluyen el 6 de agosto de 2007. Hasta ahora, la «escenificación de un nuevo pacto social» –retomando una frase de García Linera– no tiene como correlato un debate público y corre el riesgo de ser absorbida por el maximalismo discursivo en lugar de propiciar la creatividad social y el empoderamiento ciudadano. En muchas organizaciones sociales se escucha una idea: «¿Para qué necesitamos la Asamblea Constituyente si ya estamos en el gobierno?». Evo Morales respondió que se siente prisionero de las leyes neoliberales.

La idea más difundida es la de «constitucionalizar» los cambios ya iniciados, como la nacionalización de los hidrocarburos y del resto de los recursos naturales. En lo político, el MAS promueve un «Estado plurinacional», que contempla no solo autonomías departamentales sino también autonomías indígenas que respeten formas políticas y jurídicas propias, como la justicia comunitaria que, según sus defensores, no incluye los linchamientos corrientes en Bolivia sino que promueve la conciliación entre las partes y la reparación de los daños por parte del infractor. Pero la implementación del pluralismo jurídico no resulta fácil. La justicia comunitaria es cuestionada por sus detractores porque no incluye algo equivalente a un abogado defensor y castiga como «delitos» ciertas conductas privadas, como el adulterio.

La multiculturalidad abarca, incluso, la religión: si el oficialismo logra aprobar su iniciativa, la Iglesia católica ya no gozará de ningún privilegio. Un borrador de la propuesta del Poder Ejecutivo a los constituyentes plantea que «el Estado plurinacional no tiene, profesa ni promueve religión alguna, y no reconoce carácter oficial a ninguna iglesia o institución religiosa nacional o extranjera». Ante ello, el constituyente del partido conservador Podemos, José Antonio Aruquipa, denunció que «el MAS quiere un Estado fundamentalista quechua-aymara, ateo y totalitario»<sup>17</sup>.

El reciente anuncio de Evo Morales de que se convocará a elecciones anticipadas en 2008 en el marco de la nueva Carta Magna contribuyó a una temprana electoralización del debate constitucional, a lo que se suma la discusión por la reelección presidencial, hoy prohibida, que podría ampliar el mandato de Morales hasta el 2018 (si gana las siguientes dos elecciones), en un modelo de «presidencialismo fuerte con control social». En los próximos meses la Constituyente tiene el desafío de canalizar la potencia de las organizaciones

17. *Clarín*, 23/2/2007, Buenos Aires, disponible en <[www.clarin.com/diario/2007/02/27/elmundo/i-01903.htm](http://www.clarin.com/diario/2007/02/27/elmundo/i-01903.htm)>.

sociales en propuestas concretas para que comiencen a dibujar los trazos gruesos de un nuevo modelo de democracia, una tarea hasta ahora pendiente.

### **7. ¿La autonomía de Santa Cruz es separatista?**

El regionalismo cruceño tiene causas históricas evidentes. Hasta mediados del siglo xx, esta región se encontraba aislada del resto de Bolivia: un camión necesitaba seis días para recorrer los 500 kilómetros que separan Santa Cruz de Cochabamba. Fue recién en los 40, cuando se puso en marcha el denominado Plan Bohan, que se produjo el despegue del desarrollo cruceño. En los 50, las violentas luchas en reclamo de 11% de las regalías petroleras para el departamento enardecieron los ánimos regionalistas, que se mezclaron con las actividades conspirativas de la Falange Socialista Boliviana (FSB) contra el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que levantaba las banderas de la Revolución Nacional de 1952 y que, sin embargo, continuó con los proyectos de desarrollo del Plan Bohan.

Políticamente, el Comité Cívico Pro Santa Cruz –considerado el «gobierno moral» de la patria chica y artífice de la actual ofensiva autonomista– fue, desde el inicio, un bastión falangista. En los 60 constituyó un refugio para los partidarios del general Hugo Banzer, quien en 1971 derrocó mediante un golpe de Estado al gobierno nacionalista popular del general Juan José Torres y gobernó de facto hasta 1978. No son pocos quienes piensan, en La Paz, que los cruceños quieren repetir la historia con Evo Morales.

En cualquier caso, hoy Santa Cruz es el departamento más rico de Bolivia: según la Cámara de Industria y Comercio (Cainco), origina 30% del PIB, genera 62% de las divisas, produce 50% de las exportaciones y recibe 47,6% de la inversión extranjera que llega a Bolivia.

Más allá de los antecedentes históricos, el actual ciclo de demandas autonomistas de Santa Cruz –que lidera los reclamos en el mismo sentido de los departamentos que conforman la denominada «media luna»: Tarija, Beni y Pando– comenzó poco antes de la llegada del MAS al poder. La crisis de 2003 no solo acabó con el gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada, sino que pulverizó a los partidos que garantizaban la presencia cruceña en el gobierno nacional (incluyendo espacios estratégicos como el Instituto Nacional de Reforma Agraria). Arrastrado hasta el Palacio Quemado por la crisis política y social, y sin partido propio, Carlos Mesa no solo excluyó a las elites cruceñas de sus tradicionales cupos en el gabinete nacional, sino que atribuyó a estos sectores una «mentalidad provinciana».



En un clima crispado, la dirigencia cívica aprovechó hábilmente un aumento de la gasolina, en enero de 2005, para alimentar la llama regionalista y antipaiceña y, mediante una activa campaña proselitista –que contó con el apoyo de los grandes medios de comunicación locales–, logró construir una agenda autonomista, denominada «agenda de enero», frente a la «agenda de octubre», indígena y nacionalista, de los movimientos sociales occidentales. Posteriormente, las demandas autonomistas fueron legitimadas por más de 70% de los votos afirmativos en los cuatro departamentos de la «media luna» en el referéndum autonómico –por iniciativa ciudadana– del 2 de julio de 2006 (pese a que, en el ámbito nacional, triunfó el No). Los reclamos autonómicos también fueron respaldados en varios cabildos que juntaron hasta medio millón de personas en diciembre de 2006.

En un clima de mutuas desconfianzas y recelos, desde el Occidente se teme que el objetivo de las demandas autonómicas se limite a controlar las tierras y los recursos naturales, fundamentalmente el gas y el petróleo. Mientras tanto, desde el Oriente se recela del «populismo indígena», cuyo objetivo consistiría en quitarles las tierras a los cruceños e imponer una «dictadura chavista».

En este marco se produjeron enfrentamientos violentos y cargados de racismo, al tiempo que se construyó una identidad cruceña oficial sostenida en una dicotomía: collas atrasados y violentos/cambas productivos y emprendedores. García Linera escribió que, en las últimas décadas, «el poder económico ascendente, pese a sus problemas, se trasladó del Occidente al Oriente, pero el poder sociopolítico de movilización se ha reforzado en Occidente, dando lugar a una nueva incertidumbre geográfica en el país». Y concluyó que, «mientras en el Occidente emergieron construcciones discursivas que asociaron la crisis económica al neoliberalismo, en el Oriente –donde perdura una hegemonía política y cultural empresarial– se asociaron los padecimientos al centralismo paceño y no al modelo económico»<sup>18</sup>.

En términos menos académicos, fue la Miss Bolivia Gabriela Oviedo quien, en 2004, marcó de forma brutal las diferencias: «No todos somos indios en Bolivia, en Santa Cruz somos altos, blancos y sabemos [hablar] inglés»<sup>19</sup>.

*Fue la Miss Bolivia Gabriela Oviedo quien, en 2004, marcó de forma brutal las diferencias: «No todos somos indios en Bolivia, en Santa Cruz somos altos, blancos y sabemos [hablar] inglés»*

18. *La Insignia*, 23/1/2005, <[www.lainsignia.org/2005/enero/ibe\\_081.htm](http://www.lainsignia.org/2005/enero/ibe_081.htm)>.

19. *Adital*, 31/5/2004, <[www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=12422](http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=12422)>.

Empero, la porosidad de esta identidad cruceña quedó en evidencia en las elecciones presidenciales, cuando el MAS interpeló a quienes, en Santa Cruz, no habían sido seducidos ni asimilados por un discurso identitario estigmatizante, principalmente pobladores del área rural, muchos de ellos migrantes «collas» o indígenas locales. Así, el partido de Evo Morales logró obtener más de un tercio de los votos en esa región. Todo ello, sin embargo, no debe ocultar la existencia de relaciones de fuerzas políticas, étnicas y sociales diferentes en el Occidente y el Oriente bolivianos, lo cual le plantea al gobierno el desafío de construir una verdadera hegemonía nacional. Para ello, el presidente moderó últimamente su discurso y aceptó las autonomías regionales, luego de haber convocado a votar por el No en el referéndum autonómico.

Por lo tanto, a pesar del alarmismo que suele acompañar las noticias sobre la coyuntura nacional, es evidente que lo que buscan las elites cruceñas no es separarse de Bolivia –que, por otra parte, sigue siendo su principal mercado– sino blindarse contra los efectos de un modelo político y económico que perciben adverso a sus intereses. Las aclaraciones de que no se trata de un movimiento independentista abundan en el Comité Cívico. «En 1904, cuando pedimos un ferrocarril, un diputado paceño preguntó en el Parlamento: ¿para qué quiere Santa Cruz un ferrocarril, para separarse como Panamá de Colombia? Fíjese la perversidad», dice el historiador Alcides Parejas<sup>20</sup>. Por su parte, Juan Carlos Urenda, autor de la propuesta de autonomía de la entidad cívica, arguye que el debate se basa en «prejuicios callejeros». En ese contexto, el único sector que postula de manera abierta la independencia bajo la forma de un «Estado libre asociado» y que defiende la tesis de que los cambas son «una nación sin Estado» es el minúsculo grupo Nación Camba de Liberación.

En el Comité Cívico argumentan que ninguno de los países autonomistas, como España o Colombia, se ha desmembrado, y reclaman un reparto de impuestos bajo el esquema de dos tercios para el departamento y los municipios, y un tercio para el gobierno central. Urenda argumenta que «los recursos naturales están fuera de las competencias regionales»<sup>21</sup>. Sin embargo, en el acápite sobre la espinosa cuestión de la tierra –que hace a la reproducción de las elites cruceñas–, el proyecto de estatuto autonómico establece que los títulos de propiedad emitidos por un futuro servicio departamental de

20. *Clarín*, 16/12/2006, Buenos Aires, disponible en <[www.clarin.com/diario/2006/12/16/elmundo/i-03302.htm](http://www.clarin.com/diario/2006/12/16/elmundo/i-03302.htm)>.

21. Juan Carlos Urenda, *Separando la paja del trigo. Bases para construir las autonomías departamentales*, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Bolivia, 2006.

reforma agraria son «definitivos» y no podrían ser revisados por el Estado nacional. Una suerte de «blindaje» frente a la reforma agraria.

### ***Conclusiones provisionales***

Bolivia vive un momento de importantes cambios políticos, sociales y económicos, que conllevan una profunda democratización de la sociedad y la construcción de imaginarios poscoloniales y posneoliberales. Con independencia de los resultados coyunturales, el país ya no volverá a ser el mismo: la presencia de Evo Morales en el sillón presidencial constituye una revolución simbólica que trastoca el rol de sumisión al que se había relegado a las mayorías indígenas. El avance en la revolución económico-social, indispensable para cambiar las condiciones de vida de millones de bolivianos empobrecidos, es más complejo.

En cualquier caso, el de Evo Morales no es el primer ensayo nacional-popular con apoyo de masas: la propia historia nacional puede ser leída, desde los 40, como una sucesión de ciclos «liberales» y «nacionalistas» que, más allá de innegables avances, fracasaron en refundar el Estado y construir una nación incluyente. Estas experiencias transformadoras fueron socavadas por las luchas sectoriales por el control de la renta de los recursos naturales, tradicionalmente provenientes de la minería y hoy del nuevo El Dorado del gas. También fracasaron por la concepción patrimonialista del Estado y la imposibilidad de generar instituciones capaces de traducir los objetivos emancipadores en políticas públicas en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Hoy, peligros similares se erigen sobre el nacionalismo indígena en el poder, peligros que advierten que el tránsito hacia el cambio social estará plagado de obstáculos, provenientes tanto de las fuerzas interesadas en la preservación del orden actual como de los límites técnico-políticos y las tendencias conservadoras de quienes fueron educados para obedecer y hoy enfrentan la novedosa realidad de tener que dirigir las riendas de un Estado que siempre les fue ajeno. Es, en todo caso, una historia con final abierto. ☐

## ***Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales***

*Desde el siglo XIX, Bolivia ha constituido un caso paradigmático de disputas y desacuerdos entre sus elites políticas respecto a los objetivos del desarrollo nacional, lo que ha frustrado sus posibilidades una y otra vez. Hoy, el gobierno de Evo Morales tiene muchas chances de romper esta maldición, ya que cuenta con un sólido apoyo social y los recursos del gas. Para ello deberá desarrollar sus capacidades internacionales, cada vez más relevantes debido a la ubicación de Bolivia en el corazón de Sudamérica y a su posición estratégica como paso entre los dos océanos.*

**Luis Maira**

**T**oda publicación analítica tiene su lógica. En el examen del gobierno de Evo Morales que se realiza en este volumen, se me ha encargado un análisis desde afuera, a partir de una perspectiva independiente y crítica que, sin embargo, guarde afecto y empatía hacia la realidad que describe.

Mi primer acercamiento a Bolivia tuvo lugar antes que pudiera conocer ese país del corazón de América del Sur. Se produjo a través del contacto y la amistad con los bolivianos que cursaban estudios en las universidades chilenas o realizaban programas de formación política en los años previos al golpe de Estado de septiembre de 1973. Entre ellos encontré a Antonio Aranibar, Tonchi Marinkovic, Jaime Paz Zamora, todos ellos más tarde figuras influyentes

---

**Luis Maira:** político y académico chileno especialista en relaciones internacionales, ex-ministro de Planificación y Cooperación y actual embajador en Argentina.

**Palabras claves:** política, gas, capacidades internacionales, Evo Morales, Bolivia.

---

en la vida de su país. También a Enrique Ríos, trágicamente asesinado en los fusilamientos del Estadio Nacional durante las sangrientas jornadas que siguieron a la muerte de Salvador Allende.

Mi conocimiento de la comunidad boliviana continuó durante mi exilio en México en los 70. Allí convivimos académicos de la mayoría de los países de América del Sur perseguidos por las dictaduras militares. Entonces tuve ocasión de trabajar con Marcelo Quiroga Santa Cruz, Cayetano Llobet, Carlos Toranzo y, especialmente, con René Zavaleta, uno de los más creativos y brillantes intelectuales latinoamericanos en las ciencias sociales del siglo xx. Todos ellos iluminaron para nosotros varias de las claves de la compleja historia boliviana, tan distinta de la de otros países, durante aquella experiencia cotidiana de impulsar cualquier proyecto que pudiera contribuir a instalar gobiernos democráticos en la región. Con esa valiosa formación, Bolivia me resultó un país muy próximo en las numerosas visitas que he realizado en los últimos 25 años.

La historia boliviana tiene algo de extremo. Es casi siempre una historia en el límite de las posibilidades. El país experimenta las mismas tendencias que prevalecen en el resto de América Latina, pero de un modo más radical. De esa manera, no se logra el efecto acumulativo que lleva habitualmente al progreso de las naciones cuando existe un acuerdo político para asegurarlo, sino más bien a un balance de oportunidades perdidas.

Pero cada vez que esto ocurre vemos pronto que por su enorme riqueza en recursos naturales, por la fuerza de sus organizaciones sociales y el espíritu combativo de su gente, Bolivia vuelve a recrear nuevas oportunidades para soñar con un futuro mejor. Siento que esto es lo que ocurre hoy con el gobierno de Evo Morales, solo que esta vez las tendencias parecen más firmes y quizás puedan dar lugar a un salto cualitativo y cuantitativo para el país.

En este breve ensayo intentaré examinar el entrecruzamiento de los factores internos con las oportunidades de inserción internacional que, a comienzos del siglo xxi, se abren para Bolivia. Para ello haré un breve recuento de las tendencias que, a mi juicio, han caracterizado la vida política boliviana desde que, en julio de 1978, se convirtió en el primer país sudamericano en poner término a una dictadura militar con una ideología de seguridad nacional, de aquellas que uniformaron la vida de la subregión durante la década del 70.

### *El proceso político boliviano*

La dictadura de Hugo Banzer, iniciada en agosto de 1971, se había inscrito tempranamente en el conjunto de gobiernos autoritarios latinoamericanos tras el derrocamiento del general Juan José Torres, un militar nacionalista cercano al general peruano Juan Velasco Alvarado, más tarde asesinado en Buenos Aires. Banzer fue la primera compañía que en esa agitada década tuvieron los generales brasileños que, desde 1964, venían ensayando un nuevo modelo militar, concebido en medio de los conflictos de la Guerra Fría, como una réplica a las visiones radicales de una izquierda latinoamericana animada por la consolidación de la Revolución Cubana. Estos regímenes de excepción aplicaban las concepciones elaboradas en el Colegio Nacional de Guerra de Estados Unidos con sus categorías claves de «contrainsurgencia», «guerra interna», «enemigo interno», «frentes ideológicas» y «defensa de la civilización occidental y cristiana».

Así, tras la destitución de Banzer, los bolivianos tuvieron la oportunidad de ensayar la primera transición hacia la democracia en el sur de América Latina. Pero enfrentaron también los primeros tropiezos con la fallida tentativa de golpe de Estado del coronel Alberto Natusch Busch en noviembre de 1979 y luego, en julio de 1980, con la instalación del brutal y corrupto régimen del general Luis García Meza, que provocó el tipo de involución autoritaria tan temida por los luchadores democráticos de esos años.

De este modo, el verdadero regreso a la democracia se produjo recién en octubre de 1982, con la segunda presidencia de Hernán Siles Zuazo. Para entonces, Bolivia se vio favorecida por la corriente de cambios que se imponía en América del Sur, situación que incluía una nueva estrategia de EEUU que, al fin, se había convencido de la inconveniencia que, para sus propios intereses, tenían el respaldo y la identificación con regímenes de fuerza que violaban sistemáticamente los derechos humanos. Pero el gobierno de la Unión Democrática y Popular (UDP) tuvo que enfrentar, a principios de 1985, una tremenda crisis económica acompañada por un cuadro de hiperinflación que puso nuevamente en riesgo la estabilidad política. Tras un ortodoxo ajuste económico implementado en marzo de 1985, se produjo el regreso al poder del otro presidente emblemático de la Revolución de 1952, Víctor Paz Estenssoro, con quien se inició un ciclo político de 20 años que solo ha concluido con el acceso de Evo Morales al poder.

En las dos décadas siguientes, Bolivia gozó de estabilidad política en base al juego de tres partidos que se alternaron en las alianzas del poder y de una



*Bolivia gozó de estabilidad política en base al juego de tres partidos que se alternaron en las alianzas del poder y de una oposición regulada a los gobiernos de turno*

Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), que se alió con los dos partidos mayores y, aunque no ganó ninguna elección, pudo, a través de un acuerdo con la ADN, alzarse con la Presidencia cuando el Congreso designó a Jaime Paz, quien había resultado tercero en las elecciones de 1989 y gobernó hasta 1993.

oposición regulada a los gobiernos de turno. De un lado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que, una vez retirados sus líderes históricos, tuvo como principal dirigente a Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente entre 1993 y 1997 y luego en 2002-2003. Por otro lado, la Acción Democrática Nacionalista (ADN) liderada por Banzer, quien ahora disputaba el poder bajo las reglas del juego democrático y fue presidente entre 1997 y 2001. El tercer actor es el

El juego de alternancias y acuerdos entre el MNR, la ADN y el MIR se fundó además en un cierto consenso programático en torno de las fórmulas de la democracia liberal y la economía de mercado, entonces ampliamente dominantes en la política mundial. Esto dio continuidad a una estrategia económica que respondió al impacto de la severa crisis económica regional con una típica estrategia de ajuste que redujo el gasto público —especialmente en las políticas sociales—, favoreció las privatizaciones, ofreció las condiciones más favorables a las empresas multinacionales y a la llegada del capital extranjero y mantuvo a raya a las fuertes organizaciones sociales que cuestionaron estas medidas. En ese sentido, los gobiernos bolivianos de estos años, en especial el de Sánchez de Lozada, fueron parte de una corriente latinoamericana de tinte neoconservador con la que también se alinearon los gobiernos de Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Salinas de Gortari en México, Fernando Collor de Mello en Brasil y Luis Alberto Lacalle en Uruguay, entre los más representativos.

Los fuertes remezones que acabaron derribando la credibilidad de este tipo de regímenes tras el «efecto tequila» de diciembre de 1994 en México, la crisis cambiaria brasileña de 1998, el gigantesco colapso argentino de diciembre de 2001 y su secuela en la quiebra financiera de muchos bancos uruguayos, privaron de toda legitimidad y aceptación social a este tipo de políticas. Esto es lo que ha dado lugar al activo funcionamiento del péndulo político latinoamericano que ha llevado, en la década actual, a la instalación de una mayoría de gobiernos de izquierda y centroizquierda.



La llegada al poder de Evo Morales, resultado de un proceso gradual y sostenido de pocos años, se vio favorecida por este nuevo clima político regional. Su ascenso experimentó un salto en la elección presidencial de 2002, en la que el líder de los cocaceros alcanzó el segundo lugar, con 19,4% de los votos, catapultado por la advertencia del embajador de EEUU al electorado boliviano en el sentido de que no resultaba conveniente votarlo. A partir de ese momento, Evo se convirtió en el principal dirigente antisistema, resistiendo en las calles la política de erradicación de los cultivos de coca, encabezando las demandas por aumentos de salarios y reivindicaciones sociales y promoviendo una crítica de la estrategia estadounidense. El Movimiento al Socialismo (MAS) capitalizó el segundo lugar conseguido en las elecciones de 2002 y lo convirtió en la base cierta de una victoria estratégica, construyendo una coalición con otras organizaciones políticas y sociales.

La gestión económica del segundo gobierno de Sánchez de Lozada, que ya se situaba a contracorriente de las tendencias que avanzaban en el continente, fue el mejor escenario para el avance del MAS. Convertido en la principal fuerza opositora, el partido de Evo Morales encontró su momento en los bloqueos de calles y caminos y en las acciones de resistencia iniciadas en septiembre de 2003, que ocasionaron más de 60 muertos y la caída de Sánchez de Lozada un mes más tarde. Con el apurado exilio del líder del MNR a EEUU se terminó de resquebrajar el modelo económico vigente desde 1985. Los siguientes gobiernos de Carlos Mesa y del presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé, terminaron de allanar el camino de Evo Morales a la Presidencia en las elecciones de diciembre de 2005.

Para entonces, el anterior triángulo de partidos fuertes estaba en franca descomposición: la ADN había obtenido un precario 3,1% al final del gobierno de Jorge Quiroga en 2002, obligándolo a constituir «Podemos», una coalición conservadora más amplia. Tras la caída de Sánchez de Lozada, el MNR, otrora el primer partido del país, apenas obtuvo el cuarto lugar en los comicios de 2005. El MIR, por su parte, ni siquiera pudo presentar un candidato presidencial y su principal figura, el ex-presidente Jaime Paz, fue derrotado como postulante a prefecto del departamento de Tarija, su tierra natal.

El triunfo de Evo Morales representó un cambio del mapa político boliviano cuyo ajuste todavía está en proceso. Con 54% de apoyo, Evo Morales fue el primer candidato presidencial en conseguir la mayoría absoluta para una sola fuerza en muchas décadas. Además, en aquella elección se registró la cifra más alta de participación en la historia del país (84,5%). El MAS obtuvo,

también, el control directo de la Cámara de Diputados y una importante representación en el Senado, lo que facilita los acuerdos necesarios para gobernar. El hecho de que Evo Morales sea el primer dirigente proveniente de las comunidades indígenas en llegar a la Presidencia le dio a su triunfo una significación adicional.

Sin embargo, junto con esos factores se debe considerar otra anomalía de la llegada de Morales al poder: ni él ni su partido han participado previamente en una coalición de gobierno y no tienen experiencia en la dirección del Estado en el orden nacional o en la conducción de un gobierno municipal en ninguna de las mayores ciudades bolivianas.

*Con 54% de apoyo, Evo Morales fue el primer candidato presidencial en conseguir la mayoría absoluta para una sola fuerza en muchas décadas*

He tenido oportunidad de ser testigo de muchos eventos importantes de la historia latinoamericana desde mediados de los 60 y pocos me han impresionado tanto como los actos del 22 de enero de 2006, cuando Evo Morales asumió la Presidencia. El clima de esperanza y euforia en La Paz, desbordante de dirigentes de los pueblos indígenas venidos de todos los rincones del país, y la emocionante ceremonia en el Salón del Congreso, donde hablaron el vicepresidente, Álvaro García Linera, y el nuevo presidente, complementando las visiones de un respetado académico con las de un líder sindical, transmitieron a todos los que estuvimos allí la certeza de estar asistiendo a un momento histórico.

La agenda que encontró Evo Morales a su llegada al Palacio Quemado no era nada sencilla, sino que resultaba más bien proporcional a los acontecimientos previos y a los planteos y promesas de campaña. Es que la tarea no pasa por la administración del país, sino por su refundación. Construir una nueva Bolivia lejos de las visiones neoconservadoras era el primer reto. Para lograrlo, el gobierno planteó la necesidad de redefinir el pacto social y político de la Nación con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que precisara los principios operativos en una Ley Fundamental de nuevo signo. Junto con ello, propuso poner en marcha una estrategia económica fundada en la recuperación de las riquezas básicas, particularmente el gas. Y, finalmente, debía abrir un cauce a las demandas de descentralización y regionalización que vienen planteando los departamentos más prósperos y con más recursos naturales, aquellos que forman la «media luna» que comienza en el Oriente del país y rodea el altiplano, hasta hoy el núcleo central de la política boliviana.

La definición del estatuto jurídico de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija constituye otro de los grandes desafíos del gobierno.

La suma de estos asuntos y, sobre todo, el tratamiento y la resolución que se encuentre para ellos serán un factor decisivo para la gobernabilidad boliviana en los años venideros. Prácticamente desde el siglo XIX, Bolivia ha constituido un caso paradigmático de disputas y desacuerdos entre sus elites políticas respecto a los objetivos del desarrollo nacional. Ésta es una de las razones por las que se han frustrado sus grandes posibilidades. El auge de caudillos civiles y militares y la inestabilidad de los gobiernos han propiciado la reducción del territorio nacional y han ocasionado un progreso muy lento en áreas como el crecimiento productivo, la preservación del ambiente y los avances en educación y salud. Un escenario de rivalidades internas entre fuerzas políticas múltiples ha dado origen a gobiernos débiles y a la frecuente interrupción de la vida democrática. Es justamente esto lo que el gobierno de Evo Morales debe evitar en las delicadas decisiones de la Asamblea Constituyente.

Según esa óptica, el hecho de que Evo Morales haya llegado al poder con una mayoría nacional inédita y cuente con la confianza de los pueblos originarios y los actores sociales que impulsaron el cuestionamiento a las gestiones anteriores hace que su gobierno, más allá de las dificultades y turbulencias que ha enfrentado en su primer año, sea capaz de generar un escenario político más estable, con alternativas más claras que las de sus predecesores en la definición de las reglas del juego del proceso político, aunque sean muy ambiciosas en cuanto a los objetivos que busca lograr.

Como siempre, el futuro es impredecible. Pero se puede seguir apostando a que, si se buscan las fórmulas adecuadas, el gobierno de Evo Morales podrá lograr un salto adelante en la historia boliviana.

### ***Obstáculos y oportunidades de la estrategia internacional***

La limitación institucional que ha cerrado caminos y obturado las posibilidades del proceso político boliviano tiene su correlato en las restricciones de su política exterior. En los orígenes del proceso de formación de los Estados nacionales en América del Sur, Bolivia parecía tener perspectivas muy alentadoras. En septiembre de 1815, en la Carta de Jamaica, Simón Bolívar trazó con lucidez su visión del futuro sudamericano: unos pocos Estados fuertes que pudieran confederarse entre sí y, ojalá también, con los países del norte que se emanciparan del dominio español, es decir México y una

Federación Centroamericana como la que intentó consolidar Francisco Morazán. De ese modo, se lograría una entidad confederada que contrapesara la ascendente trayectoria de EEUU.

En semejante diseño, los territorios de la América española situados al sur de Costa Rica –puesto que Panamá fue parte de Colombia hasta 1903– debían originar cuatro países: la Gran Colombia, suma de la Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador; un Estado del Río de la Plata, que nuclearía a Argentina, Uruguay y Paraguay; Chile, un país pequeño al que Bolívar consideraba singularmente bien dotado para la existencia independiente; y la suma de Perú y Alto Perú, que debían configurar un poderoso heredero del corazón del Virreinato de Lima. Este proyecto, a pesar de la creación de la Confederación Peruano-Boliviana del mariscal Andrés de Santa Cruz, no fue posible, entre otras cosas porque los fundadores del Estado chileno consideraron a la Confederación una amenaza para su desarrollo pleno en el Pacífico y acabaron enfrentándola y destruyéndola en la batalla de Yungay de enero de 1839. A partir de ese momento, y más aún con el antecedente del fallido encuentro del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, Bolivia se afianzó como un país independiente.

*No tiene mucho  
sentido buscar  
responsabilidades,  
pero Bolivia es  
el único país  
sudamericano que  
ha cedido territorios  
a todos sus  
vecinos: a Brasil,  
a Argentina,  
a Paraguay y a Chile*

En ese momento, su territorio llegaba a 2.300.000 km<sup>2</sup> y era una pieza decisiva en el funcionamiento de los principales espacios geoeconómicos del área: la Cuenca del Amazonas, la Cuenca del Plata y la Cuenca del Pacífico. No tiene mucho sentido buscar responsabilidades, pero Bolivia es el único país sudamericano que ha cedido territorios a todos sus vecinos: a Brasil, el actual estado de Acre; a Argentina, zonas de la Puna de Atacama; a Paraguay, sectores del Chaco tras la Guerra de 1932-1935; y a Chile, mediante el tratado de 1904 que puso fin a la

Guerra del Pacífico. En la actualidad, Bolivia tiene un territorio de 1.100.000 km<sup>2</sup>, menos de la mitad de su superficie original.

¿Cómo entender un fenómeno tan asombroso? Para hacerlo no basta con asignar culpabilidad a los vecinos. Es necesario, también, examinar las responsabilidades que vienen de la historia nacional y el hecho de que para sus gobernantes Bolivia haya sido en lo esencial el «núcleo altiplánico», lo que ha llevado a descuidar los procesos de administración y poblamiento de otros espacios valiosos.

La situación boliviana nos remite a un tema de interés en los estudios recientes de las relaciones internacionales, al que podríamos definir como el espacio que un determinado sistema político deja para el ejercicio de las «capacidades internacionales» de una nación. Aquí incide, en primer término, la calidad del funcionamiento de las instituciones y los procesos políticos. La experiencia latinoamericana demuestra que la existencia de partidos políticos fuertes, con suficiente poder de convocatoria en la sociedad y con líderes capaces, contribuye a establecer acuerdos en torno de las metas del bien común. Esto también repercute en el desempeño apropiado de las autoridades gubernamentales y de las políticas públicas que éstas definen y llevan adelante. Igualmente, este asunto se conecta con el grado de organización de la sociedad civil y con su participación en el estímulo y la fiscalización de la acción estatal.

Cuando estos requisitos se cumplen, el Estado está en mejores condiciones de desplegar una política internacional efectiva y de influir en su entorno externo a partir del prestigio ganado en su quehacer interno. No todos los países disponen de «capacidades internacionales». Muchas veces, las energías que demanda el proceso político interno reducen los márgenes de acción externa. Hoy, en América Latina, solo un grupo de países cuenta con márgenes de gobernabilidad suficientes para desempeñarse plenamente como actores internacionales. A mi parecer, los cambios registrados recientemente en Bolivia están devolviéndole una parte significativa de las capacidades internacionales que la prolongada crisis previa le había sustraído.

Lo concreto es que Bolivia ha sido un país de admirables recursos naturales que le han ofrecido ocasiones de prosperidad y progreso, pero que también han generado el interés de naciones limítrofes en un estadio más avanzado de desarrollo capitalista, como Chile frente al salitre, Brasil frente al caucho o Paraguay frente a los grandes recursos hídricos de los ríos del interior de América del Sur. Pero también, ya sin interferencias externas, Bolivia fue un importante explotador de una de las mayores reservas de estaño del mundo y eso no resultó una palanca suficiente para hacer avanzar al país. Hoy Bolivia ha encontrado una nueva oportunidad en sus reservas de gas, que en pocos años pasaron de una estimación de 8,5 trillones de pies cúbicos a 54,9, lo que las convierte en las segundas más importantes de América del Sur.

En un país como Bolivia, con un PIB de unos 10.000 millones de dólares, las posibilidades de explotación racional de esta riqueza y los beneficios que podría generar su exportación a precios justos de mercado, luego de satisfacer las legítimas necesidades internas, han creado una admirable oportunidad

para obtener los fondos de inversión que tanto se necesitan, de modo de impulsar otros proyectos que fortalezcan y diversifiquen la economía y le permitan insertarse mejor en los circuitos globales.

El referéndum convocado por Carlos Mesa en 2004 confirmó la voluntad nacionalista de los bolivianos respecto a la explotación del gas. El resultado de aquella consulta fue la expresión de la voluntad a favor de una nacionalización de las empresas extranjeras que controlan este recurso debido a los contratos firmados durante los gobiernos de los 90 y, en particular, durante la primera gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada. No hay que olvidar que el camino que llevó a Evo Morales al gobierno estuvo en buena medida pavimentado por su decisión de devolverle el gas al Estado.

La estrategia boliviana para el aprovechamiento del gas liga hoy al país de un modo muy dinámico con el proceso de integración de América del Sur y aumenta su peso y su significación en éste. A la hora de definir las tareas de la Comunidad Sudamericana de Naciones (rebautizada como Unión de Naciones Sudamericanas, Unasur, en la Cumbre de Jefes de Estado en Isla Margarita en abril de 2007), un grupo de especialistas designados como representantes directos de los presidentes, entre los que participé, privilegió dos áreas

*La conectividad y la energía son, para los países sudamericanos a comienzos del siglo XXI, el equivalente del carbón y el acero en la etapa inicial de la integración europea*

principales para afianzar la cooperación: la infraestructura y los recursos energéticos. Luego de un extenso análisis, concluimos que la conectividad y la energía son, para los países sudamericanos a comienzos del siglo XXI, el equivalente del carbón y el acero en la etapa inicial de la integración europea.

Pues bien, en ambos terrenos decisivos del proceso integrador Bolivia encuentra oportunidades y ventajas que pueden ser excepcionales para asegurar su posición y su futuro. No es una paradoja que un país mediterráneo tenga también una política exterior enclaustrada. Ésa ha sido la situación de Bolivia y, en buena medida, también la de Paraguay, el otro país cuyas fronteras no llegan ni al océano Pacífico ni al Atlántico. Por eso, sin perjuicio de que Bolivia explore con Chile, en una conversación de agenda abierta, su aspiración de una salida útil y soberana al mar, el avance de los corredores bioceánicos, en los que se resumen los progresos de infraestructura vial y ferroviaria, constituye una espléndida oportunidad para romper su prolongado aislamiento. Esto le permitiría, en un contexto de globalización y

comercio cósmico, alcanzar una efectiva circulación de las personas y los bienes hacia las dos cuencas oceánicas que ligan al continente con el mundo.

El impulso más fuerte a este proceso de construcción de nuevas carreteras y rutas ferroviarias vendrá ciertamente de Brasil y Argentina, los mayores países del Atlántico. En relación con Brasil, es especialmente relevante la conexión de los estados del sudoeste a través de Bolivia, que está llamada a desempeñar un papel decisivo para la salida de los flujos exportadores brasileños a China, Japón y otros países del Pacífico asiático. Esta ampliación de los caminos internacionales de Brasil puede otorgar a Bolivia enormes ventajas para una localización ampliada de proyectos productivos en su propio territorio.

A la luz de estos datos, resulta paradójico el escepticismo de las autoridades bolivianas respecto del progreso de la conectividad regional, en especial la crítica a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa) establecida a sugerencia de Brasil en 2000. En un principio, este programa incluyó una lista de unas 400 iniciativas de infraestructura que interesaban a los diversos países. En 2005 se elaboró una nómina de 35 proyectos que ya se hallaban mucho más cerca de su posible ejecución. La idea que sugirió el representante brasileño en la comisión que elaboró el plan de trabajo para la Comunidad Sudamericana de Naciones fue que esta lista se redujera a 10 o 12 proyectos cuyo financiamiento estuviera garantizado y que pudieran ser inaugurados en 2010, en el marco de las celebraciones del bicentenario de la independencia de la mayoría de nuestros países.

El escepticismo boliviano parece fundarse en el temor de que estas iniciativas contribuyan solo a reforzar una lógica mercantil en el marco de la globalización económica y aumenten la dependencia respecto de EEUU y las grandes empresas multinacionales. Pero la verdad es que el uso de cualquier nueva vía que rompa la segregación física de las comunidades ubicadas en el interior del territorio sudamericano tiene que ver, fundamentalmente, con la estrategia de desarrollo que cada país se dé y con las oportunidades que encuentre para favorecer la colocación de un volumen creciente de bienes exportables en mercados distantes, algo que contribuye a su modernización y genera mejores niveles de vida para sus sectores menos favorecidos.

Más dinámica, en cambio, es la posición de Morales frente al proceso de integración energética. Hasta hoy, la producción gasífera boliviana, unos 38 millones

de metros cúbicos por día, se exporta principalmente a Brasil y Argentina. Si se suma el consumo interno, se alcanza la capacidad actual de producción. El diseño de la política energética del nuevo gobierno contempla una ampliación de la producción y de los volúmenes exportables, para lo cual ya se ha suscrito un acuerdo con Argentina que permitiría incrementar de 7,7 a 27,7 millones de metros cúbicos diarios las ventas a ese país. Para esto es necesaria la construcción de un nuevo gasoducto con una inversión estimada en más de 1.200 millones de dólares, proyecto que se encuentra próximo a su ejecución. En cuanto a Brasil, es un importante comprador de gas boliviano, que representa 50% de su consumo nacional y 75% del que utiliza el dinámico estado de San Pablo. Aunque Brasil ha encontrado recientemente en Santos interesantes yacimientos susceptibles de ser explotados, todo indica que su consumo de gas proveniente de Bolivia se mantendrá cerca de los 25 millones de metros cúbicos por día.

Paralelamente, Bolivia ha desempeñado un papel muy activo en el diseño del Gasoducto del Sur, un proyecto muy ambicioso, aún en fase de evaluación, impulsado por Hugo Chávez, que busca conectar la futura producción venezolana de Maracaibo con el puerto de Buenos Aires, a un costo estimado entre 18.000 y 20.000 millones de dólares para un trayecto de 9.000 kilómetros. El nuevo gasoducto boliviano-argentino se integraría a esta red.

*Las reservas de gas le han dado a la política internacional de Bolivia un margen de maniobra e influencia cada vez mayores, al punto que muchos la miran como el pulmón gasífero de América del Sur*

En cualquier caso, y más allá de los proyectos concretos, no cabe duda de que las reservas de gas le han dado a la política internacional de Bolivia un margen de maniobra e influencia cada vez mayores, al punto que muchos la miran como el pulmón gasífero de América del Sur. En una política exterior que históricamente se ha reducido a los vínculos bilaterales con otros países sudamericanos y a una inevitable relación preferencial con EEUU, el panorama internacional actual le

ha ofrecido al gobierno de Evo Morales una interesante posibilidad de expandir sus relaciones. En ese sentido, en primer lugar, hay que señalar los vínculos preferentes con los gobiernos de Venezuela y Cuba, con los que ha ido suscribiendo acuerdos económicos y políticos especiales que han llevado a algunos analistas a hablar de un eje La Habana-Caracas-La Paz (al que recientemente, luego de la elección de Rafael Correa, se podría agregar Quito). A esto se suma la gira mundial que Evo Morales emprendió antes de



asumir el gobierno y que lo llevó a establecer relaciones preferentes con España y otros países de la Unión Europea, con Japón y China, y con Irán y otros países productores de petróleo de Oriente Medio. Todo esto muestra que hoy, más que nunca antes en su historia, Bolivia podría desarrollar una política exterior de alcance más global.

En materia de relaciones bilaterales sobresalen dos países: Brasil y Chile. El gobierno de Lula fue uno de los que recibió con mayor simpatía el triunfo del MAS, y todo prefiguraba una relación muy especial. Sin embargo, las cosas cambiaron bruscamente cuando Evo Morales planteó la necesidad de que los compradores pagaran por el gas boliviano un precio justo y exigió un alza del valor. Esta demanda fue aceptada por Argentina, que elevó el pago a 5 dólares por millón de BTU (Unidad Térmica Británica), pero fue rechazada por Brasil, que argumentó la vigencia de las cláusulas del contrato de abastecimiento a largo plazo previamente suscrito. Las cosas no han cambiado y Brasil sigue pagando el gas a un precio inferior al de Argentina. La situación llegó a su punto más difícil con la decisión del gobierno boliviano de recuperar (no es técnicamente una nacionalización) el gas, decretada el 1 de mayo de 2006. La prensa brasileña consideró una humillación que fuerzas militares bolivianas hubieran ocupado las instalaciones de Petrobrás y que ésta hubiera sido la imagen más difundida de la operación. Lula, en aquel momento en plena campaña electoral, quedó seriamente dañado por esta ofensiva, pero reaccionó con prudencia y descartó las recomendaciones de mostrar una postura dura. A pesar del encuentro de Lula con Evo Morales, junto con Kirchner y Chávez, pocos días después en Puerto Iguazú, las cosas no volvieron a ser como antes.

En cuanto a los vínculos con Chile, históricamente muy difíciles, se advierte una actitud de cautela y buena voluntad en el manejo de la aspiración marítima boliviana. Es notorio que hay una relación de cordialidad entre Evo Morales y Michelle Bachelet, que ha posibilitado un diálogo discreto para examinar los dos puntos más conflictivos: el requerimiento de una salida al Pacífico como un asunto previo a la reanudación de relaciones diplomáticas por parte de Bolivia, y la propuesta de «gas por mar» formulada durante la gestión de Carlos Mesa. Evo Morales ha retirado del lenguaje oficial las frases agresivas hacia Chile, mientras que Santiago ha buscado subrayar la normalidad y la cordialidad de los vínculos entre ambos países.

Pero, a pesar de los avances, persiste un problema de fondo, ya que un sector bastante mayoritario de la ciudadanía chilena se opone a acoger la petición de

Bolivia. Es necesario por lo tanto un proceso, que no será breve, de construcción de confianza y de resolución de otras cuestiones pendientes en la agenda bilateral, como la interpretación del cumplimiento de las cláusulas sobre facilidades bolivianas en los puertos del litoral, o la de las aguas del río Silala. Por ahora, el perfil de la relación bilateral es mejor que hace unos años.

Un último vínculo regional, esta vez positivo, es el que liga a Evo Morales con Hugo Chávez, quien ha aplicado un extenso programa de cooperación con La Paz cuyo aspecto más complicado es el plan de ayuda militar, que ha levantado sospechas en algunos de los cinco países vecinos de Bolivia. De hecho, el canciller boliviano, David Choquehuanca, debió realizar una visita especial a Asunción, en octubre de 2006, para desactivar las preocupaciones paraguayas. Las explicaciones ofrecidas por el gobierno boliviano de que el acuerdo busca aumentar la capacidad para enfrentar posibles dificultades internas y no para actuar frente a sus vecinos ha generado preocupación en las fuerzas opositoras, en particular en los grupos autonomistas de Santa Cruz.


Una consideración especial merecen las relaciones de Bolivia con EEUU. Como ya hemos señalado, en la etapa de ascenso del MAS los representantes estadounidenses en Bolivia aplicaron una política equivocada y desprolija que solo contribuyó a favorecer el triunfo de Evo Morales. En la retórica del MAS ha sido frecuente un discurso antiimperialista similar al que desplegaban los partidos y los movimientos de izquierda durante la Guerra Fría. Pero hoy las cosas cambiaron: vivimos en un mundo más complicado, donde EEUU posee más poder y ejerce una hegemonía unipolar en esferas tan significativas como la estratégica-militar y la comunicacional. Esto le confiere al presidente de ese país una iniciativa muy amplia para definir sus alianzas y conflictos, por más que el mundo sea claramente multipolar en aspectos como la economía o la política de los distintos países. Las distinciones, muchas veces sutiles, que impone este escenario se han hecho todavía más complejas después de los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, estas distinciones no siempre son tenidas en cuenta por el gobierno boliviano ante una administración como la de George W. Bush, que radicalizó sus estrategias y cambió la Doctrina de Seguridad Nacional para llevar a cabo lo que llama la «guerra contra el terrorismo», que incluye intervenciones preventivas en Oriente Medio pero que también es poco flexible ante un comportamiento agresivo de otros países.

Este reordenamiento de las prioridades ha ampliado la autonomía relativa de América del Sur, una región donde afortunadamente el terrorismo no tiene

mayor presencia. Este factor probablemente sea una de las claves que explica el ascenso en muchos países de gobiernos de centroizquierda e izquierda. Frente a este hecho, algunas cancillerías, como las de Brasil y Chile, han optado por una política matizada y realista, que defiende los intereses nacionales y mantiene la disidencia cuando hay principios internacionales en juego, pero al mismo tiempo se inclina por un manejo caso a caso que permite evitar los discursos agresivos y las declaraciones innecesarias.

En este cuadro, la diplomacia boliviana se ha situado a mitad de camino. Ha optado la mayoría de las veces por un manejo pragmático, pero en situaciones puntuales ha reintroducido parte de la retórica tradicional. Esto puede alejar las posibilidades de defender el interés nacional a través del ajuste y la negociación de posiciones con la primera potencia del planeta.

En suma, una mirada de conjunto a la política exterior del gobierno de Evo Morales, que hasta ahora solo ha recorrido una parte del camino, muestra una ampliación del rol internacional de Bolivia y de la capacidad para extender sus contactos más allá del hemisferio. Pero también aparecen señales inquietantes en cuanto al estilo, señales que pueden generar conflictos inútiles y evitables.

Un enfoque de alcances prospectivos muestra que es necesario subrayar el papel cada vez más importante de una estrategia que impulse la integración sudamericana, así como la conveniencia de reforzar el carácter profesional del proceso de toma de decisiones de su política exterior, dando prioridad a las acciones y proyectos que se realizan y no tanto a las declaraciones o expresiones de voluntad respecto de lo que debería ser el sistema internacional. 

## ***La ruta de Evo Morales***

*El artículo repasa los diferentes componentes de la personalidad política de Evo Morales y se detiene en un momento esencial de su trayectoria: la decisión de transformar el movimiento social de cultivadores de coca en un partido político que participe del juego institucional. En Bolivia, contra lo que sostienen las teorías más difundidas, esta decisión fue consecuencia de la cerrazón del sistema político y no de su apertura. El salto a la política era la única opción posible para poner en práctica demandas largamente respaldadas. Hoy, el Movimiento al Socialismo es una fuerza amplia y heterogénea que ocupa casi todo el campo político y que, si combina acciones que fortalezcan al Estado, redistribuyan la riqueza y respeten la legalidad democrática, puede fácilmente convertirse en hegemónica.*

**Rafael Archondo**

**D**omingo, primer día de abril de 2007. El centro de convenciones en las afueras de la ciudad de La Paz luce rodeado de vehículos oficiales con sirena y vidrios oscuros. Todos descansan aquella mañana, menos el gobierno. El presidente, que dirige la reunión, aprovecha cualquier hora libre para seguir empujando sus cambios. En un solo año ya casi ha cumplido la mayor

---

**Rafael Archondo:** periodista, autor de *Compadres al micrófono* (Hisbol, La Paz, 1990), *El bisturí por espada* (Edobol, La Paz, 2000) e *Incestos y blindajes* (Plural, La Paz, 2003). Actualmente es coordinador de la Maestría en Ciencia Política y Filosofía de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz.

**Palabras claves:** política, movimientos sociales, instituciones, Evo Morales, Bolivia.

---

parte de sus promesas. Evo es una locomotora febril. ¿Será que corona sus desvelos con la hegemonía de su partido?

Los taxistas que dirigen sus motores hacia el centro de la ciudad sonríen. Desde hace más de un año las horas de trabajo de algunos funcionarios públicos han cambiado radicalmente. Las luces del Palacio de Gobierno aparecen encendidas antes de la salida del sol y sus ocupantes deben llegar al alba a sus escritorios.

Evo Morales, el campesino que hoy timonea el Estado boliviano, ha impuesto su rutina de agricultor. Al cumplirse el primer año de gestión, su ministro de la Presidencia le pidió públicamente que descanse, porque a ese ritmo su salud corre peligro. La noche de Año Nuevo, cuando la mayoría de los ciudadanos se acicalaba para celebrar el cambio de calendario, Evo ordenó una reunión de gabinete. Los ministros pasaron las fiestas aprobando decretos. Salieron de Palacio a las dos de la madrugada, a dormir o quizás a tratar de engranar en alguna fiesta ya enrumbada hacia el amanecer.

### ***Los cuatro elementos de la conciencia de Evo Morales***

¿Qué hay en la conciencia de este hombre de origen humilde, el primer indígena boliviano que gana una elección de manera aplastante y ejerce el poder político desde la cúspide? La primera parte de este artículo está dedicada a responder a esta pregunta, como parte de un intento por actualizar el análisis a más de un año de la llegada de Evo Morales al gobierno.

La única escuela del actual presidente fue el sindicalismo campesino o, más exactamente, aquel construido por los productores de la hoja de coca de la región tropical del departamento de Cochabamba, en el centro de Bolivia. Evo Morales conduce desde los años 90 a este sector, que hizo su primera aparición electoral en 1995, cuando consiguió 3% de los votos en el ámbito nacional y 15% en el departamental.

Recluido en esa plataforma local, con certeza hubiera pasado desapercibido de no haber contado con un antagonista tan poderoso como el gobierno de Estados Unidos. Desde 1989, Washington cambió sus prioridades bélicas. El comunismo se había desplomado y quedaba el narcotráfico como adversario alternativo, por lo menos transitoriamente. No es casual, por ejemplo, que la invasión a Panamá se haya impulsado bajo esta bandera, más policial que

política. Evo pasó rápidamente a integrar la lista de enemigos globales de la Casa Blanca, lo que constituye una de las explicaciones básicas de su vertiginoso crecimiento como líder político.

La coca, entonces, está en el origen de casi todo. La fortuna política de Morales estuvo siempre ligada al arbusto. En ese entonces, ninguno de los segmentos dispersos de la izquierda boliviana, salvo el suyo, tenía opciones reales de conquistar semejante visibilidad. El contexto estaba marcado por la erradicación de las plantaciones de coca en el Chapare, uno de los lineamientos de la política exterior estadounidense hacia América Latina, convalidada por el Estado boliviano, que en 1988 aprobó la Ley 1.008, una declaración de guerra que definió el criterio con que serían juzgadas las acciones gubernamentales. A partir de ese año, cuatro presidentes bolivianos fueron evaluados por los estadounidenses a partir de su desempeño en la llamada «lucha contra las drogas».

Evo Morales se fue haciendo importante a partir de este imperativo. Al asedio de las tropas de erradicadores, al respaldo financiero otorgado por Washington y a la creciente militarización del proceso, los cultivadores contrapusieron conductas organizativas que les permitieron actuar cohesionados. En 1994 sorprendieron con una caminata hacia La Paz que, además de contar con huestes numerosas, evadió cuanto control encontró en los caminos y logró llegar a la sede de gobierno transitando senderos solo registrados en la memoria de la gente del campo. Los cocaleros estuvieron durante más de una década literalmente solos contra el mundo. Entre 1985 y 2000 fueron prácticamente el único foco de resistencia, una especie de bolsón disidente en medio de un universo de relativo consenso en torno de la necesidad de avanzar hacia una sociedad moderna de mercado. Por eso muchos historiadores consideran que el espacio dejado por el proletariado minero fue cubierto, en parte, por los agricultores del Chapare, aunque, hay que decirlo, con una capacidad de acción más reducida. Primer elemento entonces en la conciencia de Evo Morales: el antiimperialismo.

El 4 de enero de 1998, H.C.F. Mansilla, uno de los más claros pensadores del momento, decía lo siguiente: «El movimiento cocalero solo representa sus intereses parciales, no tiene ninguna incumbencia en el resto del país» (*Presencia*). El analista no erraba, se limitaba a exponer el aislamiento de un segmento social que iniciaba sus primeras escaramuzas electorales. Lo que se subestimaba era la capacidad de una fuerza local, enfrentada a otra global de inmenso poder, para ganar visibilidad en una lucha que generaba atractivos

mundiales. Evo Morales fue un líder internacional muchos años antes de contar con respaldos sólidos en Bolivia. Su antiimperialismo le permitió ganar aliados en Europa, Oriente Medio y América Latina antes que en su país. Evo aprendió muy pronto a aquilatar el valor de los contactos externos y tuvo la inteligencia para internacionalizar la lucha en defensa de la hoja de coca en momentos en que su país le daba la espalda. Éste es el segundo componente en su conciencia: su mirada planetaria.

*Evo Morales fue un líder internacional muchos años antes de contar con respaldos sólidos en Bolivia*

Circunscrito en su país a un puñado de provincias, Evo estrechó muy pronto las manos de líderes como Fidel Castro, Mohammed ben Bella o Muammar al-Gaddafi. Acorralado en Bolivia, varias veces perseguido y arrestado por la policía, denostado como principal aliado del narcotráfico, el líder cocalero ingresó en una tercera fase, típica de quien se encuentra con escasas opciones para proseguir exitosamente una lucha: transformar su movimiento social en una fuerza electoral. En 1995, las organizaciones sindicales campesinas afines a Morales decidieron organizar un partido político que bautizaron como Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP). Vanos fueron sus esfuerzos por obtener una personería jurídica propia. Llevaron firmas suficientes a la Corte Nacional Electoral, pero fracasaron repetidamente en el trámite. Finalmente, optaron por «alquilar» una sigla, la de Izquierda Unida (IU) primero y después la del Movimiento al Socialismo (MAS). Se trataba de cascarones legales, nombres de partidos reconocidos en el pasado pero que carecían de una base electoral renovada. Los cocaleros utilizaron estos sellos legales para obtener sus primeros cargos públicos. Fue en 1995, cuando dieron su primera mini sorpresa en las urnas al quedarse con todas las alcaldías de la zona del Chapare. Aquellos diez serían sus primeros alcaldes; hoy cuentan con más de cien.

Éste es entonces el tercer ingrediente en la conciencia de Evo Morales: la probada utilidad de las elecciones. A diferencia de lo que generalmente sucedía con la izquierda, el líder cocalero se benefició de ellas y demostró que un movimiento marginal puede salir del asedio cuando va ocupando gradualmente el Estado, aunque sea desde sus espacios periféricos. De pronto, la lucha en defensa de la coca quedaba reforzada por estructuras institucionales y fuentes estables de recursos: alcaldes, concejales, vehículos, salarios y obras para beneficiar a los seguidores o para seducir a quienes todavía no lo eran. Con todo ello, el MAS adquirió los primeros rasgos de un aparato político solvente.

El movimiento seguiría incrementando su base electoral. En 1997 se instaló su primera brigada parlamentaria, un reflejo de los logros municipales, y Evo se convirtió en el diputado más votado de Bolivia. En los siguientes cinco años de oposición, desde el Parlamento y las calles, se fue forjando una amalgama novedosa. Lo que se obtenía en las luchas diarias de los sindicatos contribuía a potenciar a los candidatos elegidos en asambleas sindicales. Del mismo modo, las instituciones, tomadas pacíficamente desde las urnas, se ponían al servicio de la disidencia callejera. Las invocaciones desesperadas para que el MAS dejara de jugar a dos manos son una expresión clara de la eficacia de dicha maniobra. Los dos comportamientos se complementaban y muy pronto empezaron a marcar la agenda política.

Desde 2000, en Bolivia, un partido que no contara con seguidores movilizados en las calles ya adolecía de una especie de cojera. Así, lejos de restringirse a la acción electoral, el MAS la incorporó a su repertorio de lucha. Estamos ante el cuarto y último componente de la conciencia de Evo Morales: la legalidad, aunque indispensable, no es suficiente. Cuando las limitaciones institucionales se hacían palpables, el movimiento activaba sus resortes extraparlamentarios para presionar y hacer avanzar la maquinaria estatal que aún le resultaba ajena. En esa dialéctica, el MAS se fue convirtiendo en un actor insustituible ya que contaba con una fuerza adicional más allá de su poder electoral.

Mientras el MAS acumulaba fuerzas y se preparaba para conquistar el poder mediante el voto, la experiencia de Hugo Chávez en Venezuela parecía alentar un desenlace favorable. Lo inesperado fue que Evo Morales fuera capaz de repetir tan rápido la hazaña del militar caribeño. Y es que el sistema político boliviano, conformado por cinco partidos esenciales, ya estaba al borde del colapso. El derrumbe benefició a Evo, quien en 2002 consiguió 20% de los votos y se ubicó a escasa distancia del ganador. Después, el desplome de los partidos tradicionales despejó sorpresivamente su llegada al Palacio. Hoy, en Bolivia, el MAS no solo es el partido político más grande de la historia (después del Movimiento Nacionalista Revolucionario –MNR– en los años 50 y 60), sino que además es la única organización con alcance nacional y una estructura organizativa medianamente sólida. Hoy es algo más que un partido mayoritario. No solo ha ganado las dos últimas elecciones nacionales (la presidencial y la constituyente) con más de 50% de los sufragios, sino que ha visto esfumarse a sus posibles contendores, que carecen de un liderazgo equiparable al de Evo Morales. Más aún, a diferencia del viejo MNR, donde cuatro caudillos estuvieron a punto de despedazar el partido en 1964, en el MAS no hay una sola figura capaz de disputarle el liderazgo al presidente.



El MAS no es solo el partido mayoritario, sino también el partido dominante, y está en camino de convertirse en el partido hegemónico. ¿Qué implica ello? Que no solo puede reproducir su mayoría en varias ocasiones sucesivas, sino que es capaz de ordenar los paradigmas discursivos e ideológicos que organizan la política nacional. Ser hegemónico implica no solo tener un respaldo permanente y victorioso, sino poseer la capacidad de definir cuál es el discurso válido por el cual un líder político puede hacerse audible ante la ciudadanía.

*El MAS no es solo el partido mayoritario, sino también el partido dominante, y está en camino de convertirse en el partido hegemónico*

En tal sentido, el MAS parece estar en condiciones de abrazar una amplia variedad de posiciones políticas. Al contrario de lo que se dice, en Bolivia no hay un sistema político polarizado, porque no se perciben dos polos con similar poder de convocatoria. Lo que tenemos es un partido inmenso que ocupa casi todo el centro y gran parte de la izquierda. Lo que queda fuera de su irradiación ideológica es un grupo reducido de derecha y otro, aún más pequeño, de ultraizquierda. En un solo haz, el partido de gobierno abarca el sentimiento nacionalista, la corriente proindígena que lo complementa y los ideales de un nuevo orden que promete prosperidad a partir de la edificación de un Estado redistribuidor.

Hasta aquí hemos reflexionado sobre la conciencia individual del presidente y sus proyecciones hegemónicas. Evidentemente, sus opciones para copar el ámbito político boliviano no solo por un periodo, sino por toda una época, son altas. ¿Cuán altas? Eso es lo que queremos averiguar y para ello retomamos la teoría más pertinente acerca de los movimientos sociales.

### ***El salto a la política: miradas desde la teoría***

Durante más de una década, entre 1971 y 1985, los partidos de izquierda buscaron controlar al movimiento campesino colocando a sus militantes al frente de su dirección. Antes lo habían hecho con éxito los nacionalistas revolucionarios. Sin embargo, en 1985 la izquierda boliviana perdió credibilidad: tras llegar al gobierno, provocó uno de los procesos inflacionarios más acelerados de la historia de la economía mundial. Surgió entonces un vacío en las organizaciones sindicales agrarias, que fue aprovechado por varios dirigentes campesinos con formación de izquierda, pero que habían roto sus vínculos con los partidos. Fueron ellos quienes empezaron a construir una alternativa

política propia, que les permitiera controlar directamente los recursos del poder y romper con la idea de que los partidos políticos se sirven de los campesinos solo para ganar sus votos.

Liberados de las presiones partidarias, los congresos campesinos de los 90 aprobaron la idea de forjar un «instrumento político», denominación que ya expresa con claridad su objetivo: ingresar en el terreno electoral de manera corporativa y obtener la mayor cantidad posible de espacios parlamentarios para ponerlos en función de las luchas sindicales. El procedimiento consistía en inscribir un partido cumpliendo con los requisitos exigidos por la Corte Electoral y presentar listas de candidatos elegidos en las asambleas comunales. El día de la elección los campesinos ya tendrían su opción definida y solo les quedaría legalizar su representación.

¿Qué ventajas obtuvo el movimiento campesino con su incursión electoral? En principio, logró el control sobre los presupuestos municipales, lo que le

*¿Qué ventajas obtuvo el movimiento campesino con su incursión electoral? Logró el control sobre los presupuestos municipales, consiguió la inmunidad parlamentaria para sus principales dirigentes, amplió la difusión de sus demandas ante la prensa y en los círculos oficiales*

permitió realizar obras comunales y ampliar su prestigio, además de disponer de recursos que utilizó como base logística para la protesta. En segundo término, consiguió la inmunidad parlamentaria para sus principales dirigentes que, al ser congresistas, no podían ser arrestados por la policía. Finalmente, amplió la difusión de sus demandas ante la prensa y en los círculos oficiales.

Un ingrediente importante en el camino electoral del MAS fue la aplicación, a partir de los comicios de 1997, de un nuevo sistema electoral basado en circunscripciones uninominales para definir a la mitad de los legisladores. Este mecanismo, por el cual cada zona elige un solo congresista, favoreció la localización del voto en base a identidades particulares y permitió que Evo Morales, candidato de uno de los distritos del Chapare, se convirtiera en el parlamentario más votado del país.

A esta altura ya podemos distinguir un rasgo excepcional de la realidad boliviana, la borrosa frontera entre movimiento social y partido político, sobre el que se ha teorizado muy poco. Diarmuid Maguire (1995) señala que hoy existe

una tendencia hacia una «separación cada vez mayor entre el mundo autónomo de los movimientos de protesta y las instituciones políticas». La misma idea es reafirmada por Alberto Melucci (1985), quien observa a los movimientos sociales en el marco de «redes sumergidas» que, cuando salen a la luz, lo hacen solo para desafiar a las autoridades. Sin embargo en Bolivia ha ocurrido lo contrario: los movimientos sociales han emergido para copar las estructuras del Estado e incluso para reemplazar a las autoridades.

Desde la teoría, una primera aproximación al tema indica que los movimientos sociales y los partidos políticos ejercen funciones similares. La principal de ellas es la mediación entre la sociedad y el Estado. Giovanni Sartori (1994) ha desglosado esta función de mediación en tres actividades: la expresión pública de las demandas, su canalización hacia el sistema político y la representación de los ciudadanos ante el Estado. La definición se ajusta perfectamente a los movimientos sociales. La diferencia radicaría en que éstos realizan las mismas tareas, pero sin tener el control de los canales institucionales. Se trata, de acuerdo con esta teoría, de una especie de división del trabajo: los movimientos sociales reivindican ciertas demandas, que eventualmente son adoptadas y llevadas a las instancias correspondientes por los partidos políticos. Así lo señalan Craig Jenkins y Bert Klandermands (1995). La transformación de un movimiento social en un partido, como en el caso del MAS, implica que amplíe sus funciones, empiece a prescindir de los partidos ya constituidos y enfrente él mismo esa labor.

La otra diferencia notable es la dimensión gubernamental de los partidos, cuyos objetivos, si bien pueden coincidir en muchos sentidos con los de los movimientos sociales, finalmente consisten en lograr votos, llegar al gobierno y determinar las políticas públicas (Maguire). En tal sentido, los partidos son mediadores más completos, ya que pueden garantizar que las demandas sociales se hagan realidad. Dicho de otra manera, los movimientos sociales no acceden directamente al poder, sino que se limitan a influir en él. Autores como Doug McAdam (1999) y James Rule (1988) coinciden con esta afirmación.

Por esa misma razón, los movimientos sociales suelen encontrar límites más severos en el contenido de sus discursos y peticiones, que son fragmentados y específicos, a diferencia de los de los partidos, que incluyen «verdades» totalizadoras para casi todas las necesidades de la población. Mientras que los movimientos sociales se ocupan de uno o dos aspectos de la agenda pública, los partidos tienden a abarcar todos los temas posibles para ampliar su capacidad de representación.

En ambos casos, según Maguire, se ponen en juego recursos organizacionales, culturales, relacionados con las bases de apoyo y políticos. Si un movimiento social posee los tres primeros, si solo le falta acceder a los mecanismos políticos para ejecutar sus ideas, entonces es probable que se convierta en un partido. Maguire asegura que esto ocurre en países donde los obstáculos para ingresar en la carrera electoral son pequeños. Éste sería el caso de Bolivia, donde con 50.000 firmas y la presentación de unas pocas formalidades puede inscribirse una entidad electoral. Tenemos aquí una primera pista para analizar la transformación del movimiento de Evo Morales en un partido político.

Maguire también considera que, dado que un partido se dinamiza solo cuando hay elecciones, en tanto un movimiento social requiere de mayores esfuerzos para existir a través de las acciones masivas, los primeros suelen ser más duraderos. Esta afirmación plantea entonces la pregunta acerca de si la conversión responde a la necesidad de generar una permanencia en el tiempo. Ésta podría también ser otra pista de análisis.

### ***La oportunidad***

¿Cuáles son, entonces, las condiciones que permiten que un movimiento social se transforme en un partido político? Maguire adelanta una respuesta: esto ocurre cuando el sistema político contempla esta estrategia como una opción favorable, de bajo costo y alto rendimiento, para alcanzar sus fines. Entramos entonces de lleno en la teoría de las oportunidades políticas. Sidney Tarrow (1999) señala que el acceso a la participación es un incentivo para la acción colectiva. En efecto, un sistema abierto invita a la incorporación, porque reduce sus costos y eleva sus posibles ganancias. Como ya señalamos, este elemento se encontraba formalmente presente en el caso de los campesinos bolivianos. Sin embargo, otros incentivos señalados por el autor, como la existencia de aliados influyentes y el enfrentamiento con elites divididas e inestables, estaban lejos de comprobarse. Veamos.

Si bien el movimiento campesino alcanzó fácilmente las 50.000 firmas necesarias para su reconocimiento como partido, éste le fue negado por la Corte Electoral, que adujo dobles registros. El problema se solucionó apelando a una sigla ya reconocida. Al rechazo de la Corte se sumó la resistencia de las elites. Dado que la vanguardia campesina está compuesta por el sector más luchador, el de los cultivadores de coca, puede afirmarse que, salvo algunas organizaciones no gubernamentales europeas, ningún sector importante dentro de las elites respaldó al MAS. Estigmatizado por las políticas antidrogas,

el partido de Evo Morales no solo no aprovechó la división de las elites, sino que consiguió unificarlas.

Estos datos nos permiten sacar conclusiones interesantes con respecto a la teoría de Tarrow. En el caso de Bolivia, no había una división de las elites ni se produjeron alineamientos inestables en el poder que pudieran ser aprovechados por los movimientos sociales. El MAS no contaba con aliados influyentes que lo respaldaran. Ello, sin embargo, no impidió que irrumpiera en el escenario. Al contrario, lo alentó a hacer uso de la única oportunidad que le quedaba: acceder al poder político. Estamos, entonces, ante un primer esquema de explicación para la conversión de los movimientos sociales en partidos políticos. A la condición fundamental de poder sortear los obstáculos del sistema electoral, se agrega otra: la ausencia de oportunidades para la movilización. En efecto, la imposibilidad de negociar con el gobierno un cambio en la política de erradicación de la coca, por tratarse de un elemento central en la geopolítica estadounidense, obligó a los productores a recurrir a la senda electoral. Otros sindicatos con mejores posibilidades de negociación, con aliados dentro de las elites, hubiesen quedado satisfechos con poder influir en las políticas públicas, con lo que el salto hacia la arena política seguramente no se hubiera producido.

*La imposibilidad de negociar con el gobierno un cambio en la política de erradicación de la coca obligó a los productores a recurrir a la senda electoral. Otros sindicatos con mejores posibilidades de negociación, con aliados dentro de las elites, hubiesen quedado satisfechos con poder influir en las políticas públicas, con lo que el salto hacia la arena política seguramente no se hubiera producido*

En ese sentido, en el caso de Bolivia la conversión de movimientos sociales en partidos políticos no se daría por una apertura del sistema de participación, como se sostiene en muchos análisis, sino más bien por su cerrazón. En otras palabras, se elige esta opción porque el sistema social no ofrece otras alternativas de negociación y porque las elites se han mantenido unidas para bloquear cualquier concesión por parte del Estado. Esta constatación permitiría matizar el esquema de Tarrow: a veces no son tan importantes las oportunidades como la falta de ellas.

La represión fue parte importante de este proceso. Al verse agredido, el MAS alcanzó una cohesión impensable. El manejo policial de la crisis, leído según

las claves aportadas por Donatella Della Porta (1999), fue un factor importante para garantizar su consolidación: mientras más recrudesció la represión, mayor fue la necesidad de pegar el salto hacia la política.

### ***La movilización de recursos***

Revisemos ahora cómo puede mejorarse nuestro análisis bajo la luz de la teoría de la movilización de recursos. En principio, la existencia de los movimientos sociales en Bolivia se debe al hecho de que se postularon como los continuadores de una tradición comunal de origen andino. Maguire diría que éste es un típico recurso cultural, porque se asienta en la capacidad de representar valores que forman parte de una creencia generalizada (Smelser). Es lo que ocurre con el MAS: la enunciación legítima descansa en la defensa de la hoja de coca como parte sustancial de la cultura andina por sus condiciones medicinales y religiosas. El otro pilar de su discurso es el repudio a los planes de erradicación del arbusto y a la represión violenta. Al haber sido un asunto de interés estratégico de EEUU, la confrontación se tornó más clara y les permitió a los campesinos enarbolar un discurso antiimperialista y vinculado con un nacionalismo indígena. El MAS, entonces, puso en movimiento los valores tradicionales de la cultura indígena regional: éstos son sus recursos culturales.

En el mismo sentido, pero desde otro enfoque, Bruce Fireman y William Gamson (1979) buscan explicar el surgimiento de los movimientos sociales desde un punto de vista que no sea meramente utilitarista, enfatizando elementos subjetivos que constituyen la base de la pertenencia de una persona a un grupo, como el lazo de amistad o parentesco, el estilo de vida, las relaciones subordinadas al liderazgo o el hecho de compartir una situación sin salida. El caso del MAS confirma la pertinencia de estas afirmaciones. En efecto, el nexo fundacional entre los militantes del MAS, además del estilo de vida campesino, parece ser un sentido fuerte de solidaridad, derivada del hecho de estar rodeados por un cerco represivo organizado por los factores de poder, lo que los llevó a una cohesión extraordinaria.

Esto nos muestra cuán certeras son las críticas de Myra Marx Ferree (1994) a las tendencias teóricas que reducen las motivaciones humanas a meros cálculos racionales orientados a un balance óptimo de costos y beneficios. Si en el MAS hubiera primado solo un comportamiento estratégico, el camino más sencillo hubiese sido aceptar las ofertas de los otros partidos para sumarse a sus filas a cambio de influir en las políticas públicas. Sin embargo, el principio de autonomía de los sindicatos fue más fuerte que aquella conducta

«racional» ya que, como afirma Marx Ferree, «a mayor riesgo de la situación, más dependen los actores de las reglas sociales y de la promoción de la confianza». Esta racionalidad valorativa y estos compromisos morales deben ser incluidos en el análisis.

En cuanto a otros recursos, como las bases de apoyo o los instrumentos organizacionales, elementos muy relacionados entre sí, la experiencia del MAS también marca una diferencia con las teorías clásicas. Lejos de los planteos tradicionales sobre la acción colectiva (Kornhauser), quienes participaron en la formación del movimiento social cocalero no eran individuos aislados o desarraigados. Su inserción en asociaciones de diverso tipo –deportivas, vecinales, gremiales o culturales– permitió su rápida movilización. En ese sentido, el MAS empleó todo el aparato sindical campesino que lo había incubado, recurriendo así a una tradición y a una experiencia organizativa de varias décadas. Cada dirigente sindical de base era un activista electoral y cada asamblea o ampliado, un impulso al instrumento político. Así, el sindicato solo había extendido sus funciones, para lo cual no requería crear nuevas estructuras de organización. A diferencia de los demás partidos políticos, el MAS nació al amparo de un tejido organizacional ya constituido. Eso explica la rapidez con que se propagó.

*El MAS empleó todo el aparato sindical campesino que lo había incubado, recurriendo así a una tradición y a una experiencia organizativa de varias décadas*

Siguiendo con el tema de los recursos, agreguemos a los culturales y organizacionales un elemento que resulta de mucha importancia: como sostienen John McCarthy y Mayer Zald (1977), los movimientos sociales también se relacionan con actores externos a su propia organización para alcanzar sus fines. En el caso de las estructuras políticas, Anthony Giddens (1995) afirma que habilitan, como cuando permiten la participación de los movimientos sociales, pero también constriñen. En ese sentido, cada nuevo miembro del sistema de partidos no solo lo modifica al participar, sino que también es transformado por el contexto que «invade». Al adaptarse a los requisitos parlamentarios y gubernamentales, el MAS podría estar desviándose de su objetivo original.

Esto, sin embargo, no sucedió en los pasos iniciales del MAS. Los actores externos no fueron más allá del papel de asesores, lo cual tiene una explicación muy sencilla: el partido campesino emergió como reacción al supuesto uso de los agricultores como simple «escalera política» por las fuerzas tradicionales

y, por lo tanto, decidió enviar representantes «genuinos» al sistema político. Sobre la base de un consenso valorativo muy fuerte, el MAS definió como uno de sus rasgos de identidad la prescindencia de sectores externos. Sin embargo, la situación cambió radicalmente a partir del triunfo presidencial de Evo Morales. Sectores sociales e intelectuales ajenos al sindicalismo campesino, cuyo representante más visible es el actual vicepresidente, Álvaro García Linares, forman parte de la nueva militancia del MAS.

Estos debates en torno del rol de los nuevos integrantes del MAS fortalecen la idea de que la conversión de los movimientos sociales en partidos políticos llevaría a una rápida institucionalización. Y, según McAdam (1999), el uso de tácticas institucionalizadas y la definición de metas ordenadas contribuyen a que un movimiento social reduzca su carácter opositor, al tiempo que atenúa su impacto y su arraigo social. En otras palabras, mientras más concesiones haga al sistema político, más se alejará de sus metas originales. Éste sería, de acuerdo con esta teoría, el precio a pagar por un ingreso al universo de las normas. Al mismo tiempo, la supervivencia del movimiento social dependerá de la posibilidad de mantener y utilizar exitosamente la nueva influencia política. Esto puede derivar en la necesidad de garantizar un flujo constante de recursos, lo que a su vez puede hacer que la organización se oligarquice.

*Los sindicatos  
 realmente subordinaron  
 la actividad  
 parlamentaria y  
 municipal a sus  
 objetivos sectoriales,  
 aunque parece difícil  
 que lo puedan seguir  
 haciendo una vez  
 que el MAS accedió al  
 gobierno nacional*

En síntesis, así como el movimiento social alcanza a transformar las normas y las instituciones vigentes, también es capaz de sufrir cambios profundos al ingresar en el sistema político.

En el caso del MAS, dado que los sindicatos campesinos tienen una estructura orgánica efectiva y antigua, y en vista de que fueron ellos los que decidieron formalmente crear un partido, su presencia se mantuvo como la fuerza dominante. Los sindicatos realmente subordinaron la actividad parlamentaria y municipal a sus objetivos sectoriales, aunque parece difícil que lo puedan seguir haciendo una vez que el MAS accedió al gobierno nacional.

### **Conclusiones**

Hasta aquí hemos conjugado las teorías de los movimientos sociales con un caso particular extraído de la realidad boliviana, en el que las fronteras que



distinguen a la sociedad civil de la sociedad política se tornan difusas. La exploración transcurrió como un contrapunto entre las afirmaciones teóricas y lo ocurrido en Bolivia, lo que nos ha permitido esbozar un modelo de explicación general que debería servirnos, ahora sí, para anticipar si el MAS se transformará o no en un partido hegemónico.

Los pilares de este modelo son los siguientes:

1. Cuando un movimiento social decide competir con los partidos políticos por el voto ciudadano pueden darse dos opciones: el movimiento social se transforma en un partido y construye un brazo partidario que actúa bajo su control; o el movimiento social pacta con un partido ya existente a fin de otorgarle los votos de sus adherentes, a cambio de medidas que los favorezcan. En Bolivia ha ocurrido lo primero.

2. Si el movimiento social diluye lentamente sus estructuras en el partido político que ha fundado, tiende a sacrificar la representación de su sector a cambio de una adaptación gradual a las exigencias internas del sistema político. Ello implica la inclusión de operadores externos en sus listas de candidatos, carentes de representatividad en el movimiento social, pero provistos de ciertas habilidades necesarias en el terreno político. Esta opción lleva a que el partido tienda a romper con cualquier tipo de control de las organizaciones de base y empiece a definir sus metas con autonomía. Aunque el movimiento social todavía se sienta representado por el partido, es evidente que la separación va alejando gradualmente a ambos sectores. Si esta identificación se sostiene, en general es gracias a la acción de un líder carismático que relaciona al partido con el movimiento, porque goza de la credibilidad de ambos.

3. En el caso de Bolivia, el MAS ha intentado sistemáticamente mantener el nexo entre los movimientos sociales y el partido en el gobierno. Para ello ha incluido a dirigentes sociales en el gabinete ministerial, en los escaños parlamentarios, en su bancada en la Asamblea Constituyente y en los municipios. Al mismo tiempo, organiza reuniones periódicas con los sindicatos para que éstos evalúen las labores de las autoridades. El gobierno se plantea a sí mismo como una creación de los movimientos sociales.

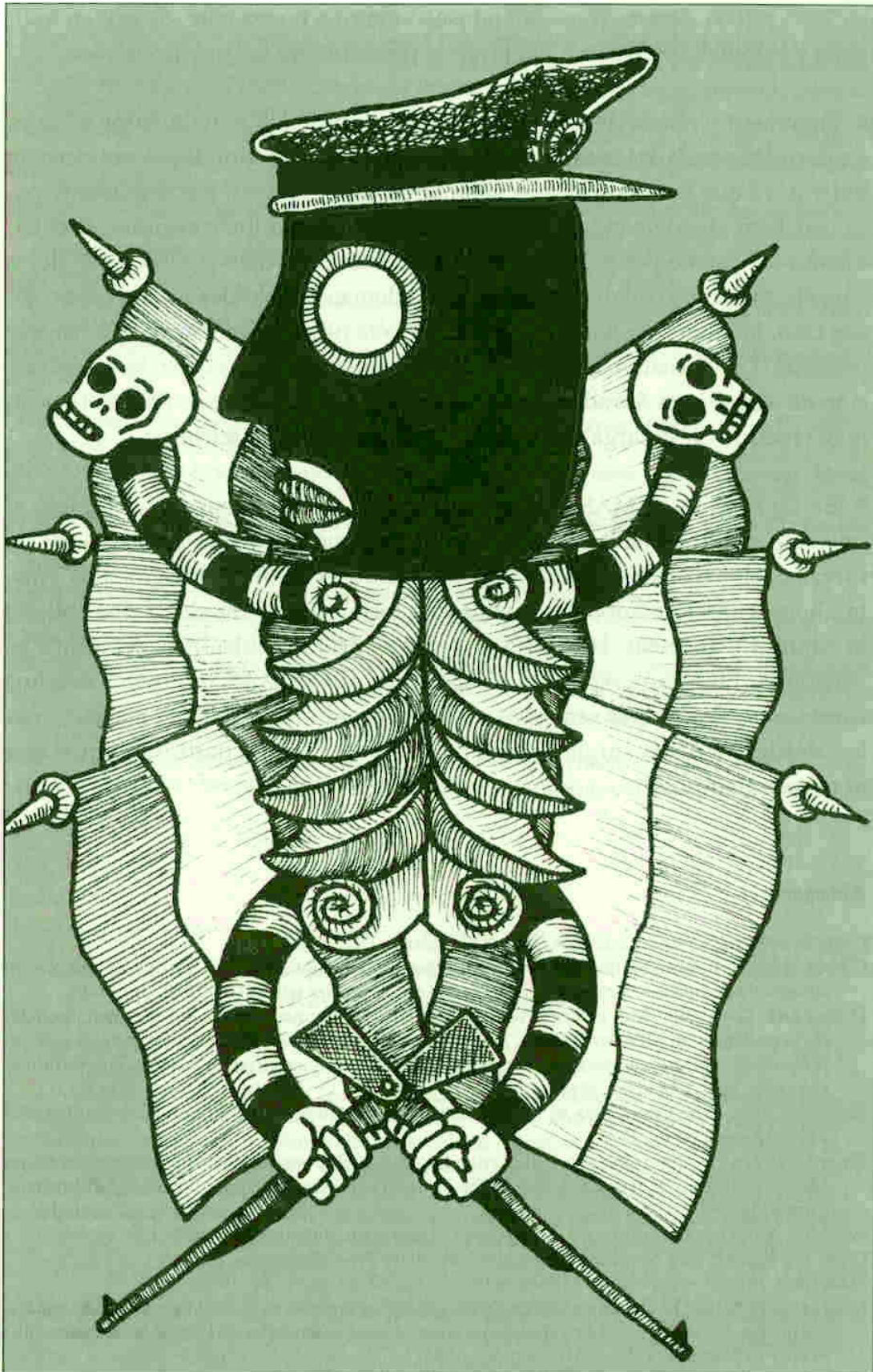
4. Si, por el contrario, el movimiento social establece desde el principio una separación funcional clara con el partido que ha gestado, la tendencia hacia una institucionalización complementaria se fortalece. Si las estructuras orgánicas del movimiento social adquieren desde el inicio un papel muy definido

en relación con su brazo partidario, éste no podrá alcanzar la autonomía y se mantendrá subordinado a los fines originales. La designación de candidatos en asambleas sindicales –y no en un círculo selecto de dirigentes– parece marcar una diferencia muy clara en este sentido. Cuando esto ocurre, los representantes elegidos y enviados al sistema político podrían adquirir un compromiso más firme con sus electores y participarían más activamente de la cristalización de sus demandas.

5. En ambos casos, el contacto de los movimientos sociales con la política formal e institucionalizada produce un cambio de doble vía: el sistema político se «contagia» de los recién llegados y, por cálculo estratégico, tiende a adoptar, o a absorber, aunque sea solo superficialmente, sus demandas. Por otro lado, los movimientos sociales también tienden a acoplarse, parcial o completamente, a las exigencias partidarias y pagan un precio por su incorporación. Esto hace que dentro del movimiento social convivan resabios del pasado beligerante y antiestatal con núcleos nuevos que encarnan las necesidades del presente y pueden ser los primeros indicios de la oligarquización del conjunto. La pugna entre ambas fuerzas –como sucede hoy en el MAS– terminará definiendo el futuro del movimiento social.

6. En Bolivia se verificó la idea de Maguire de que los movimientos sociales tienden a convertirse en partidos políticos cuando las barreras para la participación electoral son pequeñas. Adicionalmente, puede decirse, también para el caso boliviano, que este fenómeno, es decir, la conversión de los movimientos sociales en partidos, no es atribuible a una división de las elites, a la inestabilidad en las coaliciones de gobierno o a la vinculación de los movimientos sociales con aliados influyentes, como enumera Tarrow. Al contrario, es justamente la ausencia de estos componentes lo que llevó a que los movimientos sociales se vieran obligados a escoger la única oportunidad accesible: su ingreso a la lucha electoral. Quizás de haber habido, por ejemplo, una división de las elites, con el consiguiente desprendimiento de algunos de sus miembros en calidad de aliados de los movimientos sociales, sus demandas hubiesen sido resueltas, al menos parcialmente, y no se hubiera producido la transformación en un partido político. En síntesis, el salto a la arena electoral es un recurso extremo de los sectores excluidos, que deciden ampliar su influencia prescindiendo de las mediaciones existentes y creando una nueva.

7. Aunque en Bolivia los movimientos sociales no pudieron aprovechar una división de las elites, porque éstas estaban claramente unidas en su contra, el salto exitoso a la vida política generó una fisura en ellas y posibilitó su derrota



en 2005 y 2006. Estaría consolidándose ahora una nueva elite, de origen indígena y popular, orientada a gobernar el país durante los próximos años.

8. Finalmente, puede decirse que la conversión de los movimientos sociales en partidos revela las restricciones del sistema de oportunidades políticas de Bolivia, ya que los sindicatos se ven obligados a competir electoralmente para canalizar sus demandas. Sin embargo, esto genera una pregunta: el copamiento del Estado por parte de los movimientos sindicales ¿no hará que dejen vacante su antiguo rol de catalizadores de demandas sociales insatisfechas? En ese caso, la tendencia hacia la cooptación o la oligarquización podría hacerse presente. La alternativa a ello es sin duda la hegemonía, es decir, la consolidación de una alianza duradera entre sociedad y Estado, lo cual vendría a ser un rasgo inédito en su larga historia de distanciamientos y refriegas.

9. En tal sentido, el MAS está en condiciones de reordenar por completo el universo político boliviano en la medida en que mantenga su actual rol de fuerza nacional articuladora de diversas tendencias étnicas y regionales. Hasta ahora, cuando combina acciones que fortalecen el Estado, redistribuyen la riqueza y respetan la legalidad democrática, su pulsión hegemónica se consolida. En esta perspectiva, todo indica que el MAS producirá muchos cambios en el país, pero sin apartarse demasiado de las pautas institucionales, desde donde ha surgido como movimiento social y partido político casi al mismo tiempo. ☒

### **Bibliografía**

- Castells, Manuel: *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México, DF, 1974.
- Currie, Elliot y Jerome Skolnick: «A Critical Note on Conceptions of Collective Behavior» en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol. 391, 9/1970, pp. 34-45.
- Della Porta, Donatella: «Movimientos sociales y el Estado: algunas ideas sobre el manejo policial de la protesta» en McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (eds.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Istmo, Madrid, 1999.
- Eisinger, Peter: «The Conditions of Protest Behaviour in American Cities» en *American Political Science Review* N<sup>o</sup> 67, 1973.
- Fireman, Bruce y William Gamson: «Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective» en McCarthy, John y Mayer Zald (eds.): *The Dynamics of Social Movement*, Wintthrop Publishers, Cambridge, MA, 1979.
- Giddens, Anthony: *La constitución de la sociedad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1995.
- Gurr, Ted Robert: *Why Men Rebel*, Princeton University Press, Princeton, 1970.
- Habermas, Jürgen: «New Social Movements» en *Telos* N<sup>o</sup> 49, otoño de 1981.
- Jenkins, Craig y Bert Klandermans: «The Politics of Social Protest» en C. Jenkins y B. Klandermans (eds.): *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1995.
- Kornhauser, William: *The Politics of Mass Society*, Free Press, Glencoe, 1959.

- Maguire, Diarmuid: «Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?» en C. Jenkins y B. Klandermans (eds.): *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1995.
- Marx Ferree, Myra: «El contexto político de la racionalidad: las teorías de la elección racional y la movilización de recursos» en Enrique Laraña y Joseph Gusfield (eds.): *Los nuevos movimientos sociales*, Academia CIS, Madrid, 1994.
- McAdam, Doug: «Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras» en McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (eds.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Istmo, Madrid, 1999.
- McCarthy, John y Mayer Zald: «Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory» en *American Journal of Sociology* N° 82, 1977.
- Melucci, Alberto: «The Symbolic Challenge of Contemporary Movements» en *Social Research* vol. 32 N° 4, 1985.
- Oberschall, Anthony: *Social Conflict and Social Movements*, Prentice-Hall, New Jersey, 1973.
- Offe, Claus: «New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics» en *Social Research* vol. 54 N° 4, 1985.
- Olson, Mancur: *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa, México, DF, 1992.
- Pinard, Maurice: «Mass Society and Political Movements: A New Formulation» en *The American Journal of Sociology* vol. 73 N° 6, 5/1968.
- Presencia*, Suplemento «Puerta Abierta», «La coca y la política», 1/1998.
- Sartori, Giovanni: *Partidos y sistema de partidos*, 2ª edición, Alianza, Madrid, 1994.
- Smelser, Neil: *Teoría del comportamiento colectivo*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1989.
- Rule, James B.: *Theories of Civil Violence*, University of California Press, Berkeley, 1988.
- Tarrow, Sidney: «Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales» en McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (eds.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Istmo, Madrid, 1999.
- Tilly, Charles: *From Mobilisation to Revolution*, Random House, Nueva York, 1978.
- Touraine, Alain: «An Introduction to the Study of Social Movements» en *Social Research* vol. 52 N° 4, 1985.

## AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2007

Salamanca

N° 45

**CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:** José Enrique Molina y Daniel Levine, La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. Gabriel Murillo Castaño y Freddy Osorio Ramírez, La calidad de la democracia colombiana: perspectivas y limitaciones. Claudio A. Hozlner, Voz y voto en México. Catalina Romero, La democracia en el Perú: una tercera voluntad. Miriam Kornblith, Venezuela: calidad de las elecciones y calidad de la democracia. VARIA: Miriam Saraiva Gomes, Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. Helcimara Telles Souza, El desempeño los partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en Brasil.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinhoy@usal.es>. Página web: <http://americo.usal.es/documentos/>.

## ***El caudillismo fragmentado***

*En el gobierno de Evo Morales conviven tres tendencias: el indigenismo, el estatismo y el populismo, articuladas por el nacionalismo como referencia común y por el liderazgo unificador del presidente. El artículo sostiene que, en última instancia, la orientación populista prevalece sobre las demás. Como se trata de una tendencia políticamente poco clara, que se define más por su método que por sus objetivos, no ha permitido que el gobierno consolide un rumbo definido. Hoy, Evo Morales se encuentra sometido a las presiones contradictorias de sectores y grupos sociales cada vez más fragmentados y dispersos, y corre el riesgo de buscar refugio afirmando su caudillismo, lo cual crearía una gobernabilidad frágil y poco democrática.*

**Roberto Laserna**

### ***Las tres tendencias del MAS***

¿Cómo se puede caracterizar el gobierno de Evo Morales? ¿Hacia dónde va? ¿Qué tipo de cambios propone y cuál es la imagen de futuro que orienta su accionar? En base al análisis de discursos, propuestas y decisiones, propongo la hipótesis de que dentro del Movimiento al Socialismo (MAS) coexisten al menos tres facciones, cuya interrelación permitiría explicar la naturaleza y la orientación del gobierno que lidera Evo Morales.

---

**Roberto Laserna:** investigador social boliviano doctorado en la Universidad de California, Berkeley. Ha sido profesor de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba), director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres) y presidente de la Fundación Milenio.

**Palabras claves:** indigenismo, estatismo, populismo, nacionalizaciones, Evo Morales, Movimiento al Socialismo, Bolivia.

---

En efecto, si se plantearan las preguntas iniciales a los propios dirigentes del MAS y a las autoridades del gobierno, seguramente podrían obtenerse varias respuestas, no necesariamente convergentes o compatibles entre sí.

Un grupo importante, cuya cabeza más visible es el canciller David Choquehuanca y al que probablemente pertenece la mayor parte de los dirigentes aymaras, hará referencia a la «revolución democrática y cultural» y al proceso de descolonización. Este grupo tiene sus raíces en el movimiento indígena katarista que emergió en los años 70 en medio de la lucha por sacudir al campesinado aymara de la tutela militar en el altiplano.

Otro grupo, cuyo mejor representante quizás sea el vicepresidente Álvaro García Linera, definirá el proceso como una transición al socialismo y pondrá énfasis en la necesidad de ampliar y fortalecer la intervención del Estado en la economía, recuperando los recursos naturales como base de acumulación para llevar adelante una industrialización soberana. Este grupo se nutre de militantes de la vieja izquierda estatista y abarca desde ideólogos marxistas hasta tecnócratas dispuestos a reeditar la industrialización por sustitución de importaciones que alentó la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en los 50 y 60.

Finalmente, el tercer grupo, representado sobre todo por el propio Evo Morales, seguramente no vacilaría en definir la gestión como «un gobierno de los movimientos sociales», para enfatizar el rol protagónico que cumplen las organizaciones sociales populares, especialmente los sindicatos campesinos y las juntas vecinales de los barrios, y la sensibilidad que desea demostrar el presidente hacia las demandas provenientes de las bases.

Las tres tendencias, que para fines expositivos podemos denominar indigenista, estatista y populista, conviven bajo un paraguas común, que es el nacionalismo, referencia tradicional de la izquierda latinoamericana y sustento fundamental de los lazos de amistad y simpatía política con el venezolano Hugo Chávez. El nacionalismo es el paraguas que cobija a las tres tendencias, pero lo que de verdad las une y articula es el liderazgo de Evo Morales, cuya fuerza simbólica ha aumentado al mismo tiempo que se fueron debilitando sus adversarios, a los que él llama «políticos tradicionales», algo que ha sucedido con mucha más rapidez desde su ascenso al poder<sup>1</sup>.

---

1. Varios analistas han señalado el carácter caudillista del gobierno de Morales, cuya política comunicacional tiende a promover un culto a la personalidad del primer mandatario. Bastaría recordar que mediante Decreto Supremo 28.807 del 21 de julio de 2006, el presidente Evo Morales declaró Patrimonio Histórico Nacional a la localidad de Orinoca y Monumento Histórico la vivienda donde nació.

Hasta ahora, estas tres tendencias han convivido sin grandes dificultades porque sus ámbitos de acción, sus propuestas y sus actividades no se han interferido.

La corriente indigenista se mueve sobre todo en los espacios simbólicos y ocupa un lugar importante en el discurso del presidente y en la imagen internacional que proyecta el gobierno. No es casual que David Choquehuanca se haya hecho cargo de la cancillería y que Evo Morales, que nunca formó parte de los movimientos de reivindicación indígena, al punto que recibió reproches por ello cuando concentraba su acción en la reivindicación sindical del cultivo de coca, se haya prestado a una posesión simbólica en Tiwanaku, cuidadosamente montada para consumo de los medios internacionales de comunicación.

En términos prácticos, esta tendencia parece haber concentrado su actividad en la Asamblea Constituyente y en los medios de comunicación, gubernamentales y comunitarios. No debe olvidarse que el gobierno ha estado promoviendo activamente y orientando recursos para la formación de una red de radios «comunitarias» en el área rural<sup>2</sup>. Se puede decir, entonces, que el lugar de la tendencia indigenista es el del discurso y la gestión simbólica y cultural.

La tendencia estatista, por su parte, se mueve en los espacios de la gestión y el diseño de políticas públicas. De hecho, podría decirse que prácticamente todos los ministros del área económica pertenecen a esta tendencia. Son los que promueven la «recuperación» de las empresas estatales. Han dado muestras de pragmatismo, como en el manejo de la política monetaria o incluso en el caso de los hidrocarburos, donde la nacionalización ha consistido básicamente en la imposición de nuevos contratos a las empresas petroleras que ya operaban en Bolivia. Sin embargo, con frecuencia su acción tiende a estar dominada por objetivos ideológicos, como se comprueba con el plan de sustitución de importaciones de acero, el control estatal de las telecomunicaciones o el manejo de centros económicos «estratégicos», como la fundición de estaño. Esta tendencia ocupa un lugar privilegiado en el gabinete, pero también cuenta con espacios relevantes en el Congreso, especialmente en el Senado.

Si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos y la estatista gestiona la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las

---

2. Hasta ahora son 25 estaciones de FM y AM, instaladas con donaciones venezolanas, que estarán enlazadas a la radio estatal Illimani y sus tres repetidoras, formando la red Patria Nueva.



calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos. La tendencia populista aglutina a las organizaciones de base, ocupa los mayores espacios dentro del partido de gobierno y tiene una fuerte presencia en el Congreso, en la Asamblea Constituyente y en el gabinete.

Pero esta tercera tendencia no se define por su orientación política o ideológica, sino por su método: el basismo. Su principio fundamental, que el presidente repite con frecuencia, es la consigna «la voz del pueblo es la voz de dios». El pueblo, por supuesto, son las organizaciones sociales que se movilizan y se definen como tales, y su voz será más escuchada cuanto mayor sea la fuerza que le impriman a su acción. El predominio de la tendencia populista sobre el conjunto ayuda a explicar los rumbos vacilantes, y a veces contradictorios, que ha tenido el gobierno de Morales en sus primeros quince meses de gestión.

### ***Rumbos de gestión***

A pocos meses de iniciado el gobierno del MAS, se aprobó y se difundió el Plan Nacional de Desarrollo denominado «Para Vivir Bien». El principio filosófico del «vivir bien», se explicó en aquel momento, es distinto al del desarrollo y es indiferente al crecimiento económico. «No queremos vivir mejor, simplemente queremos vivir bien», decía una de las autoridades al explicar la iniciativa, criticando el mercantilismo y la obsesión materialista de las teorías del desarrollo. Y, sin embargo, las proyecciones económicas del plan contemplaban elevadas tasas de crecimiento y niveles de inversión extranjera que no se han registrado jamás en Bolivia. No es de extrañar que del plan haya quedado, apenas, la consigna «vivir bien», que ya forma parte del discurso y la propaganda oficial.

Otro ejemplo de oscilaciones, sin duda más dramático, es el de Huanuni, la tradicional zona minera. El máximo dirigente de los cooperativistas mineros fue incorporado como ministro en el primer gabinete de Morales, con la promesa de consolidar la organización cooperativa del sector. Pero luego de que se produjeran violentos enfrentamientos entre cooperativistas y mineros asalariados por el control de las vetas del cerro Posokoni, en octubre

***Si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos y la estatista gestiona la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos***

de 2006<sup>3</sup>, el ministro fue reemplazado por un dirigente proveniente del bando contrario, es decir, de las filas sindicales. Éste declaró que su intención era eliminar totalmente la presencia de cooperativas en la zona y estableció un programa para la incorporación de todos los trabajadores mineros como asalariados de la empresa estatal Comibol.

Pero la «voz del pueblo» no es solamente la que viene de los sectores populares. También puede ser la de ciertas elites locales, como en el caso del Mutún, una gigantesca reserva de hierro ubicada al sudeste de Bolivia, en la frontera con Brasil. El gobierno de Morales anuló una licitación y dispuso la expulsión de una empresa brasileña que había comenzado la instalación de hornos en la zona franca de Puerto Suárez, y convocó a un nuevo proceso de adjudicación<sup>4</sup>. Ante la falta de proponentes, el gobierno inició negociaciones con una corporación de la India, Jindal Steel & Power, a la cual ha prometido subsidios implícitos a través de precios diferenciales de gas que se acercan a la totalidad del dinero que podría obtener el Estado por regalías, impuestos y utilidades<sup>5</sup>. En este caso, la presión de las organizaciones cívicas de la zona coincide con la presión ideológica de la tendencia estatista del gobierno, que sostiene que la industrialización nacional comenzará con la siderurgia del Mutún, por lo que el cálculo económico les resulta irrelevante.

El discurso contrario a la presencia de empresas extranjeras, justificación de las nacionalizaciones que el gobierno ha emprendido, fue sustituido, en este

3. Más de 16 personas murieron víctimas de explosiones provocadas por dinamita y disparos de armas de fuego y unas 70 debieron ser hospitalizadas con heridas de gravedad. El gobierno inhibió la intervención de las fuerzas del orden por varias horas.

4. La empresa brasileña EBX, que fue expulsada, instaló hornos en la zona franca de Puerto Suárez con el objetivo de beneficiarse de las condiciones impositivas. Su intención era procesar allí el mineral de hierro proveniente de Brasil y destinarlo a dicho mercado. Al mismo tiempo, participó en la licitación del Mutún, confiando seguramente en que su presencia en la zona demostraría la viabilidad de su propuesta. Pero sus cálculos fueron equivocados. En lugar de generar confianza, su plan motivó las suspicacias de los funcionarios del gobierno que, aprovechando que la empresa aún no había obtenido la autorización ambiental para los hornos ya instalados, ordenó su expulsión inmediata, acusándola de haber intentado aprovechar los recursos naturales del Mutún. En cuanto al proyecto mismo de explotación de hierro en la zona, una interesante relación se encuentra en Rolando Morales: *El proyecto del Mutún ¿sueño inconcluso?*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

5. Aunque aún no se cuenta con un contrato aprobado por el Congreso, en los acuerdos preliminares el gobierno de Bolivia ofrece abastecer a Jindal con 2,7 millones de metros cúbicos diarios de gas a US\$ 1,955 por millón de BTU (Unidad Térmica Británica, unidad de medida energética) y 5,4 millones de metros cúbicos a US\$ 3,91 el millón de BTU, cuando el precio de venta de ese mismo gas a la Argentina se acerca a los 5 dólares y Chile está comprando incluso a un precio mayor. Puede estimarse que esto representa un costo para Bolivia de 2.815 millones de dólares en los primeros 20 años de la concesión. A ello habría que añadir las inversiones en infraestructura que el país se compromete a realizar y que pueden alcanzar fácilmente un sacrificio adicional de 500 millones de dólares. El trato a esta empresa contrasta totalmente con el otorgado a otras, como Glencore en la fundición de Vinto, a la cual se ha intervenido con intención de expropiarla, o Telecom, que capitalizó la estatal Entel, a la cual se está obligando a negociar la venta de sus acciones al Estado.

caso, por el de la cooperación Sur-Sur, aludiendo al origen «tercermundista» de Jindal (algo que de nada le sirvió a la compañía brasileña expulsada). Atribuimos a la tendencia estatista este trato especial a la compañía india porque es dicha tendencia la que justifica los subsidios como inversiones estatales en pos de un objetivo supuestamente superior, en este caso, la industrialización del acero que, como se recordará, fue el símbolo fundamental de la modernización socialista de comienzos del siglo XX.

Las vacilaciones más flagrantes se dieron, sin embargo, en la nacionalización de los hidrocarburos, la política estrella del gobierno de Morales. Dispuesta mediante un decreto supremo, la nacionalización consistió en la expropiación de las acciones que fueron entregadas en fideicomiso por el Estado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para el pago del Bonosol<sup>6</sup> y la modificación sustancial del régimen impositivo mediante nuevos contratos que debían negociarse directamente con las empresas. Para negociar los nuevos contratos, se esperaba contar con auditorías que permitieran determinar si las empresas habían cumplido sus compromisos. El plazo, sin embargo, fue insuficiente y la negociación se precipitó: el 28 de octubre de 2006, cuando se produjo un acto televisado de firma de nuevos contratos en la fecha límite establecida en el decreto, lo que se firmó fueron papeles sin mayor valor legal. Los contratos se terminaron suscribiendo después, y algunos continuaron negociándose mucho más allá del plazo original. Aún así, las empresas dieron como válidos los nuevos contratos y esperaron su aprobación por el Congreso y la protocolización notarial que les diera vigencia.

Pero no resultó tan fácil. Cuando la oposición intentó eludir presiones del «movimiento sin tierra» dejando sin quórum el tratamiento de modificaciones al régimen agrario en el Senado, el oficialismo, que carece de mayoría propia en esa Cámara, aprovechó la oportunidad y habilitó a dos senadores suplentes: con ellos no solo modificó la ley de tierras; también aprobó los contratos petroleros, además de varios convenios con Venezuela.

Sin embargo, al poco tiempo se supo que, pese a la aprobación del Senado, los contratos no podían ser protocolizados, pues entre los textos originales firmados por las empresas y los que habían sido sancionados en el Congreso se

---

6. El Bonosol es una pensión de vejez, no contributiva y de carácter universal, que se paga a todos los mayores de 65 años en una cuota anual de 1.800 bolivianos (unos 225 dólares). Se estableció en 1997 y se paga con los rendimientos y la venta de acciones de las empresas capitalizadas (petróleo, ferrocarriles, energía, telecomunicaciones y aviación). Ver una colección de estudios sobre el tema en Guillermo Aponte et al.: *La inversión prudente*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

habían deslizado muchos errores, no solamente en los nombres de los campos y de las empresas, sino incluso en el contenido de algunos anexos, lo que puso en evidencia la falta de cuidado con que se había manejado el tema<sup>7</sup>.

La oposición aprovechó la circunstancia para abrir una investigación sobre los contratos y su proceso de negociación. Se descubrió que fueron preparados por una empresa estadounidense cuyos honorarios habrían sido pagados con fondos venezolanos y que en todo el proceso no intervinieron ni el ministro de Hidrocarburos, Carlos Villegas, ni el presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Juan Carlos Ortiz, y tampoco el directorio de esta empresa, que solamente tuvo conocimiento y aprobó un modelo general de contrato<sup>8</sup>.

En cuanto al contenido de los contratos, la preocupación del gobierno estuvo centrada en la captación de una mayor proporción de los ingresos, lo que, al parecer, se ha logrado, ya que en proyecciones a 10 años se ha estimado que la participación estatal estará entre 68% y 73% de los ingresos en boca de pozo<sup>9</sup>. Sin embargo, a cambio de este aumento el sector ha sido colocado en una situación más vulnerable a las variaciones en los precios y carece de incentivos para invertir en la exploración o en la ampliación de las capacidades productivas de los campos existentes, a pesar de que en la práctica las empresas han sido liberadas de todos los riesgos y pueden amortizar sus inversiones en plazos muy cortos<sup>10</sup>.

Adicionalmente, en el proceso de nacionalización –o redefinición de contratos–, el gobierno ha generado fuertes tensiones con Brasil, debido a que este país es el mayor comprador de gas boliviano y el principal accionista de Petrobrás, la operadora e inversionista más importante en Bolivia. Los conflictos, finalmente, fueron superados. Sin embargo, Brasil ha dado señales muy claras de que no confía ni está dispuesto a depender del abastecimiento

---

7. En el caso de Petrobrás, por ejemplo, se acordó el contenido con la empresa en uno de los anexos. Después, ante reclamos de la compañía, se cambió el contenido. Sin embargo, al enviar al Congreso la documentación se mandó la primera versión y se sancionó lo que no se había convenido.

8. La negociación fue encomendada por el presidente a un hombre de su confianza, Manuel Morales Olivera, por entonces asesor de YPFB. Poco después, éste asumiría la presidencia de YPFB a pesar de carecer de formación académica en el rubro, lo cual fue justificado por Álvaro García Linera recordando sus antecedentes familiares de probado nacionalismo. Cuando se conocieron los detalles de su gestión, el presidente se vio obligado a removerlo del cargo.

9. Proyecciones elaboradas por el ex-ministro de Hidrocarburos Mauricio Medinaceli, no publicadas.

10. Un interesante estudio de M. Medinaceli muestra que, al haberse establecido proporciones elevadas de «impuestos a la producción», la explotación de los campos resulta económicamente factible solamente con precios altos. También señala que la participación de YPFB se reduce a medida que se intensifica la explotación de los campos. Ver M. Medinaceli: *La nacionalización del nuevo milenio (cuando el precio fue un aliado)*, Fundemos, La Paz, 2007. Sobre los contratos he consultado un estudio minucioso hecho por el ex-superintendente Carlos Miranda: «Los contratos petroleros presentados al Legislativo», Fundación Milenio, La Paz, 2007, manuscrito.

boliviano, por lo cual ha concentrado sus inversiones dentro de su propio territorio, apostando a otras fuentes de provisión de gas y a la utilización de biocombustibles. En respuesta, el gobierno boliviano ha buscado mejorar sus relaciones con Argentina mediante un compromiso de ampliación de la venta de gas, privilegiando el trato con la empresa petrolera Chaco, en la cual tiene una fuerte presencia el conglomerado argentino Bidas a través de Pan American Energy, un *joint-venture* con la British Petroleum.

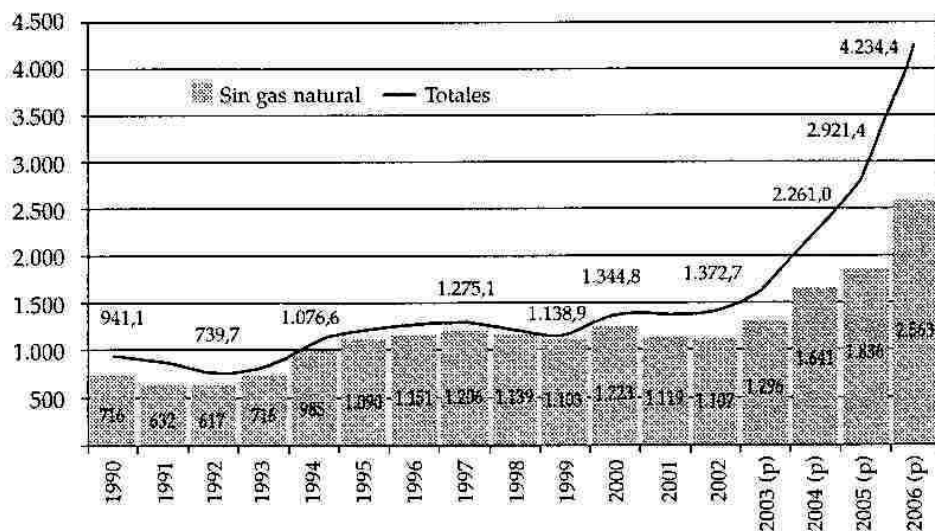
### Los primeros resultados

Tal vez el futuro de la industria de hidrocarburos sea incierto, pero no lo es su relevancia actual para la economía boliviana, relevancia que seguramente se proyectará en los próximos 20 años, a pesar incluso de la caída en inversiones de exploración que ya se observa.

Durante muchos años, las exportaciones bolivianas se habían estancado en torno de los mil millones de dólares y parecía muy difícil que logran superar esa barrera. Sin embargo, entre 2003 y 2006 se han triplicado, llegando a más de 4.200 millones de dólares. Esa cifra se explica por el auge de los precios de los minerales y de otros bienes primarios, así como por el aumento de los volúmenes de exportación, especialmente de gas natural. Este producto representó casi 44% del valor total de las exportaciones bolivianas en 2006 (v. gráfico 1).

Gráfico 1

Exportaciones bolivianas (en millones de U\$S), 1990-2006

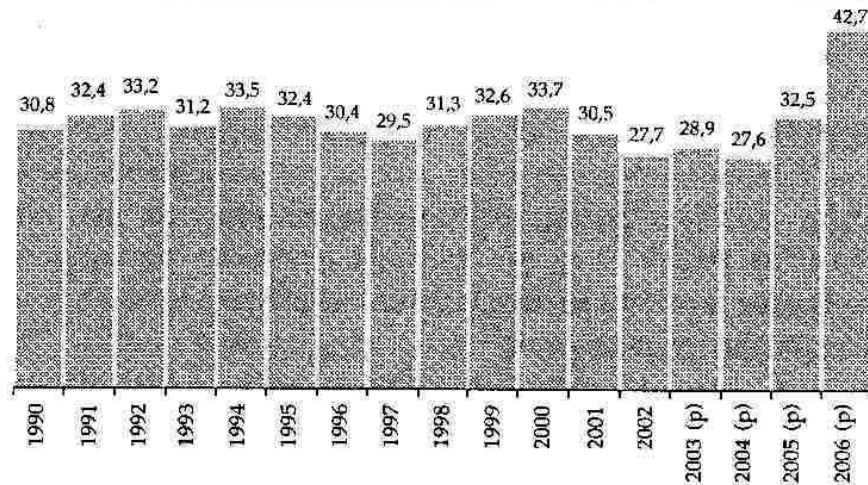


Fuente: Fundación Milenio: *Informe Económico 2006*, La Paz, 2007.

Dada la nueva política de captación de las rentas petroleras, los ingresos fiscales aumentaron también en forma más que proporcional, como puede observarse en el gráfico 2.

Gráfico 2

**Ingresos fiscales en Bolivia (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Fundación Milenio: *Informe Económico 2006*, La Paz, 2007.

Este nivel de ingresos ha permitido superar el crónico déficit fiscal de Bolivia, que se había tornado muy difícil de manejar debido al costo generado por la reforma del sistema de pensiones. Así, por primera vez en muchos años, el balance fiscal de 2006 arrojó un superávit mayor a 5% del PIB. En estas condiciones, el gobierno pudo realizar el gesto político de rechazar la firma de un crédito *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional, sin el cual antes era casi imposible cerrar la brecha.

El éxito de esta política, sin embargo, se ve ensombrecido por el hecho de que, dado que la mayor parte de los ingresos públicos dependen de las rentas de exportaciones, el riesgo fiscal ha aumentado. Además, los organismos de recaudación tienen menos incentivos para cumplir su labor y los contribuyentes tienen pocos incentivos para pagar sus impuestos. Solo 16 de los 42,7 puntos porcentuales de ingresos fiscales respecto del PIB en 2006 provinieron de la renta interna.

***La pugna rentista***

Las complicaciones que provoca esta suerte de bonanza fiscal en una sociedad altamente rentista como la boliviana son importantes<sup>11</sup>. La convicción, compartida por amplios sectores de la población, de que la naturaleza es la

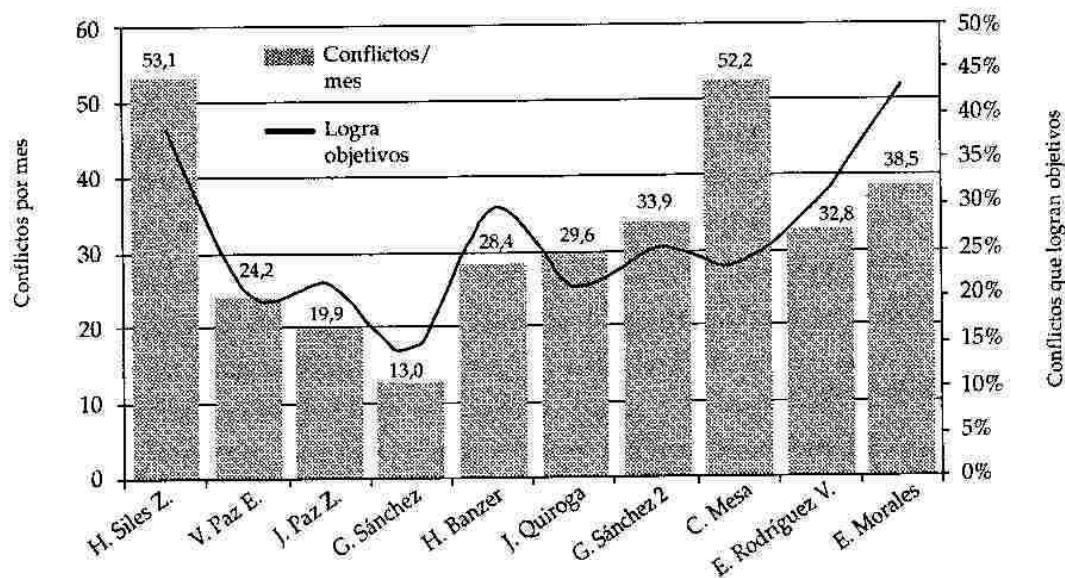
11. V. para un estudio más amplio de este tema, R. Laserna, José Gordillo y Jorge Komadina: *La trampa del rentismo*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

fuente primordial de la riqueza, sumada al hecho de que el Estado ha funcionado casi siempre como un intermediario en la distribución de las rentas, justificando así su ya larga tradición de «nacionalizaciones», provoca una intensificación de la acción corporativa orientada a la captura de una parte de esos recursos mediante la presión sobre los organismos públicos.

Por supuesto, ésta no es la única explicación del comportamiento colectivo. En el gráfico 3 se observa el promedio mensual de eventos conflictivos durante los gobiernos de la era democrática actual<sup>12</sup>. Como se ve, la tendencia fue declinante en los primeros cuatro gobiernos, que además se caracterizaron por transferir el mando a la oposición. Después, durante el gobierno de Hugo Banzer, la tendencia se revirtió y la conflictividad comenzó a ascender, hasta alcanzar un punto culminante durante la gestión de Carlos Mesa, cuya capacidad de acción quedó a tal punto limitada que tuvo que renunciar. Luego de una leve declinación de conflictos durante el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé, quien tenía básicamente la misión de convocar a nuevas elecciones, se registró una recuperación de la tendencia ascendente a partir de la llegada al poder de Evo Morales. De hecho, el promedio mensual en sus primeros 14 meses de gobierno supera a casi todos los anteriores –a excepción de Siles Zuazo y de Mesa–, con 38,5 eventos conflictivos mensuales.

Gráfico 3

**El conflicto social y su probabilidad de éxito**



Fuente: Observatorio de Conflictos del Ceres.

12. Los datos provienen de la prensa escrita de circulación nacional, de la cual el Observatorio de Conflictos del Ceres ficha todos los eventos que implican una movilización colectiva, cualquiera sea su objeto.

El gráfico también muestra, en una línea continua, la evolución de la probabilidad de éxito de las acciones conflictivas. Es decir, la probabilidad de obtener lo que buscan quienes protagonizan dichas acciones. Esto, por supuesto, incide en el comportamiento global, pues la probabilidad de éxito refleja el nivel de incentivos que tienen los grupos para demandar la atención de sus adversarios y plantear sus reivindicaciones<sup>13</sup>. Como puede verse, la probabilidad de éxito fue declinando desde el gobierno de Siles Zuazo hasta el de Sánchez de Lozada, para aumentar súbitamente en el de Banzer y mantener, desde entonces, una tendencia claramente ascendente. En sintonía con la tendencia populista que prevalece en el gobierno de Morales, durante su gestión la probabilidad de éxito de los movimientos conflictivos alcanza casi 45%, similar a la que se registró en el periodo de Siles Zuazo. Si se comparan los dos gobiernos, la diferencia más importante está en la desigual capacidad de cada uno para satisfacer las demandas sociales. El de Siles carecía de recursos y soportaba una profunda crisis económica como consecuencia del aumento de las tasas de interés de la deuda externa y los desastres naturales. El de Morales, en cambio, dispone de abundantes recursos –debido sobre todo a las exportaciones de gas y los perdones de deuda– y así lo comunica a sus seguidores, por lo que puede esperarse que el ritmo y la intensidad de los conflictos sociales sigan aumentando.

Los grupos organizados tienen un fuerte sentido de identificación con Evo Morales y consideran que su gobierno les pertenece. El discurso del presidente ratifica esta percepción, por lo que no puede sorprender la intensa conflictividad. Por supuesto, no se trata de movimientos en contra del gobierno, sino de presiones competitivas entre grupos para llamar la atención del presidente, para penetrar su gobierno. De todos modos, aunque no sean contra el gobierno, esas movilizaciones sí afectan severamente su capacidad de gestión, ya que restringen sus decisiones en los campos en los que la presión social es ejercida.

### ***El poder fragmentado***

Al comenzar este ensayo señalamos que, mientras la tendencia indigenista administra los símbolos y la estatista la política económica, la que en realidad

---

13. La probabilidad de éxito, en nuestro caso, proviene de la proporción de eventos que consiguen lo que se proponen con respecto al total de eventos sobre cuyos resultados se ha registrado información.



define los rumbos del gobierno es la populista. Es necesario decir «rumbos», en plural, pues efectivamente hay muchos, tal como demostramos cuando analizamos las contradicciones que se han dado en algunas decisiones políticas claves. Esta pluralidad de rumbos se debe a que la tendencia populista no representa una orientación precisa, sino que se define por el método de absorber y recibir las múltiples orientaciones que plantean los movimientos de base. Y si hay algo que caracteriza a los movimientos de base en los últimos años es la ausencia de una orientación política o ideológica definida. En el pasado por lo menos se disfrazaba el rentismo corporativo con un discurso nacionalista y revolucionario que era administrado por la Central Obrera Boliviana.

*La pluralidad de rumbos se debe a que la tendencia populista no representa una orientación precisa, sino que se define por el método de absorber y recibir las múltiples orientaciones que plantean los movimientos de base*

La fragmentación de la acción colectiva es perceptible en la multiplicación de actores que se lanzan espontáneamente a las calles en demanda de los asuntos más variados, desde temas elementales como el abastecimiento de gas licuado para cocinar, hasta reivindicaciones tan amplias y complejas como el calentamiento global y el cambio climático. Al desagregar los diferentes sectores que protagonizan los conflictos, se nota un predominio de los grupos medios<sup>14</sup>. Como es frecuente, ellos son «el pueblo» que más se escucha y que más se ve. Tienen los recursos, la experiencia y la capacidad de manejar el discurso que hace creíbles sus reivindicaciones. Su presencia relativa había tendido a disminuir hasta el último periodo, incluido el inicio del gobierno de Morales pero, poco a poco, han vuelto a ocupar el centro del escenario social. Al mismo tiempo, se registra una pérdida de presencia relativa de los sectores proletarios. La categoría de obreros, que en el pasado marcaba con su impronta el escenario político, ha declinado continuamente en su accionar. En contraste, y se podría decir que ocupando su lugar, aparecen los sectores populares urbanos y lo que hemos denominado la «ciudadanía en general», categorías en las que se incluye a una gran variedad de grupos, muchas veces organizados en torno de una demanda momentánea y sin vinculación orgánica entre sí, como comités de barrio, juntas de vecinos, comités cívicos, etc.

---

14. Estas afirmaciones también surgen del análisis de los datos del Observatorio de Conflictos del Ceres.

En una mirada de conjunto, lo central es que se ha producido un cambio importante: en lugar del predominio de un par de grupos, hoy existe un abanico más amplio de protagonistas, lo que indica la fragmentación a la que se aludía anteriormente<sup>15</sup>.

De manera convergente, los datos sobre las formas de adhesión de los participantes al conflicto muestran el creciente predominio de eventos que requieren la adhesión activa de los protagonistas. Esta noción es importante. Los conflictos de adhesión *pasiva* requieren que el participante apoye el evento dejando de hacer lo que habitualmente hace, como típicamente ocurre en una huelga. Se trata de un acto que, si bien tiene alcances públicos, puede tener lugar en un ámbito privado, como la fábrica o la oficina. En contraste, los conflictos de adhesión *activa* requieren que el participante haga algo distinto a lo habitual, como bloquear una calle, ocuparla con una marcha, tomar un local, etc. Son, pues, actos públicos que tienen lugar preferentemente en ambientes públicos y casi siempre involucran una acción que afecta a terceros y no solo a los adversarios o interlocutores directos. Así, los conflictos de adhesión activa representan una mayor tensión y son más proclives a la violencia. De hecho, contienen ya algo de violencia puesto que tratan de afectar a terceros para conseguir la atención de su interlocutor o adversario explícito.

El gráfico 4 muestra claramente que las tendencias se han revertido y que en los últimos años predominan los eventos de adhesión activa. Esto también es consistente con la condición de los actores sociales que se movilizan. Como en su mayor parte son grupos formados por pequeños productores independientes, urbanos o rurales, vecinos y ciudadanos en general, no pueden expresar sus reivindicaciones o ejercer su protesta en el ámbito relativamente aislado y familiar de su actividad diaria y por eso tienden a salir de él y expresarse en ambientes públicos.

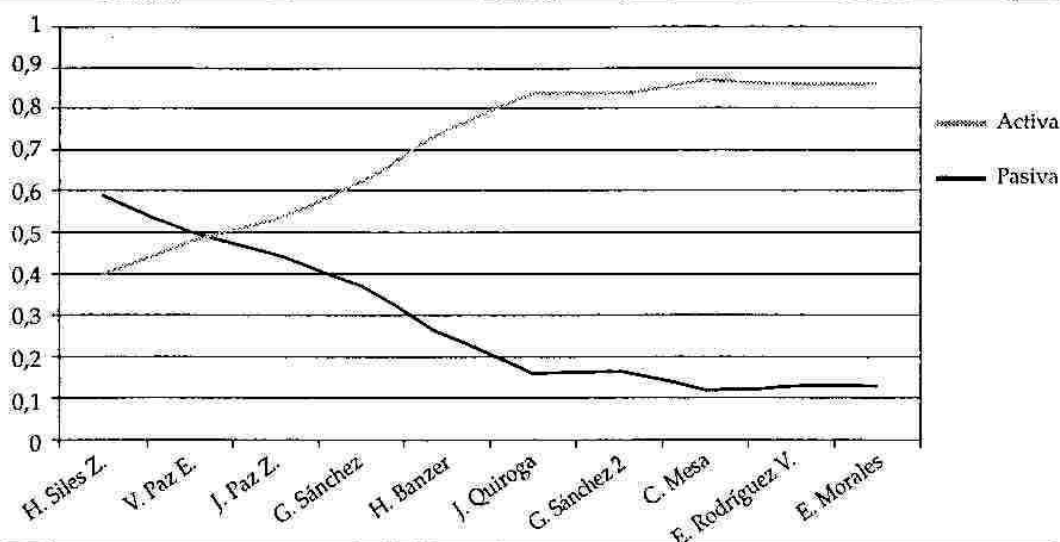
En general, las tendencias a la fragmentación social y a la acción directa no se han originado con el actual gobierno, sino que lo preceden y –podría decirse–

---

15. La fragmentación de la acción social y su carácter predominantemente rentista matiza la afirmación de que en Bolivia hay una sociedad civil fuerte. Estos grupos no son autónomos con respecto del Estado y no pretenden serlo, tampoco limitan su acción a un conjunto de normas compartidas ni construyen instituciones que restrinjan o limiten los poderes que de hecho ejercen, de manera tal que la forma en que unos y otros se relacionan entre sí pasa rápidamente de la competencia a la confrontación, al punto que suele emplearse la palabra «tribalización» para referirse a este proceso. En realidad, por la misma razón que no hay un Estado fuerte en Bolivia, tampoco hay una sociedad civil fuerte, y esa razón es la debilidad de la noción de ciudadanía.

Gráfico 4

Bolivia: conflictos según formas de adhesión



Fuente: Observatorio de Conflictos del Ceres.

son las que le han dado origen<sup>16</sup>. Precisamente por eso, una proporción tan alta de la población se siente representada en forma fidedigna por Evo Morales y, hoy por hoy, no parece dispuesta ni siquiera a pensar en otras alternativas. El enorme apoyo que lo llevó a la Presidencia ha disminuido levemente, pero su fuerza relativa es mayor hoy que cuando se realizaron las elecciones, en diciembre de 2005, porque los sectores de la sociedad que no comparten las orientaciones del actual gobierno y podrían definirse como de oposición han perdido la confianza en otros líderes políticos. En esta dinámica, la polarización es muy alta y se percibe a veces con tanta tensión que incluso preocupa a los propios partidarios de Morales<sup>17</sup>.

### *El refugio caudillista*

Al comenzar este ensayo propusimos reconocer la coexistencia de tres tendencias no necesariamente compatibles entre sí pero unidas por su referencia

16. Tanto Banzer como Mesa intentaron colocarse en la cresta de la ola populista, el primero para lavar su imagen de dictador, el segundo para consolidar su accidental presencia en el gobierno. Pero su predisposición abierta a las demandas de base, reflejada en los aumentos de la probabilidad de éxito de los conflictos, no alcanzó, pues ambos terminaron sobrepasados por la acción corporativa.

17. En una encuesta libre por internet, de 60.871 votos registrados, 45% calificó la gestión de Morales como pésima y 34,6% como excelente (<www.bolivia.com>, 15 de abril de 2007). La muestra no es representativa pero sí es ilustrativa respecto de cómo los espacios de centro están hoy relativamente vacíos. Las encuestas más representativas revelan, sin embargo, un alto nivel de aprobación al presidente, pero también a todas las demás autoridades e instituciones, pese a que la mayor parte de ellas, antes calificadas negativamente, no ha cambiado mucho. Esto quiere decir que el estado de ánimo de la gente es mucho más optimista y tolerante con los políticos de lo que fue a principios de esta década. Los datos de las encuestas recogen también ese estado de ánimo.

común al nacionalismo y sobre todo por la creciente importancia que tiene el liderazgo de Evo Morales. Más allá del carisma personal, la personalización del liderazgo no puede explicarse solamente por los atributos del líder, sino que es, también, un producto sociopolítico. En este caso, es un resultado de la relación mutuamente destructiva de los ahora denominados «partidos tradicionales» y de las dificultades de institucionalización del MAS, un partido formado a horcajadas de las movilizaciones estimuladas por el descontento social y las crecientes expectativas rentistas.

El debilitamiento institucional, agudizado por una Asamblea Constituyente que supuestamente ha de reinventar el país y desandar su historia, deja vacíos que requieren ser llenados por el liderazgo personal. Pero ese debilitamiento, cultivado por los afanes «revolucionarios» del propio gobierno, ocurre sobre todo en los órganos centrales del Estado, y por lo tanto aparece enfrentado a un proceso novedoso en la historia republicana de Bolivia: el fortalecimiento de los niveles regionales de gobierno, alcaldes y prefectos, cuyas cabezas han sido elegidas por primera vez a través del voto de la población, en la misma oportunidad en que Morales fue votado presidente.

Nos encontramos así ante la situación compleja de un gobierno elegido con 53% de los votos, pero que en los hechos tiene menos poder que, por ejemplo, el de Víctor Paz Estenssoro, quien llegó al gobierno en 1985 tras una segunda vuelta congresal, luego de haber salido segundo en la votación popular con menos de 27% de los votos. Y es que, pese a esta debilidad, Paz Estenssoro asumió el pleno control de un Estado que, aun en crisis, centralizaba todos los niveles de gobierno y una parte sustancial de la economía, las inversiones y el empleo. Morales resultó elegido con 53% de los votos y sin mediación del Congreso, pero la ley lo obligó a designar como prefectos a quienes lograron mayor votación en los departamentos, fueran o no de su agrado. Tampoco pudo designar a ninguno de los 324 alcaldes del país, que manejan directamente una parte importante de los recursos fiscales. Y, finalmente, las empresas estatales, que solían controlar las compras y los empleos públicos en los 80, tienen ahora autonomía de gestión, ya que han sido transferidas, privatizadas o capitalizadas<sup>18</sup>.

---

18. Ya el presidente Banzer vivió el contraste de haber gobernado de una forma casi absoluta un Estado centralizado en los 70 y uno descentralizado en el 97. Desde el primer momento se quejó por cómo se había «desmantelado» el Estado; si bien los recursos fiscales y la capacidad de inversión eran mucho más grandes, se habían ya descentralizado.

El grado de descentralización alcanzado en Bolivia exige concertación política y solamente admite cambios graduales. Esto, sin embargo, contrasta con la impaciencia del electorado y la del propio equipo gubernamental, por lo que apenas tomó posesión Morales ya empezaron a aflorar tensiones, especialmente con los prefectos, a quienes desde el gobierno se percibe –y con razón– como potenciales rivales en futuras competencias electorales. Los prefectos, más que los alcaldes, tienen gran visibilidad política y mayores posibilidades de trascender el ámbito local, y algunos de ellos han tenido presencia nacional, de modo que esas tensiones eran predecibles.

*El grado de descentralización alcanzado en Bolivia exige concertación política y solamente admite cambios graduales. Esto, sin embargo, contrasta con la impaciencia del electorado y la del propio equipo gubernamental*

La oposición ha ido cerrando filas tras la demanda de autonomías regionales. De hecho, varios de los prefectos han formado una Junta Nacional Autónoma con el objetivo de hacer prevalecer los resultados del referéndum sobre autonomías realizado junto con la elección de delegados a la Constituyente, e intentan convertirse en referentes de oposición a las políticas gubernamentales. Y, aunque se corre el riesgo de convertir la demanda autónoma en una trinchera defensiva, tiene una dimensión política con alto potencial conflictivo, como se vivió en Cochabamba en enero de 2007.

En 2002, el actual prefecto cochabambino, Manfred Reyes, se había postulado como candidato a presidente y logró una cantidad de votos muy cercana a la de Evo Morales, que entonces salió segundo. En las elecciones de 2005 obtuvo la prefectura con una votación muy destacada, considerando que en Cochabamba se encuentra el Chapare, principal bastión de Morales. En diciembre de 2006, Reyes decidió sumarse al movimiento autonomista liderado por los prefectos de Santa Cruz, Beni y Tarija. Al poco tiempo se vio presionado por los consejeros departamentales, la mayoría de los cuales pertenece al MAS, a quienes poco a poco se fueron sumando grupos de campesinos de la zona del Chapare. Las vigiliias y marchas exigiendo la renuncia del prefecto se intensificaron hasta que, en enero de 2007, condujeron a posiciones más agresivas y confrontacionales. Una marcha campesina contra el prefecto derivó en el intento de tomar la sede gubernamental, parte de la cual fue incendiada ante la ausencia de la policía, nuevamente inhibida de actuar por órdenes del gobierno nacional. Otra marcha, convocada por fuerzas afines al prefecto, debió suspenderse

ante amenazas de enfrentamiento con los campesinos movilizados, que ocuparon físicamente el lugar de la concentración para impedirlo. Este acto de fuerza provocó una reacción masiva de repudio y al día siguiente, el 11 de enero, se realizó un acto multitudinario de apoyo al prefecto con la ocupación de calles, plazas y avenidas, que derivó en enfrentamientos violentos en los que murieron dos personas y se registraron más de 200 heridos. Una de las muertes, la de un joven de 17 años, tuvo características de linchamiento, pues el joven fue secuestrado cuando se encontraba herido y al cuidado de un médico y fue asesinado a golpes de palo y machete.

La primera reacción del gobierno fue intensificar la presión movilizando a un número creciente de campesinos para amedrentar a la población urbana de Cochabamba, que había cerrado filas en torno del prefecto. Cuando todo parecía indicar que se desatarían nuevos hechos de violencia, algo convenció a los líderes del movimiento campesino de que no convenía continuar forzando la situación, por lo que desistieron del ataque a la Prefectura. De todos modos, lo ocurrido en Cochabamba ha dejado una huella tan profunda en el país como los cabildos multitudinarios que se reunieron en Santa Cruz. En todos ellos se habló el lenguaje de las calles, que hasta ahora parecía exclusivo de las organizaciones favorables al presidente, y se demostró que los sectores urbanos no cederán fácilmente.

Ante ese panorama, que debería obligar a reconocer las limitaciones del proyecto refundacional para retomar el curso de un proceso de democratización continua, gradual y concertada, el gobierno podría optar por lo contrario. Por un lado, tratar de reconstruir el viejo sistema centralista recuperando el Estado empresario y debilitando los gobiernos locales y departamentales y, por otro, afirmar el potencial caudillista de Evo Morales a fin de concentrar el poder en su persona, convirtiéndolo en el núcleo de un típico sistema patrimonialista y clientelar y utilizando para ello los recursos del gas y las donaciones internacionales<sup>19</sup>. En ese contexto, la debilidad institucional del Estado boliviano deja de ser un justificativo para el cambio y se convierte en una condición necesaria para la gobernabilidad. Pero se trata, por supuesto, de una gobernabilidad poco democrática y muy vulnerable, que tenderá a preocuparse cada vez más por su simple permanencia.

---

19. No es casual que, al cierre de este texto, en abril de 2007, se haya planteado en Bolivia una controversia por el estilo informal y personalizado de distribución a los alcaldes de cheques provenientes de una donación «no condicional» de Venezuela. La oposición reclama que esos recursos pasen por los canales institucionales de registro y control del gasto público, pero el presidente argumenta la necesidad de «desburocratizar» el gasto.

Nada de esto quiere decir que Evo Morales haya desperdiciado completamente la oportunidad de conducir la reconciliación con el pasado y proyectar a Bolivia hacia un futuro de inclusión social e integración económica. Pero el desaliento de muchos que lo apoyaron con esa esperanza sugiere que está cada vez más lejos de realizarla. Y es que, por muy poderoso que sea un caudillo, nunca es totalmente dueño de su poder. Mucho menos si ese poder está fragmentado. ▣

## El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Marzo-Abril de 2007

México

Nº 142

### MAQUILA: ESTUDIOS DE CASO

**LAS MAQUILADORAS EN MÉXICO:** Territorio, rito y símbolo. La industria maquiladora fronteriza, **Luis H. Méndez B.** Nota sobre la crisis de la industria maquiladora, **Marco Tulio Esquinca H.** Apuntes y aproximaciones en torno a la industria maquiladora de exportación en México, **Abel Pérez Ruiz.** **MAQUILADORAS: ESTUDIOS DE CASO:** La industria maquiladora de exportación en el estado de Querétaro, **Marco Antonio Carrillo, José Juan Martínez y Jorge A. Lara.** Maquila de exportación y sindicatos en el estado de México, **Rosa Silvia Arciniega.** Hacia nuevas formas de organizar el trabajo en la IME de Yucatán: análisis de dos empresas, **Beatriz Castilla Ramos y Beatriz Torres Góngora.** ¿Qué será de los sindicatos en las maquilas de Nicaragua? Pregunta abierta, **Natacha Borgeaud Garcíandía.** **GÉNERO:** Mujeres cafetaleras y producción de café orgánico en Chiapas, **Perla Vargas Vencis.** **ECONOMÍA NACIONAL:** La ideología neoliberal y la globalización económica, **Miguel Angel Vite Pérez.** **MEDIO AMBIENTE:** El *green-hype* nanotecnológico y la desmaterialización de la economía, **Gian Carlo Delgado Ramos.** **EDUCACIÓN:** La deserción escolar universitaria. La experiencia de la UAM. Entre el déficit de la oferta educativa superior y las dificultades de la retención escolar, **Javier Rodríguez Laguna y Marco Antonio Leyva Piña.** **SITUACIÓN INTERNACIONAL:** Las instituciones políticas de la Unión Europea, ¿base de un gobierno supranacional?, **Gabriel Pérez Pérez.** **RESEÑA:** La oscuridad de los tiempos, **Tomás Alanis Bernal.**

*El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.*

## **El reto posneoliberal de Bolivia**

**George Gray Molina**

*La nacionalización de los hidrocarburos, la principal decisión económica del gobierno de Evo Morales, fortaleció los ingresos públicos y le permitió a Bolivia superar los 10.000 millones de dólares de PIB. Sin embargo, sería un error pensar que con eso alcanza. A lo largo de su historia, Bolivia ha cambiado varias veces de modelo económico, pasando del estatismo al neoliberalismo, sin alterar nunca un patrón de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales. El reto posneoliberal de Bolivia consiste, entonces, en construir una economía de base ancha que incluya más actores, exportaciones más diversificadas y una mayor variedad de articulaciones internas y externas.*

**L**a economía boliviana, como la sociedad y la política, vive momentos de profundos cambios. En mayo de 2006, con la nacionalización de los hidrocarburos, se abrió un nuevo ciclo económico que se consolidó en abril de 2007, con la aprobación parlamentaria de 44 nuevos contratos con 12 empresas multinacionales. Quedan, sin embargo, algunos problemas pendientes, tanto dentro como fuera del proceso nacionalizador, que definen el reto posneoliberal de Bolivia: ¿cómo construir un modelo económico que consolide la economía del gas y sienta las bases para la generación de empleo e ingresos más allá del gas? ¿Cómo asegurar que el *boom* del gas no sufra la misma suerte que los de la plata, el estaño y otras materias primas que, durante

---

**George Gray Molina:** economista boliviano, coordinador del último Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Coautor de *La economía boliviana más allá del gas* (PNUD, La Paz, 2005) y *El estado del Estado en Bolivia* (PNUD, La Paz, 2007).

**Palabras claves:** economía, nacionalización, hidrocarburos, posneoliberalismo, Bolivia.

---



siglos, generaron ingresos en la cúpula y redistribuyeron pobreza en la base de la pirámide económica? ¿Cómo reducir la pobreza en una economía que, pese a que este año crecerá 4%, incrementará en 130.000 el número de personas que se incluyen entre la población pobre?<sup>1</sup> En estas líneas planteamos que el *nuevo modelo* económico emergente de la nacionalización debe ayudar a construir un *nuevo patrón* de desarrollo<sup>2</sup>.

El reto posneoliberal significa trascender el debate teórico sobre el futuro del Consenso de Washington y poner en práctica un esquema que articule internamente a miles de pequeños y medianos actores de la economía popular con actores competitivos de la nueva economía, y que se articule externamente a través de exportaciones no tradicionales de alto valor agregado y nichos de mercado, como el comercio orgánico y el comercio justo. Superar este desafío implicaría construir un nuevo patrón de desarrollo a la medida de una economía pequeña pero dinámica como la boliviana.

### ***Nuevo modelo: nacionalización de los hidrocarburos***

Antes de avanzar en la discusión sobre modelos y patrones, es importante describir la «nacionalización» de los hidrocarburos. El proyecto nacionalizador fue precisado en dos medidas legales: la Ley 3.058, de julio del 2005, y el Decreto Supremo 28.701, de mayo de 2006. Es la tercera vez que Bolivia nacionaliza los hidrocarburos en el último siglo: en 1937 se nacionalizaron las operaciones de Standard Oil y en 1969 las de Gulf Oil. Pero, a diferencia de las dos ocasiones anteriores, esta vez la «nacionalización» no implicó una confiscación de la propiedad de las compañías multinacionales.

El contenido de los contratos firmados por las empresas y el gobierno y reafirmados por el Congreso en abril de 2007 es un híbrido entre contratos de producción compartida y contratos de operación o asociación con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)<sup>3</sup>. La participación estatal en los

---

1. Estimado en base a elasticidades crecimiento/reducción de la pobreza presentados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La economía boliviana más allá del gas*, PNUD, La Paz, 2005.

2. Esta discusión toma como punto de partida los trabajos de Fernanda Wanderley y G. Gray Molina: «La economía más allá del gas: entre la base estrecha y la base ancha», Universidad de Oxford, 2007 y G. Gray Molina y F. Wanderley: «Pockets of Growth in a Low-Growth Economy», Universidad de Harvard, 2007.

3. Ver Carlos Miranda: «Las repercusiones externas de la nacionalización» y Francesco Zaratti: «Repercusiones de la nacionalización y el futuro de los hidrocarburos en Bolivia y la región, tras la firma de los contratos petroleros» en Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM): *El nuevo ciclo de los hidrocarburos*, La Paz, FBDM, 2007.

beneficios se define por una metodología parecida al «factor R» aplicado en Perú, donde el Estado participa de la renta petrolera una vez que la compañía privada recupera sus costos de operación y capital<sup>4</sup>.

De acuerdo con la nueva normativa, la participación estatal tiene cuatro ejes. Las regalías, equivalentes a 18% del valor de la producción de gas en el punto de fiscalización; el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), equivalente a 32% del valor de producción de gas en el punto de fiscalización; el pago al titular (el operador del campo) de los costos recuperables mediante un porcentaje a convenir del valor de la producción de gas en el punto de fiscalización; y la distribución del remanente en calidad de utilidad compartida entre YPFB y el titular, en base a una fórmula que toma en cuenta las inversiones hechas y depreciadas, el precio de venta del gas y los volúmenes de producción<sup>5</sup>. Así, la participación estatal tras la firma de los nuevos contratos petroleros varía entre 67% del valor bruto de producción en boca de pozo a un dólar por millón de BTU y 75% cuando el precio llega a 4,5 dólares por millón de BTU.

*La participación estatal tras la firma de los nuevos contratos petroleros es un poco mayor al 50% estipulado en la Ley 3.058 y un poco menor al 82% establecido en el decreto de nacionalización*

Esto significa una participación estatal un poco mayor al 50% estipulado en la Ley 3.058 y un poco menor al 82% establecido en el decreto de nacionalización<sup>6</sup>.

El modelo nacionalizador boliviano muestra, a un año de su inicio, dos aspectos positivos. El primero es que la economía boliviana logró cruzar el umbral de 10.000 millones de dólares de Producto Interno Bruto en 2006, de los cuales 2.000 millones provienen de las exportaciones del sector hidrocarburífero. El segundo es que los ingresos fiscales por impuestos y ventas directas de gas superaron los 1.600 millones de dólares en 2006, lo que ha hecho que, por primera vez en 20 años, los ingresos tributarios del país hayan triplicado los aportes de la cooperación internacional. Bolivia, perteneciente al grupo de naciones de la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), tiene ahora la posibilidad histórica de sustituir gradualmente su dependencia de la ayuda externa.

4. Ver Mauricio Medinaceli: «Aspectos económicos de los nuevos contratos» en FBDM: ob. cit.

5. Ver E. Zaratti: cit.

6. Ver M. Medinaceli: cit.

Las desventajas del modelo nacionalizador se concentran en tres aspectos. En primer lugar, actualmente el «efecto precio» prima sobre el efecto producción o productividad en el dinamismo de la economía del gas. En 2006, los precios promedio de exportación del gas fueron 5,4 veces mayores que ocho años antes y tres veces mayores que tres años antes<sup>7</sup>. Y, si bien hoy los precios se mantienen altos, la bonanza está expuesta a un bajón o una desaceleración de los valores regionales y mundiales del gas. En segundo lugar, hay una fuerte incertidumbre en la expansión de inversiones en exploración y explotación en los próximos años. Los nuevos contratos que prevén un aumento de las exportaciones a Argentina y Brasil requieren de un horizonte de certidumbre en la expansión de la inversión al que no se han comprometido ni Petrobrás ni Repsol. Finalmente, en la medida en que el mercado energético mundial siga en tensión permanente, Bolivia requerirá ampliar su horizonte hacia los mercados de ultramar<sup>8</sup>. Esto implicaría diseñar una estrategia de integración energética en el Cono Sur, pero también un vínculo más certero con puertos de gasificación y regasificación en los océanos Pacífico y Atlántico.

En suma, el balance del proceso nacionalizador es positivo en el corto plazo, ya que permite consolidar un motor que sustituye al estaño, que dinamizó gran parte de la economía en el siglo XX. El problema es que la actual estrategia repite muchos de los errores de una trayectoria de desarrollo basada en un solo motor, es decir, un patrón de desarrollo de base estrecha. Para dar el paso de un viejo a un nuevo patrón será necesario diversificar los mercados y multiplicar los actores con el objetivo de construir una economía de base ancha.

### ***Viejo patrón: economía de base estrecha***

¿Por qué no es suficiente apostar por el gas nacionalizado? ¿En qué consiste un patrón de desarrollo de base estrecha y en qué afecta el desarrollo económico boliviano? Las respuestas a esta pregunta nos llevan, primero, a un repaso de la historia económica boliviana y, después, a una enumeración de las consecuencias actuales de la concentración de la economía. Sostenemos que si el patrón de desarrollo no cambia, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas del modelo, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina.

---

7. *Ibíd.*

8. V. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *El estado del Estado*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, La Paz, 2007.

¿Qué distingue un modelo económico de un patrón de desarrollo?<sup>9</sup> ¿Por qué es más importante cambiar el segundo que seguir debatiendo sobre el sello ideológico del primero? Entendemos por patrón de desarrollo la manera en que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas, que dinamizan o no dicho entramado productivo. El modelo es el «cómo» de la economía; el patrón es el «qué». El patrón de desarrollo describe tanto la dotación de factores (¿somos un país rico en capital?; ¿en tecnología?; ¿en mano de obra?; ¿en recursos naturales?) como la modalidad de inserción internacional (¿nos cerramos al comercio?; ¿nos abrimos de par en par?; ¿buscamos nichos en los cuales podemos competir?). El modelo económico, en cambio, es simplemente la manera en la cual se administra el patrón de desarrollo. Se lo puede hacer con un Estado fuerte e interventor, desde una visión que les dé más poder a las fuerzas del mercado o desde una visión mixta que combine Estado y mercado. El modelo es la forma, mientras que el patrón es el contenido, la sustancia.

Bolivia ha cambiado varias veces de modelo, pero nunca ha intentado transformar su patrón de desarrollo. Entre 1900 y 1920, bajo el signo del liberalismo, el patrón de desarrollo se hizo «estaño-dependiente», como antes había girado en torno de la plata, la goma o la castaña. En 1937, la nacionalización de la Standard Oil y la creación de YPFB movieron el péndulo hacia la nacionalización, pero no alteraron el patrón extractivo. La segunda parte llegó en 1952, con la nacionalización del sector estañífero y el nacimiento de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). En los 60, el péndulo volvió a inclinarse hacia el liberalismo, con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos, hasta la nacionalización de la Gulf Oil, en octubre de 1969, cuando se evaporó el último recuerdo estatista del patrón monoprodutor. Entre 1985 y 2005 se abrió una ventana de oportunidad perdida para diversificar la economía y multiplicar los actores que intervienen en los sectores competitivos. El nacimiento del «patrón gas» a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 2005 generó un nuevo cambio de modelo, pero siempre sobre el mismo patrón de desarrollo extractivo.

Ya sea desde Comibol o desde YPFB, con nuevas leyes de inversiones e intentos de privatización, la economía boliviana no ha dejado de concentrar la mayor parte de sus esfuerzos en la explotación y el aprovechamiento de un núcleo reducido de recursos naturales. Persiste, entonces, un patrón administrado desde distintos modelos, que se caracteriza por la concentración de la

---

9. V. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La economía boliviana...*, cit.

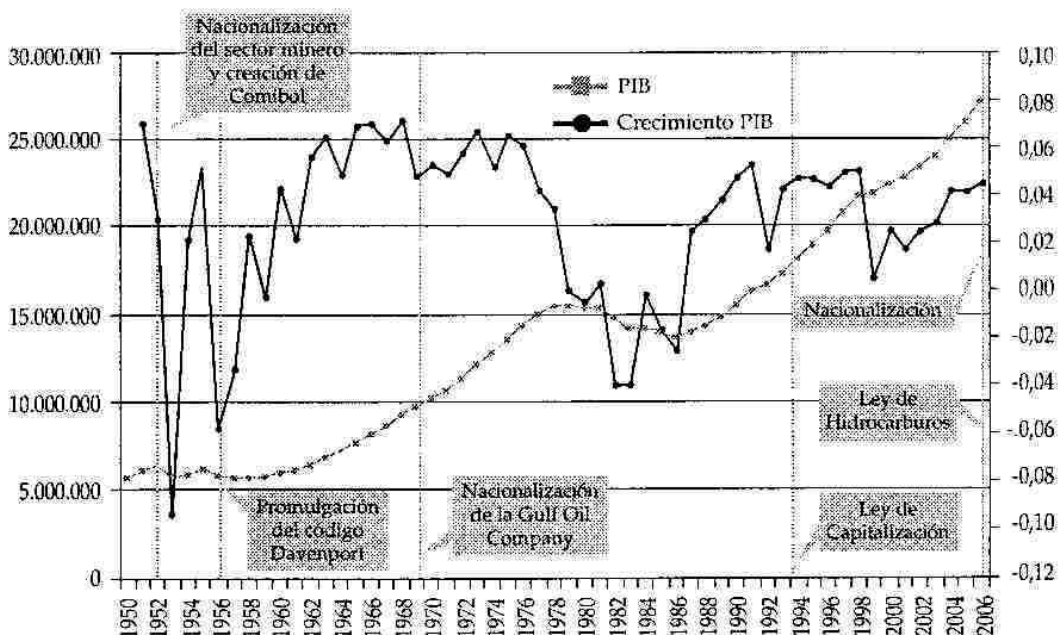
economía nacional en la exportación de pocos productos, la mayor parte de ellos entregados a los mercados sin procesamiento o valor agregado.

El resultado más visible de la persistencia de un patrón de desarrollo centrado en la dependencia monoprodutora es una economía «de base estrecha». Entendemos por base estrecha una configuración particular de la estructura productiva. En Bolivia, el sector de industria manufacturera concentra 83% de la fuerza laboral, organizada en unidades familiares, campesinas o microempresariales de menos de cinco personas. Sin embargo, este mismo sector produce apenas 25% del ingreso. Inversamente, sólo 7% de los trabajadores, agrupados en empresas de más de 50 empleados, genera 65% del ingreso. Esta doble pirámide separa empleo de ingresos. En el medio se ubican las medianas empresas, que producen 10% del total y ocupan a 10% de la masa laboral<sup>10</sup>.

Este patrón de desarrollo de base estrecha debe ser transformado por tres motivos. El primero es el bajo nivel histórico de crecimiento (ver gráfico 1). A pesar de un entorno macroeconómico estable y un periodo de apertura favorable,

Gráfico 1

**Evolución del Producto Interno Bruto (en miles de bolivianos de 1990)**



Fuente: Elaboración propia en base a información de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape).

10. *Ibíd.*

Bolivia no ha podido generar el impulso necesario para promover el desarrollo y reducir la pobreza. La tasa de crecimiento promedio entre 1950 y 2005 fue de 2,8%, lo que se traduce en un crecimiento promedio per cápita de 0,5%, un porcentaje extremadamente bajo para superar las necesidades socioeconómicas. Elementos tales como la acentuada crisis fiscal –traducida en un alto endeudamiento público– y el bajo nivel de ahorro interno, que amplió la brecha ahorro-inversión, combinados con fluctuaciones en los términos de intercambio, la baja productividad y los efectos negativos de la mediterraneidad, han provocado que en los últimos 20 años Bolivia mantuviera tasas de crecimiento menores a las observadas en los 60 y 70.

El segundo motivo es la alta concentración en unos pocos productos exportables. En 2006, 49% de la oferta exportadora se basó en hidrocarburos y 19% en minería<sup>11</sup>. Dado el tamaño reducido de Bolivia, su inserción en mercados externos es fundamental para el crecimiento. Es necesario generar una inserción internacional que permita que la contribución de las exportaciones al crecimiento sea una constante y no un fenómeno transitorio derivado de cambios en la coyuntura externa. Históricamente, Bolivia no ha podido incrementar el valor de sus exportaciones ni diversificar su oferta. Si bien la evolución de la estructura de las exportaciones muestra cambios sustanciales desde mediados de la década del 90 –cuando comenzaron a abrirse paso las exportaciones no tradicionales–, el patrón de fondo no se ha modificado.

El tercer motivo para justificar un viraje es la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la baja movilidad social. El crecimiento es incapaz de generar un efecto de rebalse que le permita a Bolivia abandonar su puesto entre los países más pobres y desiguales de Latinoamérica. De acuerdo con la Encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida (Mecovi) de 2005, cerca de 174.419 personas ingresan en la pobreza cada año. Asimismo, para el período 1999-2002, cuando el crecimiento alcanzó en promedio una tasa de 1,76%, la pobreza (en términos absolutos) pasó de 5 a 5,5 millones de personas, de las cuales 3,5 millones son indigentes. Se estima que la tasa de crecimiento económico que neutraliza el crecimiento demográfico por debajo de la línea de pobreza es de 6%. Con niveles de crecimiento muy por debajo de ese porcentaje y un Coeficiente de Gini de 0,614, el patrón de crecimiento boliviano es claramente empobrecedor<sup>12</sup>. Un cálculo basado en

11. V. Instituto Nacional de Estadísticas (INE): «Nota de prensa N° 21», INE, La Paz, 2007.

12. V. Cepal: *Anuario Estadístico 2006 de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2007.

proyecciones de población y crecimiento económico revela que, con una tasa promedio de crecimiento per cápita de 0,3%, Bolivia tardaría 178 años en salir de la pobreza, lo cual implica que nueve generaciones de bolivianos no mejorarán su condición. Por otro lado, la movilidad social en Bolivia es reducida, lo cual desincentiva la lucha contra la pobreza y no contribuye a impulsar el crecimiento económico de largo plazo<sup>13</sup>.

*Un cálculo basado en proyecciones de población y crecimiento económico revela que, con una tasa promedio de crecimiento per cápita de 0,3%, Bolivia tardaría 178 años en salir de la pobreza, lo cual implica que nueve generaciones de bolivianos no mejorarán su condición*

### ***Nuevo modelo para un nuevo patrón***

¿Cómo modificar la dependencia histórica de Bolivia sin desconocer las oportunidades abiertas por el nuevo modelo nacionalizador? Creemos que la respuesta se encuentra en la construcción de una economía diversificada que enfrente los desafíos de articulación externa e interna y que intente resolver las dificultades de articulación interna de miles de actores productivos. La economía boliviana requiere un nuevo modelo para un nuevo patrón que ayude a superar el crecimiento empobrecedor. Afortunadamente, el embrión ya existe.

Una investigación reciente tipifica la economía en función de su heterogeneidad estructural<sup>14</sup>. En primer lugar, la economía boliviana ha tenido una tasa real de crecimiento promedio de 0,5% per cápita en los últimos 50 años. Es una economía que no creció. En segundo término, entre los motivos habituales del bajo crecimiento se encuentran obstáculos estructurales –como la mediterraneidad, la heterogeneidad geográfica, la baja calificación de los recursos naturales y las trabas burocráticas, entre otros–, lo que incrementa el costo país de cualquier exportación y, por lo tanto, de cualquier posibilidad de mejorar el crecimiento económico. En tercer lugar, a pesar de este panorama negativo, existen algo así como 156 rubros productivos que ampliaron su posición en el mercado mundial en los últimos 20 años, y 23 rubros que consistentemente mantuvieron su liderazgo en el mercado mundial<sup>15</sup>.

13. Ver Verónica Paz Arauco, Milenka Ocampo y Patricia Espinoza: «Desigualdad: esa 'tensión irresuelta' en Bolivia», documento de trabajo, Informe de Desarrollo Humano, PNUD, La Paz, 2007.

14. Ver G. Gray Molina y F. Wanderley, cit.

15. Estos rubros reflejan productos estimados a cuatro dígitos del sistema de clasificación internacional de comercio SITC (Standard International Trade Classification, por sus siglas en inglés).

¿Cómo caracterizar esos bolsones de crecimiento?<sup>16</sup> Existen al menos tres tipos de articulaciones alternativas al gas en la economía boliviana. El primer tipo de articulación está asentado en exportaciones de *commodities*, materias primas homogéneas como la soya y otras oleaginosas, que generan eslabonamientos hacia la economía popular rural, pero que tienden a concentrar su competitividad en materia prima y mano de obra baratas, más que en valor agregado o cambio tecnológico. En 2006, estos sectores generaron cerca de 371 millones de dólares de exportaciones. El segundo tipo de eslabonamiento es el producido por las exportaciones no tradicionales «basadas en precio», como la joyería, el cuero o la madera tropical, que también generan eslabonamientos hacia la economía popular –en este caso urbana– y que producen bolsones de agregación de valor en algunos eslabones de la cadena de exportación. Estas exportaciones contabilizaron cerca de 534 millones de dólares en 2006. El tercer tipo de articulación se apoya en las exportaciones no tradicionales «basadas en calidad», como las manufacturas de muebles, la joyería especializada, los alimentos orgánicos y el comercio justo, que generan valor agregado y eslabonan hacia adelante y atrás en la economía. Aunque pequeños, estos nichos se muestran promisorios para la expansión. En 2006 representaron cerca de 174 millones de dólares en exportaciones.

La cuestión, entonces, ya no es cómo hacer crecer la economía boliviana. Así formulada, la pregunta nos puede llevar a una revisita de las recetas ancladas en la lenta y tortuosa convergencia de factores de competitividad con países vecinos y desarrollados. La pregunta relevante es: ¿por qué crecen algunos bolsones de la economía a pesar de que enfrentan los mismos obstáculos estructurales que el resto de los sectores? Este planteo nos permite tender un puente entre un nuevo modelo que retiene y transfiere excedentes del gas, y un patrón de desarrollo que genera empleo e ingresos en la base de la pirámide y en el largo plazo.

### ***Tres retos de la agenda posneoliberal***

El paso de una economía de base estrecha, basada exclusivamente en la exportación del gas natural, a una economía de base ancha, diversificada y con muchos actores productivos y rubros competitivos, implica instalar una agenda de políticas alternativa al estatismo estático de los 50 y 60, pero también al *laissez faire* de los 80 y 90. Esta agenda no debe temerle a la inserción internacional, pero tampoco a generar empleo en la base de la pirámide. Bolivia tiene hoy la oportunidad de avanzar en ambas tareas y superar los obstáculos del pasado. Para ello debe superar tres retos.

---

16. Ver F. Wanderley y G. Gray Molina, cit.





El primero es trabajar a tres ritmos en la construcción de una economía de base ancha, que a la vez conserve los recursos naturales y le imprima identidad a su producción. Bolivia tiene la oportunidad de sacar ventaja de su heterogeneidad estructural. Esto significa promover una agenda de políticas públicas heterogéneas para los diferentes motores de la economía (políticas de industrialización e inserción internacional alternativas) y políticas públicas comunes para reducir el costo-país derivado de los obstáculos estructurales (transportes, integración física y desarrollo de capital humano).

La agenda de conservación del ambiente, la de valoración de identidades interculturales en la producción y comercialización y la expansión de las oportunidades de desarrollo en la base de la economía no tienen por qué estar reñidas entre sí. A diferencia de nuestros vecinos, Bolivia puede darse el lujo de «saltar etapas» en el proceso de desarrollo económico. No hace falta esperar 178 años<sup>17</sup> para que el goteo económico erradique la pobreza de manera inercial, ni esperar 70 años<sup>18</sup> para que los indicadores de competitividad global converjan con el promedio europeo. Se puede avanzar ya en la construcción de una economía pujante para el siglo XXI.

El segundo reto es multiplicar las articulaciones entre los actores de la economía popular y los de la economía exportadora, construyendo cadenas entre iguales donde hoy solo hay eslabones entre desiguales. La masa crítica de la actual «economía más allá del gas» suma alrededor de 330.000 trabajadores, uno de cada 10 trabajadores de la población económicamente activa. Esta masa crítica articula altiplano y trópico, norte y sur, proveedores de materias primas e industrializadores de cerca de 10 rubros productivos. La generación de más actores productivos depende del tipo de articulación que privilegie la economía boliviana a futuro.

El desafío de crear nuevas articulaciones entre la economía popular y la economía exportadora no tiene que ver con la voluntad política, sino con la económica. Por lo tanto, se requiere avanzar aceleradamente para superar las restricciones vinculantes de los actores y rubros competitivos identificados. El embrión de la economía alternativa ya existe. Lo que falta es un entorno institucional favorable al desarrollo económico en tres ritmos. Persiste aún en la política económica boliviana una excesiva fijación en sectores más que en articulaciones, en actores e insumos (crédito, tecnología) más que en productos (exportaciones alternativas).

El tercer reto es liderar la apertura de nuevos mercados de comercio orgánico y justo predicando con el ejemplo. La región y el mundo se aprestan a reiniciar

17. Estimación del tiempo de salida de la pobreza citada en PNUD: *La economía boliviana...*, cit.

18. Estimación de tiempo de convergencia competitiva citada en Gilberto Hurtado y Andrés Torres: «Las culturas creativas: una oportunidad de construir la oferta exportable boliviana para una demanda mundial creciente», Fundación Nuevo Norte, La Paz, 2007.

negociaciones de liberalización multilateral en el marco de la Ronda de Doha. Al mismo tiempo, emergen nuevos mercados en los rubros de comercio orgánico y de comercio justo que merecen mayor atención desde el Sur. Bolivia tiene la oportunidad de liderar el comercio alternativo con el ejemplo, planteando una agenda de reconversión gradual de su economía hacia estándares de protección del ambiente, de eliminación del trabajo infantil y de implementación de políticas salariales más dignas en su «economía más allá del gas».

En 2012, Bolivia podría convertirse en el primer país en proclamar su economía de exportaciones no tradicionales como de «comercio justo», lo que implica estándares salariales, ambientales y laborales. Dado el diminuto tamaño de esta economía en la actualidad, esto significaría atraer más que perder un nuevo motor para su economía. La capacidad de avanzar en esta agenda alternativa está en manos del sector privado y del gobierno en rubros tan variados como ecoturismo, biodiversidad, desarrollo artesanal y agricultura orgánica.

Bolivia requiere de un nuevo modelo económico que ayude a transformar su patrón de inserción internacional y de articulaciones internas entre grandes, medianos y pequeños empresarios. En ese sentido, el reto posneoliberal no es teórico y no significa encontrar un nuevo decálogo para el desarrollo. Implica construir una nueva manera de «hacer economía» desde la experiencia, sin obviar la importancia de construir competitividad en un mundo globalizado. La esperanza de una agenda posneoliberal se asienta en que miles de actores económicos ya producen y generan mercados alternativos. ▣

## **POLÍTICA** y gobierno

Primer semestre de 2007

México, DF

Vol. XIV N° 1

**ARTÍCULOS:** **Rodrigo Salazar Elena** y **Benjamín Temkin Yedwab**, Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Elecciones federales de 2003. **Alejandro Moreno** y **Patricia Méndez**, Identificación partidista en las elecciones presidenciales en México: 2000 y 2006. **Matthew Adam Kocher** y **Susan Minushkin**, Antiamericanismo y globalización económica. **NOTA DE INVESTIGACIÓN:** **Jennifer L. Merolla**, **Laura B. Stephenson** y **Elizabeth J. Zechmeister**, Métodos experimentales en los atajos informativos en México. **ESTUDIO BIBLIOGRÁFICO:** **Rodolfo Sarsfield**, La racionalidad de las preferencias políticas en México: opinión pública y comportamiento electoral. **DEBATE:** **Matthew Søberg Shugart**, Mayoría relativa vs. segunda vuelta. **Kenneth F. Greene**, El votante mediano y la elección presidencial. **Gabriel Negretto**, Propuesta para una reforma electoral en México. **RESEÑAS.**

*Política y Gobierno es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Km 16.5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, DF. Apartado postal 116-114, 01130 México, DF. Tel.: 727.9836/727.9800, ext. 2202. Fax: 570.4277/727.9876. Correo electrónico: <politicaygobierno@cide.edu>. Página web: <www.politicaygobierno.cide.edu>*

## ***Bolivia en el péndulo de la historia***

*En 1952, tras muchos días de batallas entre la población y el ejército, la Revolución Nacional Boliviana derrocó al gobierno y se convirtió en el experimento de cambio más radical de América Latina. Sin embargo, sus iniciativas de nacionalización del estaño, reforma agraria y redistribución de la riqueza fracasaron ante la presión de las masas y las dificultades de gestión. Hoy, Evo Morales enfrenta desafíos similares. Para superarlos, debe mirar al pasado en busca de lecciones útiles para el futuro. Solo así Bolivia se liberará del péndulo que, a lo largo de su accidentada historia, la ha condenado al ir y venir entre los extremos.*

**Cristine Koehler Zanella /  
Pâmela Marconatto Marques /  
Ricardo Antônio Silva  
Seitenfus**

### ***Consideraciones iniciales***

Toda sociedad vive a la sombra de su pasado. Tal vez no haya país al que esta verdad se le aplique mejor que Bolivia. Salvo algunos periodos de insurgencia, carga el fardo de una historia de explotación y subordinación política

---

**Cristine Koehler Zanella:** profesora de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de Santa María; académica de la Maestría en Integración Latinoamericana e investigadora en el área de derecho internacional, relaciones internacionales e integración.

**Pâmela Marconatto Marques:** licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Santa María; académica de la Maestría en Integración Latinoamericana e investigadora en el área de movimientos sociales y democracia en América Latina.

**Ricardo Antônio Silva Seitenfus:** doctor en Relaciones Internacionales (Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidad de Ginebra), profesor titular de Relaciones Internacionales y de Derecho Internacional Público en el Departamento de Derecho y en el Programa de Posgrado en Integración Latinoamericana de la Universidad Federal de Santa María y director de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

**Palabras claves:** historia, nacionalismo, nacionalizaciones, Revolución de 1952, Evo Morales, Bolivia.  
**Nota:** Traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede ser consultada en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

---

y económica que sustenta el mito de la inviabilidad del desarrollo nacional. Si se suman a estos factores una geografía accidentada, el carácter de monoexportador de materias primas y la debilidad de las instituciones características de las sociedades modernas, el cuadro se termina de definir: «Bolivia es seguramente el país de América donde más intensamente se han combinado una serie de factores negativos, agudamente opuestos a todo esfuerzo tendiente a desarrollar una sociedad y una economía equilibradas» (Abadie-Aicardi).

Pero en el mismo territorio marcado por una historia de tantas dificultades y amargas se originan, de tanto en tanto, las voces de hombres y mujeres que toman conciencia de su existencia precaria y se hacen directores de la trama de la historia de su país. Del mismo modo, tampoco es fácil encontrar otra sociedad en que las clases populares sean tan conscientes de su poder frente al Estado. En ciertas ocasiones, los sectores insurgentes depositan su fe en gobiernos que legitiman la expectativa de ver realizada la promesa de una sociedad más justa, y el sueño de un futuro mejor parece adquirir nuevamente sentido.

Aun cuando la revolución social emprendida en 1952 no haya producido todos los efectos esperados, el incansable pueblo boliviano no se rindió al mito de Sísifo<sup>1</sup>: después de cada caída, volvió a empujar la piedra hasta la cima de la montaña, con esperanzas renovadas y ahora encarnadas en la figura del actual presidente y ex-líder cocalero Evo Morales. A semejanza de la Revolución de 1952, este gobierno fue gestado en el lecho de la insurgencia de los movimientos sociales y es el resultado de circunstancias especiales. Que sea capaz de satisfacer las expectativas de la población y de generar un diálogo que permita construir políticas más adecuadas para encaminar a Bolivia al siglo XXI dependerá de las lecciones aprendidas de la experiencia vivida por el país hace medio siglo.

El presente trabajo tiene como marco de análisis los dos momentos citados: la revolución nacionalista de 1952 y el ascenso de Evo Morales a la Presidencia. Como en un movimiento pendular, Bolivia ha oscilado, a lo largo de su historia, entre los extremos, impulsada por los sectores populares insurgentes y el crecimiento de sus esperanzas frente a cada nuevo jefe de gobierno al que reconocen como su legítimo representante. Para superar ese vaivén interminable, que desgasta a los hombres y las instituciones, es necesario estudiar el pasado con los ojos de quien busca allí algunas lecciones para proyectar el futuro.

---

1. En la mitología griega, los dioses habían condenado a Sísifo a hacer rodar una roca hasta el pico de una montaña, de donde ésta volvería a caer debido a su propio peso. Tendría que repetir la operación hasta el cansancio. Ellos pensaron, con razón, que no habría castigo más terrible que el de un trabajo inútil y sin esperanza.

### ***La Revolución Nacional Boliviana***

Hace unos cincuenta años, los ojos del mundo se volvieron aterrados hacia el levantamiento que inflamó a las masas de este país enclavado en las solitarias altitudes de los Andes. En esa ocasión, los sectores populares se movilizaron contra el ejército para deponer a un gobernante que manejaba a Bolivia de acuerdo solo con su voluntad. El momento de la insurgencia y de la implementación de las reformas por el gobierno que asumió el poder fue conocido como la «Revolución Nacional Boliviana». Los cambios significativos que hoy experimentan la economía y la sociedad de Bolivia tienen ciertos elementos

***Los cambios significativos que hoy experimentan la economía y la sociedad de Bolivia tienen ciertos elementos en común con lo ocurrido en la década del 40***

en común con lo ocurrido en aquellos años, por lo que esta primera sección procura contextualizar esa revolución e identificar sus éxitos y fracasos.

Los factores desencadenantes de la revolución popular más importante de América Latina durante el siglo pasado pueden rastrearse hasta la soledad milenaria del altiplano. A comienzos de la década del 40, grupos civiles descontentos, que mantenían aspiraciones de cambio no atendidas luego de la Guerra del Chaco, comienzan a organizarse en partidos opositores. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fundado en 1941, se consolidó como el más importante exponente de ese descontento. Aunque este partido haya actuado en un primer momento de forma conservadora, verá su destino alterado por el curso de una historia reorientada por la acción insurgente de las masas populares.

Al principio, en una actuación coherente con la formación de sus cuadros, provenientes de la clase media urbana y de orientación fascista, el MNR se alió al grupo militar que llevó a la Presidencia al coronel Gualberto Villarroel. Poco tiempo después, sin embargo, debido a su orientación fascista, el gobierno de Villarroel fue depuesto en una sangrienta revolución, a punto tal que fue retirado a la fuerza del palacio presidencial por una multitud revolucionaria. En los años siguientes, la inestabilidad continuó y los partidos conservadores tradicionales fueron incapaces de gobernar. Frente a esta situación, el MNR buscó el respaldo del partido trotskista y triunfó en las elecciones de 1951 apoyado en un discurso de defensa de mejores condiciones de vida para la población empobrecida. Disconformes con el ascenso del MNR y amparadas en los índices significativos de abstención de aquella elección, las viejas

oligarquías rápidamente organizaron una Junta Militar, presidida por el general Hugo Ballivian, que declaró nulas las elecciones y asumió el poder.

Esta situación, característica de la fragilidad de la democracia boliviana y del ambiente hostil en que tendrían que moverse los gobernantes constitucionales, se repetiría luego en varias oportunidades. La débil estructura de las instituciones del país contribuyó al mantenimiento de un gobierno usurpador del poder conferido al MNR. Sin embargo, las divisiones internas del gobierno y las ambiciones de uno de los ministros de Ballivian hicieron que un sector del oficialismo cooperara con el MNR y buscara el final del gobierno de facto. Una pequeña cantidad de armas fue entregada a los rebeldes, con lo que se inició el levantamiento. Durante tres días, una lucha encarnizada tomó las calles de La Paz. El ministro rebelde rápidamente se retiró del combate, pero la población, tomada por un heroísmo febril y apoyada por los trabajadores mineros, resistió y venció a los regimientos de la Junta Militar. El MNR ascendió finalmente al poder y el 15 de abril Víctor Paz Estenssoro retornó del exilio en Buenos Aires y asumió la Presidencia.

Nadie esperaba la asombrosa insurgencia del pueblo boliviano. La esperanza, tanto de los sectores del ejército que iniciaron el movimiento de rebeldía como de los líderes del MNR, era llegar al poder por la sorpresa del golpe antes que por la resistencia en el combate contra las Fuerzas Armadas. Éstas, finalmente, acabaron casi destruidas, mientras que la población permaneció fuertemente armada. Con todo, el ejercicio del gobierno no podía sustraerse a la realidad de que las armas estaban en manos del proletariado y que éste, que más tarde se organizaría en milicias, era el verdadero poder en Bolivia. Así, una vez tomado el gobierno, apareció la responsabilidad de proponer soluciones y elaborar programas, ya que la llegada al poder no es garantía de mejoras estables. Éstas precisan programas de largo plazo que solo son posibles a partir de la reorganización del aparato estatal y de la consideración de los instrumentos democráticos de participación, sobre todo cuando se trata de combatir situaciones de extrema pobreza. La necesidad más urgente era, entonces, la toma de conciencia de la población insurgente. Paz Estenssoro enfrentaba el desafío de responder a las demandas populares a través de medidas de refundación de la sociedad que permitiesen el acceso efectivo de los grupos rebeldes a las instituciones estatales. Solo así podría ser superada la relación entre revolución e inestabilidad.

Bajo la mirada vigilante de las milicias populares, Paz Estenssoro promovería, en los cuatro años de su primer gobierno, una serie de reformas sustanciales para la sociedad boliviana, entre ellas tres especialmente significativas.

La primera fue la ampliación de los derechos de ciudadanía. En 1956, Paz Estenssoro institucionaliza el sufragio universal y pone fin a un sistema electoral que excluía a las mujeres y a más de 70% de la población masculina por ser analfabeta o no poseer los requisitos mínimos de propiedad agraria exigidos.

La segunda reforma importante fue adoptada el 2 de agosto de 1953 a través de la promulgación del decreto de institución de la reforma agraria, bajo el lema «la tierra para quien la trabaja». Ésta es considerada la medida de mayor contenido social implementada durante su primer mandato. El decreto abrió la posibilidad de redistribución de la tierra de las propiedades consideradas improductivas a los campesinos que las estuviesen trabajando. Más allá de las expectativas que en un primer momento generó esta política, los estudiosos bolivianos han criticado el hecho de que «una vez distribuida la tierra –especialmente a las familias–, la Reforma Agraria de 1953 deja a los campesinos abandonados a su suerte, sin ningún apoyo ni políticas públicas explícitas de desarrollo rural» (Urioste Fernández de Córdova). La desatención y la falta de políticas de apoyo para generar un cultivo sustentable de la tierra, consecuencia de la inexistencia de redes de comunicaciones y la ausencia de educación rural, transportes precarios e inversiones en ciencia y tecnología, sumados a la escasez energética, hicieron que este amplio abanico de posibilidades fuese ignorado. Esto trajo como consecuencia resultados materiales paupérrimos y una gran desilusión hacia un Estado que se demostraba incapaz de pensar un país de manera completa, no segmentada.

De esta forma, los avances sociales se frustraron debido a la falta de un programa de largo plazo que, partiendo de la demanda puntual de redistribución de la tierra, fuese capaz de conducir, al final, a la superación del atraso agrario. «(...) El sector agrario permaneció distante, cerrado sobre sí mismo, manteniéndose como una estructura económica señorial, impermeable a los progresos técnicos y centrada en niveles de producción tendientes primordialmente a la mera subsistencia» (Abadie-Aicardi).

La tercera medida importante implementada por el gobierno de Paz Estenssoro constituye un punto esencial para comprender los ciclos de explotación y pobreza por los que pasó Bolivia en sus cinco siglos de historia. Se trata de la nacionalización de las más importantes minas de estaño, mineral que en esa época representaba la casi totalidad de las exportaciones del país. La gestión estatal de las grandes fuentes de recursos possibilitaba al gobierno orientar el curso de la actividad y beneficiarse de los ingresos obtenidos para impulsar el desarrollo de otros sectores. Es verdad que, por tratarse de una actividad



localizada, sin grandes vínculos con otros sectores de la economía, la simple gestión eficiente de la Comisión Minera de Bolivia (Comibol) no sería la solución para todos los problemas económicos. La buena administración de los recursos de la Comibol, sin embargo, permitiría mejorar las condiciones de vida de los trabajadores mineros en el corto plazo y, en el largo plazo, las de las demás clases populares, debido a la inversión en sectores como el agrícola, responsable de la mayoría de la mano de obra. Pero no se realizó una buena gestión ni se emplearon de manera eficiente los recursos obtenidos.

En síntesis, durante los cuatro años de su primer mandato (1952-1956), Paz Estenssoro intentó atender a las múltiples reivindicaciones de una población armada y consciente de su fuerza ante el gobierno, por lo cual realizó importantes reformas en la sociedad y en la economía. Muchas de ellas, sin embargo, estuvieron lejos de ser eficaces y no lograron mejorar la calidad de vida de las clases populares. La responsabilidad del fracaso puede atribuirse tanto al propio Paz Estenssoro como a los sectores populares, que en el afán de lograr la satisfacción de sus múltiples aspiraciones presionaron al gobierno y lo impulsaron a adoptar medidas de efecto inmediato pero que no consiguieron dar soluciones sólidas a los problemas estructurales del país. Lo paradójico es que estas presiones y estas respuestas, en el marco de un sistema que relaciona las instituciones estatales con las fuerzas populares, se retroalimentan y resultan en perjuicio de ambos actores: el gobierno implementa remedios de efecto instantáneo pero difíciles de sostener, y los movimientos populares insinúan una y otra vez su fuerza y ponen en evidencia la inestabilidad política del país. Al final quedan seriamente comprometidas las instituciones del régimen democrático, lo que perjudica a ambos. En realidad, las relaciones que se establecen entre el Estado y la población deben ser de coordinación y no de subordinación. Cuando la fuerza de uno prevalece sobre la del otro, el resultado degrada la democracia y, por lo tanto, es negativo para ambos. En la difícil solución de este problema se encuentra la clave del desafío que se imponía –y se impone hoy– a las sociedades posrevolucionarias.

*La responsabilidad del fracaso puede atribuirse tanto al propio Paz Estenssoro como a los sectores populares, que en el afán de lograr la satisfacción de sus múltiples aspiraciones presionaron al gobierno y lo impulsaron a adoptar medidas de efecto inmediato*

Las lecciones extraídas del periodo iniciado con la Revolución del 52 se refieren, sobre todo, a las relaciones entre el Estado y la población, lo que indica

que los mayores desafíos de Bolivia pasan por el campo político antes que por el económico. Estas lecciones subrayan una faceta del sistema político que saldría a la superficie en otros momentos: la sociedad no se ve reflejada en el gobierno y éste no se percibe como un instrumento al servicio de ella. El choque entre uno y otra se repetirá y la oscilación del péndulo de la historia nunca detendrá su continuo ir y venir, movimiento que impide a la sociedad progresar y la aprisiona en un presente constante de miseria y revuelta, un tiempo en el que parece ser imposible aprender del pasado o trabajar para el futuro.

### ***Vientos del pasado soplan sobre la nueva revolución: el ascenso de Evo Morales***

Cincuenta años después de la Revolución Nacional Boliviana, un nuevo alzamiento popular volvió a convulsionar las frágiles estructuras institucionales del país. Durante las sangrientas revueltas populares de la década del 40 y la sucesión de gobiernos militares, se vivió un deterioro progresivo de la calidad de vida de la población indígena –que representaba en aquel momento más de 85% del total–, perjudicada por la incapacidad de los gobiernos de conciliar respuestas rápidas a las demandas colectivas a través de políticas públicas efectivas. En los 90, el problema persistió y emergió como uno de los principales desafíos del presidente elegido en 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada, quien impulsó una serie de reformas institucionales que solo encuentran paralelo –aunque con una dirección ciertamente diferente– con las de 1952.

***Las medidas implementadas por Sánchez de Lozada sintonizaban con el imperativo que se difundiría por América Latina luego de la caída de los gobiernos militares: la necesidad de modernizar la economía***

Las medidas implementadas por Sánchez de Lozada sintonizaban con el imperativo que se difundiría por América Latina luego de la caída de los gobiernos militares: la necesidad de modernizar la economía. Dicha modernización, en países con mercados internos débiles e importantes riquezas naturales, se reduciría a la ciega apertura al mercado mundial. En este contexto, se destacó la Ley de Capitalización, por la cual se transfirió la gestión de las empresas públicas al sector privado. Luego de la sanción de esta ley, con el pretexto de promover el ingreso de empresas multinacionales, se elaboró y aprobó un marco jurídico orientado a la privatización de la industria petrolera, en esta época la mayor fuente de divisas del país. El 30 de abril de 1996 se promulgó la Ley de Hidrocarburos, que promovió drásticas modificaciones en relación con la propiedad de los recursos naturales.

ción de esta ley, con el pretexto de promover el ingreso de empresas multinacionales, se elaboró y aprobó un marco jurídico orientado a la privatización de la industria petrolera, en esta época la mayor fuente de divisas del país. El 30 de abril de 1996 se promulgó la Ley de Hidrocarburos, que promovió drásticas modificaciones en relación con la propiedad de los recursos naturales.

Aunque esta ley establecía que el Estado era propietario de las reservas de gas natural en el subsuelo, legalizaba la transferencia de esta propiedad a las empresas multinacionales que descubriesen una nueva reserva y comenzaran a explotarla. Como si aquello no bastara, la ley otorgaba a estas mismas empresas el derecho a construir y operar ductos para el transporte de su propia producción y la de terceros, lo que privaba al Estado de la posibilidad de fiscalizar la explotación de sus reservas y beneficiarse de ellas de manera razonable.

En agosto de 1997, dos días antes de dejar la Presidencia, Sánchez de Lozada formalizó lo que ya venía sucediendo de hecho: transfirió plenamente a las empresas multinacionales la propiedad de los recursos del suelo boliviano. El Estado dejaba de tener cualquier injerencia en el proceso que va de la extracción a la exportación y se limitaba a cobrar los impuestos establecidos por ley, que no pasaban de 18%. El decreto supremo firmado por el presidente también alteraba drásticamente la concepción de excedente hidrocarburífero, puesto que la ley anterior, promulgada en 1990, afirmaba taxativamente que el Estado era el propietario de las reservas, de la producción y de la comercialización, y por lo tanto participaba y era beneficiario directo de la generación, distribución y utilización del excedente. Con la promulgación de estas leyes y decretos, se abandonaba drásticamente la visión de economía estatal hidrocarburífera vigente desde hace 60 años para reemplazarla por una concepción de total privatización (Quiroga).

Lo que se constata con ello es la incapacidad del gobierno de subirse al tren de la historia y conciliar la fuerte demanda mundial de recursos energéticos con la posibilidad de obtener fondos para reorientar el rumbo del país a través de inversiones sustanciales en áreas aptas para producir modernización y reordenar el aparato del Estado.

Este modelo continuó durante los gobiernos siguientes, el de Hugo Banzer y, luego de la renuncia de éste, el de su vice, Jorge Quiroga. En 2002, la elección que dio el segundo mandato a Sánchez de Lozada no recordaría en nada la tranquilidad de la primera: fue elegido con un margen irrisorio de votos, que aunque le permitió llegar a la Presidencia, se revelaría insuficiente para sostenerlo en el poder.

El contexto mundial también estaba convulsionado: el petróleo alcanzaba precios cada vez más elevados, lo que había hecho que los Estados importadores buscaran otras alternativas. El gas natural, abundante en el subsuelo boliviano y regido por un marco jurídico irresponsable, aparecía como la

opción más atractiva para los inversores extranjeros, sobre todo para los estadounidenses. Éstos, de hecho, iniciaron negociaciones con el gobierno para un posible acuerdo basado en la exportación de gas natural a Estados Unidos a través de puertos de Chile –enemigo histórico de Bolivia–, a un precio de 2,5 dólares el barril, lo que representaba la mitad del valor cobrado a otros países, como Argentina y Brasil.

Pero desgraciadamente para Sánchez de Lozada, la población también había cambiado. Tensionó el ambiente político la conciencia de que el proceso de transferencia de la propiedad de los hidrocarburos a las empresas multinacionales impulsado en su primer mandato no había sido realizado de manera transparente y había generado perjuicios para el país. Así, la movilización popular, que desde 1952 giraba en torno de los partidos y las reivindicaciones de clase, adquirió nuevos contornos. Se produjo, entonces, un proceso de politización de las identidades étnicas en el que las reivindicaciones actuales apelaban

*La población se unió  
en torno de tres  
reivindicaciones:  
la sanción de una nueva  
Ley de Hidrocarburos  
que devolviera su  
propiedad al Estado, la  
convocatoria a una  
Asamblea Constituyente  
y la renuncia de  
Sánchez de Lozada*

a ciertos elementos históricos de legitimación. Paralelamente a esta cohesión indígena, el descontento con el modelo económico neoliberal volvió a ser movilizado por las organizaciones de izquierda y ganó adeptos entre mineros, coccaleros, desempleados y estudiantes. La población se unió en torno de tres reivindicaciones: la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos que devolviera su propiedad al Estado, la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la renuncia de Sánchez de Lozada.

Siguió a ello un periodo de profunda inestabilidad social durante el cual se sucedieron huelgas y bloqueos de rutas. El presidente, cuestionado incluso por miembros de su gobierno, ordenó a los militares contener a la multitud revoltosa. Esa reacción produjo más de 300 muertos y la expulsión de Evo Morales –quien había sido elegido diputado en 1997– del Congreso Nacional, con la excusa de haber incitado a los campesinos al enfrentamiento con los militares.

La conmoción popular se aplacaría recién con la renuncia de Lozada, en octubre de 2004. Asumió el poder su vice, Carlos Mesa, quien contaba con el apoyo de 80% de la población. Sin embargo, de las medidas anunciadas en su investidura –convocatoria a un referéndum vinculante acerca de la propiedad de los hidrocarburos, convocatoria de una Asamblea Constituyente y sanción

de una nueva Ley de Hidrocarburos— solo la primera fue llevada a cabo, y de modo incompleto. Mesa quedó a merced de la furia de las mismas masas que lo habían colocado en la Presidencia y renunció. Lo reemplazó el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien convocó a nuevas elecciones. El escenario electoral boliviano se dividió entre dos partidos principales: Poder Democrático Social (Podemos), representado por Jorge Quiroga, y el Movimiento al Socialismo (MAS), centrado en la figura de Evo Morales. La población escogería la segunda alternativa.

Con 54% de los votos válidos, Morales obtuvo un apoyo solo comparable al de Paz Estenssoro en 1952. Elegido sobre todo debido al cansancio del pueblo con los grupos políticos tradicionales, las expectativas depositadas en su gobierno pueden desempeñar un papel positivo —si, al adoptar la población una postura fiscalizadora, se crea un canal de comunicación permanente con el gobierno— o perjudicial para la democracia —si, frente a los primeros conflictos, los sectores populares optan por las revueltas en lugar de las negociaciones—.

Cuatro meses después de asumir la Presidencia, Evo Morales le otorgaba un carácter vinculante al referéndum realizado por Mesa, en el cual 92% de los bolivianos se había manifestado a favor de la nacionalización de los yacimientos de petróleo y gas natural. Con el Decreto Supremo 28.071 del 1º de mayo de 2006, Morales devolvió al Estado la propiedad de los recursos naturales y retomó la gestión de todas las etapas de producción. Fue un acto cargado de simbología, que incluyó la toma de las sedes de las empresas multinacionales por fuerzas militares.

Aunque la actuación de Morales como canalizador de la voluntad popular tal vez pueda calificarse de neopopulista, deben dejarse de lado estas definiciones, basadas en preconceptos del pasado, y considerar los desafíos que le impone la sociedad boliviana a su presidente: la razonable exigencia, en un país con tantas heridas, de que cada uno abdique de sus necesidades inmediatas en favor de las expectativas de mejoras futuras. Del equilibrio de estas demandas conflictivas, pero no excluyentes, dependerán el futuro y la estabilidad de la frágil democracia boliviana.

### ***Reflexiones finales***

«Comienza ahora la nueva historia de Bolivia.» Ésta fue la profecía de Evo Morales al tomar posesión de un cargo nunca antes ocupado por un indígena. En un país donde ese origen étnico es mayoritario, no resulta extraño el

deslumbramiento de quienes ven en Evo Morales la encarnación de sus propias aspiraciones. Al asumir el cargo de acuerdo con los rituales aymaras, tal como hiciera Simón Bolívar, Morales renueva las promesas de autonomía y libertad formuladas por el padre de la independencia hace más de dos siglos.

Pero la realización de sus propósitos está ligada a la capacidad de comprender las derrotas pasadas como claves para la solución de los problemas presentes. A partir del legado revolucionario de 1952, la historia ofrece a Morales la posibilidad de evitar la repetición de los errores pasados.

En el orden económico, el mayor desafío consiste en administrar eficazmente los ingresos de la industria extractiva. En 1952, la expectativa del gobierno era instrumentar políticas distributivas a partir de los recursos de las compañías de estaño nacionalizadas. Hoy la clave es el gas natural. El papel de éste en el juego estratégico internacional es muy significativo pues representa, en un escenario de encarecimiento del precio del petróleo, una alternativa más barata y menos contaminante. Pero la nacionalización de los hidrocarburos, que devolvió al Estado la capacidad reguladora, va más allá de la cuestión económica. Tiene, también, una dimensión política. Si bien es verdad que la simple gestión eficiente de los recursos gasíferos no redundará automáticamente en el desarrollo económico y social, es cierto que de estos recursos depende el impulso de las políticas públicas redistributivas prometidas por el gobierno.

Desde el punto de vista político-social, las cuestiones que requieren una solución efectiva tienen que ver con la gobernabilidad del país. Uno de los grandes desafíos en ese sentido pasa por consensuar los intereses de las diferentes regiones. Retomando la visión histórica, una de las diferencias entre la insurrección popular que forzó la renuncia de Sánchez de Lozada y aquella que reclamaba el final del gobierno militar en 1952 es la cohesión popular. Mientras que en los 50 las clases trabajadoras y los partidos políticos constituían los principales ejes de la acción revolucionaria, hoy es el elemento étnico el que congrega a las masas. Se puede comprender este desplazamiento de dos formas: la primera de ellas se basa en la volatilidad de los partidos políticos, incapaces de mantener una coherencia en sus reivindicaciones. El mejor ejemplo es el MNR, que en 1952 fue el partido del gobierno revolucionario y en 2004, el del presidente depuesto. La segunda forma de entender este desplazamiento del núcleo del cambio de los partidos y las clases al elemento étnico es reconocer a este último como el más apto para la reivindicación de las deudas históricas.

El desafío, entonces, pasa por la toma de conciencia de las masas en relación con el Estado. La inestabilidad social de los últimos años ha demostrado que el Estado boliviano ha permanecido alejado de los ciudadanos. En ese contexto, dos reacciones son posibles: la apatía política o la revuelta contra el gobierno de turno. La segunda, cuando es colectiva, puede acabar banalizando el importante gesto de descontento que implican las revueltas populares, porque a medida que el espacio público es repetidamente utilizado con esta finalidad, se va promoviendo en la conciencia colectiva la idea de que solo a través de esta vía se puede expresar el descontento e impulsar la satisfacción de las demandas.

Evo Morales tiene, por lo tanto, la necesidad de consolidar una cultura de diálogo y negociación entre el gobierno y las clases populares, capaz de revertir el ciclo descontento-revuelta-debilitamiento del gobierno-toma del poder al que el pueblo boliviano ha recurrido sin éxito a lo largo de su historia. Solo con la consolidación de estos hábitos democráticos la república democrática boliviana será capaz de mantenerse viva. Si se supera este desafío, Bolivia se liberará del hipnótico movimiento del péndulo que, entre avances y retrocesos, ha impedido que las prácticas democráticas se consoliden definitivamente. Solo así la democracia se tornará consistente como un instrumento reconocido y respetado para la emancipación de los excluidos. ☐

### **Bibliografía**

- Abadie-Aicardi, Raúl Federico: *Economía y sociedad de Bolivia en el siglo xx*, Río de la Plata, Montevideo, 1966.
- Análisis de casos: *la guerra del gas en Bolivia*, *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)* año IV N° 12, 9-12/2003, Clacso, Buenos Aires, disponible en <<http://osal.clacso.org/espanol/html/osal12.html>>.
- Espinoza, Lourdes: *Reformas estructurales y pobreza en Bolivia*, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, La Paz, 1996.
- Laserna, Roberto y Annette Schwarzbauer: *Bolivia: Movimentos Sociais e Problemas de Governabilidade*, Serie Europa-América Latina n° 19, Fundação Konrad Adenauer, Río de Janeiro, 2005.
- Quiroga, Antonio Aranibar: «A Agenda Internacional da Bolivia no Início do Século XXI» en *Política Externa na América do Sul*, *Cadernos Adenauer* N° 7, Fundação Konrad Adenauer, San Pablo, 2000, pp. 135-157.
- Toranzo Roca, Carlos: «Bolivia: una revolución democrática» en *Nueva Sociedad* Edición Especial, 3/2006, en <[www.nuso.org/docesp/toranzo\\_final.pdf](http://www.nuso.org/docesp/toranzo_final.pdf)>.
- Urioste Fernández de Córdova, Miguel: «Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano» en *FAO: Reforma agraria: colonización y cooperativas*, FAO, Roma, 2004, disponible en <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5639t/y5639t00.pdf>>.
- Villa, Rafael Duarte y Vivian Dávila Urquidí: «Venezuela e Bolivia: Legitimidade, Petróleo e Neopopulismo» en *Política Externa* vol. 14 N° 4, 3-5/2006, San Pablo, pp. 63-78.

## **Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?**

*La llegada de Evo Morales a la Presidencia no ha resuelto los problemas pendientes de Bolivia: las tensiones con los núcleos opositores que reclaman autonomía, sobre todo con el Comité Cívico de Santa Cruz, sumadas a los conflictos con los prefectos y las reivindicaciones de los pueblos indígenas, han puesto al gobierno en una situación difícil. Fortalecido económicamente por los mayores ingresos consecuencia de la nacionalización de los hidrocarburos, éste ha optado por satisfacer, en la medida de lo posible, los reclamos de sus bases. Esto ha llevado a un copamiento del Estado por una nueva cohorte de funcionarios, a menudo poco calificados, y ha acentuado la arraigada costumbre de llevar los reclamos a la calle mediante paros y bloqueos.*

**Jean-Pierre Lavaud**

**S**i existe una constante en la historia de Bolivia, es sin dudas la dificultad para gobernar, para establecer instituciones que la población considere legítimas y que sean capaces de engendrar modos perdurables de funcionamiento para la administración del país. Luego de un agitado periodo militar (1964-1982), marcado por numerosos golpes de Estado, el gobierno civil hizo nacer la esperanza de que el país saldría, finalmente, de la inestabilidad

---

**Jean-Pierre Lavaud:** profesor de Sociología, Université Lille 1 (Francia). Autor, entre otros libros, de *El embrollo boliviano* (IFEA / CESU / Hisbol, La Paz, 1999) y *La dictadura minada* (IFEA / CESU / Plural, La Paz, 2003).

**Palabras claves:** inestabilidad, autonomías, pueblos indígenas, Asamblea Constituyente, bloqueos, Evo Morales, Bolivia.

**Nota:** Traducción de Silvina Cucchi. La versión original de este artículo en francés puede consultarse en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

---



crónica, sobre todo a partir de 1985, cuando el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Alianza Democrática Nacional (ADN) llegaron a un acuerdo para gobernar.

La impresión es que, desde el punto de vista político, hasta 1999 el país había comenzado a construir un conjunto de mecanismos que ofrecían garantías creíbles para una vida democrática ordenada (cortes electorales independientes, perfeccionamiento del sistema de votación, designación de altos funcionarios a través del voto de dos tercios de los miembros del Congreso, creación del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo, etc.).

Pero la calma duró poco. Dos momentos marcan simbólicamente la fragilidad del proceso. El primero, en 1989, es la alianza que lleva a Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), a la Presidencia. En efecto, Paz Zamora había quedado tercero en las elecciones, con 19,6% de los votos, detrás de Gonzalo Sánchez de Lozada y del ex-dictador Hugo Banzer. Para convertirse en presidente, Paz Zamora estableció con Banzer el Acuerdo Patriótico. Así, un candidato que había ganado renombre en la lucha contra la dictadura con propuestas socialistas inspiradas en el marxismo y que formó parte de la Unión Democrática y Popular (UDP), coalición de centroizquierda que gobernó entre 1982 y 1985, se aliaba con quien había sido su principal enemigo. Este viraje político, en extremo pragmático, demostraba la ausencia de convicciones profundas por parte de los dirigentes del MIR, y suscitó la reprobación moral de la población. Desde entonces, las fronteras entre los principales partidos políticos se mezclaron y ya no existió la posibilidad de fundar las alianzas electorales en propuestas programáticas claramente delineadas. Además, el juego era mucho más problemático dado que, de acuerdo con la Constitución boliviana, si ninguno de los candidatos alcanza la mitad más uno de los votos, el presidente debe ser elegido por el Congreso. Esto obligaba a negociar alianzas entre partidos con posterioridad a la votación de los electores, a fin de obtener la mayoría en el parlamento. Luego de la volteada del MIR, resultó evidente que aquel por quien se había votado podía aliarse después con el candidato por el que no se habría votado por nada del mundo; este pacto contra natura hizo no solo que los partidos políticos perdieran credibilidad, sino también que el sistema electoral perdiera legitimidad.

La segunda ruptura simbólica ocurrió en 2000, durante la presidencia de Hugo Banzer (1997-2000), cuando se produjo en Cochabamba la «guerra del agua» para lograr la anulación del contrato que atribuía la administración del servicio a Aguas del Tunari, un consorcio cuyo principal accionista es la empresa

estadounidense Bechtel. Sobrepasado por la amplitud de la movilización liderada por la Coordinadora del Agua y de la Vida, que reunía a los usuarios y a la Federación de Fabriles, la Federación de Campesinos Regantes, las federaciones estudiantiles y luego los sindicatos de coccaleros, el gobierno decidió establecer el estado de sitio. Sin embargo, fue incapaz de hacer respetar la decisión, que debió anular algunos días más tarde. Los problemas continuaron hasta que el gobierno cedió y anuló el contrato.

Desde 1985, todos los gobiernos habían utilizado con éxito el estado de sitio para extinguir los incendios desatados por las protestas sociales. Era la primera vez que este recurso extremo no funcionaba. Por otra parte, el hecho

*El hecho de que Banzer, ex-presidente de un gobierno dictatorial, no lograra ya generar temor, ni siquiera utilizando al ejército como fuerza represiva, significó que la puerta quedaba abierta a todas las protestas y que ninguna fuerza podría detenerlas*

de que Banzer, ex-presidente de un gobierno dictatorial, no lograra ya generar temor, ni siquiera utilizando al ejército como fuerza represiva, tuvo, evidentemente, un impacto considerable. Para decirlo claramente, significó que la puerta quedaba abierta a todas las protestas y que ninguna fuerza podría detenerlas, aun cuando los sectores que reclaman estuvieran poco organizados.

La conjunción de estos dos fenómenos –el creciente descrédito de la clase política y el aumento del poder de las organizaciones contestatarias– llevó a la aparición de una nueva elite política, cuyo mascarón de proa y principal aglutinador era Evo Morales.

Ahora bien, mientras el debilitamiento de la clase política se acentuaba, los sucesivos gobiernos creaban nuevos canales de representación política que aumentaban considerablemente el número de candidatos. La Ley de Participación Popular, que creó 311 municipios que cubren todo el territorio nacional, no solo inauguró la elección por voto de la población de alcaldes y consejeros municipales, sino también la designación de responsables de los Comités de Vigilancia (organizaciones encargadas de establecer prioridades en los proyectos de desarrollo e infraestructura y de seguir su ejecución, con facultades para fiscalizar el trabajo de los funcionarios), que son a su vez delegados de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Esta ley, además de abrir un espacio de deliberación y regulación entre la administración central y el nivel local, también buscó extender el juego político al mundo rural y crear así una serie

de escalones en el acceso a la representación nacional. Este nuevo dispositivo se completó con la creación, mediante la Ley de Descentralización de 1995, de un consejo departamental que reúne a representantes designados por las municipalidades. Finalmente, se introdujeron cambios en el sistema electoral: Bolivia se dividió en circunscripciones electorales uninominales que eligen la mitad de los diputados (el resto se sigue eligiendo de manera proporcional).

Todas estas medidas, que apuntan a acercar a electores y elegidos, han resultado también en el aumento de la capacidad de maniobra del liderazgo local y en el aumento espectacular de los conflictos por la ocupación de diversos espacios institucionales. Lo central es que nunca antes en la historia del país los líderes locales han tenido tantas oportunidades de ascenso social por la vía política. En consecuencia, en ese contexto de descrédito de la política tradicional, los apetitos se han agudizado más que nunca, y la carrera por el poder (o los poderes) se ha vuelto desenfrenada.

La última modificación importante de apertura y creación de nuevos canales de participación ocurrió en julio de 2004, cuando el gobierno de Carlos Mesa puso fin al monopolio de los partidos y habilitó a postulantes presentados por agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas a presentarse a las elecciones. Estas nuevas modalidades electorales comenzaron a funcionar a partir de las elecciones municipales de diciembre de 2004.

En este nuevo contexto, las elecciones generales de diciembre de 2005 ocasionaron una recomposición tal del sistema político, que partidos tradicionales como el MIR y la ADN desaparecieron. Triunfó el MAS, que pretendía ser un «instrumento político» de los «movimientos sociales» y que, para muchos, encarnaba una nueva forma de representación de los intereses del país.

La brillante victoria de Evo Morales creó la sensación de que Bolivia se encaminaba hacia un periodo de paz social, ya que los sectores hasta entonces contestatarios se encontraban ampliamente representados, tanto en el seno del gobierno como en las dos cámaras del Congreso. Sin embargo, a un año de la llegada del MAS al poder, es evidente que el país no solo no se dirige hacia un nuevo equilibrio, sino que las fracturas se han profundizado y las amenazas de enfrentamientos sociales y políticos se han multiplicado.

### ***La anarquía fragmentada***

Desde el punto de vista del gobierno, la oposición que ocupa el centro de la escena política y mediática es la de los prefectos y los Comités Cívicos de los

departamentos del Oriente: principalmente Santa Cruz, pero también Beni, Tarija y Pando. Esta oposición se cristalizó alrededor de la cuestión de la autonomía departamental, un tema recurrente desde el fin del periodo dictatorial. Ya antes de que se promulgaran las leyes que habilitaron la elección de alcaldes, Santa Cruz había elaborado una larga serie de proyectos que conducían a formas más avanzadas de descentralización. Desde el año 2000, en medio de la fiebre de protestas que agitaba al país y frente a las amenazas de los «movimientos sociales» de nacionalizar los hidrocarburos y radicalizar la reforma agraria, la demanda cruceña se transformó en un reclamo de autonomía. Diversas movilizaciones impulsadas por el Comité Cívico (cabildo del 22 de enero de 2004, con 250.000 personas; cabildo del 28 de enero de 2005, con 350.000 personas; 400.000 firmas solicitando el referéndum por la autonomía del 18 de febrero de 2005) lograron forzar al gobierno de Carlos Mesa a convocar a la elección de prefectos, que hasta entonces eran designados por el Poder Ejecutivo.

Las elecciones tuvieron lugar junto con los comicios nacionales de diciembre de 2005, que llevaron a Evo Morales a la Presidencia y aseguraron el predominio del MAS en el Congreso. A pesar de la contundente victoria del MAS en la elección presidencial, en solo tres departamentos resultaron elegidos prefectos afines al gobierno: Oruro, Potosí y Chuquisaca. En los otros seis, los ganadores estaban enrolados en la oposición. Además, Santa Cruz había obtenido, también de Carlos Mesa, la organización de un referéndum por la autonomía departamental, que finalmente tuvo lugar en julio de 2006, durante el gobierno de Evo Morales y en simultáneo a la elección de miembros para la Asamblea Constituyente. Los resultados del referéndum revelaron claramente un país dividido en dos bloques: mientras que el Oriente votó a favor de la autonomía departamental (que obtuvo 71% de apoyo en Santa Cruz), el Occidente, siguiendo las consignas del gobierno, se manifestó netamente en contra (73% se opuso en La Paz). En el total nacional, el No triunfó con una mayoría de 57,6%.

Resulta claro que se trata de una batalla de fondo, en la que hay mucho en juego, ya que atañe tanto a la cuestión del poder (y las formas de gobierno) como a la cuestión económica (y las formas de propiedad, en particular de la tierra), y en consecuencia a la cuestión de las formas de vida en todas sus dimensiones. Las posturas discursivas que apelan a la etnicidad, e incluso a la raza, avivan el enfrentamiento: blancos versus indígenas (y viceversa), originarios *versus* *k'haras*, «blancoides», blanco-mestizos... Los extremos están representados por los discursos inflamados del Movimiento Indio Pachakuti (MIP) y del Movimiento Nación Camba de Liberación (MNCL).

Actualmente, las divisiones se reafirman en la batalla por la futura Constitución y en la cuestión agraria. Respecto al primer punto, se comprende fácilmente que Santa Cruz, apoyada en el voto favorable a la autonomía obtenido en los departamentos orientales, haga lo posible por obstaculizar un proyecto de Constitución que, entre otros trastornos, alteraría las divisiones territoriales. Por esa razón fue tan encarnizada la batalla por los procedimientos de votación en la Asamblea Constituyente, que enfrentó a la oposición, que impulsaba la aprobación de los artículos por mayoría de dos tercios, con el MAS, que cuenta con mayoría absoluta pero no llega a los dos tercios y que defendía la aprobación por mitad más uno.

En cuanto a la cuestión de la tierra, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria fue aprobada por la Cámara de Diputados, dominada por el MAS, y fue ratificada por el Senado, donde el oficialismo no cuenta con la mayoría necesaria, gracias a la incorporación de dos senadores suplentes, en ausencia de los titulares. Esto ocurrió en la noche del 28 de noviembre de 2006, en la misma sesión en que se aprobaron los nuevos contratos con las compañías petroleras que operan en el país y los acuerdos de defensa con Venezuela. El nuevo régimen de tierras genera preocupación en Santa Cruz, ya que facilita la reconsideración de los títulos de propiedad de los agricultores cruceños y el ingreso de nuevos colonos, quienes han aumentado cada vez más la presión; algunos de ellos se han incorporado a las filas del Movimiento Sin Tierra (MST).

*La Reforma Agraria fue aprobada por el Senado, donde el oficialismo no cuenta con la mayoría necesaria, gracias a la incorporación de dos senadores suplentes, en la misma sesión en que se aprobaron los nuevos contratos con las compañías petroleras que operan en el país y los acuerdos de defensa con Venezuela*

Como respuesta, Santa Cruz movilizó sus fuerzas. La acción más espectacular tuvo lugar el 15 de diciembre de 2006, cuando, luego de una huelga de hambre de los representantes del partido de oposición Unidad Nacional en defensa del respeto a la regla de los dos tercios para la aprobación de artículos en la Asamblea Constituyente, pronto secundada por más de 2.000 personas en varias ciudades del país, se organizó una manifestación cívica que llegó a reunir un millón de personas en los departamentos orientales. Esto demostró, una vez más, que la población local apoya masivamente a sus portavoces en la lucha por la autonomía.

Pero dejemos este tema de lado por el momento. Evidentemente, sería necesario profundizar mucho más en esta oposición Oriente-Occidente, que es central para

el futuro del país. Sin embargo, como se ha escrito ampliamente sobre ella, prefiero detenerme en otras expresiones locales que generan conflictos en la actualidad y que traerán nuevos problemas en el futuro: los particularismos étnicos.

La utilización de temas culturales y étnicos para la movilización política se remonta a los años 70, cuando en el altiplano, en el área lingüística aymara, el sindicalismo campesino comenzó a exaltar las sociedades precoloniales y a escribir la gesta de las luchas anticoloniales, con Tupaq Katari como héroe principal. Esto le permitió colocar las luchas sindicales en el marco más amplio de una «liberación» a la vez cultural y política. El Manifiesto de Tiwanaku, difundido en 1973, dio forma a esta nueva concepción, y desde fines de la década de 1970, con la creación de partidos políticos «kataristas», se manifestó claramente la idea de que las «naciones indígenas» debían autogobernarse, al menos según el discurso del Movimiento Indígena Tupaq Katari (Mitka).

A partir de la década de 1980, la organización se extendió hacia los «pueblos originarios» de los llanos. Así se llegó a la creación de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Chaco y la Amazonia de Bolivia (Cidob), el más numeroso de los cuales es el grupo reunido en la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Más recientemente, la representación étnica del altiplano de Oruro, Potosí y La Paz se ha modificado por la aparición del Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq). En oposición declarada a los sindicatos campesinos –a los que considera organizaciones de tipo occidental, y por lo tanto colonialistas–, este consejo se construyó gradualmente sobre la base de organizaciones locales que se amoldan a la forma de antiguos territorios indígenas (*ayllus*, *markas*, *suyus*), reunidas posteriormente en federaciones étnicas hasta lograr una articulación nacional.

En general, las organizaciones étnicas reivindican no solo el respeto a su cultura (lengua, costumbres, rituales, etc.), sino también la propiedad de un territorio y de sus recursos, y finalmente la administración de ese territorio según sus usos específicos (forma de designación de las autoridades, justicia comunitaria, etc.).

Las asignaciones de tierras a los diversos grupos étnicos comenzaron en 1992 y no han cesado desde entonces. Desde 1996, con la aplicación de la Ley del Servicio de Reforma Agraria, las tierras han sido entregadas bajo la forma de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que son «inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles». Iniciada en los llanos, la distribución se extendió más tarde a las tierras altas: «En enero de 2004, se contaban más de 170 demandas de TCO sobre el altiplano, equivalentes a

la impresionante superficie de 13,8 millones de hectáreas»<sup>1</sup>; entre ellas, por ejemplo, casi la totalidad del departamento de Oruro.

«Vamos a ser claros: los pueblos originarios de las tierras altas somos los dueños legítimos de este territorio y de sus recursos naturales», declaró el *apumallku* de Conamaq, Vicente Flores<sup>2</sup>. Estos recursos pretenden explotarlos según su voluntad, de manera que es perfectamente lógico que aspiren también a formas de autonomía «nacionales», más o menos marcadas según el grupo. El mismo Vicente Flores añade: «Para nosotros el Estado boliviano no tiene sentido, no sirve». De ahí su adhesión a la idea de una Asamblea Constituyente –inicialmente impulsada por los grupos de las tierras bajas durante la Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales de mayo de 2002– que se encargará de definir el perfil y el contenido de esas autonomías.

Es difícil ver cómo sería posible detener ese movimiento de autonomización que tiende a hacer de Bolivia una especie de *patchwork* de etnias. En primer lugar, un amplio espectro de organizaciones (Iglesias, ONG, diversos gobiernos a través de sus agencias de cooperación, organismos internacionales, grandes agencias de financiación, redes universitarias) han estimulado estos proyectos en nombre de la defensa de las lenguas, de la diversidad cultural y del cuidado del ambiente. De a poco, con la ayuda de especialistas (antropólogos, lingüistas, historiadores, juristas), se trazaron las fronteras entre los diversos grupos, se construyeron sus historias y, en el caso de los grupos más amplios, se sistematizaron sus lenguas para la enseñanza.

Pero lo fundamental es la posición del gobierno de Evo Morales y los representantes del MAS de plasmar esta aspiración autonomista indígena en la nueva Constitución. Por ahora, el debate es confuso. Las propuestas son numerosas y es difícil predecir cómo se definirán las nuevas divisiones administrativas. Un estudio analiza 23 iniciativas solo para el área lingüística aymara, iniciativas que van desde la creación –o recreación– de

*Un estudio analiza 23 iniciativas solo para el área lingüística aymara, iniciativas que van desde la creación –o recreación– de una forma estatal aymara como emanación de esa nación, hasta proyectos de integración del grupo aymara dentro de la unidad nacional, pasando por formas intermedias de autonomía*

---

1. *Pulso*, 23/4/2004.  
2. *La Razón*, 21/7/2005.

una forma estatal aymara como emanación de esa nación, hasta proyectos de integración del grupo aymara dentro de la unidad nacional, pasando por formas intermedias de autonomía tales como municipios o mancomunidades aymaradas<sup>3</sup>. La siguiente observación de la socióloga María Teresa Zegada se inspira en una síntesis más amplia, que tiene en cuenta en forma conjunta otros proyectos surgidos en otras regiones del país: «Si bien hay coincidencias en la crítica a la administración territorial actual, las divergencias aparecen en el momento de definir las nuevas unidades territoriales, sus competencias, su capacidad de poder, sus relaciones con los otros niveles de gobierno, así como la propiedad y administración de los recursos»<sup>4</sup>.

Pero lo cierto es que se trata de un aspecto de la reforma constitucional que le interesa mucho al gobierno actual, ya que le posibilita satisfacer las demandas de sus bases campesinas y, más ampliamente, rurales, al tiempo que le permite debilitar las propuestas autonomistas de los departamentos orientales, condenadas por el Congreso Nacional del MAS de Cochabamba de noviembre de 2006 como propuestas «de las elites dominantes del país para seguir usufructuando el poder político-económico y social, saqueando y enajenando los recursos naturales y explotando a los recursos humanos convirtiéndolos en neoesclavos a través de la explotación del hombre por el hombre, dentro de los departamentos en contubernio con instituciones bajo su control y dominio [como los]: Comités Cívicos, Cainco, CAO y otros»<sup>5</sup>.

Pero los reclamos no se limitan a la tierra. Desde hace algunos años, las organizaciones indígenas reclaman a las empresas que explotan hidrocarburos compensaciones contantes y sonantes por los daños causados al ambiente. ¿Por qué, entonces, no podrían constituirse en las principales interlocutoras de esas compañías en nombre de sus derechos ancestrales? En su Título VII, la Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005 prevé, en efecto, procedimientos de consulta, acuerdos previos y compensaciones por «daños y perjuicios» para toda operación de extracción o transporte, e incluso para toda actividad vinculada a la explotación de hidrocarburos. Una cuestión equivalente se plantea en las áreas de explotación minera. A fines de agosto de 2006, seis organizaciones indígenas y campesinas (entre ellas Conamaq y la Cidob) presentaron en el Senado una propuesta de modificación del Código de Minería para que los derechos de las comunidades y los pueblos afectados sean tenidos en cuenta<sup>6</sup>.

3. *La Razón*, 6/3/2007.

4. *Los Tiempos*, 25/3/2007.

5. *La Razón*, 15/11/2006.

6. *Bolpress*, 31/8/2007.





¿Cómo hará el gobierno para conciliar su voluntad de avanzar en esta parcelación con su voluntad centralizadora, puesta de manifiesto en las nacionalizaciones anunciadas o en curso (hidrocarburos, minas, ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad, etc.) y en las declaraciones de Álvaro García Linera, quien dijo:

*¿Cómo producir un mínimo de unidad que permita acordar realmente un conjunto de reglas comunes que propicien el desarrollo de un territorio tan fragmentado?*

«Hemos logrado el control del gobierno pero todavía no tenemos el poder político, no tenemos el poder económico, no tenemos el poder cultural, ése es el siguiente paso... y el siguiente paso es: conquistar el poder económico, conquistar el poder cultural, conquistar la totalidad del poder político»<sup>7</sup>? Y, finalmente, a más largo plazo, ¿cómo producir un mínimo de unidad que permita acordar realmente un conjunto de reglas comunes que propicien el desarrollo de un territorio tan fragmentado?

#### *La «bloqueomanía»*

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre 2000 y 2004 se produjeron en Bolivia 14.153 conflictos, es decir cerca de diez por día. En un artículo reciente, Roberto Laserna demuestra que luego de un decrecimiento entre 1985 y 1997 –con un piso de alrededor de diez conflictos por mes durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada–, éstos comenzaron nuevamente a aumentar durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2000) y alcanzaron un máximo histórico durante el de Carlos Mesa (más de 50 por mes). Y luego, durante la presidencia de Evo Morales y en contra de todos los pronósticos, siguieron siendo muy numerosos (más de 40 por mes)<sup>8</sup>.

Esta información merece atención, ya que contradice los prejuicios y desalienta las esperanzas de los electores que votaron por el candidato del MAS con la ilusión de que se restableciera la paz social en forma duradera, considerándolo el único capaz de lograr este objetivo dado su ascendiente sobre los «movimientos sociales».

La originalidad del análisis de Laserna radica en la relación esclarecedora que establece entre la frecuencia de los conflictos y la satisfacción de las reivindicaciones de los manifestantes o, en otras palabras, la facilidad para ceder a sus presiones. La idea es que la debilidad demostrada por las autoridades funciona como un estímulo, ya que todo sector organizado sabe que tiene chances de

7. Discurso pronunciado en Warisata, 20 de septiembre de 2006.

8. *La Razón*, 26/9/2006.

satisfacer sus demandas mediante amenazas. De hecho, el gobierno de Evo Morales parece muy tolerante, incluso el más tolerante (o el más débil) de todos los gobiernos del último periodo democrático actual, después del de Siles Zuazo (1982-1985), con cerca de 40% de satisfacción de las demandas.

Pero lo central es que, tal como subraya acertadamente el estudio citado, esta confrontación convulsiva crea una desigualdad importante en el trato hacia los distintos grupos sociales, ya que las demandas de aquellos que no están vinculados a asociaciones o agrupaciones –al igual que las de las organizaciones que carecen de poder– tienden a ser olvidadas, a volverse invisibles. En consecuencia, la proliferación de conflictos, en lugar de disminuir, aumenta aún más las injusticias y las desigualdades sociales del país.

Si a esto se agrega el hecho de que el gobierno sigue proclamándose como el defensor-representante de los intereses del pueblo, y si sumamos a ello el incremento de los recursos públicos por la suba de los precios de las materias primas y el aumento de los impuestos sobre los hidrocarburos, se comprende mejor la fiebre reivindicativa que aqueja a Bolivia.

Por otro lado, un examen atento de la geografía de los conflictos muestra un dato nuevo: un desplazamiento significativo de éstos desde La Paz hacia Santa Cruz<sup>9</sup>. La Paz ha sido, al menos desde la Revolución de 1952, el epicentro de la protesta social. Sin embargo, últimamente se observa un crecimiento brusco de la conflictividad en Santa Cruz, que pasó de 80 conflictos en 2004 a 1.192 en 2005, y un estancamiento en La Paz (1.661 en 2004 contra 1.781 en 2005). El salto brutal se explica por la transformación de Santa Cruz en un bastión opositor.

Para los grupos organizados, el bloqueo de carreteras se ha convertido en una forma habitual de manifestación. Hay que recordar los prolongados y espectaculares cortes llevados a cabo por cocaleros y campesinos del altiplano, que en los últimos años han paralizado en muchas ocasiones el país e interrumpido el abastecimiento de La Paz y Cochabamba. En combinación con otras manifestaciones, estos bloqueos generaron la huida precipitada de Gonzalo Sánchez de Lozada y la dimisión de Carlos Mesa. Lo que no se conoce tanto es que los bloqueos y paros continúan, y que casi no hay una semana en que alguna carretera no sea interrumpida por manifestaciones de oposición a las autoridades locales, pedidos de exención de tal o cual impuesto, reclamos por la concesión de cierto equipamiento (la construcción de una escuela o un puente, el asfaltado de una ruta, la canalización de un río, la atribución de

---

9. *El Deber*, 8/1/2007, sobre la base de estadísticas del INE.

tierras para la colonización, la creación de un fondo de desarrollo, etc.), o contra «la falta de lluvia», como escribió irónicamente Ogneb Gross en una crónica publicada por *La Razón* el 2 de febrero. El extremo –o, seamos prudentes, uno de los puntos culminantes– se alcanzó, sin dudas, en Yapacaní, donde dos sectores del MAS se disputaban el poder local. Allí, durante un periodo de inundaciones, uno de los grupos cortó la ruta e inició una huelga cívica que obstaculizó la vida del poblado, para exigir el mismo trato que el otro grupo, que ya había obtenido ayuda y la había guardado celosamente<sup>10</sup>. He ahí un método original: para recibir recursos se bloquea el acceso a un poblado ya aislado por las inundaciones.

Más allá de la anécdota, este ejemplo subraya no solo la fuerza de la «bloqueomanía» boliviana, sino también la mentalidad asistencialista que se ha instalado en el país. Aunque ciertamente no es nueva, tiene buenas perspectivas de prosperar con un gobierno decidido a practicar el clientelismo para mantenerse en el poder y que, por primera vez en mucho tiempo, cuenta con los recursos necesarios para llevar adelante esa política.

Con la misma lógica y los mismos pretextos, otro tipo de bloqueo practicado alegremente consiste en cerrar las válvulas de los oleoductos y gasoductos, y a veces también las cañerías de agua. En estos casos, se trata de ejercer presión indistintamente sobre los poderes públicos y las compañías privadas, y están en juego jugosos financiamientos, compensaciones ya sea por daños causados al ambiente o por el hecho de explotar una riqueza en un territorio considerado como indígena u originario. Un ejemplo: en noviembre de 2006, la APG demandó a Repsol-YPF una compensación de 44 millones de dólares por la degradación del ambiente, amenazando con bloquear los accesos a los pozos y cerrar las válvulas<sup>11</sup>. Finalmente, obtuvo 13,5 millones por un periodo de 20 años «para desarrollar programas de salud, educación, obras de infraestructura y proyectos de desarrollo sostenible»<sup>12</sup>.

Ese tipo de protesta puede realizarse solo donde pasan las tuberías, lo cual limita las áreas de acción. La misma observación vale para los caminos, aunque hay más que tuberías. ¡Desdichados aquellos que no tienen ni un camino importante ni una tubería a su alcance! Como ya se señaló, la «bloqueomanía» genera desigualdades.

10. *El Nuevo Día*, 3/2/2007.

11. *Los Tiempos*, 6/11/2006.

12. *Los Tiempos*, 23/11/2006.

El gobierno de Evo Morales no solo es muy tolerante con los conflictos: los favorece, y hasta los promueve, cuando organiza algunas protestas de este tipo. De esta manera, el gobierno legitima el conflicto abierto, la oposición proclamada, como una forma de reclamo normal. Al celebrar el aniversario de la llegada del MAS al poder, el presidente del Senado, Santos Ramírez, clamó a viva voz: «Donde la oposición dificulta este cambio es en parte del Congreso Nacional y aquí tenemos que estar convencidos de que solo nuestra fuerza, la fuerza del movimiento social, la fuerza de las calles en la ciudad, la fuerza del movimiento indígena, va a lograr que este Parlamento camine y ante todo se consolide por el bien de nuestro país»<sup>13</sup>. A fin de hacer más eficaz esta política, en ocasión de la reunión del gobierno con los «movimientos sociales» realizada en Cochabamba en enero de 2007, se decidió crear «una coordinadora nacional de apoyo al cambio, conformada por miembros del poder legislativo y ejecutivo, asambleístas y dirigentes de sindicatos afines al MAS»<sup>14</sup>, cuyo principal objetivo será apoyar al gobierno con movilizaciones populares. Más claro, imposible.

Pero el ejemplo más vivo de la utilización por parte del gobierno de la presión de la movilización social fueron las protestas en Cochabamba en enero de 2007 para forzar la dimisión del prefecto Reyes Villa, impulsadas por organizaciones de regantes, campesinos, coccaleros y gremiales. El 4 de enero de 2007, los impulsores de la protesta decidieron iniciar una vigilia permanente y se instalaron en la plaza 14 de Septiembre, frente a la Prefectura, cuya sede fue parcial-

*El ejemplo más vivo de la utilización por parte del gobierno de la presión de la movilización social fueron las protestas en Cochabamba en enero de 2007 para forzar la dimisión del prefecto Reyes Villa*

mente incendiada unos días después, luego de que los manifestantes, que intentaban ingresar en ella, fueran repelidos por la policía. El 11 de enero, violentos enfrentamientos entre campesinos coccaleros y grupos organizados por la Prefectura y el Comité Cívico, a los que se unieron miles de personas, provocaron dos muertos y 240 heridos. El jefe de policía, que disponía de 400 efectivos para frenar la violencia de los dos bandos, declaró: «Había demasiada violencia, demasiado descontrol; felizmente bajó, pero hemos estado muy cerca, muy cerca de un descontrol general y eso nos hubiera llevado solo Dios sabe a qué consecuencias (...) Temía que sea el inicio de

---

13. *La Razón*, 23/1/2007.

14. *Ibíd.*

una guerra civil (...) estábamos con la ropa manchada de sangre, cansados, gasificados [afectados por gases lacrimógenos], apedreados, pero nos dimos cuenta que evitamos algo mucho más grave»<sup>15</sup>.

Mientras los consejeros departamentales buscaban una salida legal para reemplazar al prefecto, los más radicales exigían su destitución e intentaban imponer un gobierno popular. Algo desbordado, Evo Morales finalmente ordenó la dispersión de los manifestantes que controlaba. Sin embargo, según la opinión del presidente, la protesta fue justa: «con justa razón se movilizan los hermanos en Cochabamba para decir que no haya división en Bolivia, que no haya corrupción en el departamento de Cochabamba»<sup>16</sup>.

### **Spoils system, *clientelismo* y *corrupción***

Tras obtener el control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el MAS puso en caja al ejército al pasar a retiro a dos generaciones de generales, contribuyó a decapitar a la Justicia al forzar la dimisión de los miembros de las instancias que la regulan –en particular, la Corte Suprema– y debilitó considerablemente al Consejo Constitucional, además de apoderarse de varios organismos administrativos. Esto último generó un problema debido al arribo masivo de una nueva cohorte de empleados públicos, muchos de los cuales no tienen otra preparación que los servicios prestados al partido gobernante. Los anuncios oficiales relativos a esta cuestión y las medidas tomadas para luchar contra la corrupción (en particular, la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción de Fortunas, por decreto del 26 de abril de 2006) solo han servido para intimidar y sancionar a quienes son considerados, con o sin razón, enemigos del régimen, o a quienes se busca desacreditar para ocupar su espacio.

En una encuesta reciente, los empresarios españoles catalogaron a la administración boliviana como la peor de América Latina<sup>17</sup>. Es sabido también que en los informes de Transparency International (el último fue publicado en noviembre de 2006), basados en sondeos locales, Bolivia suele aparecer como uno de los países de la región con mayores niveles de corrupción.

Por supuesto, los intercambios de favores, las complicidades, los nepotismos y otras formas de clientelismo no son novedosos en Bolivia. Pero los esfuerzos

---

15. *Los Tiempos*, 29/1/2007.

16. *Los Tiempos*, 28/1/2007.

17. *Los Tiempos*, 4/2/2007.

hechos para regular la carrera de los funcionarios y para volver más transparentes las decisiones administrativas (Programa Nacional de Gobernabilidad, iniciado en 1997; Ley del Funcionario Público de 1999; Superintendencia del Servicio Civil, creada en 2000) provocaron que ciertos organismos técnicos (el Banco Central, la Contraloría, el Servicio Nacional de Caminos e incluso las aduanas) comenzaran a funcionar de manera más eficaz y honorable. El problema es que el gobierno actual decidió despedir o incitar a la renuncia a los funcionarios ingresados en la carrera administrativa en virtud de concursos de méritos y trayectorias profesionales reconocidas. Las asambleas nacionales y departamentales del MAS son cajas de resonancia de las bases y presionan

*El gobierno actual  
decidió despedir  
o incitar a la renuncia  
a los funcionarios  
ingresados en la carrera  
administrativa en virtud  
de concursos de méritos  
y trayectorias  
profesionales reconocidas*

al Estado nacional para que libere o cree la mayor cantidad posible de puestos y despidan a los opositores al gobierno. A fines de 2005 y comienzos de 2006, la presión se acentuó, ya que vencían los contratos temporarios de muchos empleados públicos. Con el pretexto de que pertenecían a partidos de derecha, las «organizaciones sociales» demandaron la destitución de 80% de ellos.

Desde que asumió el nuevo gobierno, muchas dependencias fueron desmanteladas, la mayoría de las veces mediante el procedimiento de designar a un responsable provisorio por decreto (en algunos de esos cargos el funcionario debería ser designado con apoyo del Congreso). Éste fue el caso del Banco Central, la Aduana, el Servicio Nacional de Caminos, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, etc. El 30 de diciembre de 2006, aprovechando el receso del Congreso, el mismo procedimiento se utilizó para nombrar magistrados afines en los cargos vacantes en la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, las superintendencias (poderes autónomos creados en 1994 para regular, controlar y supervisar las actividades de un determinado sector estratégico) han sido objeto de ataques incesantes con el objetivo de convertirlas en simples direcciones bajo la órbita de los ministerios correspondientes, y sus titulares han cambiado varias veces en un año, de manera tal que el poder de regulación y fiscalización de estos organismos se ha visto gravemente afectado.

En ese contexto, todavía falta «tomar» la Corte Nacional Electoral y el Tribunal Constitucional, cuya sede fue cercada por manifestantes que se hacían llamar «ponchos rojos de Achacachi» y acusaban a sus miembros de prevaricación y exigían su renuncia.

Uno de los casos emblemáticos de esta nueva situación es sin duda el de los hidrocarburos. Aunque el gobierno puede enorgullecerse de haber negociado contratos más ventajosos que los precedentes, es muy difícil saber cuál es la dimensión real de las ganancias logradas (a corto y largo plazo)<sup>18</sup>. Tampoco es fácil analizar los contratos aprobados por el Senado ya que, como consecuencia de una serie de torpezas (errores de forma, presentación al Parlamento de textos diferentes de los que habían sido firmados por las compañías, etc.), éstos debieron ser ratificados nuevamente por las dos Cámaras. En esta misma línea de desorden, desde enero de 2006 el Ministerio de Hidrocarburos cambió tres veces de titular, al tiempo que cuatro presidentes se han sucedido en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la compañía nacional que debería estar ahora en el centro del dispositivo de «nacionalización». El primer presidente de YPFB, Jorge Alvarado Rivas, debió abandonar su cargo bajo el peso de acusaciones de corrupción. El segundo, Juan Carlos Ortiz Banzer, un ingeniero y reconocido especialista, abandonó sus funciones rápidamente argumentando que no se le permitía establecer una administración racional de la empresa y que estaba sometido a exigencias insostenibles. El penúltimo, Manuel Morales Olivera, no tenía ninguna experiencia en materia de hidrocarburos, lo que contradice los estatutos de YPFB, según los cuales su titular debe ser «un profesional de probada experiencia» con un mínimo de diez años de actividad. Antes de la llegada del MAS al gobierno administraba una imprenta, y su única experiencia provenía de haber participado en las negociaciones con las empresas petroleras y contribuido a la elaboración de los nuevos contratos –los mismos que tenían errores y que fue preciso corregir–. Además, fue acusado de nepotismo: su hermana fue designada al frente de la administración de las aduanas nacionales en febrero de 2006, aunque su experiencia era de «comunicadora social» (mientras escribo estas líneas –marzo de 2007– la prensa revela todos los días casos parecidos).

En cualquier caso, es innegable que, dada la ampliación de espacios en la función pública generada por las nacionalizaciones, solo se puede temer un crecimiento progresivo tanto de la ineficiencia como de la corrupción. El caso del nuevo Ministerio del Agua ilustra perfectamente esta situación. Según Jim Schultz, representante en Bolivia de la ONG The Democracy Center, «el ministro del Agua, nueva función creada hace un año con gran expectativa, sigue expulsando a toda la gente competente que conozco que fue a trabajar allí»<sup>19</sup>.

18. Juan Antonio Morales: «Después de ti no hay nada» en *Pulso*, 26/2/2007.

19. Fuente: <[www.democracyctr.org/blog/](http://www.democracyctr.org/blog/)>, *post* del 31/1/2007.



Pero el escándalo que parece conmover más al partido en el poder y a la opinión pública es el de los «avales» (el otorgamiento de una simple carta de recomendación a cambio de sumas variables según el caso). Están comprometidos cuadros del partido, diputados y el ex-presidente del Senado, entre otros altos dirigentes. Con la voluntad de demostrar que actúa rápidamente, el presidente Morales anunció que los culpables serán castigados, expulsados del partido e incluso juzgados. Pero los que han sido señalados como culpables se defienden argumentando que no han hecho más que seguir las indicaciones de la dirección nacional del MAS, que los principales responsables no han sido molestados y que se los ha utilizado como chivos expiatorios<sup>20</sup>.

### **Conclusión**

La expresión «el país tranca», título de una compilación de artículos publicada por Mariano Baptista Gumucio en 1976, resume a la vez la ineficiencia, la pesadez y la corrupción en que se hunde la administración boliviana, donde se suceden cohortes de parásitos públicos, piratas a la caza de subvenciones ávidos de enriquecerse —o simplemente de sobrevivir— porque saben que su oportunidad pasará pronto, y el uso inmoderado de cortes de caminos y de cierres de válvulas para «exigir», de una dependencia gubernamental o de alguien rico o poderoso, alguna prebenda. También permite hacerse una idea del *patchwork* de etnias o naciones, cada una de ellas trazando su frontera. Como subrayaba Walter Montenegro en un artículo de ese libro: «En gran medida Bolivia es un país trancado por trancas de su propia y exclusiva invención». Y esto continúa así.

Sin embargo, sería conveniente situar el problema de las continuas «trancas» en una reflexión más amplia sobre el tema de la democracia. Como subraya acertadamente Laserna, si quienes utilizan la intimidación, la fuerza o incluso la violencia consiguen sus objetivos, entonces los intentos de regulación de la vida social mediante normas, reglamentos y leyes estarán condenados al fracaso, y la construcción democrática se volverá difícil y problemática. ☒

---

20. *La Razón*, 22/3/2007.

# «Las reformas pactadas»

*Entrevista a Álvaro García Linera*

**José Natanson**

Un típico departamento de clase media, ubicado en una zona céntrica de La Paz. Un living ordenado, ni muy chico ni muy grande, con paredes desnudas, dos sillones y una mesa baja. Libros, muchos libros, de ciencias sociales, historia, economía y política. Podría ser la casa de un profesional intelectualizado, pero allí vive el vicepresidente de Bolivia, que llega a la entrevista apurado y con una escolta mínima: a pesar de ser la segunda autoridad de la República y una pieza fundamental del gobierno de Evo Morales, lo acompañan solo un edecán, un chofer y un asistente que, un poco en serio y un poco en broma, le dice que si siguen con esos horarios nunca va a poder terminar su maestría. Es que García Linera es, además, profesor de sociología, escritor de ensayos y un seguidor de Pierre Bourdieu. Matemático, sociólogo autodidacta y durante años una de las voces más escuchadas de la izquierda boliviana, García Linera estuvo cinco años preso acusado de sublevación y levantamiento armado. Fue, años atrás, uno de los precursores de la teorización del indigenismo boliviano moderno y hoy es sobre todo un político, un funcionario que a veces tiene la difícil tarea de explicar y fundamentar las acciones de su gobierno y que en muchos sentidos encarna el vínculo del Movimiento al Socialismo (MAS), un partido de fuerte raigambre indígena y campesina, con las clases medias urbanas. «Solo si me llama el presidente», dice antes de entregarle el celular a su asistente y disponerse a la entrevista con NUEVA SOCIEDAD.

## ***Indigenismo a la boliviana***

*El indigenismo, uno de los ejes de acción del gobierno, supone una conexión con valores tradicionales y con la historia de Bolivia, anterior incluso a la independencia. ¿Cómo se compatibiliza esto con la necesidad de inserción en el orden capitalista? En otras palabras, ¿hay una tensión entre indigenismo y modernidad?*

---

**José Natanson:** periodista y politólogo, actualmente es jefe de redacción de NUEVA SOCIEDAD.

**Palabras claves:** indigenismo, izquierda, nacionalismo, neoliberalismo, Álvaro García Linera, Bolivia.

---

La realidad boliviana tiene dos grandes cualidades. Una es su diversidad étnica y cultural o, si se quiere, su diversidad nacional-cultural. El otro componente, que no es igual aunque parece lo mismo, es la gran diversidad civilizatoria de nuestro país, que es una sumatoria de modos de producción, lógicas de acumulación, construcciones distintas de autoridad política y de esquemas simbólicos de interpretación del mundo. Estas dos cualidades de la realidad boliviana no deben confundirse. Cuando uno habla de indígenas, no habla necesariamente de lo tradicional o lo arcaico. Hay indígenas económicamente muy modernos, muy mercantilizados, profundamente articulados a la globalización y que, en algunos casos, tienen más capacidad que la burguesía tradicional para aprovechar nichos de oportunidad en los mercados.

*¿Entonces hay un indigenismo moderno?*

Sí. Hay, por supuesto, un aspecto de tradicionalidad, pero tiene que ver con una estructura civilizatoria y no con un grupo étnico. En Bolivia hay tres grandes identidades culturales: la mestiza, la aymara y la quechua, además de 32 más pequeñas. Cada una tiene su lengua y su identidad. Y los indígenas participan tanto en el mundo tradicional-comunitario como en el mundo moderno, mercantil e industrial. Es necesario separar ambas cosas. Una parte del mundo indígena está vinculada a estructuras comunitarias y otra parte a estructuras productivas. Una parte del mundo mestizo está vinculada a estas estructuras arcaicas y otra parte está articulada con el mundo moderno. En Bolivia, evidentemente, hay un renacer de las identidades indígenas, algo que se ha dado en nuestra historia de manera cíclica y que depende de los procesos de acumulación y expansión de la economía y de expansión o contracción de derechos. Pero el indianismo, en sus distintas variantes, reemerge con fuerza en la historia política boliviana desde los 70. Es una consecuencia del fracaso de los procesos de modernización e igualación emprendidos por la Revolución del 52.

*Que no era una revolución indígena.*

Claro. Fue una revolución que intentó eludir la cuestión de la igualdad de los pueblos indígenas. Y justamente en querrela contra esta falsa resolución surgió el movimiento indígena. Y no surgió inicialmente, como muchos piensan, del mundo campesino, sino del mundo urbano, apoyado en una *intelligentzia*, en una intelectualidad frustrada por no encontrar el ascenso social prometido y enfrentada a los mecanismos persistentes de discriminación por color de piel, apellido e idioma. Es decir, en la conformación de las clases sociales en Bolivia se comprobaba la existencia de un capital étnico. Desde entonces, el

movimiento indígena atravesó diferentes etapas. Una etapa de formación, liderada por las elites; más tarde, a fines de los 70, su expansión al mundo de las asociaciones comunitarias, especialmente en tierras altas. Luego, un renacimiento de la idea indígena en tierras bajas, a fines de los 80, con una lógica vinculada a la conquista de derechos y la confrontación, y no a la transacción. Después viene una etapa en la que se intenta traducir ese movimiento en partidos, pasar del mundo sindical al partidario. Aquí surgen dos vertientes: una que es cooptada por los partidos tradicionales y el proyecto neoliberal, y otra que se radicaliza en la confrontación. Y, finalmente, la última etapa, que le otorga una significación a todo el proceso y permite cohesionar el ciclo de protestas sociales. Esta última etapa está marcada por los episodios de tensión o contienda política que comienzan en 2000, tienen su auge en 2004 y luego ingresan en un periodo de descenso. Los múltiples india-nismos permiten darles un sentido a esos episodios de protesta, construir un discurso unificador y un liderazgo, y entonces proyectar la toma del poder. Ésa es la ruta que lleva al ascenso del primer presidente indígena. Es un proceso largo, que en su última etapa llevó más de 20 años. Su desenlace es lo que estamos viviendo hoy.

### ***Nacionalismo y anticapitalismo***

*Otro aspecto importante de la retórica y la acción del gobierno, comprobado especialmente en el tema hidrocarburos, es el nacionalismo. Pero si el indigenismo marca una diferencia con otros procesos de cambio en Bolivia, el nacionalismo implica una continuidad, ya que conecta la coyuntura actual con antecedentes como la Revolución del 52. ¿Es importante esa conexión?*

Es muy importante, pues permite construir un marco de resonancia para el discurso actual y articularlo con una serie de herencias y percepciones históricamente construidas desde hace más de 60 años. Es, desde mi punto de vista, una gran virtud de nuestro movimiento. Pero aquí es importante hacer una distinción teórico-política: el núcleo nacionalitario construido hoy es muy distinto al de los 40 o 50, y también al de los 70.

*¿Por qué?*

Porque en esa época el centro del proceso de cambio estuvo conformado por el discurso de la clase media letrada y la fuerza de expresión colectiva del movimiento obrero. El imaginario era el de una nación homogénea, modernizada y castellano-hablante, obrerizada y asalariada.

*¿Era una mirada de clase?*

Sí, aunque la etnicidad, que en ese entonces no se tenía en cuenta, es un componente de las clases sociales en Bolivia. Hoy el núcleo, el eje de la movilización, lo constituye el movimiento indígena, de donde emergen los discursos que ordenan y significan el proceso. Y es también del movimiento indígena de donde surge la fuerza de la organización. Entonces, se recupera la idea de nacionalismo, pero con un núcleo distinto: movimiento obrero antes, movimiento indígena ahora; clase media letrada antes, *intelligentzia* indígena-mestiza ahora. Y el resultado también es distinto. Antes se hablaba de una nación homogénea, ahora hablamos de una nación plural. La diferencia entre nación y patria antes no existía. Eran la misma cosa. Ahora sí hay una diferencia: se trata de varias naciones que se autoafirman y conviven bajo un techo común. Esta idea era imposible en los 40 y 50. También era imposible pensar en indios encabezando la movilización en lugar de las clases medias letradas. O que la fuerza de presión no sea el movimiento obrero sino el indígena.

***«Se recupera la idea de nacionalismo, pero con un núcleo distinto: movimiento obrero antes, movimiento indígena ahora; clase media letrada antes, intelligentzia indígena-mestiza ahora»***

*Entonces, ¿no hay continuidad con la Revolución del 52?*

Sí y no. Algunas cosas entroncan. La idea de soberanía nacional, independencia económica, respeto y dignidad en el contexto planetario, son elementos del discurso comunes al que había hace 50 años. En suma, hay elementos comunes pero núcleos muy diferentes.

*El tercer componente importante del proceso político boliviano es el anticapitalismo.*

A Bolivia se le presenta, hacia el futuro, un espacio, un potencial para el desarrollo de las relaciones de producción capitalistas. Pero la diferencia con los gobiernos anteriores es que, en ese espacio del capitalismo, ahora buscamos cambiar ciertas características. La cabeza ya no es la inversión extranjera sino el Estado productivo. Ya no se trata de un capitalismo de camarilla, endogámico y especulativo, como el que se construyó en los 70, sino de un capitalismo productivo, que reconoce a una diversidad de actores económicos con capacidad de acumulación: el sector empresarial tradicional, por supuesto, pero también

otros sectores, como el empresarial no tradicional, que emerge del mundo popular indígena y que ha logrado construir, por encima del Estado, por fuera del Estado y a veces contra el Estado, mecanismos de acumulación muy interesantes, aunque obviamente dentro de la informalidad. Este sector, aunque está menos reconocido, puede ser mucho más eficiente, en términos estrictamente económicos, que el camarillero que medró del Estado. Pero también hay otro potencial no capitalista, o poscapitalista, dentro de la estructura social y económica boliviana, que son las fuerzas comunitarias tradicionales. Entonces, nuestra estructura social tiene, por un lado, un potencial de desarrollo de un capitalismo productivo más diverso que lo que había hasta ahora, pero también un potencial presente en las comunidades no capitalistas. Se encuentran fragmentadas, golpeadas y dispersas, fruto de los años de Colonia y República, pero tienen en su interior la potencialidad poscapitalista. Es una estructura muy amplia: 90% de la economía campesina es de tipo familiar-comunitaria.

*¿Pero ese potencial no capitalista es, o puede ser, económicamente relevante?*

Sí, porque no es meramente tradicional o de autosustentación. Es productivo. Nuestro gran reto como gobierno es potenciar esas estructuras poscapitalistas, convertir a la comunidad en una fuerza poscapitalista. Entonces, si se mira este tema desde la sociología, con una visión muy racional, podemos decir que la estructura económica boliviana tiene un espacio para el desarrollo tanto del capitalismo como del poscapitalismo. Esto le da a nuestro proceso una complejidad especial. No es solo una revolución democrática, en el sentido decimonónico. Es una revolución democrática y social. ¿Qué de todo esto podremos desarrollar? No sabemos. Pero creemos que lo central es que se están alumbrando cosas que van más allá de una mera readecuación democrática a un capitalismo maduro ya existente.

### ***Entre el Estado y los movimientos sociales***

*¿Cuál es el rol del Estado en este proceso? ¿Debe guiarlo y orientarlo?*

No. Los que deben guiar este proceso son los movimientos sociales. Nosotros hablamos siempre de un gobierno de los movimientos sociales. Parece una contradicción: todo Estado es por definición un monopolio, mientras que un movimiento social es por definición una democratización y una socialización. ¿Cómo va a haber, entonces, un Estado de los movimientos sociales? Es una tensión evidente, pero es lo que sucede en Bolivia hoy.

*¿Es necesariamente una tensión?*

Sí. Tiene que ser así y no es, como piensan algunos, un defecto, sino una virtud. A esta coexistencia de fuerzas capitalistas y poscapitalistas en la estructura económica le corresponde una tensión, dentro del Estado, entre un Estado de derecho moderno, con monopolio de la coerción legítima y la violencia simbólica legítima, como decía Bourdieu, con una instancia de socialización de las decisiones a través de los movimientos sociales. Esto va más allá del debate de Negri y Holloway, que hablan de un momento de la resistencia de los movimientos sociales, pero no de gobierno.

*¿Esta tensión se resuelve?*

No. Tiene que mantenerse así, viva. Es una contradicción entre socialización y monopolización, concentración y democratización. Son procesos que tienen que avanzar juntos. Les corresponde a los movimientos sociales dirigir esto, pero le toca al Estado, a través de la propiedad de los recursos naturales, garantizar la base de sostenibilidad de este proceso. Esto se hace ampliando la base moderna de nuestra economía en tiempos de globalización, impulsando procesos de modernización –y no, como antes, de exclusión– de la economía familiar urbana, y garantizando la transferencia del excedente económico hacia el sector artesanal y hacia el sector microempresarial. El Estado juega entonces un papel de potenciador de estos núcleos mediante la apropiación del excedente económico y su transferencia. Los que conducen todo esto son los movimientos sociales. El instrumento es el Estado.

***«El Estado juega entonces un papel mediante la apropiación del excedente económico y su transferencia. Los que conducen todo esto son los movimientos sociales»***

*Usted sostiene que los movimientos sociales son los que guían el proceso. ¿Cómo se concreta esto en la práctica? Porque, cuando hay que tomar una decisión, firmar un decreto o emitir una ley, son las autoridades institucionales clásicas, elegidas según los parámetros de la democracia representativa, las que lo hacen, y no los movimientos sociales.*

Es posible verificar claramente esta idea de un gobierno de los movimientos sociales. En primer lugar, los grandes lineamientos de acción de este gobierno, en temas como hidrocarburos, agua, tierra o Asamblea Constituyente, son el resultado del ciclo histórico de movilizaciones sociales. El programa no fue inventado por cinco personas que se sentaron a una mesa, sino que

fue construido por los movimientos sociales en el gran ciclo de movilizaciones de 2000-2005. Nosotros tomamos eso y lo llevamos al gobierno. El partido se apropió de esos grandes lineamientos, no los impuso. En segundo lugar, esta idea de un gobierno de los movimientos sociales se comprueba si se entiende lo que es el MAS: en el fondo, es una coalición, flexible y negociada, de movimientos sociales. Fuera de eso, el MAS no tiene una estructura partidaria, lo cual no necesariamente es bueno. Pero es así: lo que sostiene al MAS son los movimientos sociales. En tercer lugar, los cambios importantes, como la modificación de la Ley INRA [Instituto Nacional de Reforma Agraria] sobre la propiedad de la tierra, que según los opositores iba a ser el escenario de una guerra civil, se hizo a través de la acción de los movimientos sociales. Se hicieron asambleas, ampliados, se acordó una propuesta y se la llevó al Parlamento. El gobierno, a través de los ministerios y los bloques parlamentarios, actuó su-peditado a la propuesta de los movimientos sociales. Hay otros ejemplos, como la Asamblea Constituyente, donde nuestra propuesta fue elaborada de la misma forma. Otras decisiones menos relevantes, obviamente, quedan a cargo de un aparato burocrático-político normal. Pero los grandes procesos de reforma pasan por un proceso de movilización previo que implica deliberación y que genera un respaldo. Son resultado de la acción de los movimientos sociales. Finalmente, los propios mecanismos de designación de funcionarios para la administración pasan por los movimientos sociales. Antes, si uno quería ser director de algún ministerio o subsecretario de algo había que ser pariente o amigo del presidente o del ministro, o miembro del MIR [Movimiento de Izquierda Revolucionaria] o de ADN [Acción Democrática Nacional]. Ahora, para llegar a la administración pública es necesario tener el apoyo, por ejemplo, de la confederación campesina. No es que los mismos militantes estén siempre en los cargos, sino que ellos son los que procesan y seleccionan: pueden ser funcionarios que no son del partido, que son de clase media, y de hecho es así en muchos casos. Pero han tenido que pasar necesariamente por la selección de los movimientos sociales. Estos cuatro niveles muy prácticos –las líneas estratégicas del gobierno, su estructura interna, la forma de consensuar los grandes cambios y la selección del personal– están definidos por los movimientos sociales.

### ***La Asamblea Constituyente y los reclamos de Santa Cruz***

*¿Cuál sería, desde su punto de vista, un desenlace positivo del proceso constituyente?*

Desde que llegamos al gobierno hemos definido una estrategia de distribución pactada del poder. Lo que Bolivia está atravesando hoy es, en esencia, un proceso de amplia y generalizada lucha y redistribución del poder. Es algo



que va más allá de un gobierno. Y la historia nos enseña que la lucha por el poder puede tener tres desenlaces clásicos. Que el sector emergente desplace directamente, mediante cualquier medio posible, al bloque anterior. Que este bloque de poder antiguo logre derrotar, contener, cooptar o aplastar al bloque emergente. O que entre ambos se logre redistribuir el poder. Como gobierno, hemos optado por la tercera opción. Apostamos a un proceso de redistribución pactada del poder con un nuevo núcleo articulador: el movimiento indígena.

*La oposición, sin embargo, acusa al gobierno de negarse a conciliar.*

Pero no es verdad. Tomemos los temas clave, por ejemplo hidrocarburos. Fue una decisión que contó con un alto consenso. O el tema de la tierra. Algunos decían que nuestra reforma iba a generar una guerra civil. No es cierto. Hicimos una buena ley, que favorece al empresario productivo, tanto si tiene una como si tiene 50.000 hectáreas. Si produce, no hay problema. Se castiga al especulador. En general, ¿qué medidas hemos tomado contra los empresarios productivos bolivianos? Ninguna. Entonces, la Asamblea Constituyente tiene que ser el lugar donde esta redistribución pactada del poder, apoyada en un nuevo núcleo articulador, se consolide. Estamos apostando a esto. No queremos una Constitución aprobada por el 60 o 70 % del país, pero rechazada por el resto.

***«La Asamblea Constituyente tiene que ser el lugar donde esta redistribución pactada del poder se consolide. Estamos apostando a esto. No queremos una Constitución aprobada por el 60 o 70 % del país, pero rechazada por el resto»***

*¿La idea no es imponer una reforma?*

No. Nuestro objetivo es pactarla. Hemos dado pasos importantes en este sentido y estamos dispuestos a dar otros. Lo que pasa es que hay que ver a distancia lo que está ocurriendo en Bolivia: una ampliación de elites, una ampliación de derechos y una redistribución de la riqueza. Esto, en Bolivia, es una revolución.

*¿Es una ampliación o un recambio de elites?*

Una ampliación. Hay pedazos de la anterior que van a mantenerse, pero ya no van a definir ellos solos el camino. Lo que tienen que entender las viejas elites es que ahora deben compartir las decisiones con los indios. Nunca más van a poder tomar decisiones sin consultar a los indígenas. Si logran entender eso, no habría complicaciones.

*¿Y usted cree que lo están entendiendo?*

Cuesta. Están muy acostumbrados a mandar solos, por tradición, por herencia, por hábito, por costumbre y por formación. Los indígenas siempre eran los que atendían la mesa, cocinaban, cuidaban a los niños, eran albañiles. Que ahora sean presidentes, ministros o cancilleres obviamente golpea esta lógica. Pero es la lógica de la igualdad y la democracia. En el fondo, estamos ante un amplio proceso de igualación social y democratización de las decisiones. Hay sectores que lo entienden y lo aceptan. En rigor de verdad, hay un sector de nuestro bloque que cree que, ahora que llegó el momento, hay que acapararlo todo. Es un gran error, porque muchas veces genera mayores condicionamientos. Pero creo que gradualmente, por aproximaciones sucesivas, vamos construyendo un proceso en el cual el bloque desplazado del control absoluto y el bloque emergente pero que tampoco va a tener el control absoluto, articulan mecanismos para redistribuir el poder. Porque el problema central, como dije, no es tanto la distribución del poder, sino la aceptación de un nuevo núcleo articulador, que es el movimiento indígena.

*En este contexto, las autoridades de Santa Cruz lucen como el núcleo de resistencia más fuerte. De hecho, parece casi el único contrapeso potente al gobierno. ¿Es posible avanzar sin un acuerdo con este sector?*

Es necesario llegar a un acuerdo. Lo que ha sucedido con Santa Cruz es fácilmente entendible. Santa Cruz construyó una economía de agricultura moderna en base a una vinculación especial entre su burguesía y sectores del capital externo. Incluso antes del modelo neoliberal ya había, en Santa Cruz, una especie de neoliberalismo gestándose al interior del capitalismo de Estado. Esta economía logró captar un conjunto de apoyos, financiamientos y transferencias del excedente estatal para su potenciamiento. En los 90, esto se tradujo en una mayor gravitación política de las elites cruceñas en los ámbitos de decisión estatal. Se acoplaron y convivieron con el proyecto económico neoliberal y, en general, con el sector exportador tradicional minero. Se articulaban fácilmente. Y, aunque no lograron conducir el proceso –quizás lo hubieran hecho mejor–, sí lograron imbricar sus intereses. Cuando el proyecto neoliberal entró en crisis, este sector empresarial que no había nacido con el neoliberalismo, que venía de antes pero que había logrado articular sus intereses con el neoliberalismo, se vio desplazado de la toma de decisiones. Perdió el control de ministerios, embajadas. La respuesta fue replegarse al ámbito de su hegemonía territorial, que ya estaba consolidada, a punto tal que había buscado expandirla al resto del país. Cuando llegamos al gobierno descubrimos algo que

desde afuera no habíamos logrado percibir: este modelo de desarrollo económico, de imbricación capital externo-interno y aprovechamiento de ventajas de comercio, está llegando a un límite preocupante.

*¿Por qué?*

Por las características de la economía boliviana. En los 90, la soya desplazó a la hegemonía de la minería y el gas de las exportaciones totales del país. En esa época, las exportaciones totales de gas y petróleo eran de entre 400 y 500 millones, las de soya de entre 600 y 700 y las de minerales de entre 200 y 300. En los últimos cuatro años, este patrón exportador se modificó. El año pasado exportamos 2.050 millones de dólares de gas y petróleo, 1.070 de minerales y 500 de soya. No solo es una cuestión de proporción. Hay un proceso de caída de las exportaciones totales de soya: los mercados de Colombia y Perú se van cerrando por el Tratado de Libre Comercio (TLC) que han firmado con Estados Unidos. Queda el mercado de Ecuador, que es más chico, y algo de Venezuela. Buena parte de la producción de soya de Santa Cruz se sostuvo en el nicho de la Comunidad Andina. Esto ahora se ve limitado por los TLC. Y enfrentar la competitividad brasilera o estadounidense es difícil, requiere una modificación de la tecnología.

*¿Cuál es el efecto político de este debilitamiento de la base económica de Santa Cruz?*

La consolidación de un sector a la defensiva, la construcción de un liderazgo político de resistencia, que se ha atrincherado en la región y que busca, en la autonomía, un mecanismo para defender un modo de desarrollar la economía vinculado al capital externo y las exportaciones. Nosotros al principio no lo entendíamos, pero ahora sí. Está claro, entonces, que lo que tenemos que hacer desde el gobierno es incorporar a este sector al nuevo modelo de desarrollo que proponemos. Es necesario incluirlo, porque no somos nosotros los que lo afectamos. Por ejemplo, el gobierno subvenciona 150 millones de dólares al año de diesel, la mitad de los cuales va a Santa Cruz, a la agroindustria. No lo vamos a quitar. Pero sí quisiéramos que no fuera una subvención insostenible, sino que potenciara procesos de modernización, de mejora de la productividad. Tenemos que trabajar junto con el sector empresarial cruceño en un relanzamiento de un modelo de

*«Tenemos que trabajar junto con el sector empresarial cruceño en un relanzamiento de un modelo de desarrollo agroexportador que se acomode a las nuevas circunstancias de pérdida de los mercados de la Comunidad Andina y de competencia con el Mercosur»*

desarrollo agroexportador que se acomode a las nuevas circunstancias de pérdida de los mercados de la Comunidad Andina y de competencia con el Mercosur. Es el desafío de los próximos 20 años. Y nuestra agroindustria, salvo una parte, no está preparada para eso. La autonomía, entonces, es un mecanismo defensivo. Pero a la vez, y ésta es la virtud de la *intelligentzia* cruceña, logró sintonizar este interés particular con una vieja demanda histórica de mayor descentralización. De ahí viene su eficacia, de su capacidad de conectar su interés con una herencia, una memoria, una demanda. Nosotros entendemos esto y, por lo tanto, reconocemos, viabilizaremos y conduciremos las autonomías departamentales. Con dos salvedades: no tienen que ser solo autonomías departamentales, que hay que respetar e impulsar, sino también autonomías de los pueblos indígenas, que deben incorporarse como un nivel dentro del departamento, o paralelo en aquellos casos en que los pueblos indígenas son mayoritarios. El segundo elemento es que tanto las autonomías departamentales como las indígenas no pueden cuestionar la base material de la unidad general. No se puede cuestionar, como hacen algunos, la base de la unidad: fuerzas armadas y policía nacional, moneda, relaciones internacionales, y recursos naturales, incluyendo tierra y energía. Son temas que no deberían entrar en el ámbito de competencia de los departamentos ni de los pueblos indígenas. En el debate actual no se discute si va a haber autonomías departamentales, que las va a haber, sino cuáles son sus competencias y facultades. Hay que evitar que la autonomía sea una excusa para encerrarse y debilitar el país. Tiene que ser un mecanismo de amplia descentralización político-administrativa en el marco de un sólido techo de unidad.

### ***Bolivia en el mundo***

*Uno de los temas más debatidos de la política exterior del gobierno es la relación con Venezuela. ¿Esta relación especial se basa en lo económico, en lo político o en la afinidad ideológica?*

Lo primero que quisiera señalar es que, así como se construye una relación con Venezuela, también se consolida el vínculo con Brasil, con Argentina.

*¿No hay una relación especial con Venezuela?*

Cada país tiene su propia particularidad. Son todas fundamentales. En el caso de Venezuela hay una sintonía política en la búsqueda de modelos posneoliberales y poscapitalistas, además de una vinculación a través de una ayuda económica más directa e incondicionada. Con Brasil y con Argentina hay

un acercamiento en términos de integración energética, que no existe con Venezuela.

*En este sentido, Bolivia y Venezuela parecen más competidores que complementarios, pues ambos son exportadores de hidrocarburos.*

Es cierto, aunque estamos explorando la construcción de una asociación de productores y exportadores de gas para que estas tensiones, que podrían darse en el

tiempo, se puedan procesar en una acción conjunta. Pero es cierto que, visto así, en términos realistas, en algún momento Venezuela y Bolivia pueden ser competidores. No es ésta la situación actual, porque Venezuela tiene mucho petróleo y por ahora produce poco gas, que además está asociado al petróleo. Necesita extraer mucho más petróleo para sacar más gas, pero tampoco puede hacerlo porque tiene que respetar las cuotas por la OPEP [Organización de Países Exportadores de Petróleo]. Pero en algún momento puede ser un competidor para Bolivia. La asociación que firmaron ambos presidentes busca evitar estas tensiones. Sin embargo, es evidente que hay una relación particular con Venezuela, una cercanía, un acompañamiento más cotidiano a nuestro proceso. Pero eso no cierra los vínculos o los acercamientos con otros países.

*¿Cómo se proyecta la relación con Chile?*

Es la más particular. Nuestro gobierno ha sido cauto para no basar su popularidad en la movilización de sentimientos históricos, pero está trabajando de manera seria en la resolución del tema que históricamente nos separa, que es la salida al mar. Ahora bien, no es un tema que se resuelva en los medios de comunicación. Hemos sido cuidadosos. Nuestro objetivo ahora es consolidar vínculos de confianza entre las sociedades, que no sea solo un tema de presidentes o de cancillerías. La clave de nuestras diferencias, y de nuestra unidad, va a pasar por la consolidación de los lazos entre las sociedades, los movimientos sociales, el sector empresarial, cultural. Ésa es nuestra estrategia.

*«En el caso de Venezuela hay una sintonía política en la búsqueda de modelos posneoliberales y poscapitalistas, además de una vinculación a través de una ayuda económica más directa e incondicionada. Con Brasil y con Argentina hay un acercamiento en términos de integración energética, que no existe con Venezuela»*

*El giro a la izquierda involucra a varios países de América Latina. En este contexto, algunos analistas distinguen entre dos izquierdas: una institucionalmente prolija, gradual y reformista, como la de Chile y Uruguay, y otra más radical, como la de Venezuela y Bolivia. ¿Qué opina de esta tesis?*

No creo que sea una definición seria. Está basada en una distinción periodística vulgar. Es una distinción moral, y un buen sociólogo o politólogo no puede hacer eso. Yo veo la emergencia de múltiples izquierdas. Por suerte se acabó el modelo único y ojalá que no regrese nunca. Fue una manera de asfixiar el debate, de querer ordenar todo bajo un solo esquema. Eso no existe: hay múltiples modelos para la izquierda, muy diferentes. Tomemos por ejemplo Bolivia, Venezuela y Brasil. En Bolivia tenemos un liderazgo indígena apoyado en los movimientos sociales, un proceso de descolonización histórica, que no existe en Venezuela y menos en Brasil, un país altamente modernizado, que actúa en el G-8. En Venezuela, la transformación radical del sistema político se dio de modo diferente: no hubo, como en Bolivia, un desplazamiento del viejo sistema político liderado por los movimientos sociales, principalmente indígenas. Cada sociedad avanza de manera diferente.

*¿Qué tienen en común?*

Las búsquedas plurales de modelos alternativos de desarrollo económico, redistribución de la riqueza y ampliación de derechos en el marco de la construcción de una modernidad satisfactoria. Pero a partir de nuestras propias fuerzas: ya no hay un texto al cual obedecer, un país al que imitar, un politburo al cual seguir o una Internacional que respetar. Esto no implica caer en un radicalismo posmoderno. La verdad es que después de tantos años en que nos dijeron que no había más historia, o que la historia nos conducía a un lugar determinado, ahora vemos que hay muchas historias, que es posible encontrar cierta unidad en búsqueda de la ampliación de derechos, la redistribución, dentro de una gran pluralidad en cuanto a las formas: quién conduce, cómo, a qué velocidad y con qué tipo de liderazgo. Son las características endógenas de cada proceso las que nos dan la explicación, más que los modelos morales de lo bueno y lo malo. Lo importante es que, cada cual por su lado, todos buscamos lo mismo. ☒

# Summaries

## Resúmenes en inglés

---

**Jorge Balbis: Something More than a Free Trade Treaty? The Central American-European Union Association Agreement [3425]**

The negotiations between the European Union and Central America for the signing of an Association Agreement prompts fears and expectations on both sides. The project is presented as something more than a traditional Free Trade Treaty: it includes provisions for political dialogue and cooperation beyond merely economic relations, it will be negotiated by the two blocks (and not country by country) and it may well include an important participation of civil society. But there are still many doubts. In order to overcome them, the Central American countries need to advance towards a more effective integration, the only way the Association Agreement can contribute to a more just and competitive insertion within the international scene. *Key Words: Trade, Political Dialogue, Cooperation, Association Agreement, Europe, Central America.*

**Carlos Aníbal Martínez Cortez: Guatemala: The Rigoberta Menchú Candidacy and the Challenges which Face the Next Government [3426]**

The political panorama in Guatemala has been profoundly affected as a result of the decision of indigenous leader and Nobel Peace Prize winner Rigoberta Menchú to run for the Presidency in the elections scheduled for the 9<sup>th</sup> of September. Although current surveys place her fourth among the candidates, she has possibilities of improving her position by resting votes from the current favorite, the centrist Álvaro Colom. Whatever the result, the incoming president will need to confront the challenge of reducing poverty, fighting organized crime and drug-trafficking

and promoting policies designed to include the indigenous communities; all this in the context of a weak State and a fragmented political system.

*Key Words: Elections, Indigenous Community, Women, Rigoberta Menchú, Guatemala.*

**Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez: Public or Private Financing: The False Dilemma of the Venezuelan Political Parties [3427]**

The financing of the political parties is one of the main themes of current political debate. In Venezuela, the Constitution expressly prohibits any form of public financing for political organizations which, as demonstrated in research for this article, provokes negative reactions from party leaders. However, the problem is not the public or private origin of the funds, but the control mechanisms that are adopted. The discussion is particularly relevant at a moment when constitutional reforms are being promised and Hugo Chávez has decided to unify the different parties and political groups that support him into a single political force. *Key Words: Politics, Political Parties, Financing, Constitution, Venezuela.*

**Fernando Calderón G.: Historical Opportunity: Political Change and the New Socio-Cultural Order [3428]**

Bolivia is experiencing a complex conjuncture which is, at the same time, a historical opportunity to combine cultural recognition of the excluded indigenous sectors with an equitable development and a new institutional order. To successfully face this triple challenge, the leaders must privilege a deliberative logic, a recognition of the Other, and the search for concrete results. If Bolivia

succeeds in reconciling economy and society, if it builds a new type of State and if it consolidates an equality pact in the Constituent Assembly, it could demonstrate to the world that a process of liberating modernization can come from the periphery. *Key Words: Political Order, Economy, State, Indigenous Community, Bolivia.*

**Pablo Stefanoni: Seven Questions and Seven Answers on Evo Morales' Bolivia [3429]**

Is Evo Morales an indigenist? Is he promoting a post-neoliberal project? What role do the social movements play? What is the effective influence of Hugo Chávez? How should we interpret the nationalization of the hydrocarbon resources? What will happen to the Constituent Assembly? And to the Santa Cruz autonomist movement? This article poses questions –and attempts answers– about some of the main themes related to the current Bolivian reality, with the intuition that, beyond the final results and any evaluation of the march of the government, the country is undergoing a series of profound changes which will mark a before and an after in its history. *Key Words: Indigenism, Mestizaje, Coca, Post-Neoliberalism, Autonomy, Evo Morales, Bolivia.*

**Luis Maira: Internal Dilemmas and the International Context of the Evo Morales Government [3430]**

Since the 19th century, Bolivia has been a paradigmatic case of a country racked by disputes between its political elites over the objectives of national development, disputes which have generated frustrations time and again. Today, the Evo Morales government has a good chance to exorcise this inherited curse as it counts on a solid social support and its gas resources. But, in order to do so, it must develop its capacities in the

international arena, increasingly important because of Bolivia's strategic place in the heart of the continent, straddling a key route between the two oceans. *Key Words: Politics, Gas, International Capacities, Evo Morales, Bolivia.*

**Rafael Archondo: Evo Morales' Route [3431]**

This article examines the different components of the Evo Morales' political personality and focuses on a crucial moment: the decision to transform a social movement of coca growers into a political party participating in the institutional scheme. Contrary to the theories that are most widely accepted, this decision was the result, not of a broadening of the scope of the political system, but rather of its restrictive nature. A leap into politics was the only possible option capable of furthering the aims of the movement. Nowadays, the Movement Towards Socialism is a broad and heterogeneous force covering almost the entire political spectrum which, if it combines action to strengthen the State, to redistribute wealth and respects democratic legality, could easily become a hegemonic force. *Key Words: Politics, Social Movements, Institutions, Evo Morales, Bolivia.*

**Roberto Laserna: The Fragmented Caudillismo [3432]**

In Evo Morales' government three tendencies co-exist: indigenism, Statism and populism, the three articulated on the basis of a common nationalist reference and the unifying leadership of the President. This article argues that, in the last resort, the populist orientation dominates. However, as it is a tendency with little political clarity, defined more by its style than its objectives, it has not proportioned the government a clearly-defined path. Nowadays, Evo Morales is submitted to contradictory



pressures from sectors and social groups increasingly fragmented and dispersed, and runs the risk of recurring to his *caudillo* leadership potential, which would mean a fragile and questionably democratic governance. *Key Words: Indigenism, Statism, Populism, Nationalizations, Evo Morales, Movement Towards Socialism, Bolivia.*

**George Gray Molina: Bolivia's Post-Neoliberal Challenge [3433]**

The nationalization of the hydrocarbons, the most important decision of the Morales government, increased the income of the public sector and enabled the country to achieve a GNP of more than US\$ 10,000 million. However, it would be a mistake to think that this solves the basic problem. Throughout its history, Bolivia has changed its economic model on various occasions, substituting Statism for neoliberalism, but without abandoning a development model based on the extraction of her natural resources. The challenge for a post-neoliberal Bolivia, then, is to create a more broadly-based economy, incorporating more actors, diversifying its exports and achieving a more complex system of internal and external articulations. *Key Words: Economy, Nationalization, Hydrocarbons, Post-Neoliberalism, Bolivia.*

**Cristine Koehler Zanella / Pâmela Marconatto Marques / Ricardo Antônio Silva Seitenfus: Bolivia on the Pendulum of History [3434]**

In 1952, after days of confrontation between the population and the army, the government was overthrown and the Bolivian National Revolution inaugurated the then most radical experiment in Latin America. However, the nationalization of the tin mines, the agrarian reform and the redistributive measures failed as a result of popular pressures and administrative

deficiencies. Today, Evo Morales faces similar challenges. In order to prevail, he needs to look back to the past for the lessons which should guide him in the future. This is the only way to liberate Bolivia from the pendulum which, during its accident-ridden history, has condemned it to oscillate between opposing extremes. *Key Words: History, Nationalism, Nationalizations, 1952 Revolution, Evo Morales, Bolivia.*

Note: The original Portuguese version of this article is available at <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

**Jean-Pierre Lavaud: Bolivia: A Mortgaged Political Future? [3435]**

The presidency of Evo Morales has not solved Bolivia's pending problems: the tensions with opposition groups demanding autonomy, above all those of the Santa Cruz Civic Committee, together with the conflicts with the Prefects and the demands of the indigenous peoples, have placed the government in a difficult situation. Economically strengthened as a result of the increased income derived from the nationalization of the hydrocarbons, the government has opted for satisfying, as far as possible, the demands of its supporters. This has led to a State invaded by a new cohort of public servants, often poorly qualified, and it has strengthened the already deeply-engrained custom of expressing demands on the streets by way of strikes and road-blockages. *Key Words: Instability, Autonomy, Indigenous Peoples, Constituent Assembly, Road-Blockages, Evo Morales, Bolivia.*

Note: The original French version of this article is available at <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

**Álvaro García Linera: «The Negotiated Reforms». Interview by: José Natanson: [3436]**

*Key Words: Indigenism, Left, Nationalism, Neoliberalism, Álvaro García Linera, Bolivia.*

**Alemania:** F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

**Argentina:** Distribuidores: Jorge Waldhuter, Camarones 1526, C1426ECD Buenos Aires, Tel./Fax: 4585.7562, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1726.

**Bolivia:** en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@accelerate.com>, Fax: 244.2437.

**Brasil:** en San Pablo: Librería Española e Hispanoamericana, Tel.: 3283.4700, e-mail: <libreriaespanola@terra.com.br>; en Porto Alegre: Outras Américas, e-mail: <nuevasoc@uol.com.br>.

**Costa Rica:** Librería Nueva Década, Tel.: (506) 225.8540, e-mail: <ndecada@racsa.co.cr>.

**Chile:** LOM Ediciones, Tel.: (56 2) 688.5273/696.6388, e-mail: <lom@lom.cl>.

**Ecuador:** LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

**El Salvador:** Librería La Casita, Tel.: (503) 298.0779/22.6499, e-mail: <lacasita@es.com.sv>.

**España:** Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

**Guatemala:** F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

**Japón:** Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

**México:** Ediciones Felou, Juan Escutia 45-6 Col. Condesa, 06140 México, DF, e-mail: <info@felou.com>.

**Nicaragua:** Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

**Perú:** El Virrey, Miguel Dasso 141, San Isidro, Lima, Tel.: 440.0004, e-mail: <libreria@elvirrey.com>.

**Puerto Rico:** en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

**Uruguay:** Gussi Libros, Yaro 1119, Montevideo, Tel. 413.6195, e-mail: <gussilib@adinet.com.uy>.

Ventas y consultas por Internet:  
<[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>

Distribución internacional a librerías:  
<[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>

#### PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157
Argentina	\$ 108	\$ 216

#### » Formas de pago

1. Pago online: Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.
2. Pago con tarjeta de crédito vía postal: Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.
3. Pago con cheque: Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>.

PRIVATIZACIONES,  
15 AÑOS DESPUÉS

## COYUNTURA

**Edelberto Torres-Rivas.** Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado  
**Julio Sevares.** ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?  
América Latina en el comercio internacional  
**Daniel Zovatto.** América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes

## APORTES

**Alberto A. Zalles.** Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época

## TEMA CENTRAL

**Ricardo French-Davis.** El contexto de las privatizaciones y la situación actual. Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad

**Daniel Chavez.** Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones

**Alberto Chong / Eduardo Lora.** ¿Valieron la pena las privatizaciones?

**José Esteban Castro.** La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina

**Luis A. Andrés / Makthar Diop / José Luis Guasch.** Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura

**Ariela Ruiz Caro.** Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras

**Franz Xavier Barrios Suvelza.** ¿Cómo moderar el péndulo boliviano?

De las privatizaciones a la recuperación del Estado

**María Inês Dolci.** Testimonio: la visión desde las entidades de defensa del consumidor

SUMMARIES

¿SIN SALIDA?

LAS CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA

## COYUNTURA

**Vicente Palermo.** Papeleras: las castañas siguen en el fuego  
**Fabián Bosoer.** Kirchner, segundo acto: el panorama electoral en Argentina

## APORTES

**Rafael Velázquez Flores / Roberto Domínguez.** México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela

## TEMA CENTRAL

**Álvaro Cáliz.** La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa

**Luiz Eduardo Soares / Miriam Guindani.** La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias

**Carmen Antony.** Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina

**Mauro Cerbino.** El (en)cubrimiento de la inseguridad o el «estado de hecho» mediático

**Jorge Núñez Vega.** Las cárceles en la época del narcotráfico: una mirada etnográfica

**Elena Azaola / Marcelo Bergman.** De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas

**Enrique Gomáriz Moraga.** Violencia y castigo desde una perspectiva integral

**Rita Laura Segato.** El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción

**Gonzalo Aguilar.** Culpable es el destino: el melodrama y la prisión en las películas *Deshonra* y *Carandiru*

SUMMARIES

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

JULIO-AGOSTO 2007

210

El Estado  
en América Latina



www.nuso.org

## Mayo-Junio 2007

### COYUNTURA

*Jorge Balbis* ¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea

*Carlos Aníbal Martínez Cortez* Guatemala: Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno

### APORTES

*Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez* Financiamiento público o privado de los partidos políticos

### TEMA CENTRAL

*Fernando Calderón G.* Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural

*Pablo Stefanoni* Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales

*Luis Maira* Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales

*Rafael Archondo* La ruta de Evo Morales

*Roberto Laserna* El caudillismo fragmentado

*George Gray Molina* El reto posneoliberal de Bolivia

*Cristine Koehler Zanella / Pâmela Marconatto Marques / Ricardo A. Silva Seitenfus* El péndulo de Bolivia

*Jean-Pierre Lavaud* Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?

*Álvaro García Linera* «Las reformas pactadas». Entrevista de José Natanson

