Aviso legal

Título: *Bolivia en la hora de su modernización*

Autores: Miranda Pacheco, Mario; Montes de Oca, Ismael; Jordán Pozo, Rolando; Blanes, José; Laserna, Roberto; Morales, Juan Antonio; Urioste, Juan Cristóbal; Ricco, Sergio; Arrieta Abdalla, Mario; Domich Ruiz, Marcos; Rivera Cusicanqui, Silvia; Antezana, Luis H.; Toranzo Roca, Carlos F; Medina, Javier; Mesa Gisbert, Carlos D.; Mayorga, René Antonio; Barrios Morón, Raúl; Lazarte R., Jorge; Aramayo Bernal, Francisco; Mansilla, H. C. F.

Colaboradores: Miranda Pacheco, Mario (compilador); Villada Carbó, Paulina (diseñadora de la portada)

ISBN: 968-36-3273-4

Forma sugerida de citar: Pacheco, M. (comp.). (1993). *Bolivia en la hora de su modernización.* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos.
https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/

D.R. © 1993 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
https://cialc.unam.mx
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA 4.0 Internacional).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es

Usted es libre de:
- Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:
- Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es
En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

NUESTRA AMÉRICA

Bolivia
en la hora de su modernización

Mario Miranda Pacheco
compilador

Universidad Nacional Autónoma de México

Bolivia
en la hora de su modernización

Serie Nuestra América
40

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO COORDINADOR Y DIFUSOR
DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Bolivia

en la hora de su modernización

Mario Miranda Pacheco
Compilador

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONÓMA DE MÉXICO

México 1993

Primera edición 1993

DR© 1993, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN: 968-36-3273-4

PREFACIO

La modernización en América Latina, no obstante la tendencia globalizadora de la época, tiene una significación propia. Muchas de sus particularidades nacionales y regionales, derivadas de factores genuinos de la sociedad o de otros adquiridos en su acontecer cotidiano, influyen notoriamente en las modalidades específicas que presenta la modernización en la diversidad de países latinoamericanos. En esa perspectiva, la publicación de este libro representa un aporte de información actual y amplia para la investigación y el conocimiento de nuevas realidades que genera el cambio modernizador en el continente.

El doctor Leopoldo Zea, director del Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, CCYDEL, con el propósito de enriquecer el estudio de esa perspectiva, me ha encomendado la tarea de coordinar una publicación monográfica, destinada a la difusión de estudios que contribuyan al análisis y conocimiento del proceso de modernización emprendido en Bolivia.

Mi labor preliminar se inició a principios de junio del pasado año, con un viaje que hice a Bolivia, guiado por el deseo de invitar personalmente, "in situ", a investigadores y académicos de reconocido prestigio. Esta gestión fructífera facilitó la obtención de algunos trabajos que, en un tiempo relativamente corto, aumentaron en número y diversidad, favoreciendo en gran forma la búsqueda de afinidades temáticas, necesarias para esbozar una imagen aproximada de la modernización y contemporaneidad de este país andino.

Los estudios y ensayos reunidos reflejan puntos de vista diversos sobre un proceso complejo de reformas y cambios producidos en la sociedad y el estado. Sus autores, adscritos a distintas disciplinas sociales, pertenecen a una generación joven y representan lo nuevo de la cultura política y el pensamiento social boliviano.

El único criterio que tuvo el editor para solicitarles una colaboración escrita fue la seriedad de su producción intelectual.

El libro es nuevo desde muchos puntos de vista, sobre todo por la presentación de un país que ha cambiado la lectura estereotipada de sus componentes, y que la seguirá cambiando en la marcha del tiempo. Y también es nuevo por los propósitos de ampliar el conocimiento y la comprensión del ser y acontecer de la nación boliviana, en las contingencias del proceso modernizador que plasma inevitablemente una realidad distinta.

Los apartados en que está dividido el libro permiten percibir los cambios estructurales y el sentido que tiene la realidad boliviana; por otra parte, ayudan a encontrar una buscada congruencia o complementación entre los trabajos seleccionados, especialmente en aquellos que fueron escritos o publicados con fines distintos a los de esta compilación.

En atención a los colaboradores, cabe señalar los cambios leves que han sufrido determinados originales. Los más, se deben a la necesidad que tuve de hacer algunos cortes para adecuar su extensión al volumen del libro; otros se originan en la supresión de ciertos aspectos anecdóticos y episódicos, o de excesivo detalle, que resultan superfluos; en muy pocos casos se ha modificado el título original del artículo o ensayo para subrayar el sentido de la materia tratada; los cambios menores se refieren a cuestiones de forma y redacción. Lo que sí corresponde afirmar enfáticamente es que en ninguno de los trabajos se han modificado conceptos ni se ha introducido cambio alguno que altere su significado.

Esta información sería incompleta si el editor callara su reconocimiento a las siguientes personas: licenciado Adalberto Santana, Secretario Académico del CCYDEL y promotor activo de la edición; maestro Carlos Toranzo Roca, antiguo profesor de la Facultad de Economía de la UNAM, y actual funcionario e investigador del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, por su colaboración en la substantiva tarea de reunir los trabajos en La Paz; a la maestra María Teresa Bosque Lastra, Jefe del Departamento de Publicaciones del CCYDEL, por su ayuda eficaz en los arreglos editoriales con la Universidad Nacional Autónoma de México;

a mi hijo Pablo Bernardo Miranda Quevedo, por su lectura crítica de la introducción escrita para esta obra. En términos breves, la aparición del libro se debe a la invalorable colaboración de las personas mencionadas en este prefacio.

Finalmente, a lo anterior quiero agregar algo enteramente personal. El trabajo de coordinar y editar el material de este libro ha tenido, para mí, una significación extraordinaria. Más de veinte años de ausencia de Bolivia han sido suplidos con la lectura de realidades y cambios que modifican el presente y que modificarán aún más el futuro de mi nación. Por otra parte, la grata tarea de publicar este libro me redime en alguna medida, por pequeña que sea, de la deuda que tengo con México y con la Universidad Nacional Autónoma de México, país e institución que me han acogido con generosidad en la zozobra del exilio, hora difícil en que uno se desquicia del país natal, substancia de su memoria y de sus proyectos.

Mario Miranda Pacheco
Compilador

Introducción

Mario Miranda Pacheco

La prolongada crisis de América Latina, aún no superada en sus secuelas más características, tuvo efectos singulares en Bolivia. Este país, hace diez años agobiado por la recesión económica, la deuda externa y la inflación, difícilmente podía conciliar sus espacios de nación y estado. La crónica emergencia de conflictos sociales, étnicos y regionales ponía en primer plano el debilitamiento del poder político y el deterioro creciente de su sistema económico. Aunque hoy se supone que ese tiempo ya es pretérito y que la modernización del país pondrá punto final a un largo periodo de rupturas sucesivas, ciertamente es apresurado sostener que la nación ha logrado asegurar las bases definitivas de su estabilidad y progreso.

En la última década se ha fortalecido la idea de que el sistema político, la economía y la sociedad adecuarán sus articulaciones en un nuevo proyecto de modernización. No obstante el optimismo del momento, se repiten y ahondan conocidas contradicciones sociales y se activan seculares diferencias étnicas y regionales. En la contraposición de estos estados de ánimo, el proceso de modernización ha penetrado significativamente en distintos niveles y ámbitos de la vida nacional. La reforma neoliberal de su economía y la transformación del sistema político son los ejes que impulsan este proceso; alrededor de ellos giran diversos cambios y reformas de la sociedad boliviana y del estado que la representa y dirige.

Esta *Introducción*, redactada inicialmente como un somero seguimiento de los temas estudiados en el libro, se refiere, en su segunda parte, a algunas implicaciones que tienen los modelos de modernización para Bolivia y los países latinoamericanos.

I

1. La modernidad, obviamente, es un estadio histórico específico de la sociedad; esta característica sería suficiente para reflexionar sobre sus orígenes y perspectivas. Sin embargo, por el atraso social, la insuficiencia tecnológica y la penuria endémica del estado, el proceso de modernización en Bolivia está condicionado por múltiples factores geográficos. De éstos, indudablemente, los más significativos son la mediterraneidad y el enclaustramiento del territorio. Sin contar con una referencia textual sobre estos aspectos de fundamental importancia para la modernización de Bolivia, en el libro se consideran otras particularidades de relación entre la sociedad, el estado y el espacio. Entre éstas destacan la disponibilidad de los recursos naturales y el desarrollo desigual de sus regiones. Ambos aspectos, hasta ahora conjugados inadecuadamente, inciden con fuerza en el atraso global de su economía. Con esta temática y bajo el título *El país, la reforma económica y el estado*, se han integrado los artículos y ensayos del primer apartado del libro.

El acceso, explotación y uso de los recursos naturales condicionan el modo de ser de la nación e influyen significativamente en el orden ecológico del territorio. La descripción concisa de sus características y la información sobre su ubicación geográfica, detalladas en el artículo respectivo, sugieren la imagen física del país y confirman su riqueza viable e inequívoca. No obstante esta certidumbre, la naturaleza no renovable de algunos de ellos presenta riesgos no previstos en la historia productiva del país. Al respecto y de manera conexa, el trabajo "Colapso de la minería tradicional y surgimiento de la nueva minería" explica la crisis de formas tradicionales de producción y la poca rentabilidad de ciertos minerales, especialmente de aquellos que están a cargo de las empresas estatales; asimismo, ayuda a comprender la mutación que ha sufrido la actividad minera con el fortalecimiento de la empresa privada, las presiones del cambio tecnológico y la influencia del mercado externo, instancia reguladora y destino inevitable de la producción básica del país que por siglos ha sido esencialmente minero y que,

en el futuro, probablemente, seguirá siendo productor de minerales.

Un problema cardinal de Bolivia contemporánea es el desarrollo económico y social de sus regiones que habrá de relacionarse, necesariamente, con el aprovechamiento de los recursos naturales que éstas poseen. Su formulación tiene el carácter de un imperativo insoslayable e inseparable de la demanda de descentralización político-administrativa del estado. Ambos aspectos, vinculados entre sí, representan las bases sustantivas del desarrollo integral del país.

Este planteamiento, cimentado en una poderosa plataforma de movimientos regionales, se ha convertido en el *desideratum* del momento y subraya el hecho de que Bolivia, en su historia de república independiente, no ha logrado consolidar su proyecto de estado nacional, "punto de referencia elemental para entender el país". De la solución que tenga esta exigencia imperativa, según el trabajo que aborda el tema de la descentralización y heterogeneidad regional, dependen la vertebración, integración y desarrollo congruente de las regiones, en tanto que "construcciones históricas, sociales y políticas" viables, lo que equivale a afirmar que la "heterogeneidad regional", mientras no tenga soluciones de fondo, permanecerá como la cuestión principal del desarrollo moderno en la totalidad territorial de Bolivia.

El análisis de esta problemática se enriquece con el estudio de los movimientos regionales, cuya evolución ideológica y estructural los ha convertido en movimientos "cívicos", respaldados por amplios sectores sociales, políticos y productivos. Estos movimientos, en los hechos, son propulsores de lo que, en el futuro, podrá significar la "denuncia regional" boliviana, concepto que se forja mediante la concertación del estado, los partidos y otras instituciones en función de la descentralización y autonomía de las regiones. Por otra parte, estos movimientos representan una nueva modalidad de lucha política, distinta de la que representó el federalismo de fines del siglo pasado, cuyas motivaciones residían principalmente en los intereses de oligarquías locales y en una rivalidad enfermiza de los sectores conservadores. Por su naturaleza y alcan-

ces, los movimientos regionales de ahora han acortado los plazos para que Bolivia, en la perspectiva de su modernización, cuente con un nuevo tipo de organización político-administrativa.

Para sacar al país de la inopia económica en que se encontraba, el gobierno, en 1985, reformó radicalmente la economía del país, tomando como referente el paradigma neoliberal de la época. Con esa reforma, canceló un modelo económico cimentado en los cambios que produjo la Revolución Nacional y que estuvo vigente desde los años 50. Con el tiempo, ese modelo resultó inadecuado para sortear la crisis económica, combatir la inflación, reestructurar la deuda externa y promover la reactivación productiva. El carácter neoliberal de la reforma económica ha modificado drásticamente el papel gestionario y empresarial del estado, creando un nuevo contexto para la iniciativa privada, caracterizado principalmente por el libre juego de las fuerzas del mercado y la privatización de las empresas estatales.

Los resultados y perspectivas del modelo neoliberal (Nueva Política Económica, NPE), tienen un tratamiento exhaustivo en el ensayo "Política económica en Bolivia después de la transición democrática". En este trabajo se examina con detalle el nuevo ordenamiento económico aplicado en el país mediante el decreto 21060, instrumento normativo que por sus efectos sociales y políticos no ha cesado de provocar reacciones de crítica y adhesión. Su autor, así como afirma que "la información disponible hace prever una larga duración de las reformas de la NPE", también señala que "hay una agenda inconclusa de tareas que los partidos políticos que apoyan a la NPE tienen todavía que ejecutar, si no quieren que los movimientos populistas reviertan lo que ya se ha adquirido en términos de modernización".

El modelo modernizador arrastra una contradicción normativa de gran peso. No obstante el crudo pragmatismo en que se sustenta y su deliberada insensibilidad ante la cuestión social, asociada a la resistencia de la empresa privada a la rectoría económica del estado, no ha podido desembarazarse de los componentes sociales verazmente modernos que tiene la Constitución Política. La vinculación constitucionalmente normada de la sociedad civil con el

estado, revela, en Bolivia, la vigencia aún irreal del "Estado Social de Derecho", entendido por el autor del artículo respectivo como una "síntesis de principios y preceptos constitucionales" que definen un tipo de estado benefactor, ajeno y opuesto al estado neoliberal. Esta visión de lo político, económico y social, impropia en el discurso de la modernización, contradice el sentido del paradigma de la época; sin embargo, según el estudio específico que se incluye en el libro, este tipo de estado debe tener vigencia real, como está previsto en múltiples disposiciones de la Carta Magna.

2. En los cambios del estado y la sociedad actúan dos lógicas distintas. En tanto que las reformas y cambios del primero se ciñen a proyectos o modelos diseñados con anticipación y legitimados mediante decisiones del poder político, la sociedad boliviana se transforma en un plano de notoria autonomía frente al estado y en función de sus propias contradicciones y diferencias. Los ensayos y artículos reunidos en el apartado, *Dinámica de una Sociedad Abigarrada*, explican el movimiento genuino del complejo étnico y social de Bolivia, cuyos componentes y relaciones se modifican al margen de propuestas o modelos externos y de proyecciones aún no previstas para el futuro.

Los ensayos sobre lo étnico-nacional boliviano, el diagnóstico y estrategias para pasar del estado-nación al estado multinacional y el análisis del concepto de "nación boliviana" en un país multiétnico y plurilingüe, son tres maneras de abordar las posibilidades de un nuevo estado boliviano, definible por su etnicidad. No obstante las diferencias de enfoque, estos trabajos tienen coincidencias de fondo, centradas en tres cuestiones básicas: Bolivia es un conglomerado de etnias y pueblos originarios, cuyo potenciamiento contemporáneo se refleja en el renacimiento de hábitos, valores y símbolos que representan la pluralidad cultural del país; los objetivos de obtener o conservar la propiedad de la tierra han dado paso a la reivindicación de territorios ancestralmente suyos; los múltiples movimientos indígenas, "campesinos" o étnicos convergen en el proyecto histórico de consolidar el "estado multinacional", representativo de "la nacionalidad boliviana", que habrá

de afirmarse en el desarrollo de una identidad supraétnica.

La formación del estado multiétnico tiene incompatibilidades que se ejemplifican en el ensayo "Democracia liberal y democracia de ayllu". El texto, referido a un modelo de "contradicciones diacrónicas", destaca aspectos medulares de la "contemporaneidad de Bolivia". La descripción de dos tipos de democracia, ejercidos en el norte de Potosí, sirve de marco para puntualizar la coexistencia de ambas formas de autoridad y representación. En esa descripción resalta la "no coetaneidad" de dos estadios históricos distintos, la simultaneidad del pasado y el presente en la vida cotidiana de las comunidades indígenas, donde la "otra" democracia, la democracia indígena, en tanto que expresión de un género de vida distinto, reactiva el mundo de sus valores propios, no obstante las distorsiones causadas por el colonialismo y las formas de dominación oligárquica y populista.

El seguimiento de la "sociedad abigarrada", concepto que está presente en diversos trabajos del libro, requiere de un paréntesis explicativo. René Zavaleta, innovador del pensamiento social boliviano, ha tomado el término "abigarrado" para referirse al componente humano de Bolivia. A partir del sentido que Zavaleta le ha dado a este adjetivo inocuo, común, aplicado a cualquier conjunto sobrecargado y confuso, la mención de una "formación social abigarrada", título del artículo respectivo, es la mención de una sociedad compleja, heterogénea, híbrida como la boliviana, formada en innumerables contingencias étnicas y clasistas, políticas y económicas, religiosas e ideológicas, regionales, migratorias y de otra índole. En la hora de la modernización, este concepto se ha convertido en categoría descriptiva de la sociedad boliviana contemporánea.

En el abigarramiento étnico y social de Bolivia, el proceso de modernización ha creado dudas y descontento. Los sectores dominantes no están tan seguros de conservar los cánones tradicionales de su diferenciación social, ni los sectores populares tienen ideas claras para sustentar un proyecto de reconstrucción de la sociedad. Hay dudas sobre el tipo de sociedad que buscan; hay desconcierto ante una dinámica que excede la envoltura institucional. Los es-

tratos étnicos amplían y aceleran su mestizaje biológico y cultural. Antiguos y nuevos centros urbanos se constituyen en escenario de movimientos políticos informales. El narcotráfico es un demultiplicador del circulante monetario. Con la acumulación han despertado nuevos actores sociales y prolifera una subcultura consumista. Las clases sociales asumen nuevos perfiles y surge un nuevo estilo en la lucha de clases, incomprensible para el análisis dogmático y tradicional. Los partidos políticos y otras organizaciones sociales se deslizan por el cálculo de la sobrevivencia, o desaparecen en medio de alianzas desconcertantes. Las ideologías son equipaje del transfugio político o materia de injerto para hibridaciones inesperadas. En fin, los hitos demarcatorios de la sociedad premoderna pierden su solidez y se disuelven en la plasmación incontenible de una nueva realidad.

El ensayo "Burguesía chola, una sorpresa de la sociología boliviana" ilustra una nueva dimensión de la "inextricable" complejidad social. Su autor, remitiéndose al *abigarrado* zavaletiano destaca el potenciamiento social, económico y político de la "burguesía chola" o "de la tez morena", amplio estrato biosocial, de mestizaje, temido por su inconformidad y vituperado por sus valores éticos y estéticos. Este nuevo sujeto histórico, al poner en jaque al "señorialismo conflictuado", abigarra aún más las estructuras de dominación. Éstos y otros fenómenos afines, que el autor deriva de la heterogeneidad social, se proyectan hacia el porvenir, marcando rumbos de difícil previsión.

El futuro de Bolivia tiene una óptica distinta de la que es usual en los exégetas del proceso modernizador. La fuerza polémica del artículo "¿Por una Bolivia diferente?" reside en la crítica de analogías y paradigmas de la modernidad y la modernización. La apelación a la lógica modernizadora de la "segunda ola", momento ya superado en la historia universal, carece de sentido en este país andino. En el texto se afirma que "la nueva visión científica del tiempo nos enseña a pensar contemporáneamente a las tres Bolivias: la así llamada premoderna, la moderna y la post-moderna". Con esa visión, el autor advierte que "si no podemos escapar a la ficción de un origen y una meta: el gran sello judeo-cristiano,

por lo menos pensémoslos en un sólo hálito pues sólo avanzaremos, como sociedad, en la medida que simultáneamente retrocedamos hasta el origen y nos aventemos hacia el futuro", con lo que, "en cualquier caso debemos zafarnos de esta improbable e inviable modernidad en la que se ubica el Estado-Nación Boliviano".

3. La modernización política, tema descrito en el apartado *Democracia, modernización y élite política* está orientado hacia la reforma del estado y la remoción de algunas prácticas tradicionales en el acceso y ejercicio del poder político. En ese acotamiento surgen nuevas reglas de gobernabilidad que favorecen el desarrollo del proyecto democrático Al lado de múltiples logros alcanzados en este proyecto, la modernización política presenta nuevos y diversos problemas peculiares del neoliberalismo en acción. La clase política muestra sus carencias y limitaciones; surgen movimientos políticos informales; los partidos generan una crisis de intermediación y la élite del poder recicla pautas de comportamiento, ajenas a las expectativas que despierta la democracia.

La visión política de Bolivia en el siglo veinte, materia del primer trabajo de esta sección, es, también, la visión de un ciclo iniciado con la insurgencia liberal y que terminará, presumiblemente, con el despliegue neoliberal de la presente década. El paso por el poder de liberales, republicanos y nacionalistas, la experiencia de una guerra internacional y de una revolución popular, las alternancias de dictadores, golpistas y gobernantes demócratas, le hacen ver al autor del artículo respectivo que, para llegar a la democracia actual, "la historia boliviana ha transitado entre la adversidad y la voluntad admirable de los hombres, a los que se les encomendó la difícil tarea de construir una nación permanente asediada por la adversidad".

En ese tránsito, es sugestiva la coincidencia del liberalismo de ayer con el de hoy; ambos presiden, a su vez, el inicio y conclusión de un ciclo (siglo) histórico. En esta coincidencia se reflejan dos estilos distintos de modernización insertos en contextos también distintos. El liberalismo de principios de siglo ofreció orden, progreso y educación, oyendo de lejos, remotamente, el eco de los ecos de la *belle époque* europea, pero sí contribuyendo a su esplendor

con abundantes exportaciones mineras. El neoliberalismo de ahora, en espera de una reactivación económica que aún no llega, pide productividad, consenso y modernidad, mirando hipnotizado las irradiaciones de la tecnología de fin de siglo y los flujos remotos del capital metropolitano, al que el país también contribuye como deudor tributario y exportador de excedentes de diverso origen.

Construir la democracia neoliberal de esta década, en Bolivia, es una tarea indudablemente compleja. Al respecto, los trabajos "Gobernabilidad, la nueva problemática y la democracia" y "Militares, neoliberalismo y democracia. Crisis de la institución armada en Bolivia", tienen notoria importancia. No obstante la especificidad de los temas y las diferencias de método, ambos trabajos se tocan en la consideración de la estabilidad política, amenazada y alterada en el pasado premoderno por las presiones del sindicalismo y la injerencia de las fuerzas armadas.

En el curso explicativo del sistema político modernizado, el primer artículo toca la situación actual de los sindicatos, cuya fuerza política y organizada, hasta 1985, año en que se interrumpió el periodo de recuperación popular iniciado en 1982, representaba un factor serio de inestabilidad y frustración institucional. La vigencia del modelo económico neoliberal, la mediación y representatividad de los partidos políticos, la práctica del consenso y concertación son factores determinantes del cambio de actitud en las organizaciones obreras, ya que ahora, según el autor, los sindicatos "tienden a actuar más dentro de una perspectiva de reivindicaciones corporativas que de una línea política de conquista del poder estatal".

Factores del contexto internacional y causas propias del receso democrático, obligan a que los militares asuman un papel político distinto del que tuvieron en el pasado premoderno. Al respecto, en el segundo artículo, se afirma que "la instrumentación del modelo económico neoliberal recorta dramáticamente las prerrogativas castrenses", con lo que la institución militar se ve constreñida a enfrentar con prioridad duros problemas derivados de su crisis interna, particularmente los que atañen a sus valores constitutivos, a su integración democrática y "a las relaciones cívico-militares que

siguen siendo informales y poco institucionalizadas". Sobre la crisis de la institución armada y su comportamiento previsible, el autor señala que las respuestas corporativas apuntan a dos opciones posibles: la "burocrático-profesional", relacionada con una reforma interna sin participación civil, y la opción "burocrático-política", de rasgos "pesimistas", que "convertiría nuevamente a los militares en actores políticos" lo que implica una probable desestabilización para el sistema democrático.

Descartadas, por el momento, las presiones desestabilizadores de índole militar o sindical, el sistema político boliviano se siente amagado por otros riesgos que ha generado su propia modernización. El fenómeno de informalización en la política, guardando diferencias con la informalización en la economía, ha encontrado espacios que le favorecen en el modelo neoliberal imperante. Por otra parte, las reglas modernizadoras del consenso y la representatividad no son ajenas al fortalecimiento de este fenómeno. La insatisfacción colectiva de carácter local o regional, las actitudes antielitarias, la organización empresarial convertida en aparato político, los medios de comunicación instrumentados como mecanismos de reclutamiento, los gremios, el tradicionalismo latente, los movimientos generacionales y feministas, en fin diversas e innumerables compactaciones colectivas, como expresiones de la sociedad civil, piden consenso sobre sus aspiraciones y representatividad de sus intereses.

En el ensayo "Problemas de la democracia e informalización de la política", se analiza la presencia de movimientos políticos informales que "nacen en contra de los partidos y de la política tradicional". El autor señala el desarrollo de este fenómeno en diversos países de América Latina y explica su potenciamiento, en Bolivia, "como una respuesta funcional a determinadas demandas sociales no cubiertas, vinculadas con la crisis y las fallas del sistema de representación". Por la personalidad de sus líderes y la base social en que se sustentan, los movimientos políticos informales "tienen una relación muy ambigua con el sistema democrático". Dadas estas características, según el texto, sus dirigentes "carecen de convicción democrática" y "puede suponerse que la motivación

principal de su acción no será la necesidad de preservar el sistema político democrático, sino la preservación de su liderazgo".

Los riesgos del sistema democrático se extienden a las fallas de la clase política y tienen relación con su capacidad de formular y llevar a la práctica proyectos duraderos y eficaces. La modernización no es una eventualidad ni un fruto del azar, sino y sobre todo, es un proyecto deliberado de transformación histórica que reclama el liderazgo de élites y partidos formados en una cultura política congruente y moderna, que conozcan los medios que están a su alcance y tengan claros los fines que persiguen.

El trabajo "Partidos políticos, el paradigma neoliberal y la modernización" aborda problemas derivados del liderazgo de los partidos y de su función mediadora. Su texto analiza la labor de los partidos que, en el proceso de modernización, surgieron como "productores de consenso y constructores de una relación de conformidad relativa entre el estado y la sociedad". Ahora, esos partidos, "desgastados por campañas de marketing, bastante enfermos de internismo, clientelismo y acusados de corrupción e ineficiencia", según el texto, están emplazados a recuperar su pérdida de capacidad mediadora. La desvalorización de los partidos, a juicio del autor, se asocia a "una supuesta hegemonía del paradigma neoliberal" que, no obstante haber aportado "un principio de ordenamiento de la voluntad general", se ha convertido en nuevo dogma que "convoca a instalarse en el empirismo y el cortoplacismo", lo que equivale a "abandonar el sentido prospectivo de viejos ideales basados en el racionalismo social", y a limitar a los partidos políticos en su acción modernizadora.

En el ensayo "Élite del poder, problemas de gobernabilidad y cultura política en Bolivia", último trabajo del libro, la crítica de los partidos tiene como punto de partida la crítica de la clase política. Su autor analiza la modernización fragmentada y desigual de las élites y subraya que la clase política, como tal, "representa el sector menos modernizado", "marcado por la cultura política del autoritarismo, del patrimonialismo y del prebendalismo, es decir, elementos provenientes de una tradición premoderna" que dañan las condiciones de gobernabilidad. Afirma que si bien a partir de

1982 puede hablarse de una "circulación de élites legitimada democráticamente", la élite actual del poder no es aún "un estrato funcional moderno". Por otra parte, "esta élite no dispone de un proyecto histórico propio, ni de una organización institucionalizada para la representación de sus propios intereses y ni siquiera de una ética en cuanto código distintivo de comportamiento", por lo que se ve obligada a relativizar su papel frente a la élite empresarial y a depender de "modelos exógenos de desarrollo". Estos factores, resultado de la "simbiosis entre elementos tradicionales y modernos en el interior de la élite del poder", propician una "creciente distancia entre el discurso modernizante y la prosaica realidad de una sociedad sin brújula". Finalmente, a manera de resumen, el autor señala que "la élite política boliviana del poder no constituye una clase política cohesionada, con proyectos factibles a largo plazo y con un diálogo interno permanente; carece de la competencia específica en materias técnicas, de un mínimo de valores éticos y de una visión del mundo que trascienda el parroquialismo habitual de su medio ambiente".

Así, el seguimiento temático concluye con el ensayo en que se describe un cuadro crítico de la cultura política de Bolivia y del comportamiento elitario del momento, en tanto que los trabajos del libro, en su conjunto, reflejan el sentido de la nación boliviana, no obstante la reforma de sus estructuras económicas, sociales y políticas en la hora de su modernización. En este cuadro puede leerse una evaluación rigurosa de quienes han asumido la responsabilidad de dirigir un proceso intrincado de transformación histórica, sin haber vencido aún "la fuerza de la inercia que también agobia a la clase política boliviana". Este juicio, inquietante y conclusivo que registra el último trabajo, abre espacios de escepticismo sobre las metas y logros del proceso modernizador en que están empeñados los sectores dominantes de Bolivia.

II

1. Aunque el sentido común enseña que en toda secuencia histórica lo nuevo desplaza a lo viejo, en los procesos de modernización

la repetición de lo viejo en lo nuevo tiene una significación propia. Esta característica es notoria en el área del subdesarrollo, escenario de la modernización actual, donde múltiples aspectos de este proceso se repiten, con la particularidad de que en su repetición son diferentes. Esto implica que la repetición de los cambios modernizadores no es un calco servil de las cosas, ni un duplicador ciego de propósitos y realizaciones, sino el cauce diferenciador de acontecimientos que, al repetirse, establecen sus diferencias. En esta perspectiva, las acciones modernizadoras emprendidas en Bolivia repiten aspectos y proyectos que pertenecen al pasado, sin que esto sea un óbice para que en esa repetición se marcaran diferencias profundas.

Las contradicciones sociales de ayer, o de siempre, se repiten ahora de manera diferente, a distancia de proyectos o programas de transformación y reorganización social inmediata. La economía, caracterizada por su atraso, vulnerabilidad y dependencia, reproduce sus características con las modalidades de una productividad atrasada en lo tecnológico y en el marco de una reforma neoliberal determinada más por factores externos que internos. El estado, afectado de inestabilidad e inoperancia administrativa, repite sus carencias funcionales en la incapacidad de resolver problemas fundamentalmente sociales y económicos que son de su entera y total incumbencia. La cuestión regional, tradicionalmente reflejada en un regionalismo estéril y disociador, repite su razón de ser en planteamientos viables que atañen a la descentralización del estado y al poder aglutinador de las regiones. En fin, todos estos aspectos de la modernización en Bolivia, se repiten hoy en un proceso que ensambla y separa de manera distinta la problemática de transformación nacional, madurada en la Guerra de Chaco y que tuvo su marco normativo en la Constitución Política de 1938.

Después de esa guerra perdida, en la que se repitieron el acoso territorial y la pugna de intereses extranjeros, la sociedad boliviana ha experimentado importantes cambios en la interpretación de su realidad para transformarla. En la década de los 40 se escribió el primer estudio integral, extranjero por añadidura, destinado a seleccionar las prioridades de una modernización dependiente del país

(informe Bohan). A esos años corresponde el nacimiento de dos partidos políticos, indudablemente significativos por sus programas o "lecturas" de la estructura y transformación del país. En esa década se inscriben los primeros esfuerzos de modernización social con la abolición del "peregrinaje" esclavizador de la población indígena y la institucionalización de servicios sociales en beneficio de los sectores asalariados. Estos hechos, que hoy parecen de poca monta, tratan la importancia de esa década que, para una historia de la modernización en Bolivia, constituye su punto de partida.

No obstante sus profundas diferencias ideológicas y de concepción del mundo, los programas de los nuevos partidos políticos (revoluciones "democrático-burguesas" del PIR y "nacional" del MNR), se fundaron en la necesidad de construir un estado moderno para transformar una sociedad arcaica y reestructurar su economía anclada en la monoproducción y el latifundio; en tal sentido, con todos sus yerros y limitaciones, esos programas o proyectos de país fueron propuestas nacionales, destinadas a superar las repeticiones derivadas del subdesarrollo, el atraso y la dependencia, que son las rémoras dominantes y permanentes de ayer y hoy que deben erradicarse para que el país sea moderno.

La inestabilidad política configuró una fase de cambios (1939-1951) que no pudieron sostenerse en el tiempo y que desembocaron en la Revolución Nacional de 1952, síntesis de las "lecturas" del país de los 40 y acontecimiento que, en su perspectiva histórica, representa el entramado de transformaciones más profundas que tuvo Bolivia. En los primeros años, no obstante sus carencias y desviaciones, este acontecimiento se constituyó en parteaguas de la modernización. Sus logros, nacionalización de las minas, reforma agraria, voto universal, cambiaron la realidad y apariencia del país. Con el golpe de estado "restaurador" de 1964, el proyecto revolucionario, barrenado a fondo por la propia élite conservadora del poder, dio paso al desarrollismo, otro estilo de modernidad para los países dependientes. A partir de los años 70, con las dictaduras militares, el proyecto modernizador de 1952 se convirtió en fuente de inoperancia, ruptura y repetición discursiva, cayendo de tumbo en tumbo (deuda externa, desempleo, represión como polí-

tica de acumulación, narcotráfico, etcétera) hasta llegar a su total agotamiento e inoperancia. En tales condiciones, fue sustituido por el sistema neoliberal de hoy, cuyos perfiles se disuelven en la megatendencia mundial de cambios actuales, negadora de las premisas de desarrollo independiente de los países periféricos. Por el triunfalismo que ostenta, esta gigantesca tendencia ha sido instrumentada por las metrópolis para que los procesos de modernización en estos países se repitan y globalicen en ella. Es la estrategia en acción del "nuevo orden internacional".

2. La nueva estrategia de los países hegemónicos y posmodernos ha alterado profundamente las perspectivas históricas de los países "modernizables", particularmente en lo que implica el cambio imperativo de modelos o proyectos de país. Con esa imposición ha surgido una nueva suerte de acatamiento al nuevo orden internacional para abandonar ciertos supuestos históricos, o someterlos a la maleabilidad modernizadora de la época. Esta drástica exigencia, generalizada en todos los países latinoamericanos, tiene particular importancia para Bolivia.

Hasta 1985, año en que se instituyó el modelo neoliberal de modernización, analistas y protagonistas del acontecer nacional asumían, por lo general, que a partir de 1952, con más desatinos que aciertos, el país había encontrado la vía de una modernidad adecuada para superar sus condiciones de atraso y subdesarrollo. Hoy, ese supuesto, sometido al abandono que impone la época, está inventariado en el museo de la historia, de esa historia de nación "asediada por la adversidad".

Antes de que ocurrieran los cambios actuales, se suponía que las reformas estructurales de los años 50 (nacionalización de minas y reforma agraria) eran medios idóneos para el traslado de riqueza de sectores tradicionalmente favorecidos a la sociedad. Sobre esta base se sustentaba la rectoría económica del estado, árbitro y gestor principal de la industrialización y el desarrollo integral del país. Asimismo, se suponía que las empresas estatales, creadas para rescatar y aprovechar en mejor forma los recursos naturales, debían desempeñarse como factores estratégicos para diversificar la producción y lograr la independencia económica del país.

La época y las presiones del mundo financiero hicieron sentir su fuerza y pronto determinaron que un país sin capital no debe sostener un capitalismo de estado y mucho menos vivir de él. Hoy, ese mismo estado, gobernado por la clase política atrapada en su inmediatismo y la imitación, ha establecido un modelo de privatizaciones con que se "modernizan" las conquistas populares, parteras del nacimiento de empresas estatales. Estos cambios reflejan la maleabilidad de ciertos supuestos históricos del desarrollo que, en función del modelo imperante, se adaptan a los intereses del capital transnacional, o se moldean para que los sectores económicos fuertes los utilicen como un medio de acumulación privada.

Bolivia ha publicitado su estado de indefensión económica en múltiples foros internacionales; con ello, la suma de carencias que sufre el país se ha convertido en eficaz medio de negociación para obtener cooperación internacional. Sobre esa base, mediando ayuda extranjera y soluciones parciales de la deuda comercial que comprometen valiosos espacios ecológicos, surgieron expectativas en torno a la activación de su economía, con miras a reducir la miseria, el atraso, el analfabetismo y otras secuelas que sufre la gran mayoría de su población. Sin embargo, en media década de acatamiento modernizador, estas carencias se han generalizado al punto de que hoy el país se distingue por sus cifras de pobreza extrema en el continente y por ocupar el primer lugar del mundo en la proporción de pobreza en el campo.

La activación económica, pieza central en el juego de estrategias modernizadoras, no ha pasado el nivel de una hipótesis que no se cumple. La inercia de una incipiente industrialización hace que el país repita conocidas formas de su economía extractiva para seguir viviendo de sus exportaciones tradicionales, castigadas frecuentemente por la crisis de precios en el mercado externo. Tal estado de cosas ha agravado los riesgos de desestabilización con repetidas huelgas y otras formas de descontento social, llegando al bloqueo de caminos y paros regionales, en demanda de mejores condiciones para la sobrevivencia de la población. Ciertamente, los resultados modernizadores no son satisfactorios; la reforma económica ha ensanchado espacios para una diversidad de fenómenos

informales, entre los que destacan el contrabando, la corrupción y el narcotráfico. Las ciudades se han "calcutizado" y cualquier centro urbano es un hervidero de comerciantes de productos importados, como si Bolivia tuviera que definirse como un país de vendedores de mercancía extranjera.

La modernización en Bolivia carece de proyecto ecológico; si lo tiene, pese al discurso imperante, es solapadamente antiecológico. En este orden de cosas, el país puede aportar una experiencia. Para los países atrasados en trance de modernización, los riesgos ecológicos no proceden necesariamente de la industrialización. La minería tradicional y la nueva repiten viejas técnicas de explotación, contaminando tierras y aguas del suelo y del subsuelo. La agricultura, especialmente la andina, no ha incorporado aún innovaciones tecnológicas suficientes que permitan, por lo menos, regenerar el rendimiento de las tierras de cultivo y evitar su erosión. La tala de bosques es sistemática con el consiguiente agotamiento de reservas forestales y la desaparición de valiosas especies de maderas ya escasas en el mundo. La producción de cocaína, asentada en distintas áreas del territorio, es una actividad depredadora de la vegetación y contaminante de valiosos recursos hídricos. Junto a este deterioro del ambiente se produce la extinción de varias especies animales, y no sólo por la destrucción de su habitat sino también por la masiva comercialización de animales vivos y de materias primas obtenidas de su aniquilamiento. La lección es palmaria: la ecología de Bolivia, el recurso natural más diverso y rico del país, corre mayores riesgos que en el pasado.

La modernización, por sí misma, no es impugnable. Nadie que esté en su sano juicio podría aferrarse al atraso y a todas sus secuelas; lo que sí puede impugnarse en cualquier país dependiente es el sentido limitado y condicionado que se le ha impuesto. Los problemas de la modernización en Bolivia no radican en sus efectos, que al fin y al cabo son sólo eso, efectos. Su fondo se asienta en otros aspectos que atañen a la identidad de la nación, a la autodeterminación política y económica, fundamentos a los que no deben renunciar todo estado y toda sociedad que emprenden el difícil camino de la modernización.

3. El seguimiento temático de la primera parte de esta *Introducción* y el comentario que antecede, sugieren una imagen aproximada de Bolivia contemporánea. Esa imagen, de rasgos incompletos, en sus analogías y modalidades, es semejante a otras que se presentan en la modernización de América Latina. Esta situación no es ajena al pasado.

Al cabo de quinientos años de vinculación con lo que es ahora el mundo posmoderno, la región aprende que apenas ha logrado ganar algunos escalones del progreso moderno, realidad entendida por algunas sociedades que concentran la riqueza del mundo, como halago de los tiempos y por otras, acosadas por la necesidad, que son las más, como el instrumento que utilizan los poderosos para proteger su dominación y adecuar a sus intereses la modernización de los países atrasados.

Los países latinoamericanos sufren las consecuencia del colonialismo de ayer y la dependencia de hoy. Lastimados por esa experiencia, miran el futuro empeñados en recuperar siglos perdidos en el atraso y la pobreza. Sus esperanzas de modernización reciben corto aliento externo sólo ahora, sugestivamente, cuando los países avanzados inician una etapa posmoderna de la historia. En el empeño en modernizarse, nuestras países, en mayor o menor grado, viven subordinados a modelos de modernización diseñados para el área de la dependencia, periferia del naciente mundo posmoderno.

En esta vasta geografía del atraso, donde los países son y no son dueños de sí mismos, han desaparecido las opciones de desarrollo, o para decirlo con mayor precisión, queda sólo una, la que impone el curso de la historia mundial, identificada en los últimos siglos como la historia universalizada de la sociedad capitalista. La modernidad, estadio específico de esta historia, tiene su activación principal en el desarrollo científico y tecnológico, convertido actualmente en referente obligado de la modernización latinoamericana. En el logro de que ese desarrollo deje de ser ajeno y hostil a la región, como fue en el pasado, reside la posibilidad de que los países latinoamericanos sean modernos.

Que un país sea moderno, o comience a serlo, tiene implicaciones singulares, especialmente ahora que el afán modernizador ha

marcado diferencias profundas en la misma geografía del subdesarrollo, lo que, en cierto modo y al margen de la turbulencia producida por los tratados de libre comercio con los países centrales, contribuye a impulsar proyectos de integración articulados en intereses recíprocos y en tradiciones genuinas de los países dependientes. Sin embargo, con las desigualdades y asimetrías que hereda el mundo actual, la modernidad representará por mucho tiempo un estadio histórico incompleto, cualitativamente distinto del que representa la posmodernidad para las sociedades avanzadas y posindustriales. Esta diferencia conduce a afirmar que el desarrollo científico y tecnológico, la economía de mercado y la cultura consumista, objetivos obsesivos de la modernización en los países periféricos, será relativos, distantes, y permanecerán subordinados a una relación hegemónica con los países centrales o bloques formados por éstos. Pensar lo contrario, simplemente, es un absurdo. La historia no da saltos.

Éste es el problema toral que traen los modelos de modernización en el área de la dependencia. Su logro, si se llega a conseguirlo, no suplirá las desigualdades, inquietudes y asimetrías, o lo que se quiera llamar a la brecha dicotómica que divide al mundo en norte-sur, o en países ricos y países pobres; por el contrario, el progreso moderno, asignado actualmente a nuestros países por los centros hegemónicos que gobiernan y organizan la economía del planeta, como hacen "los siete más industrializados", no pasará en balde. Para decirlo en otros términos, los modelos de esta índole, convertidos en verdaderos moldes, cumplen la finalidad de que la dependencia modernizada se repita indefinidamente como una matriz de carencias y rezagos permanentes.

En lo que atañe a Bolivia, el país está en ese molde. Aunque se declaren propósitos distintos, el país vive un periodo de reformas que no modifican su situación periférica y dependiente. Con ello los cambios y mudanzas de hoy no van más allá de lo que exigen o permiten los centros externos, particularmente la única superpotencia mundial del momento, en tanto que la repetición diferenciada de necesidades internas rebasa la capacidad rectora de la clase po-

lítica que ha asumido la responsabilidad de conducir en proceso complejo de realizaciones.

El ordenamiento neoliberal de su economía, la consistencia de los movimientos regionales, el potenciamiento del desarrollo étnico, la insurgencia de nuevos actores sociales y de nuevos estilos en la lucha de clases, la cultura política y las reglas de juego de la élite en el poder, son realidades que pueden y deben tener un mejor rumbo en un proceso veraz y autodeterminado de modernización, para que en el país no se repitan ni se amplifiquen las ensambladuras de su atraso secular.

La modernización de Bolivia, con sus reformas y transformaciones, ha puesto en juego la estructura del país y el sentido que podrá tener la nación. Para decirlo de otro modo, la modernización no es un proyecto *ad hoc,* para las circunstancias. El inicio de una etapa posmoderna de la historia y el imperio de nuevas reglas hegemónicas marcan pautas indiciarias para el porvenir de los países que, en las condiciones actuales, son objeto de modernización. Por ello la cuestión trasciende al futuro, sucesor único del pasado. A su tiempo, las reformas de ahora también serán pasado para que la nación boliviana busque otros caminos de modernización sin perder su estructura y sentido.

I. El país, la reforma económica y el estado

Recursos naturales y ecología de Bolivia

Ismael Montes de Oca

Generalidades

Bolivia tiene una superficie de 1'098,581 kilómetros cuadrados y ocupa el quinto lugar en Sudamérica después de Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Por su ubicación geográfica y su pasado histórico, por sus características étnicas y económicas es un país esencialmente andino.

La Gran Cordillera de los Andes, que atraviesa prácticamente toda América del Sur, en el límite de Perú y Bolivia se bifurca en dos grandes ramales formando las cordilleras Occidental y Oriental. Estos ramales encierran al altiplano boliviano y vuelven a unirse en el sur, formando el Gran Macizo Andino en los límites de Bolivia, Argentina y Chile. Estas dos grandes cordilleras constituyen el rasgo orográfico más importante del país. Cuantitativamente alcanza un área de 414 574 km^2 o sea el 38 por ciento del territorio. En su extensión están comprendidas todas las tierras altas y cordilleras separadas de las llanuras del sector oriental del país.

Tradicionalmente se ha dividido el país en tres regiones geográficas: *altiplano, valles y llanos.* Según los datos existentes en el Mapa de Cobertura y Uso Actual de Tierra, que sirve de referencia a este trabajo, la cuantificación de estas regiones es la siguiente:

Altiplano: 246 254 km^2. Comprende la meseta alta, la Cordillera Oriental en los sectores que tienen alturas mayores a los 3 000 m.s.n.m. y toda la Cordillera Occidental. Cubre el 22 por ciento del territorio nacional y abarca gran parte del departamento de La Paz y la totalidad de los departamentos de Oruro y Potosí.

Valles: 168 320 km^2 el 15 por ciento del territorio. Abarcan las

zonas profundas de la Cordillera Oriental, los yungas, la zona subandina y toda la región comprendida entre los 500 y 300 m.s.n.m. Ocupan una parte de los departamentos de La Paz, Potosí y Santa Cruz, y la mayor parte de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.

Llanos: 684 007 km^2. Se extienden en toda la región tropical situada al oriente de los contrafuertes cordilleranos a alturas menores de 500 m.s.n.m. Representan el 62.3 por ciento del territorio y abarcan toda la superficie de los departamentos de Beni y Pando, el 90 por ciento del departamento de Santa Cruz, un 30 por ciento del departamento de La Paz y un 20 por ciento del departamento de Cochabamba.

En este país de contrastes regionales, las condiciones climáticas dependen fundamentalmente de la latitud, la altura, su ubicación entre los trópicos, la existencia de elevadas montañas y la presencia de zonas planas.

La distribución de las temperaturas es una función de la altura; varía anualmente desde cerca de 25° en los llanos, hasta 18° en los valles y 10° en el altiplano. La amplitud térmica anual tiene poco cambio ya que la duración del día y el ángulo de los rayos solares son casi similares entre el invierno y el verano. Sin embargo, las temperaturas pueden variar mucho, de un día a otro, principalmente en el llano, cuando se producen surazos (vientos fríos provenientes del Polo Sur).

El altiplano está sujeto a la influencia de las masas de aire caliente de la cuenca amazónica y de masas de aire frío del Sur, las que en invierno y parte del otoño, causan olas de frío con la consiguiente nubosidad producida por la condensación de la poca humedad existente.

El clima del altiplano es una función directa de su altitud sobre el nivel del mar. Esta altitud, que en promedio alcanza los 3 800 metros, influye en las condiciones atmosféricas. El aire tenue del altiplano produce una variedad inusual de fenómenos donde el paisaje aparece con una claridad, color y luminosidad intensas. Muchos autores, frecuentemente, llaman la atención a la estimulante cualidad de este efecto visual y de la respuesta física a la luz del

sol, el frío y la delgada capa atmosférica. Algunos sugieren que la habilidad de supervivencia de la población indígena, a través de siglos de duro trabajo y mala nutrición, puede ser atribuida a esta helioterapia natural.

Los vientos que llevan lluvia al altiplano vienen de la cuenca amazónica en determinadas épocas del año y alcanzan las planicies altas, solamente después de haber descargado la mayor parte de su humedad en el oriente y en las pendientes de las cordilleras.

La región cordillerana tiene un clima frío y desde la frontera con el Perú hasta la cordillera de Tres Cruces, está cubierta con nieve perpetua a partir de los 5 300 m y abarca un área de 2 648 km^2.

En los yungas, región ubicada entre los 70 y 3 000 m.s.n.m., el clima varía según la altitud, desde tropical pasando por subtropical a templado, y la humedad generalmente es muy alta. La temperatura ambiente media llega a 18°C, las alturas están cubiertas constantemente por nubes durante la mayor parte del año y en las zonas bajas la atmósfera es calurosa y húmeda. La región está expuesta a los vientos orientales que son portadores de lluvia y los rangos de precipitación alcanzan a 1 350 mm. por año.

En los valles, situados al oriente de la región cordillerana, las temperaturas son similares; pero mucho más bajas que las de los yungas, con temperatura ambiente media de 10° a 20°C, máxima extrema de 39°C y mínima de 8°C bajo cero. La humedad es considerablemente más baja y los valles protegidos tienen rangos de precipitación de 600 a 800 mm anuales.

La región de los llanos húmedos que comprende gran parte de las llanuras benianas, tiene un clima de sabana tropical con inviernos secos. Es una zona de forestas con neblinas y abundantes lluvias. En algunas partes del Chapare es corriente una precipitación del orden de 3 000 mm y excepcionalmente 6 000 mm llegando a llover hasta 200 días del año. El rango de temperatura ambiente media sube hasta 26°C y el cambio de temperatura estacional y diurna es pequeño.

La región de las llanuras secas del Chaco y la parte sur del departamento de Santa Cruz tienen un clima de estepa cálida con inviernos secos. El calor, la humedad y las lluvias, declinan su

intensidad y van disminuyendo de Norte a Sur. Mientras en la ciudad de Santa Cruz llueve 1 400 mm, en Villamontes sólo llueve 780 mm. La temperatura ambiente media, en la región, es de 24°C pero con bruscos descensos cuando ingresan y llegan los frentes fríos cargados de humedad y polvo, provenientes del sur del territorio.

En general, se puede indicar que el país tiene un clima tropical caracterizado por la alternancia de una estación de lluvias en verano, de corta duración, y una larga estación seca coincidente con el otoño y primavera. Esta alternancia está en relación con el desplazamiento de grandes masas de aire que en la estación seca recorren los Andes a altitudes superiores a los 4 000 m desde el oeste del hemisferio austral. Este flujo de aire se retira hacia el Sur en verano y cede su lugar al flujo intertropical del Este, cuyas perturbaciones dan lugar a las precipitaciones.

En la conformación física de Bolivia se presentan rocas de todas las eras geológicas. La cordillera Occidental está conformada por rocas volcánicas del Terciario y Cuaternario. El altiplano se encuentra rellenado por sedimentos sueltos del Cuaternario.

Las serranías interaltiplánicas están constituidas por rocas del Silúrico, Devónico, Cretácico y Terciario. La cordillera Oriental está formada por rocas sedimentarias plegadas y fracturadas del Silúrico, Ordovícico, Devónico. En algunas estructuras afloran sedimentos del Pérmico, Carbonífero, Cretácico y Terciario. En la cordillera Real existen rocas plutónicas, que forman grandes batolitos; principalmente granitos o granodioritas, aflorando en el Illampu, Huayna Potosí, Illimani, cordillera de Tres Cruces, etcétera.

En la parte central de la cordillera Oriental existen inmensas coladas de lavas e ignimbritas de edad terciaria que cubren las lutitas y areniscas del Paleozoico (mesetas de Japo y Morocola). Más al Sur existe un volcanismo terciario que intruye en rocas paleozoicas. El subandino está conformado por rocas del Devónico, Pérmico, Carbonífero y Cretácico distribuidas en largos y estrechos anticlinales y sinclinales. La llanura Chaco-beniana está rellenada por sedimentos cuaternarios hasta 800 m de espesor. En las serranías chiquitanas afloran rocas del Ordovícico, Devónico, Cretácico y Terciario. Por último en el escudo brasileño afloran rocas del Precámbrico.

Las características descritas en este apartado de "generalidades" facilitan la enumeración y descripción de los principales recursos naturales de este país.

1. Recursos hídricos

Bolivia cuenta con inmensos recursos hidráulicos, tanto superficiales como subterráneos, que han sido aprovechados en una escala muy pequeña. Los recursos hídricos superficiales se originan en la cordillera de los Andes y forman parte de tres grandes cuencas con ríos caudalosos, muchos de los cuales son navegables. Lagos y lagunas esparcidas por todo el territorio completan el marco de estos recursos. Los recursos hídricos subterráneos siguen, en general, la configuración de las cuencas superficiales.

Recursos hídricos superficiales

Los recursos hídricos superficiales de una determinada región provienen directa o indirectamente de la precipitación pluvial caída en su cuenca o subcuenca de alimentación.

Principales cuencas

En Bolivia se diferencian claramente tres vertientes principales denominadas del Amazonas, del Plata y Cerrada o del Altiplano cuyas superficies, con sus respectivas cuencas, se dan en el siguiente cuadro.

Recursos hídricos subterráneos

Todavía no se ha realizado un inventario general de los recursos de aguas subterráneas en Bolivia. Sólo se cuenta con reconocimientos y evaluaciones locales en el altiplano norte, inmediaciones de Oruro, en los valles de Cochabamba y Tarija, y en las ciudades de Santa Cruz y Trinidad.

Cuencas principales		
Vertientes y cuencas	superficie (km^2)	% del total
Amazonas	724,000	65.9
Cuenca Abuná	25,400	
Cuenca Beni	182,400	
Cuenca Mamoré	249,900	
Cuenca Iténez	239,500	
Cuenca Yata	26,800	
Del Plata	229,500	20.9
Cuenca Pilcomayo	98,100	
Cuenca Bermejo	16,200	
Cuenca Paraguay	115,200	
Altiplánica	145,081	13.2
Cuenca Lago Titicaca (sector boliviano)	12,580	
Cuenca Lago Poopó	43,100	
Cuenca Salar Coipasa	28,951	
Cuenca Salar Uyuni	60,450	
Superficie total del país	1'098,581	100.0

Con excepción de la ciudad de Santa Cruz, ninguna otra población urbana de importancia tiene un aprovechamiento intensivo de agua subterránea. Las ciudades de Oruro y Cochabamba y algunas localidades menores Riberalta y Trinidad se abastecen en parte de acuíferos.

En las poblaciones rurales y aun urbanas se excavan pozos hasta los 10 m de profundidad para su aprovechamiento doméstico y se estima que existen unos 200 000 pozos en toda Bolivia con estas

características. En el país no hay tradición de explotación racional de las aguas subterráneas, tal vez en parte porque la mayoría de las necesidades domésticas se han abastecido de fuentes superficiales —principalmente ríos, manantiales y lagos— y porque ha faltado conocimiento técnico y compañías especializadas en la perforación de pozos. Al no existir una tradición de explotación y aprovechamiento de acuíferos, la última alternativa en la solución de abastecimiento de agua ha sido la perforación de pozos.

Estructuras hidrológicas

En territorio boliviano se pueden encontrar tres tipos de terrenos de acuerdo a su capacidad de permitir el flujo de agua superficial hacia los acuíferos subterráneos.

1. Los terrenos permeables constituidos por arena y grava sueltas.
2. Los terrenos semipermeables formados por arena, limo y arcilla poco consolidados, como en la llanura Chaco-beniana y arena, grava y limo como en el altiplano.
3. Los terrenos impermeables constituidos por afloramientos de rocas macizas ya sean sedimentarias o ígneas, en las cordilleras Occidental y Oriental y el escudo brasileño.

Existe una correspondencia entre las estructuras subterráneas y las cuencas superficiales. De este modo se puede dividir el país en dos unidades mayores, que se denominarán estructura hidrogeológica de la cordillera y estructura hidrogeológica de la llanura.

La estructura hidrogeológica de la cordillera es compleja y se encuentra constituida por relieves de alta montaña pasando gradualmente hasta el subandino. En esta estructura se hallan las cuencas de la cordillera Occidental, el altiplano, la cordillera Oriental y los valles.

La estructura hidrogeológica de la llanura, que constituye todo el oriente del país, forma una extensa cuenca de gran potencial hidráulico.

2. Recursos energéticos

El bienestar de un pueblo depende de su desarrollo económico, que puede medirse por el Producto Interno Bruto, PIB, indicativo del conjunto de las actividades productoras. A su vez existe una íntima relación entre ese PIB y la cantidad de energía que se consume en el país.

El consumo de energía en Bolivia, alcanzó en 1985, el equivalente a 2 millones de Toneladas Equivalentes de Petróleo, TEP. En términos de consumo per cápita, cada boliviano consumió 340 kg. de petróleo equivalente (kg p e) comparado a la media en América Latina (1 000 kg p e) o mundial (1 500 kg p e).

La energía puede obtenerse de diversas fuentes, entre las que tienen especial importancia los combustibles clásicos, líquidos y sólidos, los recursos hidráulicos y las formas de energía no tradicionales. Entre los primeros se cuenta el petróleo, carbón y leña. Los recursos hidráulicos son adecuados para la generación de electricidad, fácilmente transformada en energía mecánica y térmica. Entre las formas de aprovechamiento no tradicional se encuentra la radiación solar, el calor interno de la tierra (geotermia), la fuerza del viento, la biomasa y la energía nuclear.

En 1990 las reservas de petróleo se estimaba que alcanzarían para 5 años y las de gas para 150 años. A diferencia de ello, en Bolivia no existe carbón que pueda ser explotado económicamente. En las actuales circunstancias, se observa que el país al no aprovechar adecuadamente sus recursos hidráulicos en la generación de energía eléctrica está agotando peligrosamente sus reservas de petróleo.

Participación del sector energía a nivel nacional

El bajo consumo per cápita de energía del hombre boliviano, aparte de expresar bajos niveles de desarrollo económico, social y tecnológico, caracteriza la debilidad energética del país, la que se traduce en una situación particularmente crítica determinada por una desproporción en la distribución demográfica rural y urbana.

Un 48 por ciento de la población habita en el sector rural consu-

miendo únicamente el 12 por ciento del total de energía del país y el 52 por ciento de la población que corresponde al sector urbano, consume el restante 88 por ciento de la energía.

El desarrollo aislado del sector urbano destruye la estructura económica del sector rural por abandono, insuficiencia e ineficiencia productiva; y ésta, a su vez, toma su revancha desequilibrando la economía urbana por la acción de migraciones masivas, desempleo, insalubridad y otros males causados por la insuficiencia de infraestructura urbana en todos sus sectores.

3. Recursos no renovables

Minería

Bolivia es un país productor y exportador importante de estaño, tungsteno, antimonio y bismuto, ocupando primeros puestos a nivel mundial. Es también productor en menor cantidad de plata, zinc, plomo, oro, cadmio y otros minerales. Muchos de los grandes acontecimientos históricos del país están íntimamente ligados al descubrimiento y/o desarrollo de sus recursos no renovables. Las culturas de Tiwanacu e incaica fueron conocidas por sus riquezas de oro y plata, así como por la tecnología utilizada en la minería y metalurgia. En la tercera década del siglo XVI llegaron los españoles atraídos por estas riquezas y conquistaron por las armas el Imperio Incaico. Fue durante los primeros años de la época colonial española que se descubrieron los famosos yacimientos argentíferos de Porco y Cerro Rico en el departamento de Potosí. La explotación del Cerro Rico, la refinación de la plata y subsecuente acuñación de monedas, dieron ocupación a mediados del siglo XVI, a una población de 150 000 habitantes que aumentó a 200 000 a mediados del siglo XVII; convirtiendo en esta época a la ciudad de Potosí, en la más grande de Sudamérica y una de las ciudades más populosas del mundo.

El estaño fue explotado por primera vez en la mina Caracoles, en el departamento de La Paz, el año 1860. Con el descubrimiento del estaño, en asociación con los minerales argentíferos del Cerro

Rico de Potosí, su producción aumentó rápidamente de 100 toneladas finas en 1861 a 9 739 toneladas en 1900, año en el que el estaño desplazó a la plata como principal mineral de exportación, ubicando a Bolivia, desde entonces, como uno de los principales productores de esta materia prima.

Las estadísticas de exportación de minerales, que pueden ser consideradas como un fiel reflejo del volumen de producción, muestran que Bolivia ha exportado los siguientes tonelajes:

Exportación de minerales		
	años	volumen
Estaño	1894-1987	2 353 718
Tungsteno	1908-1987	100 057
Plata	1894-1987	18 031
Zinc	1908-1987	1 023 689
Bismuto	1894-1987	19 711
Plomo	1910-1987	1 174 274
Cobre	1894-1987	444 448
Oro	1952-1987	80
Antimonio	1894-1987	520 177
Azufre	1936-1987	383 475

A consecuencia de la crisis internacional en los precios del estaño, la balanza comercial de Bolivia depende de un solo producto (gas natural) y de un solo cliente (Argentina).

Durante el periodo 1980 a 1985, la industria minera se ha visto afectada no solamente por la crisis en los precios del mercado internacional del estaño, sino también por una administración ineficiente y un valor artificialmente alto de la moneda local, además de la inestabilidad social. Durante el periodo de 1980-86 como consecuencia de las mencionadas situaciones adversas, la participación del sector minero en el PIB ha sido, en promedio, del 8 por ciento.

Después del colapso de los precios del estaño en 1985, muchas minas han pasado a ser marginales y antieconómicas. Como resultado, varias fueron cerradas, dejando cerca de 30 000 trabajadores sin empleo.

Petróleo

En la región subandina y en el altiplano boliviano, se conocieron emanaciones de petróleo hace muchísimos años. Exploraciones realizadas en 1919 por la Compañía Richmond Levering y continuadas a partir de 1922 por la Standard Oil Company en la faja subandina, dieron como resultado el descubrimiento de los campos petrolíferos de Bermejo en 1924, Sanandita en 1926, Camiri en 1927 y Camatindi en 1929.

La creciente importancia de los hidrocarburos en la economía boliviana se refleja en su participación en el total de las exportaciones, que pasan del 5.9 por ciento en 1970 a 24.8 por ciento en 1975, a 30.8 por ciento en 1980, hasta el 60 por ciento en 1986.

EXPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS (MILLONES DE DÓLARES)

	1975	1980	1985
Productos petroleros	111.4	24.2	1.9
Gas natural	47.5	220.9	372.9
Total de exportaciones, bienes y servicio	505.0	1,0236	712.9
Total de importaciones, bienes y servicios	641.0	795.4	664.4

Fuente: Banco Mundial.

Yacimientos de hidrocarburos

Según los datos publicados por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, la búsqueda de petróleo en Bolivia data del año 1867, cuando dos ciudadanos alemanes obtuvieron la primera concesión petrolera para explorar un área del departamento de Tarija, pero se desconoce si efectuaron algún trabajo. Posteriormente se dieron concesiones a perpetuidad: 3 740 000 has a compañías bolivianas, chilenas e inglesas.

Provincias petroleras

En el país existen dos grandes provincias petroleras, coincidentes con cuencas sedimentarias antiguas. La provincia altiplánica y la provincia subandina que abarca las unidades morfológicas del subandino y parte de la llanura Chaco-beniana. Las serranías chiquitanas, y las cordilleras orientales y centrales, no obstante formar parte de las cuencas sedimentarias, se descartan como zonas de interés por no ofrecer condiciones favorables para la acumulación de hidrocarburos.

Las áreas de "interés petrolero", dentro de las cuencas sedimentarias del país abarcan un total de 520 000 km^2 que representan el 47.3 por ciento de toda la superficie del territorio boliviano de acuerdo al siguiente detalle:

Areas de interés petrolero	
Altiplano Deptos. La Paz, Oruro, Potosí	100 000 km^2
Zona subandina Deptos. La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija	83 000 km^2
Llanura Chaco-beniana Deptos. Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija	337 000 km^2
Total	520 000 km^2

La referida área de interés petrolero, sometida al proceso de trabajo prospectivo, hizo posible delimitar cuencas y subcuencas sedimentarias, donde se han definido 518 estructuras anticlinales cuyo estudio en detalle permitió seleccionar 487 como aptas para la investigación ulterior de entrampamiento de hidrocarburos o zonas potenciales para proyectos de perforación exploratoria, que se refieren a las estructuras anticlinales o trampas clásicas, no incluyendo las trampas estratigráficas.

Los hidrocarburos en la economía boliviana

Bolivia se autoabastece de petróleo; desde 1960 el crecimiento del sector de hidrocarburos fue sostenido hasta 1973; posteriormente fue decreciendo paulatinamente.

Las exportaciones de gas natural duplicaron el valor a la exportaciones de minerales entre 1985 a 1986. Durante 1986 los hidrocarburos continuaron siendo los mayores contribuidores a la economía boliviana alcanzando un 80.6% de los ingresos del Tesoro General de la Nación, TGN. El sector contribuyó con el 6.63% del PIB y dio empleo a 7 000 personas (de un total estimado de 1 600 000 de la PEA).

Los impuestos y regalías pagadas por el sector de hidrocarburos al gobierno central y a los departamentos productores en 1986 fue de US $ 387.8 millones.

La industria de hidrocarburos está completamente controlada por el Estado. El Ministerio de Energía e Hidrocarburos establece la política global y da pautas sobre la Ley General de Hidrocarburos (1972). YPFB actúa como unidad operativa del sector, a cargo de la exploración y desarrollo de los campos petróleo/gas. Sólo YPFB tiene derecho a refinar, transportar y vender al detalle los productos terminados en todo el territorio nacional. Por ley YPFB es el exclusivo operador de la industria petrolera en el país, pero puede efectuar una o más etapas por medio de terceros o puede contratar servicios de compañías especializadas. En base a esta estipulación YPFB puede firmar Contratos de Operación y/o contratar servicios.

Producción

Líquidos. La producción de petróleo crudo en 1986 fue de 3 000 000 de barriles. Bolivia tiene 22 campos que producen petróleo crudo, todos pertenecientes al YPFB en tanto que la producción de gas natural fue, en 1986, de 161 miles de millones de pies cúbicos.

La producción de crudo tuvo una acentuada declinación a causa del agotamiento natural de los campos, mientras que los volúmenes de exportación tienen un crecimiento a partir de 1980. Se destaca que sólo un 14 por ciento de la producción total de gas natural se destina al consumo interno, quema y venteo, hecho que demuestra un pobre índice de su utilización.

Consumo

El consumo interno de hidrocarburos líquidos, durante 1986, fue de 7 400 000 barriles. El petróleo crudo y los condensados que alimentan las refinerías de YPFB son los mejores indicadores del consumo interno. Las ventas de productos terminados en el país alcanzaron a 7 800 000 barriles que corresponden a unos 21 400 barriles por día incluyendo el GLP.

Del total de la producción de gas natural y debido a las limitaciones del mercado, el 48.6 por ciento se exporta a la Argentina; el 5.2 por ciento se consume internamente y el 36.5 por ciento se reinyecta a los pozos para continuar la producción de líquidos.

El consumo interno es mínimo y alcanza a 8 160 millones de pies cúbicos principalmente en la ciudad de Santa Cruz, Sucre y Potosí. Otros consumidores son las plantas de cemento de Cochabamba COBOCE, Sucre FANCESA y La Paz SOBOCE y las refinerías de azúcar de Santa Cruz.

La principal fuente de gas natural es el campo de Río Grande, YPFB, que conjuntamente con otros campos de YPFB produce 120 millones de pies cúbicos, MMPC, y 57.6 MMPC provienen de campos de los contratistas Occidental (43.7 MMPC) y Tesoro (13.9 MMPC).

El consumo de GLP se ha incrementado notablemente, de 61 660 m^3 en 1979 a 297 840 m^3 en 1985 y 228 862 m^3 en 1986. YPFB tie-

ne tres plantas que producen GLP y gasolina: Río Grande, Colpa y Camiri. Además se cuenta con plantas engarrafadoras en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Sucre y Tarija.

Reservas

Las reservas estimadas por YPFB al 31 de diciembre de 1986 eran de 124 millones de barriles líquidos (29.9 por ciento petróleo crudo, 70.1% condensados almacenados en los campos de gas natural 4.2 billones de pies cúbicos de gas natural (4.2 x 10 elevado a la 12ava potencia). Siendo el campo Vuelta Grande el que posee las mayores reservas.

Las reservas remanentes de petróleo y condensado, probadas y probables, se encuentran ubicadas en la faja subandina y la llanura Chaco-beniana; correspondiendo un 16 por ciento a la faja subandina y un 84 por ciento a la llanura Chaco-beniana.

En su distribución porcentual estas reservas corresponden a los departamentos de Santa Cruz con un 49.77 por ciento del total, al de Chuquisaca con el 37.54 por ciento, al departamento de Tarija con el 12.65 por ciento y finalmente al departamento de Cochabamba con el 0.04 por ciento.

4. YACIMIENTOS MINERALES

Una descripción ordenada de los yacimientos minerales de Bolivia debe comprender dos grandes grupos: 1. Los yacimientos metálicos incluyendo los ferrosos y 2. Los yacimientos minerales no metálicos.

Yacimientos minerales metálicos

En Bolivia existen 120 especies diferentes de minerales metálicos, de los cuales sólo una docena tienen importancia económica; los demás constituyen rarezas mineralógicas. En el país existen más de 5,000 minas que explotan minerales metálicos de los cuales un 90% pertenece al grupo de la minería chica y trabaja en escala muy

reducida. A partir de 1985, año en que bajan los precios de los minerales en el mercado mundial, se cerraron más del 50% de las minas.

Los yacimientos ferrosos, sin ninguna importancia en el pasado, hoy adquieren con el depósito del Mutún, una decisiva y estratégica significación para el país.

Se puede establecer el siguiente orden de ubicación de los minerales según el valor de su exportación.

1. Estaño
2. Zinc
3. Antimonio
4. Plata
5. Oro
6. Wolfram
7. Plomo
8. Cobre
9. Bismuto
10. Otros (sal, yeso, cadmio, manganeso, calcita, baritina, mármol y arsénico)

Yacimientos de minerales no metálicos

Estos yacimientos son poco conocidos y menos explotados por su bajo valor de comercialización; sin embargo, algunos adquieren relativa importancia como materia prima de industrias importantes, tal es el caso de los yacimientos de caliza, yeso y arcilla, para la fabricación de cemento, magnesia para la fabricación de refractarios, arcillas para la cerámica roja. Los minerales de litio empiezan a tener significado para nuevos tipos de baterías, etcétera.

Metalogénesis

En el país existen dos grandes sectores mineralizados: el occidental, ligado a la cordillera de los Andes y el oriental relacionado al escudo brasileño. En el primero, los yacimientos se distribuyen en diferentes fajas que siguen aproximadamente parelelas al rumbo

estructural de los Andes. En el segundo, se presentan minerales asociados a complejos magmáticos básicos como níquel y cobre, y también a rocas ígneas alcalinas como uranio, tierras raras, fosfatos y otros.

Unidades geotectónicas

Considerando el desarrollo geológico del continente sudamericano, se pueden establecer dos grandes unidades geotectónicas. Una unidad geotectónica corresponde a los macizos rígidos del antiguo escudo brasileño con tendencia positiva; la otra unidad, con tendencia negativa, se relaciona con porciones más o menos móviles que abarcan la zona de hundimiento del geosinclinal andino.

Los yacimientos minerales de Bolivia están ligados a estas dos unidades geotectónicas.

En la región del escudo brasileño se distinguen seis zonas (Guarayos, Rincón del Tigre, Cerro Manomó, Concepción, Serranía de San Simón y Cerro Mutún) que tienen minerales conocidos (estaño, hierro, manganeso, oro, etc.) y también raros (thorio, niobio, uranio, entre otros) y una variedad de piedras preciosas. Lo más significativo de la región es Cerro Mutún, el mayor yacimiento de hierro manganeso que tiene Bolivia, con más de 200 millones de toneladas en reservas probadas y con un potencial diez veces mayor.

La Cordillera de los Andes, por la diversidad y riqueza de sus yacimientos, presenta verdaderas fajas de mineralización que cubren extensas áreas. Así, es propio hablar de fajas de mineralización del estaño, wolfram, bismuto, antimonio, plomo, zinc, cobre, plata y oro, minerales que por su explotación tienen un peso importante, cuando no decisivo, en la economía de Bolivia, al punto de darle la imagen tradicional de país minero.

5. El sector agropecuario

En Latinoamérica sucede un hecho paradójico: la actividad que concentra el mayor esfuerzo humano y ocupa la mayor extensión territorial es la agropecuaria; sin embargo, la sociedad rural es la

más deprimida económica y socialmente y la que, en el contexto general, tiene el menor crecimiento económico. Esta paradoja es más dramática en Bolivia.

En el país hay aproximadamente 800,000 productores agropecuarios. Alrededor del 80% habita en el altiplano y los valles, y el 20 por ciento vive en los llanos.

Agricultura precolombina

Los primeros vestigios de la aparición del Neolítico en América se han dado en el Ecuador y en la costa peruana con el cultivo de algunas cucurbitáceas. No lejos de esa época los primeros pobladores del altiplano iniciaron la adaptación de la quina, la papa y otros cultivos andinos con muy buenos resultados.

Los campesinos, desde tiempos inmemoriales, se organizaron en células sociales denominadas ayllus, primero como base religiosa y luego como asociación territorial.

Ya en la época de Tiwanacu, el ayllu tuvo leyes para regular la tenencia de la tierra y el trabajo agrícola, siendo las más importantes aquellas que diferenciaban la propiedad individual de la propiedad colectiva o del ayllu que era explotada en forma común: pastos, bosques, etcétera, o en forma familiar constituyendo objeto de repartición periódica.

Con la llegada de los incas, estas leyes fueron modificadas debido a la política fiscal que rigió su gobierno, demandando a sus súbditos tributos de acuerdo a la producción del suelo.

El territorio de cada comunidad estaba dividido en tres partes: la primera consagrada al sol; la segunda dedicada al inca y la tercera entregada a la comunidad.

El reparto de la tierra, que se hacía entre miembros de la comunidad, era solamente en calidad de usufructuo.

Los kollas, en el altiplano, fueron constructores de platabandas, obras de riego y preparación de pastizales. También lograron avances en la conservación de las cosechas, especialmente en la deshidratación de papa y oca, y la distribución de los depósitos para un mejor aprovechamiento de la producción.

Agricultura española

La conquista española quebró todo el sistema de producción agrícola e impuso sus moldes culturales produciendo un profundo cambio en la tenencia de la tierra y en los métodos de producción. Se introdujeron nuevos cultivos que restaron importancia a los cultivos nativos. En la práctica se pasó de la agricultura intensiva a otra extensiva, con el agravante de que no se ajustaba a las condiciones de cada medio ecológico.

Cuando Francisco Pizarro llegó al Perú, España hizo reconocer su derecho sobre el territorio descubierto. El rey se convirtió en propietario de todo cuanto existía en el Perú. En principio el Inca conservó sus dominios y se entregaron a la iglesia católica los dominios del sol; las tierras y pastos de la comunidad fueron dejados para ésta.

Lamentablemente el rey instituye, a título de recompensa, el sistema de reparto de tierras a ciertos privilegiados, concesión que se conoce con el nombre de *encomienda,* una colaboración entre el español y el indígena; el primero debía instruir al indígena en la fe católica, defenderlo y dirigirlo; el segundo debía trabajar para el español en el cultivo de la tierra.

Otro sistema creado por los españoles fue la mita que consistía en el establecimiento de un servicio personal de trabajo obligatorio, por turno. El mitayo servía en las minas, las postas, plantaciones de coca, etcétera, sin recibir recompensa alguna por su agotador trabajo.

En el oriente del país, algunos autores indican que cuando los españoles empezaron a asentarse en forma permanente en esta zona, trataron de concentrar la población nativa en reducciones, para así controlarlas y poder tener mano de obra cuando lo dispusiesen.

Fue en estos establecimientos donde se dieron la mestización y la aculturación recíprocas. Con ello se sentaron las bases de la actual sociedad y cultura camba. Estos repartimientos no llevaban título de propiedad sobre la tierra; hay evidencias que sugieren que sólo se trataba de encomiendas y no así dotaciones de tierras. Durante los siglos XVI y XVII, la propiedad sobre la tierra pertenecía a

la corona y el usufructo tradicional a los indígenas. La ocupación de tierras por parte de los españoles no tenía reconocimiento oficial; los encomenderos se apropiaban de grandes extensiones de terreno que quedaban bajo su control y el de sus descendientes.

Agricultura republicana

El desarrollo tecnológico evolucionó con la agricultura importada. Destruido el ambiente social que permitía el control de los recursos naturales sobrevino el deterioro del ecosistema. La agricultura "colonialista" constituye un factor de perturbación en la ecología principalmente altiplánica. Como resultado, la producción y sobre todo la productividad agrícola decayeron hasta convertirse en una agricultura de subsistencia.

Esta situación forma parte del contexto del desarrollo general de Bolivia. La intromisión española impulsó la explotación minera que constituye una actividad prioritaria en el país. Las estrategias de desarrollo se orientan exclusivamente a procurar minerales para la captación de divisas como medio de subsistencia de la economía. De este modo la dependencia en relación a los países metropolitanos determinó el "crecimiento hacia afuera" del país convirtiéndolo en un proveedor de materias primas baratas. Mientras tanto, el desarrollo agrícola no recibió ningún estímulo.

Bolívar, en 1826, reguló la tenencia de la tierra mediante decretos; suspendió los servicios personales gratuitos, prohibió a las autoridades civiles, militares y religiosas emplear indígenas contra su voluntad en faenas, pongueajes y otros servicios.

Durante el gobierno de Melgarejo, en marzo de 1866 se expidió el Decreto que declaraba "Propietarios con pleno derecho a los indígenas que poseían tierras del Estado", previo pago al gobierno de una suma que no baje de veinticinco pesos ni sea mayor de cien, de acuerdo con la estimación de un peritaje, disponiendo además que los indígenas que a los setenta días del decreto no hubiesen recabado su título, serían privados del derecho de propiedad de sus tierras.

En el oriente se modificó poco el estado de tenencia de la tierra.

Fue con el inicio del auge de la goma (1860) que se empezó a mercantilizar la economía regional, pues se amplió el mercado con el Beni, especialmente para el azúcar, arroz, charque y café, hecho que dio lugar a un desplazamiento de la fuerza de trabajo. Se estima que, en el periodo de auge, unas 80 000 personas dejaron Santa Cruz para ir al Beni. Con esta expansión económica se presentaron cambios en la orientación de las haciendas y tuvo lugar la importante revuelta de A. Ibáñez y los federalistas, quienes propiciaban un cambio en la estructura de propiedad del suelo en favor de los peones que demandaban la abolición del trabajo gratuito y las deudas.

Por otras circunstancias, ajenas al desarrollo agrícola intrínseco, la revolución nacional de 1952 propuso el reordenamiento de las estructuras económico-sociales, y dictó el Decreto Supremo 03464 de Reforma Agraria. Esta disposición legal no afecta el desarrollo tecnológico de la agricultura; por el contrario, la supeditación de los factores productivos a los estrictamente sociales no favoreció la producción agrícola. De modo alguno se quiere significar que esta medida fundamental no tuviera efectos altamente positivos en la redención de la persona del hombre rural.

Agricultura tradicional y moderna

En Bolivia se practica una agricultura tradicional en el altiplano y valles y una agricultura moderna en el oriente.

La agricultura tradicional tiene las siguientes características: Los hábitos de trabajo se adaptan a las condiciones meteorológicas locales, la tierra se labra con tracción animal, no se utiliza riego artificial, los periodos de siembra y cosecha son fijos, existe un riguroso sistema de rotación de la tierra y la fertilización se hace con abonos naturales.

En el altiplano la estación de cultivo es corta y son comunes las granizadas y heladas. El campesino explota propiedades pequeñas (a veces menores a 2 has.) y como resultado del derecho sucesorio la tierra está muy fragmentada.

Existe una sola cosecha anual, y muy localmente, en los alrede-

lores del lago Titicaca, se puede dar una segunda cosecha de invierno, con riego artificial.

En la primavera se labora la tierra para la siembra en fechas determinadas para cada producto: quinua, 20 de agosto a 30 de septiembre; papa, 1º de octubre al 15 de noviembre; cebada, 1º de octubre al 1º de enero.

El sistema de rotación de la tierra tiene la siguiente secuencia: papa - quinua - cebada - descanso. El descanso dura de dos a cinco años. La fertilización se realiza con el guano seco de oveja que tiene nitrógeno (5 por ciento), fósforo (2 por ciento) y potasio (5.0 por ciento).

Algunos productos como la papa se los transforma en chuño y tunta, mediante una exposición a la helada, remojo, pisado y secado al sol.

Al final del verano se recolecta la cosecha. Durante los meses comprendidos entre la siembra y la cosecha, las labores agrícolas —el "aporque", quitar las malas hierbas, llevar la tierra alrededor de las matas, y otras tareas de menor importancia— las llevan a cabo mujeres y niños.

El trabajo agrícola de los hombres tiene lugar principalmente durante la época de la cosecha y del laboreo de la tierra. Cuando no se dedican a estas actividades, los hombres trabajan en las minas, en los pueblos, en obras que no requieren especialización, o como braceros estacionales en los llanos.

El campesino altiplánico reserva gran parte de su producción a su propio consumo y sólo un promedio del 30% se destina a la comercialización en las ferias locales o en centros urbanos.

En Bolivia, la canasta principal de productos agropecuarios y agroindustriales que se producen y consumen intensamente está conformada por:

Cereales: maíz, arroz, trigo y otros (cebada y quinua).

Tubérculos: papa y chuño, otros (particularmente yuca).

Carnes: bovina, ovina, aviar, y otras (porcina, caprina y de camélidos).

6. Ecología

En todo el país se reconocen 48 zonas de vida que, según el sistema de clasificación de zonas de vida o de formaciones vegetales del mundo, elaborado por el doctor. L. R. Holdridge, abarca todos los factores mayores del medio ambiente, tanto natural como cultural.

Principales zonas ecológicas de Bolivia

De acuerdo con su ubicación geográfica y rango de latitudes, Bolivia abarca nueve regiones físicas mayores que se deben a la superposición de tres regiones latitudinales bioclimáticas: tropical, subtropical y templada sobre cuatro unidades fisiográficas: altiplano, cordillera, subandino y llanuras.

En Bolivia la isoterma de biotemperatura correspondiente a la división entre la región latitudinal tropical y subtropical, con un promedio anual de 24°C, se encuentra en el norte del país abarcando la casi integridad del departamento de Pando. Es decir que, exceptuando unos 51 866 km^2 el 4.7 por ciento en el extremo norte, Bolivia no cuenta con áreas verdaderamente tropicales, a cualquier elevación sobre el nivel del mar. Directamente al sur de esta región, se encuentra la región subtropical que abarca 560 747 km^2 o sea un 51 por ciento de la superficie del territorio nacional.

La región templada comprende toda la zona meridional de Bolivia, con 485 968 km^2, el 44.3 por ciento.

Región tropical y subtropical de tierras bajas y de valles

Esta región constituye aproximadamente el 30 por ciento de la superficie total del país y presenta sectores generalmente húmedos y boscosos. En el sector meridional de la región se encuentran las pampas de Moxos, que constituyen extensas sábanas de bosque húmedo subtropical, sujetas a inundaciones frecuentes, donde existen terrazas a modo de plataformas bajas, anchas y regularmente esparcidas entre zanjas excavadas por antiguos cursos de ríos. Estas terrazas fueron en sus tiempos campos de cultivos, al norte de

Santa Ana, entre el río Yacuma, el lago Rogaguado y el río Mamoré. Actualmente estas áreas no se explotan o se las utiliza solamente en ganadería.

En los sectores correspondientes a la región tropical al sur y noreste de las sábanas, la explotación de recursos naturales es muy limitada.

Al presente la agricultura, a excepción de un pequeño sector del norte de Santa Cruz, constituye una actividad migratoria. Mediante este sistema se aprovechan, primero, los mejores suelos que casi siempre están localizados en las terrazas aluviales de los principales ríos y que luego son abandonados para continuar en otro sector. Gran parte de las tierras con bosques en estas regiones bajas, son de vocación esencialmente forestal debido a sus fuertes limitaciones ecológicas; por ejemplo, la región del Chapare tiene un buen potencial ecológico para la producción sostenida de maderas en bosques naturales manejados; sin embargo por desconocimiento de su ecología, se la encamina hacia la explotación agropecuaria a pesar de sus limitaciones medio ambientales muy drásticas. La intervención del hombre mediante la deforestación destruirá completamente el equilibrio ecológico y los suelos se convertirán en improductivos e incapaces de sostener, aun con abonos, una agricultura permanente y próspera.

Región templada de tierras bajas

La región comprende prácticamente todo el sureste del país; es muy variada en su vegetación y ecología debido a las diferencias de humedad que van del húmedo al subhúmedo y árido. La mayor parte está cubierta por bosques y chaparrales. La explotación agrícola y ganadera que se está introduciendo cada día más con grandes desmontes sumados a la extracción de maderas, sin el reconocimiento adecuado de los recursos naturales de la región, está llevando consigo la desaparición de especies forestales de valor, por el agotamiento de árboles semilleros; a ello se aumenta la eliminación de la cobertura vegetal natural que trae como consecuencia una activación de los procesos eólicos.

Región subtropical de tierras de valles

La región corre en forma de faja desde la frontera con el Perú hasta cerca de la ciudad de Santa Cruz, con un ancho promedio de 200 km. Abarca las áreas conocidas como los "yungas" y faja subandina del norte y centro.

En general predominan áreas de climas húmedos hasta pluviales. Los suelos se encuentran sobre áreas de fuertes pendientes, están sometidos a procesos de remoción en masa y son muy erosionables a excepción de áreas pequeñas como Caranavi y Alto Beni. La mayor parte de esta extensa región presenta alternativas de producción como bosques de protección y producción de maderas.

La explotación de esta región se basa en la atracción de maderas, cortezas, pieles, etc. y en explotaciones de carácter agropecuario aunque las condiciones del suelo no son apropiadas para cultivos abiertos de rendimiento permanente.

Región templada de tierras de valles

Se encuentra en las vertientes orientales de los Andes en el sector sur central del país. En esta región se encuentran formaciones húmedas y secas. Se deben considerar como característicos los siguientes factores: exceso de humedad en parte del área y aridez en otros sectores, topografía abrupta y relieve pronunciado. A causa de las fuertes precipitaciones la fuerza del agua tiene un gran poder erosivo tanto profundizante como lateral. Los suelos son generalmente inestables y los procesos de remoción en masa, derrumbes y torrentes de barro, son muy frecuentes. Cuando estos suelos son despojados de su vegetación natural y se los cultiva o sobrepastorea, los procesos erosivos se aceleran dejando al descubierto la roca madre.

Los bosques de esta formación tienen un buen potencial para producir madera, leña y carbón, pero debido a la sobre explotación a que han sido sometidos, se tiene la impresión de que tuvieran una explotación potencial inferior. A este factor se suma la acción de sobre pastoreo que no permite la regeneración natural del bosque,

lo que ocasiona serios cambios en el régimen del flujo de caudales, aumentando la carga de sedimentos e influyendo en la duración de la cantidad de agua disponible, tanto para la agricultura como para el uso doméstico e industrial.

Región subtropical de tierras altas

La región abarca el altiplano y las dos cordilleras oriental y occidental de los Andes. Tiene una altura promedio de 4 000 m.s.n.m. con alturas máximas sobre los 6 500 m y mínimas hasta los 2 500 m. En esta extensa región se tienen paisajes diversos entre los que destacan los valles interandinos, planicies y depresiones con afloraciones salinas, mesetas, pendientes aluviales, abanicos y complejos coluvio-aluviales y volcánicos, con predominancia en el sector occidental y sur del altiplano.

Por sus características medioambientales, esta región estuvo dotada de numerosas especies animales y vegetales propias, las que a través del tiempo han sido utilizadas con diverso grado de intensidad. Los incas fueron los primeros pobladores que introdujeron y desarrollaron para la agricultura una tecnología avanzada. Los sistemas de riego, la construcción de complejas obras de ingeniería, la domesticación de auquénidos y otras especies y los esfuerzos dedicados a la conservación de suelos, demuestran el avance tecnológico alcanzado. Posteriormente, la llegada de los conquistadores españoles fue impactante y fuertemente dañina. El cambio de actitud que impusieron, dirigido principalmente hacia la explotación minera, la cual demandaba, cada vez, mayor cantidad de madera, además de la incontrolada explotación de leña, más la quema y el sobrepastoreo por la nueva ganadería introducida, como la vacuna, ovina, caprina y equina, condujo a la virtual desaparición de los bosques andinos. Por otro lado, la fauna andina privada de su habitat necesario, se redujo también drásticamente, lo que determinó la extinción de muchas especies valiosas. Actualmente estos problemas se acentúan por la renovada sobrepoblación humana que complica todo esfuerzo futuro para subsanarlos. Por lo tanto, se puede afirmar que el panorama que se presenta es poco

prometedor por la multiplicidad de las alteraciones desfavorables de los recursos.

Otro proceso que está vinculado con la conservación del habitat es el de la minería. Esta industria, que trata de reducir sus costos de producción al mínimo, realiza operaciones que causan alteraciones. Así el producto de los relaves es arrojado a los ríos sin el tratamiento de purificación adecuado, contaminando las aguas y haciéndolas impropias para propósitos humanos.

Por las condiciones medioambientales, en lo referente al frío y sequedad, las áreas caracterizadas como desierto y maleza desértica, tundra seca y húmeda, desierto montano, son poco cultivables. Son zonas adecuadas para sustentar una vegetación herbácea de bajo porte y lento crecimiento, aptas para el pastoreo estacional principalmente por auquénidos que son autóctonos.

Uso actual de la tierra

El Uso Actual de la Tierra se refiere a la descripción de las características del paisaje en una época determinada, sin tomar en consideración su potencial o uso futuro.

El Mapa de Cobertura y Uso Actual de la Tierra de Bolivia, elaborada por el Programa del Satélite Tecnológico de Recursos Naturales, fue preparado con el objeto de proporcionar información de extensión y tipo de recursos naturales renovables existentes en el país; proporciona la ubicación espacial y extensión de pastos y/o arbustos, bosques, tierras cultivadas, tierras húmedas y/o anegadas, eriales, nieve y hielo permanentes y rasgos culturales.

Los Mapas de Cobertura y Uso Actual de la Tierra permiten la localización, distribución espacial y cuantificación de las categorías identificadas para una época determinada. Se utilizan tres Niveles de Información: I, II y III

Nivel I

Representa una clasificación jerárquica de los grandes paisajes en ocho categorías.

1. Tierras con pastos y/o arbustos.
2. Tierras con bosques.
3. Tierras cultivadas.
4. Tierras húmedas y/o anegadas.
5. Cuerpos de agua.
6. Tierras eriales.
7. Nieve y hielos permanentes.
8. Rasgos culturales.

Nivel II

La introducción del parámetro altura sobre el nivel del mar, define el nivel II, usado para orientar la categorización en sentido ecológico de manera general, ya que los cultivos en tierras altas son diferentes a sus correspondientes en alturas intermedias y éstos, a los de tierras bajas; además, este parámetro, en forma general, delimita de una manera indirecta las grandes unidades morfológicas, correspondiendo las tierras altas a la cordillera occidental, altiplano y en parte el flanco oeste de la cordillera oriental. Las alturas intermedias comprenden en forma general todo el paisaje montañoso y restante del país (cordillera oriental y sierra subandina). Las tierras bajas, a su vez, abarcan las llanuras benianas, chaqueñas y el escudo brasileño junto a sus serranías aledañas.

Nivel III

La humedad y las características intrínsecas de la categoría, corresponden al nivel III de información.

Es interesante señalar que Bolivia tiene un promisorio porvenir en el ramo de la agricultura, ya que existen 338 307 km^2 (30.81 por ciento) de tierras con pastos y/o arbustos que pueden habilitarse para la agricultura, en comparación de los sólo 28 794 km^2 (2.62 por ciento) de tierras actualmente cultivadas.

Sin embargo, es evidente que no se puede aprovechar, en agricultura, el total de las tierras con pastos y/o arbustos existentes en el país, debido a las condiciones climáticas, características del sue-

lo, dificultades de riego, rasgos topográficos, etc. Si se evalúan todos estos parámetros en cada departamento, se tendrá una superficie útil realmente aprovechable en agricultura que alcanza a 259 085 km^2. Esta cifra representa un aumento en nueve veces la frontera agrícola actual del país.

Las tierras con bosques cubren el 51.4 por ciento de la superficie de Bolivia y constituyen una de las reservas más grandes que tiene el país en recursos naturales renovables.

Las otras cinco categorías; tierras húmedas y anegadas, cuerpos de agua, nieve y hielo permanentes, y rasgos culturales que cubren el 18.3 por ciento o sea 166 796 km^2, no pueden ser utilizados con fines agrícolas.

7. Recursos Forestales

Se define con el término Tierras con Bosques a las que tienen bosques naturales y/o artificiales, que proporcionan productos forestales y cumplen funciones intangibles para la conservación, investigación y protección del medio ambiente. En Bolivia existen 564 684 km^2 de Tierras con Bosques o sea el 51.4 por ciento de su territorio. En todos los departamentos con excepción de Oruro y Potosí crecen bosques.

La clasificación de los diversos tipos de bosques en función de su posición geográfica, su medio ambiente y el tipo de vegetación, ha permitido dividir a los bosques en puros, mixtos y mezclados, subdividiéndolos en bosques de tierras altas, intermedias y bajas; a su vez agrupándolos en bosques siempre verdes, semi siempre verdes y deciduos.

Los bosques en tierras altas son los que se desarrollan en montañas y serranías caracterizadas por fuertes pendientes, ubicadas sobre los 3 000 m.s.n.m.

Los bosques de tierras de alturas intermedias se desarrollan en serranías y colinas, generalmente erosionadas con pendientes abruptas o moderadas, comprendidas aproximadamente entre 3 000 a 500 m.s.n.m.

Los bosques en tierras bajas se desarrollan en planicies aluvia-

les, colinas y serranías localizadas por debajo de los 500 m.s.n.m.

El bosque siempre verde es aquél donde los árboles no pierden hojas en ninguna época del año, excepto durante la floración.

El bosque semi siempre verde es aquél donde el 25 al 75 por ciento de los árboles pierden el follaje en la época seca y/o invernal.

El bosque deciduo es aquél en el cual el 75 por ciento o más de los árboles pierden sus hojas en lo más acentuado de la época seca y/o invernal.

Destrucción de los recursos forestales

La destrucción de los recursos forestales se inició con el proceso migratorio de colonización dirigida o espontánea, hacia las zonas bajas del país como Chapare, Alto Beni, Santa Cruz y otras, con fines de producción agrícola. Por el desconocimiento casi total de las condiciones del medio físico, se realizan chaqueos y destrucción de la cubierta vegetal. Las quemas indiscriminadas matan la escasa capa orgánica del suelo y favorecen los procesos erosivos que eliminan el material orgánico y los nutrientes de la tierra, necesarios para los cultivos y la regeneración natural de la vegetación. Entonces, las tierras son rápidamente abandonadas por infertilidad, penetrándose nuevamente en el monte para comenzar un nuevo ciclo. Esta nociva práctica ha formado verdaderos desiertos de arena en muchos lugares del país (Santa Cruz).

La explotación de los recursos arbóreos realizada, tanto por empresas madereras como por colonizadores, es intensiva, descontrolada, altamente selectiva y sin ningún plan de reforestación. Se penetra en el monte, en busca de especies selectas (mara y caoba), completamente sanas, rectas y bien formadas, despreciando las otras partes del árbol y las especies poco demandadas en el mercado; posteriormente, se abandona el bosque sin posibilidades de un segundo aprovechamiento, alterando la estructura del suelo y la acción de la fauna microbiana por efectos de labores de volteo, rodeo y transporte.

Colapso de la minería tradicional y surgimiento de la nueva minería

Rolando Jordán Pozo

1. Introducción

El estudio de la profunda crisis minera plantea un proceso de síntesis dialéctica que explica el fin de un periodo y la emergencia simultánea de una nueva fase productiva. En todo devenir la economía y la sociedad permanecen; lo que cambia es la modalidad que adoptan los actores individuales y colectivos para salir de la crisis, ya sea mediante procesos adoptivos o de cambio, ante los nuevos desafíos del contexto.

La historia nos enseña que la presente no fue la única crisis minera. Dos anteriores, al terminar el siglo xvi y la larga crisis de los siglos xviii y xix, tuvieron parecidos efectos devastadores sobre el empleo, la producción, así como el funcionamiento global de la economía colonial y nacional.

En las dos crisis el origen común fue la declinación de los rendimientos de la producción minera por el deterioro en la calidad del recurso natural en explotación. En ambos casos el contexto macroeconómico no fue favorable y actuó como factor de impulsos a la crisis. La respuesta de la minería fue muy similar, apelando al cambio o renovación de los métodos de la producción en uso. En el primer caso, se introdujo la amalgama de plata por medio del azogue a base de mercurio, que sustituyó el obsoleto proceso de fundición utilizado por los incas: la "huayra", que era adecuada para la plata pura recolectada del mineral nativo y rosicler, pero que resultaba inadecuada para otro tipo de mineral, una vez que se agotaron las fuentes de mineral nativo. A este cambio le siguió todo el siglo xvii caracterizado por la estabilidad y crecimiento de la producción minera colonial.

La secular crisis minera de los siglos XVIII y XIX fue un tanto más compleja, por cuanto al deterioro en la calidad del recurso natural, acompañó el colapso del modelo proteccionista establecido por el sistema colonial. A la declinación de la productividad minera, siguió la escasez de brazos, la decadencia de la mita, impuestos crecientes y aparición de la emisión de moneda fiable, en forma esporádica y de poca magnitud al principio, hasta generalizarse más tarde durante los primeros 45 años de la República hasta 1870.

La ruptura del estancamiento y el desenlace de la crisis se dio a partir de 1870, como respuesta a un programa económico liberal que estableció el régimen de libre exportación de pastas de plata, eliminó la moneda feble, abolió la mita con el salario resultante de una negociación laboral y disminuyeron los impuestos a los minerales de baja ley. Fluyeron los capitales externos y con éstos se ampliaron las reservas de minerales de baja ley, tanto en interior mina como en superficie (colas y desmontes) que se convirtieron en económicamente exportables. La inversión extranjera hizo posible la mecanización del proceso de extracción (se introdujo la línea decauville y la concentración de minerales de baja ley) y se logró reducir los costos de transporte con la construcción de ferrocarriles. La incorporación de cambios tecnológicos y escalas de producción ampliadas permitió a la minería de la plata no sólo revertir la secular crisis, sino más aún, multiplicar la producción, modernizarse y sobrevivir durante el posterior colapso de los precios de la plata de 1873 a 1895. Aunque por la magnitud del colapso de precios, al finalizar el siglo, esta transformación no pudo evitar la declinación definitiva de la producción de la plata.

La modernización de los métodos de extracción, concentración y transporte de minerales permitió el desarrollo de una infraestructura industrial minera que hizo posible la rápida transición de la minería de la plata a la del estaño, proceso que se extiende desde finales del siglo XIX y hasta los años ochenta del siglo XX.

Esta evidencia histórica nos permite formular una hipótesis para la interpretación correcta de los factores de la crisis minera actual y su posible salida. En efecto, la crisis es un fenómeno recurrente en la vida útil de todo yacimiento mineral y resulta, principalmen-

te, del empobrecimiento y complejización de la mineralización. La respuesta lógica a este fenómeno es la economía de escala; es decir, la ampliación del volumen del mineral tratado y la introducción de métodos masivos de explotación, concentración y transporte, de tal forma que con aumentos en productividad se bajan los costos unitarios hasta anular los negativos efectos de la menor calidad del recurso o de menores precios en el mercado internacional.

Éste es un principio general que se aplica allí donde las condiciones económicas y sociales son propicias para la inversión de capital en minería.

Desde esta perspectiva, a efectos del presente trabajo, definiremos como minería tradicional aquella actividad extractiva que teniendo limitado acceso a capital se encamina al estancamiento o colapso, por una combinación de factores endógenos y exógenos, como la disminución de calidad del recurso, el shock de precios externos y políticas macroeconómicas inadecuadas. Éste es el caso de la minería del estaño wolfram y el antimonio, en la década de los ochenta, que de aquí en adelante denominaremos "tradicional".

En contraste, definiremos como minería moderna o "nueva minería moderna", aquella actividad extractiva que en contextos macroeconómicos favorables y para resolver el desafío de la menor calidad del recurso y los bajos precios, atrae capitales y materializa el cambio tecnológico y de escala antes mencionado. En nuestra minería, éste es el caso de la producción dominante de la minería en yacimientos polimetálicos de zinc, plata y plomo, y la minería masiva en yacimientos epitermales de oro y plata de baja ley (Inti Raymi). Por estas razones y por aproximación asociaremos la nueva minería a la producción de oro, plata y zinc.

2. La minería tradicional y su colapso en los años ochenta

Un elemento clave para entender la naturaleza de la minería tradicional y los factores de su articulación con el mercado externo es dilucidar la pregunta ¿por qué se desarrolla sólo la exportación del mineral de alto valor unitario, en mineralizaciones general-

mente complejas y polimetálicas, como las bolivianas?

La minería nace y se desenvuelve en nuestro territorio, en un contexto de escasez *in extremis*. Escasez de capital, de infraestructura económica y social, de brazos y con tecnologías intensivas en mano de obra y convencionales. Este conjunto de factores se traduce en deseconomías externas a la producción para cualquier bien y se expresa en costos elevados de producción. Una manera de compensar esta desventaja comparativa es la búsqueda de rentas altas, mediante la extracción de mineral de afloración superficial y rico. El modelo de explotación minera por tanto debe ser selectivo (porque se escoge el mineral de alto valor unitario y el área de mineralización más rica). En los periodos de *shocks* negativos de precios este modelo se torna irracional, porque genera el descreme de las reservas de mejor ley (*high grading*). Este modelo sólo hace viables operaciones que minimicen el costo del capital y limiten capacidades de operación.

La crisis de la minería tradicional en Bolivia se expresa en el dramático descenso de la rentabilidad del capital en la década de los ochentas. Las causas de este proceso se sitúan en una combinación de factores internos y externos a la empresa minera que eliminan la renta y el beneficio.

La crisis se produce en una industria que opera yacimientos cuya mineralización declina y se complejiza, se recurre a métodos selectivos de exploración y explotación. (Ver cuadro 1 de leyes de cabeza).

La identificación de un buen yacimiento con valores y tenores altos era condición básica para hacer minería rentable en un país precapitalista, sin un mercado de trabajo plenamente constituido, deficiente infraestructura económica y altos costos de operación y transporte.

De aquí deviene la alta vulnerabilidad y "dependencia" de la minería y la economía boliviana a fluctuaciones de precios en el mercado externo.

La crisis minera avanza del estancamiento al colapso debido a la prolongación agónica del modelo proteccionista inorgánico desde los años setenta, cuya política económica fue diseñada para maximizar la generación de divisas baratas y la transferencia de

Cuadro 1

Evolución de Ley de Cabeza. Minerales estañíferos tratados en los Ingenios de Comibol
Estaño 1961-1985

		Recuperación
Años	%Sn	%Sn
1961	0.84	51.80
1963	0.83	51.67
1964	0.82	51.42
1965	0.81	51.81
1966	0.83	54.62
1967	0.75	53.17
1968	0.76	52.43
1969	0.75	53.81
1970	0.75	53.93
1971	0.74	54.71
1972	0.77	55.39
1973	0.76	56.29
1974	0.69	55.96
1975	0.70	57.21
1976	0.70	56.31
1977	0.68	56.31
1978	0.66	57.44
1979	0.59	57.36
1980	0.58	55.78
1981	0.57	58.88
1982	0.55	55.80
1983	0.57	53.48
1984	0.54	54.72
1985	0.57	51.77

ingresos reales de la minería al resto de la economía. En la década de los setenta la política fiscal expansiva aseguraba para el Estado el 49 por ciento de los ingresos netos del productor de estaño, bajo la forma de impuestos y regalías. En la primera mitad de los ochentas, la política de cambios diferenciales mantiene esta contribución como un gravoso impuesto indirecto a las ventas, que termina endeudando y descapitalizando a la industria minera tradicional. Estas condiciones anulan todo esfuerzo de inversión de capital.

Instrumentos principales de esta política económica fueron el tipo de cambio fijo, en un contexto de inflación creciente; impuestos directos e indirectos elevados y crecientes sobre la producción; cuasi-monopolio estatal en la exportación de minerales y concentrados de estaño; la inamovilidad del empleo y la fijación gubernamental de los salarios.

El anterior contexto macroeconómico adverso generó tal grado de distorsión y sesgo antiexportador en los precios relativos, que ninguna inversión en minería podía ser rentable, independientemente del tamaño y calidad del recurso o las condiciones del mercado externo; finalmente los altos riesgos políticos y del negocio propio hacían incierta la recuperación del capital. En estas condiciones el deterioro de la productividad y competitividad se hizo evidente en las operaciones existentes.

La minería tradicional, en ausencia de inversiones nuevas, acumuló una brecha tecnológica y mantuvo una estructura industrial incongruente; es decir, incompetente e inoportuna en las condiciones actuales del mercado internacional del estaño, wolfram y antimonio.

Entretanto, las condiciones del mercado del estaño se deterioraban desde 1980 hasta su colapso en octubre de 1985. Este factor exógeno fue tan sólo el detonante que puso en evidencia la incompetitividad e inviabilidad de la minería tradicional en Bolivia (cuadro 2 del precio del estaño).

El mercado del estaño está regulado por el influjo del síndrome de exceso de oferta y elevados stocks. Las condiciones de la oferta mundial en la segunda mitad de los ochentas, muestran una mayor elasticidad de precios, debido al surgimiento de una nueva

Cuadro 2

Precios del estaño

Año	Cotiz.	Cotiz.	Año	Cotiz.	Cotiz.
	$US/LF	REAL		$US/LF	REAL
1939	1	3.91	1965	1.78	5.93
1940	1	3.57	1966	1.64	5.27
1941	1	3.49	1967	1.53	4.87
1942	1	3.01	1968	1.48	4.74
1943	1	2.68	1969	1.64	5.00
1944	1	2.35	1970	1.55	4.45
1945	1	2.29	1971	1.54	4.20
1946	1	2.39	1972	1.69	4.23
1947	1	2.81	1973	2.11	4.55
1948	1	3.49	1974	3.60	6.37
1949	1	3.72	1975	3.11	4.95
1950	1	3.97	1976	3.40	5.34
1951	1	4.43	1977	4.78	6.83
1952	1.20	4.10	1978	5.72	7.11
1953	0.96	3.42	1979	6.77	7.42
1954	0.92	3.35	1980	7.61	7.61
1955	0.95	3.42	1981	6.39	6.36
1956	1.01	3.48	1982	5.78	5.83
1957	0.96	3.28	1983	5.89	6.10
1958	0.95	3.28	1984	5.54	5.84
1959	1.02	3.52	1985	5.38	5.61
1960	1.01	3.52	1986	2.57	2.27
1961	1.13	3.87	1987	3.08	2.50
1962	1.15	3.87	1988	3.20	2.40
1963	1.17	4.01	1989	3.94	2.98
1964	1.58	5.30			

minería desarrollada en Australia, Brasil, Indonesia, Canadá y R. P. China, que pudieron invertir en modernización y ampliación de escalas, durante los periodos de altos precios. Por otra parte, después de un leve descenso, el consumo mundial del estaño se ha estabilizado, a pesar de los bajos precios. Enfrentamos por tanto, un mercado del estaño con alta competitividad, transparencia y tendencias hacia un nuevo precio de equilibrio, en alrededor de 3 U$A/libra, cuando se restaure el equilibrio en los fundamentos.

Un ejemplo de la brecha de competitividad que nos separa de la nueva minería en el mundo y la distancia con relación a las mejores prácticas de minería, son los desarrollos de operaciones en East Kemptville de la Cía. Río Algon y las minas africanas de Kawativi y Uis. En el primero se desarrollaron 56 millones de toneladas con 0.16 por ciento de estaño, 0.096 por ciento de cobre y 0.16 por ciento de zinc recuperable y se opera a una escala de 9 000 tpd. Las minas africanas operan en *open pit* y se opera con costos de 7 U$A/ton. y 8.47 U$A/ton., siendo sus leyes de cabeza inferiores a 0.50 por ciento de estaño. La capacidad promedio de las plantas de concentración de estaño en Bolivia es de 250 tpd.

Las rigideces de la política económica del modelo proteccionista inorgánico amplificaron el impacto de las fluctuaciones de precios sobre la destruida economía de las empresas y sobre el desequilibrio económico global. Así se explica el colapso de la minería estatal y privada tradicional y con ello el propio modelo proteccionista, que termina reproduciendo el fenómeno de la hiperinflación. En el periodo 1983-1985 la minería deja de transferir ingresos reales al resto de la economía y, a su vez, demanda recursos, que al ser cubiertos por la emisión terminan en la hiperinflación.

3. Ajuste macroeconómico y readecuación productiva. Transición a la nueva minería

El derrumbe del precio del estaño acontece dos meses después de dictado el D.S. 21060 del 29 de agosto de 1985. Con la Nueva Política Económica se introduce un modelo económico distinto que establece un nuevo tipo de cambio realista y flexible, decreta la li-

bre comercialización y exportación de minerales y restaura la vigencia de la libre contratación y negociación directa de las condiciones laborales entre la empresa y sus dependientes. Este conjunto de medidas revierten la tendencia desfavorable a la exportación vigente en los precios relativos de la economía. En ausencia de la NPE y con el derrumbe de precios probablemente habríamos asistido al colapso de la minería en Bolivia.

Si observamos la gráfica 1, el derrumbe de precios de los minerales en la década de los ochentas es general y afecta por igual a la minería tradicional y a la llamada nueva minería.

Sin embargo, la respuesta de la producción es diferente.

En general, se observa una rápida recuperación de la producción minera a un año de aplicadas las medidas, con ritmos sostenidos que permiten superar en 1990 la producción nacional de 1980, aunque a la mitad de los precios de entonces (ver gráficas 2, 3A y 3B). Dos rasgos nuevos caracterizan la recuperación productiva en Bolivia: la diversificación de la minería tradicional hacia la polimetálica y masiva; y por otra parte, un profundo cambio en la estructura industrial de la minería, con una importancia creciente de la minería privada y declinante de la estatal COMIBOL. En tal situación se perciben dos aspectos:

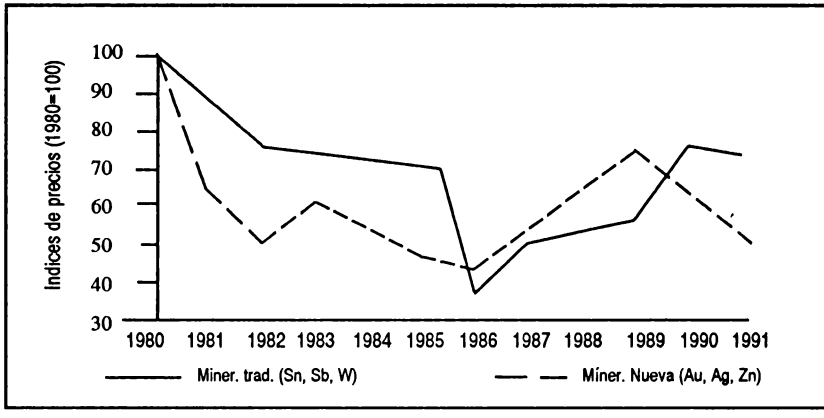
En primer lugar, la recuperación de la minería tradicional ha sido lenta y no ha tenido como protagonistas ni a la minería mediana ni a la COMIBOL, sino al sector informal de la minería boliviana (minería chica, cooperativas y el contrabando), ver gráfica 3C.

Ante la falta de inversiones en este sector de la minería, se desarrollan estrategias de sobrevivencia basadas en la explotación intensiva del recurso humano y en la involución tecnológica con la explotación selectiva e irracional de los yacimientos, aprovechando sólo las zonas más ricas mineralizadas y convirtiendo en recursos no económicos las reservas restantes (el descreme de reservas). En ausencia de una rápida recuperación de precios, esta práctica constituye una solución de corto plazo que posterga el cierre de minas y el desempleo masivo. Al mismo tiempo, constituye la última fase del modelo de explotación selectiva a base de la calidad de las reservas, con altos costos para la economía en su conjunto.

Gráfica 1

ÍNDICE DE PRECIOS MINERÍA TRADICIONAL Y NUEVA MINERÍA

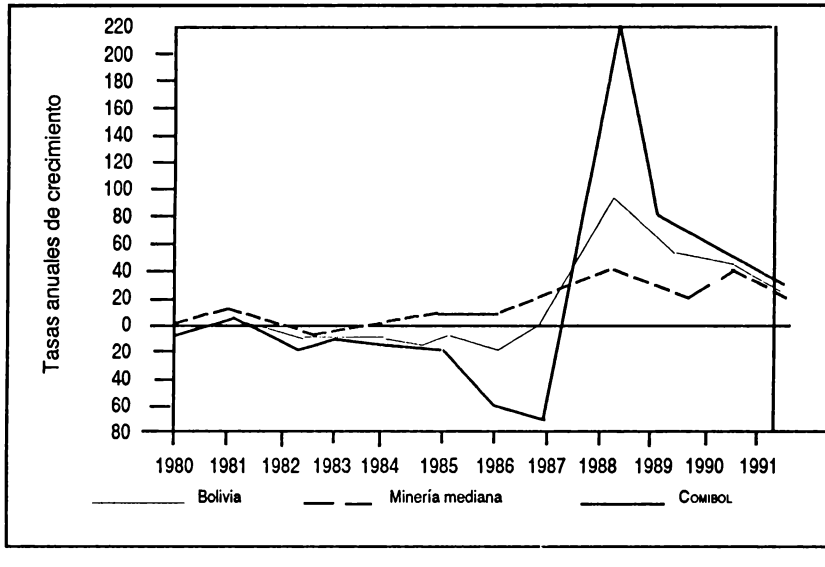
(Por grupos de minerales año base 1980 = 100)



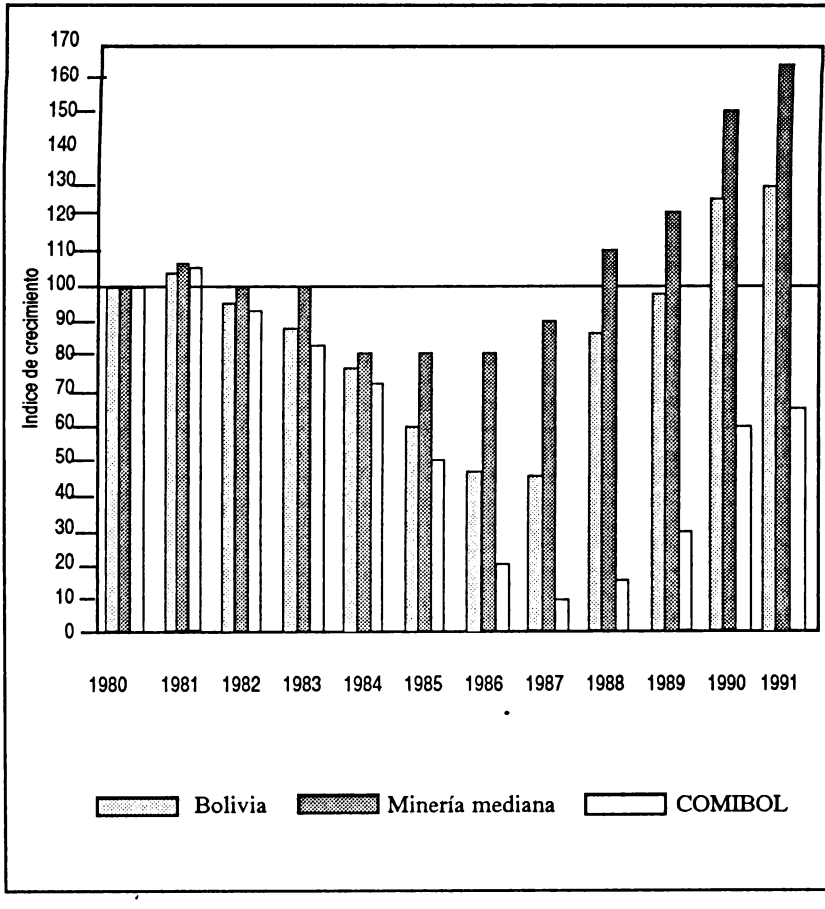
Gráfica 2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PRODUCCIÓN MINERA

(Por subsectores y en porcentajes)



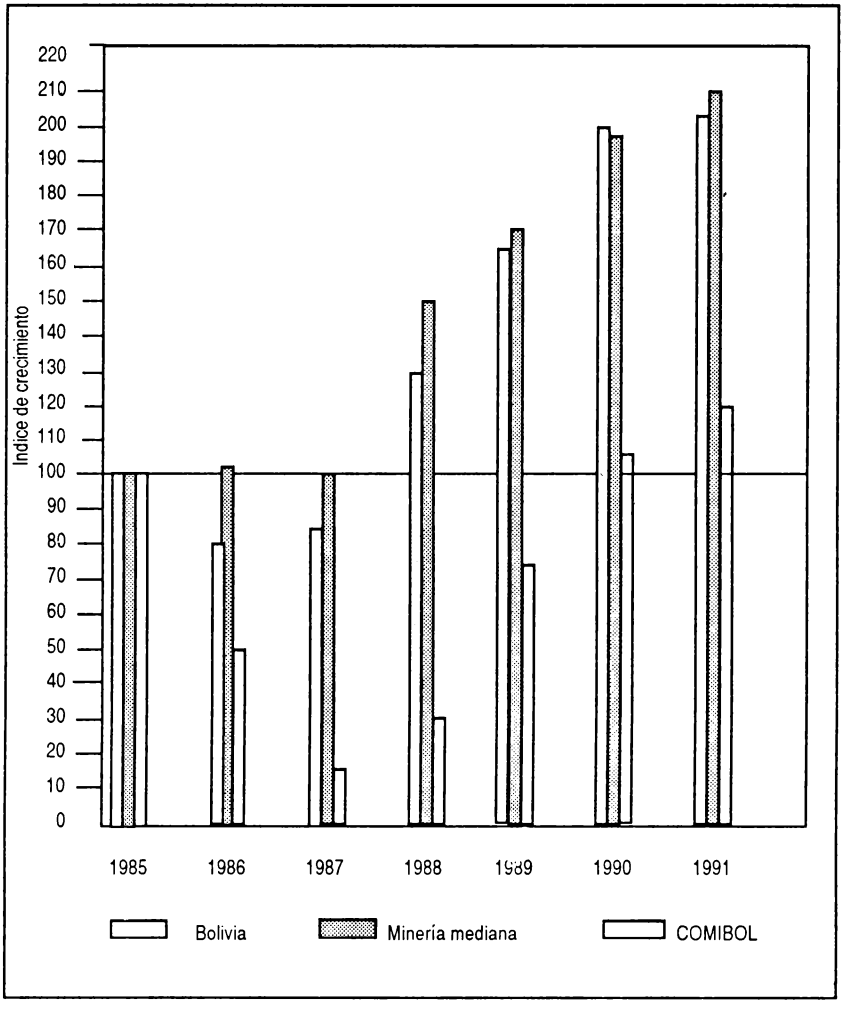
Gráfica 3A
ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN MINERA
(por subsectores año base 1980)



Gráfica 3B

ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN MINERA

(Por subsectores año base 1985 = 100)



En segundo lugar, emerge una pujante minería polimetálica y la primera operación de minería masiva. Como se observa en la gráfica 4, y cuadro 4, el protagonista de este cambio es la minería mediana (COMSUR en la polimetálica e Inti Raymi en la masiva).

En la transformación de la minería polimetálica se plasman algunos de los principios y filosofía de la nueva minería, con perspectivas interesantes en cuanto a mecanización y aumentos en la productividad. La experiencia de la minería moderna en el mundo señala que las perspectivas de la minería aluvial de dragado como en no dragado, muestra una tendencia creciente en costos, tanto por la disminución de tenores, como por la dificultad incrementada en el acceso a áreas de explotación. En este sentido, la competitividad de las mejores prácticas aluviales tiende a largo plazo a reducirse. Contrariamente, la mejor práctica de minería de roca dura tiende a mejorar su competitividad, debido a que utiliza métodos y filosofía de la minería de superficie en la explotación de masivos primarios extensos y de calidad relativamente uniforme.

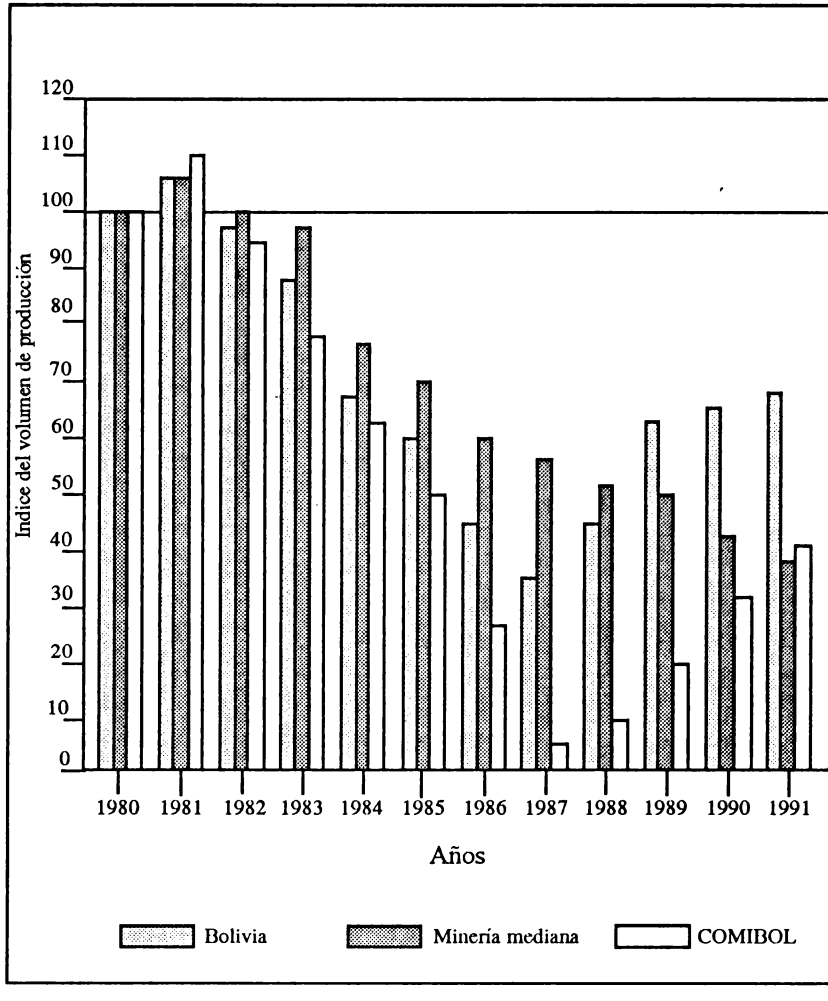
Estos desarrollos se empiezan a observar, por ejemplo, en la ampliación de escalas de producción en el yacimiento de Porco de 800 a 1 200 tpd., y en menor medida en Quioma y Huari-Huari. Las inversiones también se orientan al desarrollo de reservas. A pesar de ello aún estamos lejos de las escalas y productividad de las mejores prácticas de esta minería, así el yacimiento de Red Dog, en Alaska, EE UU, opera a una capacidad de 15 000 tpd.

La ampliación de escalas de producción y la introducción de nuevas tecnologías en la minería polimetálica y masiva requiere de grandes flujos de inversión de capital. Además para su desarrollo sostenido se deben realizar inversiones adicionales para adecuar la infraestructura económica de la minería, que fuera diseñada para una minería selectiva y de pequeña escala. Finalmente, la nueva minería emplea tecnologías intensivas en uso de capital que no son aptas para generar empleo directo, pero por sus altos niveles de productividad ofrecen la perspectiva de un nuevo tipo de inserción en la economía nacional, tanto a nivel de mercados a los que concurre, como sobre el equilibrio económico global y el crecimiento económico a largo plazo.

Gráfica 3C

ÍNDICE DE LA PRODUCIÓN MINERA TRADICIONAL

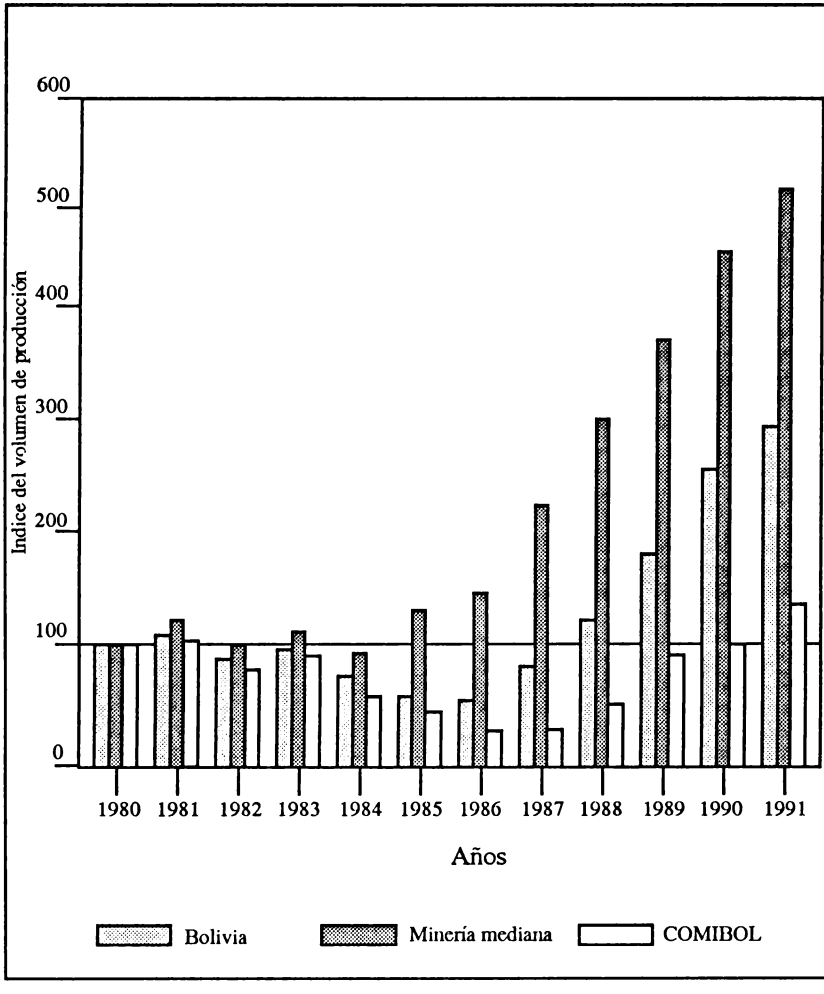
(Por subsectores año base 1980=100)



Gráfica 4

ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN MINERA NUEVA

(Por subsectores año base 1980=100)



Cuadro 3

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL POR SUBSECTORES Y MINERÍA TRADICIONAL ($Sn + Sb + WO_3$) Y NUEVA MINERÍA ($Au + Ag + Zn$)

Precios-índices base 1980=100 y 1985=100

BOLIVIA								
Año	Minería tradicional				Nueva minería			
	Ef. Produc. I-80=100	85=100 Ef.	Precio I-80=100		185=100	Ef Produc I-80=100	I85=100	Ef. Precio I-80=100 I 85=100
1980	-0,40	100,100		11,10	11,50	100,00		67,70
1981	7,60	107,60		-13,80	7,10	107,10		-35,30
1982	-10,20	96,62		-12,50	-17,70	88,14		-19,90
1983	-11,50	85,51		-1,10	7,10	94,40		22,70
1984	-20,90	67,64		-1,80	-19,30	76,18		-12,70
1985	-11,40	59,93	100,00	-3,70	-18,50	62,09	100,00	-20,20
1986	-26,70	43,93	73,30	-48,10	-7,70	57,31	92,30	-0,80
1987	-20,80	34,79	58,05	13,50	42,60	81,72	131,62	15,70
1988	21,90	42,41	70,77	8,00	81,70	148,49	239,15	15,90
1989	47,80	62,68	104,59	12,00	15,70	171,80	276,70	5,90
1990	3,70	65,00	108,46	27,30	37,60	236,39	380,74	-8,40
1991	0,50	65,33	109,01	-7,40	4,60	247,27	398,25	-18,30

MINERIA MEDIANA								
Año	Minería tradicional				Minería nueva			
	Ef. Produc. I-80=100	85=100	Ef. Precio I-80=100		185=00 Ef. Precio I-80=100	Ef. Produc. I-80=100	I 85=100	I 85=100
1980	1,70	100,00		10,60	-1,20	100,00		47,30
1981	-7,40	107,40		-12,10	17,50	117,50		-22,30
1982	-7,30	99,56		-14,50	-13,40	101,76		-17,30
1983	-2,10	97,47		-4,90	3,00	104,81		14,30
1984	-23,20	74,86		3,70	-13,00	91,18		0,30
1985	-7,90	68,94	100,00	-4,10	29,40	117,99	100,00	-18,90
1986	-13,20	59,84	86,80	-43,70	29,50	152,80	129,50	1,00
1987	-23,90	45,54	66,05	9,60	48,10	226,29	191,79	11,50
1988	10,30	50,23	72,86	9,80	34,50	304,36	257,96	25,60
1989	-7,50	46,46	67,39	4,10	18,10	359,45	304,65	16,00
1990	-6,70	43,35	62,88	-24,00	28,70	462,62	392,08	-8,90
1991	-15,20	36,76	53,32	-2,70	10,80	512,58	434,43	-20,30

COMIBOL								
Año	Minería tradicional				Minería nueva			
	Ef. Produc. I-80=100	85=100	El Precio I-80=100		185=100	Ef. Produc. I-80=100	I 85=100	Ef. Precio I 80=100 I 85=100
1980	-0.90	100,00		11,30	4,60	100,00		72,00
1981	10,10	110,10		-14,50	2,00	102,00		-40,90
1982	-14,00	94,69		-11,50	-20,10	81,50		-20,90
1983	-17,80	77,83		1,00	9,20	89,00		28,60
1984	-20,30	62,03		-5,40	-26,30	65,59		-17,30
1985	-18,10	50,80	100,00	-3,80	-26,80	48,01	100,00	-23,10
1986	-52,50	24,13	47,50	-51,90	-56,30	20,98	43,70	-4,70
1987	-91,90	1,95	3,85	19,40	-9,10	19,07	39,72	21,60
1988	315,40	8,12	15,98	5,10	195,50	56,36	117,38	4,70
1989	150,00	20,30	39,96	21,40	33,40	75,18	156,59	3,60
1990	56,30	31,73	62,45	-28,70	31,50	98,86	205,91	-10,70
1991	21,30	38,49	75,75	-9,60	20,70	119,33	248,54	-21,40

Al parecer las tendencias de los flujos de inversión de capital en minería en el mundo, registradas a base de proyectos en curso hasta el año 2000, muestran que las restricciones ambientales crecientes en los países desarrollados están induciendo a invertir más en los países en desarrollo. En efecto, del total de proyectos identificados por 55.2 mil millones de dólares, el 38 por ciento se dedica a yacimientos masivos en minerales de cobre, oro, zinc, plomo y otros metales preciosos. Más aún, resulta alentador comprobar que el 25 por ciento será canalizado a los países de América del Sur y el Caribe, donde Chile concentra los mayores y mejores proyectos de inversión.

A modo de conclusión, podría señalarse que las transformaciones que se operan en la minería boliviana están insertas dentro de los principios del desarrollo y modernización de la minería en el mundo y constituyen el desafío para recorrer el largo y riesgoso camino de la modernidad. A diferencia del pasado, esta modernidad no sólo se limitaría, como en los 400 años de minería tradicional, a la actividad minera misma, sino que conllevaría el tránsito a la modernidad de la economía boliviana en su conjunto. Ésta es, al menos, la experiencia que recogemos del desarrollo y modernización de la minería en otros países y épocas distintas, como Canadá, Australia, Sudáfrica y más cerca de nosotros Chile y el Perú. En tal contexto, Bolivia no puede ser la excepción.

Descentralización político-administrativa y heterogeneidad regional

José Blanes

La actual heterogeneidad regional que caracteriza a Bolivia plantea una serie de desafíos que es necesario enfrentar simultáneamente con el proceso de descentralización relacionado con el fortalecimiento de los niveles central y regional de la administración. Dado el débil desarrollo del sistema político institucional, una descentralización política integral, en este momento, presentaría el peligro de no pasar de ser un acto voluntarista, que beneficiará probablemente a alguna región, no así a la globalidad nacional, y estamos seguros que podrá perjudicar a las regiones menos desarrolladas, agrandando los actuales niveles de desigualdad y dispersión regional, así como alargando el proceso de constitución nacional.

Al abordar este tema nos planteamos las siguientes interrogantes:

1. En un contexto de acumulación de problemas de orden nacional, agravados por la crisis fiscal, ¿se puede esperar que el gobierno central pueda atender el problema de la heterogeneidad regional? ¿Se puede descentralizar si no existen sociedades regionales con grado mínimo de organización como tales? ¿Cómo hacerlo entonces sin una fuerte intervención del gobierno central? ¿Se puede esperar que una simple modificación en la estructura político-institucional resuelva los problemas que las regiones hoy no pueden solucionar? (De Mattos, 1990, p. 237).

2. Un proceso de descentralización, teóricamente, debería constituirse en una adecuación y modernización del aparato del Estado a las necesidades emergentes del desarrollo de las regiones; debería optimizar los recursos disponibles en beneficio de las poblaciones y lograr mejores niveles de manejo. Sin embargo, también puede suceder que la descentralización termine en un proceso de deterioro de los servicios descentralizados, a causa de la debilidad institucional tanto a nivel regional como del nivel central del gobierno.

3. Nos preguntamos sobre procesos sociopolíticos que se desarrollarán entre los partidos políticos y los comités cívicos en el marco de los movimientos regionales, así como también sobre las instancias de institucionalización de conflictos en la perspectiva de manejo del sistema democrático. Nos interesan particularmente las tensiones y los desafíos que plantean las nuevas formas de relación Estado-sociedad con referencia a la gobernabilidad del sistema democrático; asimismo, nos preguntamos sobre el impacto de las nuevas formas de participación y de representación de los movimientos sociales regionales para la actual institucionalidad democrática, tan débil, en las regiones.

Estado y desarrollo regional

¿Cómo descentralizar en una situación en la cual, por un lado, el Estado nacional está en proceso de construcción y con graves problemas de inarticulación y desintegración socio-económica espacial y por el otro, las regiones no conforman sociedades reales? La carencia de sociedad civil en la mayor parte de las regiones es uno de los principales desafíos para la descentralización.

En Bolivia se han desarrollado dos procesos simultáneamente: la formación del Estado nacional y, al mismo tiempo, la de las regiones. Ambos son incompletos o inconclusos, y el último muy desigual. La estructuración de las regiones es, en gran medida, resultado de la forma inacabada del Estado nacional, por un lado, y de la debilidad del proceso de integración de las particularidades regionales preexistentes o no a la formación del Estado nacional moderno.

El Estado enfrenta actualmente grandes dificultades para coordinar acciones orientadas a resolver problemas referidos a la consolidación nacional, al mismo tiempo que tiene que asumir los problemas de cada una de las diferentes regiones. Esta situación es particularmente compleja cuando la heterogeneidad entre regiones es tan grande.

Las regiones

La realidad que hoy denominamos región, en una perspectiva de descentralización político-administrativa, es entendida como una construcción histórica, social y política, en la que se desarrollan relaciones de gran importancia para el desarrollo social y económico del país. Su constitución está en relación con la desigual ocupación del espacio por el Estado, con la constitución desigual de sociedades regionales, con la concentración del desarrollo en espacios urbanos, con la urbanización desigual, con la concentración espacial de la acción social en torno de los centros mineros y de las principales ciudades.

Aunque las regiones equivalen a los departamentos político-administrativos no tendrían contenido de no haberse constituido en ellas actores sociales importantes cuyas expresiones institucionales son los comités cívicos. Los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y otros son territorios espacialmente desarticulados entre sí y constituyen regiones, en primer lugar porque han sido articulados por la dinámica social y política de los actores sociales regionales, siendo la base económica, muchas veces, un elemento secundario. En segundo lugar, la referencia de la acción de estos actores ha sido el Estado, en las diferentes expresiones del gobierno central.

La región es un marco de acción para la penetración del espacio estatal, donde los comités cívicos, de forma muy desigual y con diferente eficacia, profundidad e intensidad, han dado pasos importantes en ese sentido. Uno de los temas, en esta relación, ha sido la disputa sobre las prioridades de inversión en la región, así como la discusión sobre las orientaciones del desarrollo regional.

Los actores sociales regionales han rescatado los espacios como base de la sociedad regional para ubicarse en relación con el estado, aspecto central de la construcción social en la que confluyen muchas piezas del pasado y otras contemporáneas:

Las peculiares formas socioculturales de la población de cada una de las regiones, precedentes a la formación del estado. Estas formas diferentes de ser y hacer, que hacen similares a las gentes de una región, tienen su base en los orígenes culturales y en las

formas de enfrentar los problemas de la vida cotidiana, así como en las actitudes ante los problemas nacionales. Estos elementos básicos no han sido borrados por la formación del Estado nacional y fueron integrados en la construcción de la sociedad regional. Al respecto José Luis Roca, resalta una rica gama de aspectos de orden estructural y otros referidos a la dinámica política que conforman el rico tejido de la historia e idiosincrasia de los diferentes pueblos bolivianos (Roca, 1980).

Otros aspectos se refieren a los campos de lo económico, de lo social y político, resultado del desarrollo desigual del mercado, por un lado, y de las intervenciones del Estado, en su papel de integración del espacio nacional, por otro. El espacio económico se torna social al ser percibidas las desigualdades y asumidas por los actores económicos y sociales frente al gobierno central (*Debate*, 1982).

Los aspectos histórico-administrativos resultan antecedentes de la actual estructura jurídico-administrativa como origen de muchas de las particularidades socio-espaciales en Bolivia. En esta perspectiva, los actores sociales se han apropiado de estructuras legales y administrativas en su relación hacia adentro y frente al Estado (*Urenda,* 1987). La institucionalidad legal y administrativa es fundamental en la constitución de los escenarios de las relaciones sociales y económicas para la programación y administración de la inversión pública (*Foro Económico,* 1988).

Todos estos elementos no tendrían relación con las regiones de no haber sido rescatados en el curso de la acción social colectiva, sintetizadora de los múltiples determinantes del ser y existir regional y, lo que es más importante, animada por las diferentes intenciones presentes, de forma más o menos velada, en la acción social regional y en los actores regionales (Faxas/Mayorga, 1986; Mayorga, 1986; Romero, 1989). La diferente capacidad de las instituciones de las nueve regiones para sintetizar todos estos aspectos es muy alta. El débil desarrollo institucional de los actores regionales es una de las principales dificultades para enfrentar un proceso con cierto nivel de normatividad homogénea en el tiempo y en el espacio. Es decir, en los términos mencionados, existen nueve

departamentos pero no existen nueve regiones.

Es muy difícil discriminar los diferentes tipos de impacto de la acción de la región sobre el Estado, de aquellos otros que se originan en la acción de este último sobre la región. Lo regional, en tanto que construcción social, se concreta a partir de la acción social y las orientaciones de los actores, es una síntesis de ambas determinaciones. Es así que las regiones son algo del pasado, y sobre todo del presente, proyectándose hacia el futuro. Pero la capacidad para hacer revivir el pasado en función del presente es algo muy desigual de unas regiones a otras.

Bolivia alberga en su interior realidades cuyas expresiones actuales manifiestan orígenes e historia contemporánea diferentes, y se proyectan también de manera diferenciada y a veces dispersa. Todo ello interviene en la escena social y política definiendo la dinámica de las regiones en Bolivia.

Las regiones actuales reúnen así una serie de trozos objetivos, preexistentes (físicos muchos de ellos, culturales otros), pero asumidos como elementos de una "construcción" que es fundamentalmente social y política, en la que hoy intervienen actores e instituciones que definen su presente y su futuro. En esta delimitación, en la que están interviniendo con diferente profundidad todas y cada una de las regiones, se interpela la existencia específica del gobierno central. Se define así la simultaneidad de relaciones entre regiones y Estado, la relación entre regiones, así como la existencia, interna, de los fragmentos individuales que componen cada región en cuestión.

Las regiones delimitadas administrativamente, no son internamente homogéneas ni en su espacio físico, ni en cuanto a estratos sociales. Se constata que "la acción social que construye la región" tiene una existencia muy variable en el espacio y en lo social. Éste, que es el eje principal de la constitución de la "región como sociedad civil local", presenta niveles de heterogeneidad muy altos entre unas regiones y otras.

Pero lo más importante en este momento no es tanto la heterogeneidad entre regiones, sino la inexistencia de la condición de región en la gran mayoría de ellas, salvo en términos institucionales formales.

Lo que se ha descrito como correspondiente al concepto de región existe sólo en términos espaciales: lo regional es fundamentalmente urbano.

El desarrollo desigual

Refiriéndose a la historia boliviana reciente, el regionalismo muestra una estructura y existencia muy desiguales, tanto en su formación como en sus manifestaciones actuales. Entre los elementos más importantes de este desarrollo desigual conviene mencionar:

1. El proceso de urbanización desigual y concentrado. En Bolivia los actores sociales regionales son predominantemente urbanos, aspecto que ha incidido poderosamente en la formación de las regiones y en sus diferencias internas. Se puede decir que el desarrollo urbano y el social han sido paralelos al político regional.

El desarrollo urbano en Bolivia se caracteriza por el predominio de grandes centros urbanos en el eje central compuesto por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra, con respecto a otras ciudades capitales de departamentos que muestran situaciones de estancamiento, como es el caso de Potosí y Oruro; con características de atraso relativo con respecto a las del eje central antes mencionado, están las ciudades de Sucre, Tarija; o de olvido y lejanía total como Trinidad y sobre todo Cobija. En los últimos 30 años se han desarrollado otros centros urbanos de alto dinamismo alrededor de las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde se han observado tasas de crecimiento mayores que las de las ciudades capitales, como es el caso de El Alto, Quillacollo y Warnes, Montero y otros del norte cruceño, Yacuiba y Bermejo en el departamento de Tarija.

Centros urbanos tradicionales del altiplano y de los valles de Potosí, Chuquisaca y Tarija, otrora importantes, han perdido recientemente importancia, por ejemplo, los centros urbanos mineros del departamento de Potosí, donde se encuentran "actores sociales" pero no "actores regionales". Existe gran cantidad de centros urbanos menores, cuya importancia relativa es muy escasa y no ha variado en los últimos quince años. Así mismo, la población dispersa,

distante de estos centros, vive en núcleos poblacionales con menos de 50 viviendas. Esta última categoría representa casi el 40 por ciento de la población total del país, a pesar del acelerado proceso de urbanización. No se observa acción social en estos niveles.

La heterogeneidad del proceso de urbanización se manifiesta en el igualmente heterogéneo acceso a los servicios básicos, así como en la heterogénea consolidación de economías internas, lo que hace que en muchas regiones se viva, por un tiempo largo, de "recursos externos", absolutamente imprescindibles para el desarrollo de sus economías. Las situaciones más agudas afectan a los territorios vacíos del norte y a las regiones del altiplano y de los valles, caracterizadas por extrema pobreza. Durante los últimos años se han producido varios estudios orientados a definir la distribución espacial de la pobreza, por ejemplo: Blanes, 1990, y Donoso, 1990. Todavía más del 60 por ciento de la población vive lejos de la mayor parte de los beneficios de la urbanización, particularmente en relación con salud y educación. Los beneficios reales de la urbanización se encuentran concentrados en las tres ciudades principales del país y muy escasamente en sus centros urbanos cercanos.

La profunda división existente entre lo rural y lo urbano se corresponde, en buena parte, con la diferenciación existente entre lo tradicional y lo moderno, corte que es también necesario hacer al interior de las más importantes ciudades. Así mismo, se establece una correlación entre lo urbano y la accesibilidad al Estado y sus aparatos, con lo que también los mecanismos de diferenciación social y movilidad económica funcionan a nivel urbano y no así a nivel rural.

De lo anterior concluimos que la base de los movimientos regionales está constituida por capas medias y altas urbanas, que no representan apropiadamente los intereses del conjunto de la población; el proceso de descentralización que ellos están proponiendo no representa una alternativa acabada de desarrollo regional integral sino básicamente urbano. El desarrollo de los movimientos sociales no es homogéneo sino desigual y concentrado en muy pocos departamentos.

2. Desigual disponibilidad de recursos económicos e institucionales. Los recursos, posibilidades y oportunidades varían mucho de un departamento a otro. En lo económico, los departamentos del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, constituyen los centros económicos y de poder decisivos, concentrando sus respectivas ciudades buena parte de las actividades productivas más dinámicas. Las dimensiones del mercado en los tres departamentos están favorecidas por sus entornos urbanos dinámicos. El volumen y la estructura de los ingresos departamentales son diferentes entre los tres, siendo muy importantes los ingresos propios en el caso de Santa Cruz y de La Paz, y alto nivel de dependencia de ingresos nacionales en el departamento de Cochabamba. La base institucional de estos tres departamentos (tanto pública como privada) es la más sólida del país, aunque existen enormes diferencias entre los tres y entre unas instituciones y otras dentro de cada departamento.

Los departamentos gasíferos del sur de Bolivia (Chuquisaca y Tarija) cuentan con disponibilidades de recursos propios relativamente importantes, lo que les ha permitido recientemente desarrollar economías locales aunque todavía restringidas. En ambos departamentos la infraestructura de apoyo a la producción es muy débil, bajando sustantivamente el significado de sus ventajas comparativas. Su mercado regional es muy pequeño y consumidor de productos tradicionales. Estos dos departamentos exportan varios productos de origen agropecuario o industrial (ver CORDECH, 1987).

La inarticulación de estas economías "regionales" es muy alta, debido no sólo a sus enormes fricciones espaciales, sino sobre todo a los escasos flujos económicos intersectoriales. No existen sectores capaces de producir articulaciones importantes en la matriz económica. La debilidad del sector privado es notable en estos dos departamentos, siendo el sector público el eje económico más importante, al lado del pequeño y mediano campesino, en consecuencia, la base institucional de la sociedad es débil y el sector público es determinante ante el escaso desarrollo de las instituciones de la sociedad civil.

Los departamentos de Oruro y Potosí, sede de los principales centros mineros, sacudidos profundamente por la crisis de la mi-

nería, cuentan con una base económica profundamente deteriorada. La posibilidad de que se desarrollen actividades empresariales privadas importantes tendrá que soportar tiempos de larga maduración, concentrándose en actividades que requieren costosas inversiones. Los ingresos departamentales son muy escasos para cubrir los servicios básicos más elementales. Las regalías mineras no son significativas y el monto de la coparticipación, proveniente de las recaudaciones fiscales, muy pequeño. Sus poblaciones muestran altos niveles de pobreza, fuerte dispersión espacial y economías poco diversificadas: los estudios sobre pobreza crítica sitúan en Oruro, Cochabamba y Potosí, las áreas de extrema pobreza y la mayor concentración de indigencia del país. También predominan las economías familiares de sobrevivencia, que se desarrollan alrededor de los principales centros urbanos de la región: en la ciudad capital en el caso de Oruro, casi exclusivamente y en los importantes centros mineros en el caso de Potosí. El futuro de la mediana y pequeña minería puede ser la clave de las relaciones agromineras. Un plan de desarrollo adecuado puede ser uno de los programas sociales más importantes del país.

La base institucional de estos dos departamentos es extraordinariamente débil tanto en el nivel público como en el privado. Las instituciones cívicas representan, así, los intereses de los sectores de capas medias en situación de estancamiento y sectores asalariados, lo que lleva a la alta ideologización y radicalización regionalista. Los sectores medios son los más sensibles en esta situación.

La presencia de centrales obreras departamentales (COD) juega un papel importante, caracterizándose por ser relaciones de participación y en menor proporción, de representación. Consiguientemente la acción directa predomina frente a la acción institucional en relación con el Estado.

Los departamentos del Beni y Pando son similares en muchos aspectos a los departamentos de Oruro y Potosí. Las bases económicas de aquéllos son débiles, están orientados al mercado exterior, con pocos productos y dependen a su vez, en consumo diario, de una gran cantidad de rubros del mercado nacional e internacional. Es altísima su dependencia de otros departamentos, incluso

para los rubros alimenticios. Estas dos regiones están fragmentadas internamente y aisladas entre sí, en el caso del Beni; en el caso de Pando la sociedad regional está reducida a una pequeña ciudad.

La escasez de recursos económicos y humanos es una característica importante, particularmente en el caso de Pando, donde cualquier esfuerzo de desarrollo va a depender por un largo tiempo de economías externas y altamente costosas en relación con la cantidad de población de departamentos como éstos caracterizados por las densidades demográficas bajas del país. Aquí la infraestructura de servicios básicos es bastante deficiente, aunque su cobertura es relativamente mejor a las observadas en los departamentos de Oruro y Potosí. Las deficiencias son mucho mayores en el caso de Pando.

De todo lo anterior queremos destacar que las condiciones objetivas para el desarrollo institucional son desiguales, altas en algunos departamentos, inexistentes en la mayoría y finalmente concentradas en las ciudades capitales y ausentes en la mayoría de las provincias.

El Estado Nacional

En Bolivia, de forma mucho más pronunciada que en otros países, el Estado ha sido el agente central en el desarrollo de la economía —incluida la privada— y de las estructuras básicas de la sociedad civil en lo cultural, lo social, lo político y lo institucional. Desde 1952 y todavía hoy, el Estado es punto de referencia elemental para entender el país.

El Estado nacional tiene una existencia muy débil todavía, pero de gran importancia. La institucionalización y el desarrollo de su capacidad para solucionar los principales problemas nacionales son tareas inconclusas en muchos de los sectores. Son muchos los ámbitos en los que la administración central es clave e insustituible, situación especialmente clara en la coyuntura de la crisis fiscal, desde comienzos de los años ochenta, cuando la prioridad nacional se tuvo que imponer por encima de la regional.

En lo económico, el hecho central ha estado constituido por la

estabilidad y los problemas de orden fiscal financiero. Con motivo de la crisis fiscal, el Estado ha tenido que dirigir su atención prioritaria a problemas nacionales tales como la estabilidad económica, la deuda externa, la reglamentación de la economía, el fortalecimiento de los sistemas, etcétera. La capacidad de administración y de gobierno han sufrido un fuerte deterioro a pesar de su modernización en algunos sectores. Los recortes exigidos por la crisis fiscal han impactado negativamente de manera particular en los aspectos normativos, de fiscalización y control, sobre todo en los ministerios sectoriales. Las unidades de planificación se vieron reducidas durante esos años a niveles tan precarios que difícilmente las hacían cooperativas. Esta debilidad persiste, aún hoy día, no estando muchas de las instituciones centrales a la altura de los problemas que tienen que enfrentar. En lo social, el Estado tuvo que resolver problemas nacionales, aunque las presiones son cada vez más importantes, por estar las regiones cada vez más estructuradas y más conectadas con los niveles de la estructura política.

Entre los principales problemas nacionales actuales queremos resaltar el proceso de diferenciación social y económica, acentuado durante los últimos años, cuyas expresiones son una profundización de la diferenciación rural urbana, la expansión de los niveles de pobreza en el campo, la formación de importantes bolsones de pobreza y marginalidad en las principales ciudades, y el crecimiento descontrolado del sector informal. Los sectores sociales de ámbito nacional y sus instituciones todavía dan cuenta de la mayor parte de las acciones sociales y políticas. Aunque estos actores nacionales han sufrido una recomposición y reestructuración, siguen teniendo un peso muy importante sobre el rol del gobierno central. Entre ellos destacan el campesinado, los trabajadores de servicios urbanos (educación y salud) y trabajadores de empresas públicas. El sector público administrativo central ha desaparecido prácticamente del escenario de las luchas socio-económicas, al igual que está sucediendo paulatinamente con el sector minero, aunque por causas muy diferentes.

La diferenciación interna entre estos sectores es importante pero nunca tanto como en el caso de las regiones, sin embargo deberán

enfrentarse profundos procesos de estratificación que están dando como resultado una exclusión creciente de la población.

El Estado-nación está enmarcado entre la existencia de problemas de nivel global aún no resueltos y los que tienen dinámicas muy diversas y, a veces, divergentes en el nivel regional. Aunque se observa un traslado del eje de lo nacional hacia lo regional, los temas nacionales están aún muy lejos de pasar a segundo lugar. Desde el punto de vista de la consolidación de las realidades nación y regiones se está aún muy lejos de una situación que permita tratar la descentralización. Una ley de descentralización integral planteará serios problemas de manejo y de gobierno, tanto para los problemas nacionales como para los regionales.

Administración central y descentralizada

A finales de la década de los ochenta, el gobierno central, agobiado por problemas de orden fiscal, y, sobre todo, de orden social y político nacionales, se propuso iniciar pasos de transferencia de funciones en los campos de educación, salud y vialidad, para aliviar los problemas de la administración central con el apoyo de los mecanismos descentralizados de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) y las alcaldías, así como compartir los costos de las mismas con las regiones; era factible que algunos departamentos que contaban con abundantes ingresos propios los redistribuyeran regionalmente en beneficio de estos campos. Al mismo tiempo pretendía evitar el desgaste político de enfrentar los conflictos de sectores sociales tan importantes como los sectores de educación y salud.

El rechazo fue generalizado tanto a nivel sectorial como regional. Los principales actores sociales nacionales y regionales se pronunciaron en contra del Decreto Supremo sobre la descentralización de estos sectores. A raíz de ello, a través de una amplia investigación que abarcó todas las instituciones desconcentradas y descentralizadas del país, se planteó la necesidad de conocer la capacidad existente en las regiones, tanto en el plano institucional como en el fiscal financiero, para enfrentar una posible delegación de funciones —desde el

nivel central— en relación con educación, salud y vialidad. Los resultados se centraron en dos afirmaciones muy generales:

1. A nivel institucional se encontró una capacidad, extremadamente desigual, en las regiones, particularmente en las CORDES e inicialmente en las alcaldías, sin embargo, quedaban como problemas la enorme heterogeneidad existente entre estas instituciones, así como su debilidad generalizada en el aspecto operativo pero sobre todo en el normativo. La mayoría de las instituciones no pueden responder a sus funciones tradicionales, por lo que se agravaría su situación si es que se les recargara con funciones nuevas en las cuales no han tenido experiencia.

2. En el plano fiscal financiero, las posibilidades de recursos para sus funciones tradicionales eran en la mayoría de los casos muy reducidas y se podrían optimizar en algunos. En general la capacidad administrativa financiera de estas instituciones es muy baja y requiere de una renovación total.

A raíz de la investigación se concluyó que una descentralización administrativa sectorial era imprudente en ese momento y debería estar precedida de un proceso gradual, diferenciado y de concertación entre el centro y las regiones para la transferencia de las tres funciones, por eso durante los últimos años se ha estado avanzando hacia un nivel de mayor amplitud de la descentralización, el político.

La administración central

Dos grandes dificultades obstaculizan una acción coherente por parte del gobierno central en relación con la descentralización: el centralismo administrativo y la debilidad institucional, ambos aspectos de una misma situación. El estudio antes mencionado detectó la presencia de un proceso de descentralización informal, de facto, en una serie de parcelas del Estado, descentralización que ha sido, en buena parte, arrancada al gobierno central a base de acciones directas y poco institucionalizadas. Este fenómeno, por el que las regiones han crecido, se ha basado en la debilidad institucional del nivel central.

Desde hace aproximadamente cinco años se ha iniciado una serie

de programas orientados al fortalecimiento del nivel central del gobierno, fundamentalmente en los sistemas. Los ministros de sectores arrastran todavía viejos vicios de centralismo, que permanecen a causa de su gran debilidad institucional, ya que descentralizar implica capacidad para transferir, por consiguiente fortaleza del nivel central de gobierno y de la capacidad normativa: coordinación, fiscalización y control de los ministerios sectoriales.

En el nivel central se han fortalecido los sistemas de planeamiento y los de finanzas y fiscalización.

Fortalecimiento normativo. Se han establecido una serie de instrumentos legales como: la ley SAFCO, las leyes de inversión en sectores estratégicos, y los decretos supremos que norman el funcionamiento del aparato público. Pero se ha avanzado muy poco en los ministerios de los sectores sociales, que siguen operando con estructuras orgánicas y sistemas internos extremadamente verticales: no cuentan con mecanismos de correlación con sus unidades desconcentradas.

Fortalecimiento financiero. La capacidad del sector público para enfrentar sus gastos administrativos y operativos en el nivel central es limitada. En este sentido, el fortalecimiento de la capacidad de recaudación se está produciendo tanto en los organismos centrales del sistema de fiscalización, como en los mecanismos regionales y locales, como es el caso de las alcaldías. Estrechamente relacionados con estos objetivos se están implantando programas de fortalecimiento institucional, recursos humanos, con el fin de consolidar una planta de técnicos calificados y retenerlos en la administración pública frente a la competencia del sector privado.

En cuanto a los ministerios de sistemas se ha avanzado mucho durante los últimos años. Existe más información y mayor capacidad normativa. Sin embargo, en relación con el Sistema de Fiscalización la información existente para el control fiscal es aún deficiente, careciéndose, por ejemplo, de los catastros actualizados que se requieren. A pesar de los avances logrados en materia de fortalecimiento institucional, todavía se requiere de una adecuación de los recursos humanos para poner en funcionamiento el sistema de fiscalización.

En relación con el Sistema de Planificación se observa una si-

tuación de asincronía entre la elaboración de los planes y estrategias y la implementación de los programas de inversión pública. Son débiles los mecanismos de correlación entre la definición de estrategias regionales y nacionales.

La coordinación entre el gobierno central y las entidades regionales descentralizadas o sectoriales ha dado pasos importantes particularmente en relación con el sistema de información, prerequisito para ese objetivo.

No existe una instancia de coordinación estratégica con los mecanismos privados, como tampoco existe un sistema por medio del cual se conozca el comportamiento de aquéllos.

Control de los ministerios sectoriales. En los ministerios sectoriales existen aún grandes vacíos, tanto de planificación como de administración, en sus sistemas internos. Esta debilidad ha estado ocasionada, en gran medida, por la inestabilidad funcionaria, la que a su vez ha estado condicionada por la crisis fiscal (bajas remuneraciones) y por la alta tasa de renovación del personal técnico. Las deficiencias observadas en los sistemas de planificación se expresan en la falta de funcionamiento real de los mecanismos correspondientes en casi todos los ministerios sectoriales. No existen sistemas informativos que faciliten la toma de decisión y la información que suele servir para ello está desactualizada y no ha seguido un proceso de elaboración crítica.

Los sistemas de seguimiento y control son prácticamente inexistentes en la mayor parte de estos ministerios; igualmente se ha detectado una gran dificultad en la identificación y formulación de proyectos, sobre la base de estrategias políticas predefinidas. Éstas, cuando existen, son parciales y no tienen como respaldo una unidad real de coordinación.

De este apretado resumen se concluye que el gobierno central tiene ante sí un enorme desafío al tener que atender temáticas administrativas centrales, al mismo tiempo que coordinar la dinámica de las instituciones regionales. De producirse una descentralización político-administrativa, su éxito incierto dependería, en buena proporción, de la capacidad de las instituciones regionales.

Las administraciones regionales

Hasta mediados de los setenta la administración central llenaba todo el espacio público en el país, iniciándose a partir de ese momento un proceso de transferencia de funciones a organismos regionales con el ánimo de expandir la capacidad de inversión pública.

A través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), el gobierno central delegó a las regiones la responsabilidad de coordinar la planificación de los diferentes sectores en el ámbito geográfico-administrativo de los nueve departamentos. Estas Corporaciones fueron definidas para promover y regular el proceso de inversión pública en el ámbito administrativo del departamento (la región).

Por su parte, en el curso de la democratización del país, a mitad de la década de los ochenta, se procedió a la aprobación de la Ley de Municipalidades por la que se establecen estos mecanismos autónomos en los principales centros urbanos del país, compartiendo con las CORDES la responsabilidad de la administración de parcelas importantes del sector público en los departamentos.

Los sectores de educación y salud tienen instituciones desconcentradas en todos los departamentos del país con atribuciones muy restringidas a nivel operativo y delegadas por los ministerios cabeza de sector.

El sector de vialidad compite en el espacio departamental con instituciones de las CORDES y en algunos casos con organismos privados. Situación similar se presenta en el caso del sector agropecuario, alrededor del cual se concentra una gran cantidad de instituciones tanto públicas como privadas.

Los Directorios de las CORDES reúnen, en su tarea de gobierno, un conjunto muy diverso de instituciones referidas, tanto en el nivel estatal como en el de la sociedad civil. Un documento de FLACSO (1987) ofrece una descripción de los diferentes instrumentos jurídicos referidos a las CORDES. Así mismo, el estudio del EMSO/Regional (1988-1989). Estas instituciones desempeñan un papel importante a pesar de que es fundamentalmente técnico y operativo en el campo de la inversión pública.

En términos socio-políticos, los Directorios se han constituido en uno de los canales de representatividad de la sociedad regional en la toma de decisiones, particularmente en la priorización de proyectos. Dentro de estos Directorios fue importante la presencia del Comité Cívico Departamental, principal mecanismo de representación y participación social y política regional. El Directorio de las CORDES debería ser estudiado en la perspectiva de institucionalización de la relación Estado-sociedad.

En algunos departamentos la acción del Comité Cívico en el Directorio de la Corporación fue decisivo en la toma de decisiones sobre las inversiones regionales. En general, se puede decir que el Comité Cívico y su relación con la Corporación son un buen termómetro del nivel de consolidación de la región como "construcción social", así como del grado de institucionalización de la acción social regional y de la madurez de los diferentes actores sociales de la región.

El Directorio de las CORDES no fue el único espacio de concertación, de representación o de participación, ni tampoco el más importante; en muchas ocasiones, las fuerzas sociales regionales, representadas la mayor parte de las veces por el Comité Cívico, hicieron uso de otros canales para acceder de forma directa a los niveles de toma de decisiones del gobierno central. La región ha canalizado sus presiones a través de las bancadas parlamentarias, canal formal por excelencia, pero a través del cual se han transgredido frecuentemente los niveles de decisión técnica. Una evaluación de la capacidad administrativa de las CORDES, de las HAM y de las empresas públicas ha sido realizada por el equipo del EMSO (ver Blanes, 1991).

A pesar de lo señalado, las CORDES —en tanto que instancias regionales del poder ejecutivo— han desempeñado en los últimos tiempos un impacto importante en la dinámica de las inversiones; una parte muy importante de las inversiones del país pasó directamente, en su ejecución, a manos de las CORDES. Estas instituciones, en conjunto, ejecutan actualmente aproximadamente el 50 por ciento de todas las inversiones públicas de las regiones, pero la diferencia entre ellas es muy grande si nos referimos a su capacidad operativa.

En las regiones, de forma similar a lo que ocurre a nivel nacional, la relación entre el nivel social y el nivel político sigue siendo de simultaneidad, confusión e identidad. La debilidad del sistema de partidos políticos forma parte, en buena medida, de la causa del problema. Esta situación se presenta también en el caso de los movimientos regionales en los que se pone de manifiesto su vocación participativa y de acción directa de instituciones regionales.

Los movimientos regionales no cuentan con mecanismos formales e institucionalizados para la solución de conflictos fuera del Comité Cívico: a través del Directorio de la Corporación Regional de Desarrollo se establecen relaciones institucionales con el Estado pero no existe ningún nivel institucionalizado entre el Comité Cívico y los partidos políticos.

Movimientos sociales regionales

La capacidad para constituir identidades regionales difiere mucho de unos departamentos a otros, dependiendo de la capacidad de los actores y las instituciones societales regionales, en estrecha correlación con el desarrollo de la sociedad civil regional. En aquellos departamentos donde la debilidad de la sociedad civil regional es mayor, el papel de los partidos políticos en la constitución de los factores e instituciones regionales también fue mayor, observándose mayores niveles de politización en los movimientos sociales regionales y consiguientemente mayor confusión e identidad entre el nivel social y el político. De todos modos la diferencia entre movimientos sociales, de un departamento a otro, es muy alta y dificulta generalmente la comparación entre ellos. Se observa en algunos departamentos un soporte del partido político hacia el Comité Cívico; en otros la relación es inversa.

Los contenidos de orden social encontrados en las identidades regionales se reducen a unos cuantos tópicos. En los últimos años se han generalizado y fortalecido las acciones regionales orienta-

das a mejorar la posición de su región en la economía. Ello se ha expresado en dos formas generales:

a) en unos casos luchando por obtener mayores ventajas de sus recursos naturales, argumentando la soberanía regional sobre los mismos.

b) en otros, argumentando la pobreza y situación de desigualdad en la distribución de recursos de origen nacional frente a otras regiones.

Estas dos expresiones no excluyen otras acciones internas, muy importantes para la conformación de la región como sociedad, como espacio de lo social, de gran importancia en la óptica de la planificación regional.

La existencia de instituciones capaces de desarrollar acciones de ámbito regional, que no sean de orden estrictamente económico coyuntural, es una de las líneas que demarcan lo regional y su capacidad de institucionalización. Esta es una línea divisoria muy importante para entender la vigencia cotidiana del civismo en Santa Cruz; a diferencia de lo que se observa en otros departamentos donde las acciones reflejan una existencia plural. Los primeros y más firmes pasos del civismo se dieron en Bolivia a partir del movimiento cruceño, el que logró altos niveles de movilización regional. Visto en términos relativos, en el departamento de Santa Cruz se han producido menos movilizaciones pero mayores impactos. Al departamento de Santa Cruz le siguieron en importancia los movimientos regionales extendidos a los departamentos con producción de hidrocarburos, en el Sur. Sin embargo, estos últimos no cuentan con el respaldo social y económico que había caracterizado a los movimientos regionales liderizados por el Comité Cívico cruceño. Estos departamentos no cuentan con sociedades regionales institucionalizadas.

En los departamentos mineros, los movimientos cívicos más recientes estuvieron orientados a luchar por recursos nacionales contra el atraso y subdesarrollo de sus departamentos. En el caso de estos últimos, la presencia de las organizaciones obreras y en buena parte también campesinas, en el interior de las organizaciones cívicas regionales, se expresó en el contenido de sus reivindi-

caciones en relación con otros departamentos; las reivindicaciones sectoriales pasaron a constituirse en regionales, por el impulso de los Comités de las mismas. Durante los últimos años las luchas por recursos, necesarios para vencer la pobreza y el atraso, han sido los elementos centrales del discurso de la identidad central de estos últimos movimientos sociales regionales.

En general ha crecido el alcance de las instituciones cívicas, habiendo desarrollado su capacidad de impacto sobre los mecanismos de la democracia, particularmente sobre los partidos políticos, sus bancadas parlamentarias y las CORDES. Sin embargo, es necesario resaltar que no existe una relación orgánica de representación por la vía política. Ésta es informal y se reduce generalmente a mecanismos de penetración mutua, entre los Comités y los partidos. Por su lado, las bancadas parlamentarias de los departamentos son convocadas con frecuencia a rendir cuenta de su actitud frente al civismo en relación con proyectos departamentales. Pero este mecanismo sólo es esporádico e informal.

Las tendencias más recientes del movimiento regional, en general, se han orientado a conseguir importantes niveles de descentralización de facto, apropiándose de niveles de decisión que corresponden al gobierno central. Así, descentralización equivale a pérdida de autonomía del gobierno central, y a pérdida de poder y de capacidad normativa. Los planes indicativos de desarrollo, en el ámbito regional, han representado no tanto un ejercicio técnico formal de planificación, como la incorporación de ciertos proyectos "de prioridad regional" en los programas de inversión pública. En muchos casos, dichas prioridades son político-regionales y no se corresponden en su totalidad ni con los recursos regionales ni con las posibilidades del gobierno central para realizarlas, particularmente en momentos de escasez de recursos de inversión. Este ejercicio representa una fuerte superposición de lo político sobre el nivel técnico, aspecto no siempre bien controlado por el civismo. Pero aquí hay un desequilibrio. La dinámica de los contenidos de los Comités Cívicos no representan la realidad de la región como construcción social.

Ampliación de los escenarios de integración social y política

Durante las dos últimas décadas, en el plano de la participación de los actores se aprecia el fortalecimiento todavía incipiente de las sociedades urbanas departamentales y urbanas provinciales; en muy pocos casos rurales.

Si nos atenemos a los contenidos y sentidos de la acción social regional se está transitando de dinámicas locales y regionales hacia dinámicas nacionales. Es decir, se observa cada vez más participación y nuevos actores. A su vez, las demandas van ganando importancia nacional aunque sus orientaciones sean regionales. Esto se puede decir también de grupos sociales no incorporados en las luchas regionales. Un ejemplo de ello ha sido el reciente alcance nacional logrado por los problemas de la población indígena del Oriente.

Es importante destacar, durante los últimos diez años, la ampliación de un movimiento regional —restringido originalmente a Santa Cruz de la Sierra— hacia otros departamentos y, con algunos signos aún incipientes, en el caso de La Paz. Ello ha ocurrido obviamente de forma muy desigual y probablemente con contenidos difíciles de comparar entre sí.

Esta ampliación ha coincidido fundamentalmente con la afirmación del sistema democrático en el país, que alcanzó a procesos de descentralización administrativa como en el caso de las municipalidades. Este aspecto no ha sido suficientemente evaluado en su relación con la expansión del movimiento regional, particularmente en el ámbito provincial; tampoco la relación existente entre lo regional y lo local.

La ampliación de la base de participación social se profundizó con el sistema democrático, que en Bolivia se edificó no tanto sobre la expansión de las condiciones de homogeneidad de la ciudadanía en el escenario del mercado, ni por la expansión de los procesos de integración nacional, sino sobre la formación de particularidades, a través de las cuales incluir, penetrar e imponer condiciones. En muchos casos estas particularidades se materializan en liderazgos caudillistas, patriarcales, sindicales y mafias es-

tablecidas. También lo regional se inserta, en buena parte, en esta lógica de formación de particularidades.

Es un tema importante para estudiar la relación aparente existente entre la debilidad de la sociedad civil y una mayor identificación entre participación social y sistema de representación democrática. A una sociedad civil más fuerte corresponde una mayor vigencia de las mediaciones políticas, de los partidos. Una comparación entre el civismo de Santa Cruz y el de otros departamentos podría servir para investigar esta hipótesis.

En general, en el movimiento cívico, participación y control estatal vienen a confundirse, predominando tensión participativa directa en el Estado. Esta situación se agudiza en la medida que se amplía la base de participación sociopolítica y en tanto persiste la debilidad del sistema político.

Los movimientos sociales regionales han llevado el tema de lo nacional mucho más allá de las fronteras en que las mantuvo el movimiento sindical, concentrado principalmente en núcleos laborales del occidente del país. Así, el cambio de curso desde el eje sindical hacia el regional, en el movimiento regional profundizará el nivel de participación, planteando al sistema de representación problemas de gobernabilidad como consecuencia de las relaciones inestables existentes entre partidos y organismos cívicos.

El proceso de participación social avanzó más rápidamente en unas regiones que en otras, lo que llevó a que las distancias relativas, cada vez mayores entre unas regiones y otras, se ampliaran por la vía del civismo.

Los comités cívicos provinciales

Por un lado, la expansión del civismo provincial cruceño ocurre en un momento en que se reduce la expresión del poder económico de las clases cruceñas y, al mismo tiempo, su crecimiento a nivel nacional, tanto en lo económico como en lo político. Por otro lado, la tecnocracia de CORDECRUZ ha ido asumiendo un carácter propio, impulsando la planificación de un desarrollo menos centralizado alrededor de la ciudad capital y su área integrada. Coin-

cidiendo con esta orientación de los técnicos, durante la década de los ochenta el proceso participativo se fue abriendo hacia otras provincias, rompiendo los anclajes fundamentalmente urbanos y capitalinos del Comité Cívico departamental.

El movimiento de incorporación de las provincias pobres fue mucho más lento que en el caso de las gasíferas; la aparición de éstas ha sido lo más importante que ha ocurrido dentro de los movimientos sociales regionales, extendiéndose así a las reivindicaciones cívicas a niveles locales. Este proceso incorporó las reivindicaciones de grupos relativamente excluidos, como es el caso de productores campesinos y sobre todo vecinos de pueblos, pero sobre todo ha incorporado en los movimientos regionales una serie de condicionamientos locales de gran trascendencia para el futuro del regionalismo.

Lo que no se observa aún con suficiente frecuencia y claridad es una relación entre el movimiento cívico provincial y las organizaciones sindicales del agro. Son dos escenarios en los que participan dos actores muy diferentes: el civismo provincial está presidido fundamentalmente por vecinos de pueblos, mientras que en el agro van destacando asociaciones de productores y otros. Los comités cívicos provinciales van a adquirir mayor importancia en la medida en que logren reflejar con mayor profundidad los tejidos sociales, aún más débiles, existentes en las regiones. Puede ocurrir, en el mediano plazo, un traslado de liderazgos desde el sindicalismo campesino hacia el civismo. Esta ampliación de la base de participación del movimiento social regional se produce en condiciones de debilidad institucional y de fuerte identificación entre lo social y lo político. Se puede esperar que la característica central de la acción de los comités continúe siendo de enfrentamiento y presión.

El escenario político y la sociedad regional

Los comités cívicos, actores centrales de los movimientos sociales regionales, han adquirido una importancia política creciente, afectando indudablemente la relación entre el sistema político tradicional y la sociedad civil. La sociedad regional cuenta ahora con

una institución de intermediación, enfrentamiento, de penetración del Estado. El Estado tiene frente a sí un interlocutor más, en momentos en que lo regional tiene cada vez más incidencia sobre lo nacional, sobreponiéndose y sobrepasando con frecuencia el papel histórico de los partidos.

Se han abierto nuevas relaciones entre estos actores sociales y los partidos políticos; han emergido nuevos movimientos regionales en la escena política, debido en muchos casos a la débil relación o inserción de los partidos con la sociedad, así como a los problemas de su debilidad institucional a nivel regional. La incorporación de la población a la política en muchas regiones es una función de participación antes que de representación. El mecanismo del Comité está probando ser más eficiente en ello que el partido político.

Tradicionalmente, los partidos han alcanzado el espacio estatal a través de los poderes del Estado y de sus mecanismos de gobierno, en particular a través del legislativo y, sobre todo, del poder ejecutivo central. Ahora van adquiriendo importancia en el seno del movimiento regional. Por su incidencia en las CORDES, los comités cívicos son un buen espacio para fortalecerse en su capacidad de representación. Esta situación se presta, en el corto plazo, a una confusión entre el nivel social y político.

Si nos preguntamos sobre las posibles tendencias de la relación entre el liderazgo político y el cívico, todo parece indicar que, al menos a corto plazo, los partidos —el sistema político— se estarán nutriendo de líderes cívicos: los lugares de liderazgo cívico serán buscados por los políticos, particularmente ante la perspectiva de la descentralización político-administrativa. Sin embargo no se puede establecer una orientación única ni unilineal y sin retrocesos, pues esta orientación depende, principalmente, de lo que ocurra con los partidos políticos.

La relación entre los movimientos sociales regionales y los partidos es aún movediza e impredecible, planteando serios desafíos al sistema político.

Conclusiones

1. La aprobación de la ley de descentralización plantea una descentralización integral (ILDIS, 1990) que pondrá al país ante una serie de situaciones insolubles: el país tendrá que enfrentar un profundo desfase entre el nivel central y las regiones, pero sobre todo entre éstas; así mismo, tendrá que enfrentar un proceso de adecuación (normativa y operativa) entre los niveles de competencia central y regional; ello requiere de una serie de recursos institucionales y de financiamiento, ambos escasos. Al mismo tiempo representa adelantarse con procesos dirigidos desde el nivel central que se sobreponen a aquellos otros que deberían originarse a nivel regional y local. Por otra parte, el sistema político requiere de una adaptación en relación con movimientos sociales "nuevos" sobre los que no tiene una experiencia acumulada importante.

Tanto en lo que respecta al gobierno central como a las regiones se requiere desarrollar procesos intensos en el fortalecimiento institucional. La ley no puede suplir la formación de la sociedad civil ni el desarrollo de sus instituciones que son condiciones elementales para la descentralización.

2. Desarrollo de la sociedad nacional y regional. En Bolivia el Estado, gobierno central, es y será por mucho tiempo el principal agente de construcción nacional para la mayor parte de las regiones. Existen muchos procesos sociales y económicos que son de orden nacional, los cuales están aún en curso: mercado de trabajo, problemas poblacionales, problemas referidos a la institucionalidad política, etcétera.

Muchas formaciones regionales no constituyen aún sociedades regionales articuladas por elementos consistentes y duraderos: se basan en una buena parte de ellas en elementos artificiales. No existe acción social acabada, ni identidades regionales definidas. Es el Estado el que aún construye artificialmente muchas de las bases del movimiento social.

El movimiento social regional y sus actores tienen significados muy diferentes, lo que coloca el problema de la descentralización en una situación de extrema desigualdad entre regiones, la cual

probablemente se acentuará en el corto plazo. Esta desigualdad será sobre todo social, pero también económica y política.

La orientación estatal de los partidos y de buena parte de los movimientos sociales está achicando extraordinariamente el desarrollo de la sociedad y de sus expresiones institucionales. Esta situación puede tener efectos importantes sobre las sociedades regionales y sus instituciones, retrasando su constitución. En estas condiciones, la gobernabilidad del proceso de descentralización dependerá de la existencia institucionalizada de mecanismos de correlación entre los temas nacionales y los regionales, los que hasta el momento no existen sino de forma incipiente.

3. Desarrollo de capacidad operativa y normativa a nivel central y regional. La simultaneidad de problemas nacionales y regionales, en un contexto de crisis fiscal, plantea un gran desafío al gobierno central; será difícil que pueda desarrollar y hacer funcionar, en el corto plazo, sistemas globales de regulación y control, y mecanismos sectoriales capaces de atender las situaciones regionales tan diversas como plantean las regiones.

La necesidad de una administración vertical y horizontal simultáneas presenta problemas de capacidad institucional. Por un lado, el gobierno central está presionado a adecuarse para atender dinámicas de administración central, para no perder su capacidad de garantizar la unidad nacional, particularmente en beneficio de regiones con muy escasa capacidad de administración.

El Estado tiene ante sí un gran desafío para representar este conjunto tan diferente de tensiones entre regiones. Por el momento la situación se vuelve un tanto inmanejable porque se les da un tratamiento relativamente diferido. En el proceso de descentralización, muchos de los problemas deberán tener una tramitación interna —regional— para lo que tendrán que adecuarse los mecanismos necesarios.

Hasta ahora han venido arrancando al gobierno central concesiones que se han constituido en procesos de descentralización *de facto* y escasamente institucionalizados. Esto implica descentralización sin institucionalización. Así, las regiones están planteando importantes tensiones al gobierno central, profundizando los pro-

blemas administrativos para satisfacer con los servicios adecuados a las regiones, dado el alto grado de desarrollo desigual de éstas.

En el ámbito regional, la descentralización profundizará los actuales niveles de centralismo. Ello es una conclusión elemental, derivada de la debilidad institucional departamental y sobre todo provincial.

El proceso de descentralización, en el corto plazo, puede derivar en el desarrollo de burocracias improductivas que obstaculicen una modernización de los aparatos regionales.

4. Transformaciones en el sistema político. Para que la descentralización y gobernabilidad mantengan correlación, se requiere de procesos de fortalecimiento institucional como una condición importante, tanto en lo técnico como en lo político. En la medida en que la institucionalización política suplante al nivel técnico administrativo, el peligro de la acción directa es mayor y consiguientemente peligra tanto la institucionalidad democrática como su gobernabilidad.

El ejercicio de planificación y los mecanismos de ejecución actualmente existentes en las regiones están profundamente afectados por diferentes formas de presión social y política, caracterizados por un bajo nivel de institucionalización y un nivel muy alto de acción directa. Esta situación, por sí sola, representa un alerta frente a un proceso de descentralización que puede poner en grandes dificultades la gobernabilidad del país, en un contexto de institucionalización tan débil. La relación entre el sistema político y los sistemas institucionales de la sociedad plantea situaciones de difícil manejo y con posibles tendencias a la disgregación. El reto más importante en este momento, en que se busca la modernización del Estado, es la institucionalización de esta relación entre la sociedad civil y el Estado, ampliando formalmente los canales de comunicación entre civismo y Estado y entre civismo y partidos políticos. La necesaria diferenciación entre el Estado y la sociedad civil, entre el nivel de lo político y de lo social, es clave en el proceso de modernización (ILDIS, 1990, p. 124).

5. Condiciones de gobernabilidad del proceso de descentralización. La descentralización es un proceso social y político adminis-

trativo que deberá garantizar que los mecanismos regionales, tanto de sistemas como sectoriales, se estructuren sobre una base decididamente técnico-administrativa, estableciendo una distancia necesaria frente a las incidencias políticas en su desempeño, deslindando su espacio de los Comités Cívicos.

Los departamentos más débiles, en cuanto a ingresos, requieren de un apoyo solidario por parte de los departamentos que cuentan con ingresos propios, de lo contrario se incrementarán las desigualdades regionales. Esto implica que deben crear mecanismos nacionales de complementación, particularmente en lo que se refiere a ingresos, que permitan no sólo prestar los servicios al nivel actual sino incluso fortalecer su capacidad institucional a futuro (ILDIS, 1990, p. 125).

De no fortalecerse sustantivamente la capacidad del nivel central, en las actuales circunstancias de debilidad institucional y de divergencia de los intereses regionales, la descentralización podría devenir un proceso de disgregación social, lo que marcharía en sentido contrario a la modernización del Estado (ILDIS, 1990, p. 125).

Movimientos regionales y la descentralización en Bolivia. Una experiencia de concertación

Roberto Laserna

I. Introducción

La incorporación de la dimensión regional, es decir de consideraciones espaciales y territoriales, en la planificación económica y en el diseño de políticas públicas en Bolivia, ha sido habitualmente una respuesta del Estado y los organismos de desarrollo a las demandas e iniciativas de fuerzas, actores y movimientos regionales. Su más reciente iniciativa se refiere a la descentralización político-administrativa. Y en este caso, la descentralización administrativa es iniciativa de los movimientos regionales no solamente en términos de una reivindicación y demanda colectiva, sino también en términos de propuestas específicas.

En este trabajo expondremos y analizaremos el proceso de construcción del modelo de descentralización planteado por los movimientos regionales, y la forma en que sus planteamientos han sido tratados en el sistema político. Al comenzar, el artículo precisa los antecedentes más cercanos del tema, porque ellos permiten comprender el papel que ha jugado la idea de la descentralización en la transformación de los movimientos regionales, y el rol de éstos en la democratización. En un segundo apartado se expone el modelo de descentralización planteado por los movimientos regionales y la forma en que ha sido elaborado el mismo. El artículo concluye analizando las respuestas del Estado y los partidos, las consecuencias y las perspectivas del tema en el futuro.

II. Del regionalismo al descentralismo

En los últimos años los movimientos regionales han empezado a conformar un movimiento que los incluye, por lo menos parcialmente pero en su núcleo, y que los proyecta hacia el conjunto de la sociedad: el movimiento descentralista.

Los movimientos regionales han tenido diversos procesos de formación y desarrollo. En algunos casos, como en Santa Cruz, se basaron para su expansión y desarrollo en una tradición que se renovaba continuamente y que fortalecía al movimiento a través de la acumulación de una cierta conciencia histórica. En otros, como en Cochabamba, crecieron a partir de un activismo inmediato que ignoraba sus propios antecedentes locales para tratar de establecer un nuevo mecanismo de relación de los grupos locales con el poder central.[1]

Pero más allá de esa diversidad de historias, la movilización regional empezó a adquirir nuevas dimensiones a partir de los años setenta.[2] La persistencia de mecanismos autoritarios de gobierno, la represión a otras formas de representación social y de acción colectiva, y la percepción más clara de los cambios que se habían venido produciendo en la configuración espacial de la economía, generalizaron en las diversas regiones del país el modelo organizativo de los "comités cívicos", los cuales se constituyeron en verda-

[1] Es interesante constatar que aunque es obvio que todos los movimientos regionales tienen historia y antecedentes históricos, no siempre está en ellos presente una conciencia propiamente histórica. Y es que, aunque a los historiadores no les agrade, los actores sociales procesan y reprocesan, e incluso ignoran, su historia, de acuerdo a sus intereses. Así en Santa Cruz hay una dimensión histórica que obliga a los estudiosos a tomar en cuenta los antecedentes del regionalismo cruceño, en tanto que en Cochabamba dicha dimensión no está presente aunque el movimiento sí tenga antecedentes. Quizás haya que buscar la explicación en la diversidad de historias de las mismas élites regionales. Y aquí sin duda los impactos de la Revolución Nacional son muy diferenciados. Frente a la continuidad de las élites cruceñas, terratenientes que devienen empresarios agrícolas, la Reforma Agraria produce una ruptura que renueva y transforma a las élites cochabambinas.

[2] Estos temas y los que siguen han sido tratados, en colaboración con Fernando Calderón, en *El poder de las regiones*, Ed. Ceres, 1983 y en "Estado y movimientos sociales regionales (1971-1983)", en *Movimientos populares en América Latina*, editado por Pablo González Casanova y Daniel Camacho, México, Siglo xxi.

deros núcleos de movimientos regionales, institucionalizándolos en unos casos e incluso inventándolos en otros.[3]

La proscripción formal de la política hizo que ésta, en los hechos, se disfrazara de "civismo" y buscara apelar de manera consistente a referencias territoriales de identidad colectiva que, presuntamente, permitirían representar los intereses generales de la sociedad. Los comités cívicos organizaron los sentimientos regionales y se constituyeron en espacios institucionales donde podían expresarse los intereses de los grupos locales siempre que estuvieran enmarcados en el discurso cívico, apolítico, regionalista. Algunos grupos locales, como los empresarios agrícolas de Santa Cruz, fueron más hábiles o tuvieron más capacidad que otros para imponer sus intereses particulares como si fueran los del conjunto regional, y entonces el regionalismo fue para ellos un medio de proyección hegemónica. En otros casos los diversos grupos se vieron obligados a admitir un abanico mayor de demandas y desarrollaron prácticas de concertación y negociación. Pero en todos los casos se pudo verificar un proceso de fortalecimiento de los comités cívicos que, entre 1971 y 1978 se convirtieron prácticamente en el único medio a través del cual podía canalizarse legítimamente la participación social en los procesos de formulación de políticas gubernamentales.

Proscritos y perseguidos los partidos políticos y los sindicatos, inexistentes las cámaras legislativas y convertidos los municipios en extensiones del Gobierno central, los comités pudieron desarrollarse y consolidar un nuevo ámbito en la política nacional. A veces en perfecta consonancia con las necesidades de legitimación política del régimen autoritario, pero ya incubando nuevas prácticas y generando nuevas expectativas. Éstas se hicieron evidentes

[3] Los "comités cívicos" son organismos que agrupan a personas y entidades interesadas en promover el desarrollo local. Fueron en su origen agrupaciones de notables locales que dedicaban voluntariamente su tiempo a la realización de gestiones que ellos consideraban de interés general. Con el tiempo se fueron convirtiendo en organismos supra-institucionales, es decir que reúnen en su seno al conjunto de organizaciones de la sociedad civil: empresariales, laborales, profesionales, de servicio, etcétera. Por lo general hay un comité departamental y varios comités provinciales, pero cada uno conserva su propia autonomía organizativa. Los comités cívicos tienen estructuras y normas internas muy diversas y su existencia es implícitamente reconocida por la Constitución Política del Estado (art. 223).

en la transición a la democracia que sobrevendría poco después.

En el periodo que va desde la caída del general Bánzer (julio de 1978) hasta el desplazamiento de los militares por un gobierno constitucional (octubre de 1982) es importante destacar dos hechos que son profundamente reveladores de lo que acontecía en los movimientos regionales.

El primero tuvo lugar durante el gobierno ilegal del general García Meza, cuando los comités cívicos rechazaron decididamente la captación del régimen que pretendía utilizarlos para conformar una suerte de "Parlamento Corporativo" (enero de 1981). Este rechazo puso en evidencia que los dirigentes regionales habían tomado conciencia sobre la importancia que tenía para su movimiento la autonomía con respecto al Estado. Pero quizás más importante que ello fue que el rechazo empezó a mostrar con más nitidez que un aspecto esencial de los movimientos regionales, nacido de su propia práctica, es la búsqueda de un cierto margen de autodeterminación regional. Tal voluntad de autodeterminación se expresaba mediante acciones orientadas a evitar que las políticas regionales y los aparatos locales del Estado sean meras extensiones de una relación nacional de poder (sea ésta de origen político o militar), y respondan más bien a la relación local de poder.

El segundo hecho revelador fue la realización de un Congreso Nacional de comités cívicos en agosto de 1982 que, a tiempo de demandar la inmediata legalización democrática de los poderes públicos, llamó la atención sobre dos artículos de la Constitución Política del Estado ignorados hasta entonces: los que se refieren a la formación de Gobiernos Departamentales (art. 110) y el régimen de descentralización (art. 109).[4]

La descentralización, en consecuencia, surgió como la principal demanda democrática de los movimientos regionales: exigieron la vigencia plena de la Constitución Política del Estado porque en ella está el mandato descentralizador.

[4] Dicho congreso fue organizado y alentado por el Comité Pro-Santa Cruz, que un mes antes ya había conminado a los militares para que se retiraran, creando el ambiente de tensión que permitió que un levantamiento militar nacido en esa región removiera del gobierno a los sectores más duros del ejército.

Para el movimiento regional la demanda por la descentralización sintetiza y articula dos dimensiones. Una, referida a su propia historia y tradición —la que reivindica el derecho de la sociedad local a decidir sobre sí misma—, y la otra, referida a su relación con "el resto", con la nación boliviana a la cual pertenecen y que reivindica al mismo tiempo la *pertenencia* y la *diferencia*. Es, entonces, una demanda que nace de la propia práctica del movimiento pero que al mismo tiempo lo proyecta hacia el conjunto de la sociedad.

La idea de la descentralización interpela a las regiones y a la conciencia regional y las convoca en la lucha por la democracia, ampliando y fortaleciendo el movimiento político por la democracia que hasta entonces estaba concentrado (y reducido) a los sectores más combativos del sindicalismo y de la izquierda. Para derrotar pacíficamente al militarismo era necesario que se ampliara la base social de la oposición y se debilitaran las posibilidades de apoyo civil a los militares. La actitud de los comités cívicos logra ambos objetivos simultáneamente.

Y la incorporación de los comités cívicos a la lucha por la democracia tiene efectos democratizadores sobre ellos mismos. Les obliga a abrirse a la relación con otros grupos y sectores, y a hacer más transparente su estructura institucional para "representar" a los diversos intereses que emergen en la región.

A su vez, la propuesta descentralizadora establece un ámbito de comunicación y encuentro entre los diversos movimientos cívicos y entre éstos y el resto de la sociedad. Así, sobre la base de los varios y desiguales movimientos regionales, empezó a constituirse un actor socio-político de alcance nacional: el movimiento descentralista.

Este movimiento es de carácter político pero no coyuntural. No se orienta a la toma del poder, sino a la transformación del Estado. No pretende "ejercer poder", sino cambiar las formas en que se constituye, transformar sus mecanismos institucionales y redistribuirlo.

Es también por eso que es un movimiento fundamental para la democracia. Porque la democracia debe entenderse también como un proceso que requiere de transformaciones institucionales capa-

ces de equilibrar las necesidades de gobernabilidad y las de representatividad. Y éste es un equilibrio difícil de lograr pero absolutamente crucial para la democracia. No puede haber una democracia estable sin un estado con adecuada capacidad de gestión y sin una sociedad civil activa y sólidamente constituida. La democracia, como construcción de la sociedad, requiere por ello de innovaciones institucionales o, si se prefiere, de reformas en el sistema institucional. Y la descentralización es hoy una de tales innovaciones, constituyéndose, por eso mismo, en un campo de conflicto, de debate, de controversia, pero también de concertación. Aunque la descentralización ciertamente puede tener muchos contenidos y puede ser apropiada por fuerzas sociales con intereses distintos e incluso antagónicos, puede también ser un campo de construcción de consensos. El movimiento descentralista parece tener una clara conciencia de todo esto como lo demuestra la forma en que ha construido sus propuestas y las ha planteado a las otras fuerzas sociales y políticas del país.

III. La propuesta descentralista

La descentralización es una idea con amplios antecedentes en la historia política boliviana. Fue aprobada por referendum en 1931 (junto a la autonomía universitaria)[5] y establecida en la Constitución Política del Estado de 1967. Y si uno quisiera remontarse más atrás podría emparentarla con el federalismo e incluso con la propia formación de la República. La fundación de Bolivia sobre la base de la Audiencia de Charcas ha debido tener un sabor de separatismo regionalista para los ex-virreinatos de Lima y Buenos Aires. Lo notable, sin embargo, es que estos antecedentes son sólo ocasionalmente mencionados por el movimiento descentralista. Cuando lo hacen, es más como anécdotas o ilustraciones del pasado, pero casi nunca como argumentos de continuidad histórica. En ese sentido, se diría que es un movimiento hacia el futuro, que busca

[5] Habría que señalar, empero, que fue un *Referendum* escasamente representativo. Solamente votaba una minoría muy reducida y el Poder Ejecutivo tenía una amplísima capacidad para manipular los resultados de acuerdo a sus intereses.

vincular su propuesta con los argumentos del presente: la democracia, la modernización, la eficiencia en la gestión, la democratización social y política.

A. Forma básica de la propuesta

Antes del retorno a la democracia la demanda por la descentralización fue planteada de un modo general, en referencia a los articulados constitucionales y como una reivindicación que buscaba dar contenido concreto al proceso de transición.

Una vez conformado el gobierno constitucional, la propuesta descentralista ha sido planteada como un "proyecto de ley", en el supuesto de que el mismo iría a ser la base del debate político nacional en las cámaras legislativas. Esto es de por sí significativo en tanto conlleva un reconocimiento a los mecanismos institucionales de la democracia representativa y la importancia de la ley para la construcción de un orden político estable. En éste, como en otros casos, la iniciativa estuvo en el comité cívico de Santa Cruz que fue el primero en elaborar un proyecto de ley y ponerlo en circulación (diciembre de 1983). En ese año se realizó una reunión de Comités Cívicos en la ciudad de Cochabamba que definió a la descentralización como "un instrumento necesario para fortalecer y perfeccionar la democratización de la sociedad boliviana y la mayor participación de los ciudadanos".

En mayo de 1984 se realizó un nuevo Congreso Extraordinario de Comités Cívicos accediendo a una convocatoria de emergencia de los dirigentes del movimiento cruceño. El objetivo fundamental era establecer un plan de acciones y presiones para obligar al gobierno de Siles Zuazo, para entonces ya muy debilitado por la agudización de la crisis económica y la intensificación de los conflictos sociales, a poner en marcha el proceso de descentralización.[6] En respuesta a la presión, el gobierno emitió los Decretos Supremos 20281 y 20294 que creaban una Comisión Nacional de Des-

[6] En el Congreso corrieron insistentes rumores de que la reunión serviría para lanzar una ofensiva política que derrocara al gobierno. La presencia de connotados militantes y dirigentes de partidos opositores (ADN y MNR) era ostensible en el Congreso.

centralización, normaban el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales —colocando a los representantes de Ministerios bajo autoridad de los Prefectos—, y autorizaban la organización de "consejos consultivos de participación social" en los niveles departamental y provincial. Con estas medidas se esperaba aplacar la presión, por lo menos hasta la realización de sesiones extraordinarias del Congreso Nacional previstas para los meses de julio y agosto de 1984.

No es de extrañar, por ello, que en julio se produjera una verdadera avalancha de "proyectos" de ley.[7] La base de referencia de todos fue el planteado por el proyecto del Comité Pro Santa Cruz. Éste, en lo fundamental, se refería a la conformación y organización de Gobiernos Departamentales, y a sus atribuciones y competencias, tratando marginalmente los aspectos económicos. En torno a estos tres temas se organizaron los restantes "proyectos de ley", aunque obviamente con propuestas diferenciadas.

La mayor parte de los proyectos se concentró en discutir los mecanismos de conformación de los gobiernos departamentales y las atribuciones y competencias que se les transferirían. El proyecto del comité cochabambino fue quizás el único que en ese momento planteó aspectos innovadores en el tema de los recursos económicos, incluyendo la necesidad de asignarlos a través de un "fondo" que permitiría compensar las diferencias en capacidad tributaria y dinamismo económico de las regiones.

El Congreso llegó a reunirse pero no cumplió su agenda. Fue absorbido por temas que parecían más urgentes e inmediatos y ni siquiera delegó a una comisión el análisis de los proyectos de des-

[7] El 10 de julio los diputados cruceños de ADN publicaron su versión en *El Mundo;* el día 15 el MNR en homenaje a *La Paz* publicó su versión, basada en un antiguo proyecto de Ley de Organización del Poder Ejecutivo elaborado por el entonces diputado Alfredo Franco Guachalla; el día 20 el Comité Pro-Santa Cruz publicó una nueva versión de su proyecto original en *El Mundo;* una semana después se publicó el proyecto del Comité Pro- Cochabamba en *Los Tiempos*; y por las mismas fechas se pusieron en circulación proyectos de la Comisión Nacional de Descentralización y del Poder Ejecutivo. El diputado Carlos Valverde Barbery anunció que plantearía ante las cámaras un proyecto de organización federal para la República.

centralización.[8] En algunos departamentos los Prefectos empezaron a coordinar las actividades de las representaciones sectoriales del gobierno central, pero en ninguno alcanzó a funcionar un "consejo de participación social". De todos modos, la existencia de varias propuestas concretas facilitó el debate y permitió que se empezaran a buscar fórmulas de consenso entre todos los que habían expresado interés por la descentralización.

B. Búsqueda y producción de consensos

El mecanismo más importante en la búsqueda de consensos ha sido la reunión de comités cívicos, llamados por ellos mismos Congresos. Entre julio de 1984 y julio de 1991 se han debido realizar por lo menos diez de estas reuniones. La más importante se realizó en La Paz, en agosto de 1986.

En aquella oportunidad se emitió una declaración que definía la descentralización no como "una meta en sí misma, sino como un medio a través del cual los bolivianos podamos avanzar en la construcción de un nuevo estado nacional en el que se respeten las diversidades geográficas, étnicas y culturales, y sea auténticamente representativo de los nueve Departamentos; que garantice la ejecución de los anhelos democráticamente expresados por su población y promueva un desarrollo nacional independiente, armónico y equilibrado". Para ello, señalaba, había que superar el centralismo a través de la participación democrática y la distribución equitativa de los recursos económicos, construyendo "una nación unida en la diversidad y cohesionada en la democracia".

Esta reunión emitió varias recomendaciones y resoluciones sobre los aspectos en los que los delegados habían alcanzado acuerdos y que, por tanto, debían ser considerados en la Ley a ser elaborada por los parlamentarios. Deliberadamente se evitó en esta

[8] Como lo sugiere Benjamín Miguel, que era por entonces diputado, el Congreso incumplió el mandato constitucional de dedicarse a tratar el tema para el que fue convocado, la descentralización, convirtiéndose más bien en un ámbito de conspiración contra el presidente Siles Zuazo al que se acusó de conexión con el narcotráfico pretendiendo derrocarlo, Véase *Reflexiones sobre la Ley de Gobiernos Departamentales*, La Paz, ILDIS, 1991, pp. 34 y 35.

oportunidad la elaboración de un "proyecto de ley" con el fin de flexibilizar las relaciones y la negociación con los dirigentes políticos del gobierno y la oposición. La "recomendación" era el mínimo aceptable y había sido resultado de arduas negociaciones entre los dirigentes de los nueve departamentos del país.

En junio de 1989, ya bajo el gobierno de Paz Estenssoro, se realizó una nueva reunión en Cochabamba. Allí se emitió un "Acuerdo Cívico Nacional sobre Descentralización" que flexibilizó aún más la posición de los comités cívicos con el fin de posibilitar la puesta en marcha de la descentralización. Se creía que bajo un gobierno que había reiterado su voluntad descentralizadora, y cuyos partidos integrantes habían tratado de liderizar la lucha descentralista cuando se encontraban en la oposición, no sería necesaria la presión sino tan sólo la manifestación clara de los acuerdos alcanzados por consenso entre los dirigentes cívicos regionales.

En la práctica, sin embargo, lo que se ha podido comprobar es un continuo esfuerzo de los dirigentes políticos para manipular el consenso descentralizador. Su intención evidente apunta al aumento de su caudal electoral y a obtener apoyo para proyectos menos debatidos y analizados, y sobre los que no existe consenso, como el de la privatización de las empresas públicas o la reorganización de los sistemas de educación, salud y seguridad social, todos los cuales son justificados en nombre de la descentralización.[9]

En todo caso, este proceso de búsqueda de consensos y acuerdos es el que ha permitido que se vaya conformando el movimiento descentralista boliviano. En él convergen los movimientos cívicos regionales y ello le da una significativa fuerza social y política.

Es una fuerza, sin embargo, todavía muy precaria debido a la inestabilidad y a la falta de continuidad institucional de la mayor parte de los comités cívicos, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales. Muchas veces los dirigentes cívicos recién llegados son los primeros en erosionar los acuerdos anteriores al

[9] Estas muestras de "viveza criolla" han creado confusión y susceptibilidad en la población. Para muchos, la descentralización no parece sino otra imposición más del ajuste promovido por el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

presentar con gran entusiasmo y escasa información nuevos proyectos de Ley y pretender, sobre esa base, la apertura de un nuevo ciclo de negociaciones. Esto debilita al movimiento en la medida en que da argumentos a los centralistas para afirmar que aún no hay consenso sobre el tema ni siquiera entre sus propugnadores.[10] Adicionalmente, la generalizada debilidad institucional hace que los "representantes" de una determinada organización no solamente cambien con frecuencia, sino que omitan informar sobre sus gestiones a sus sucesores. De ahí que, a pesar de que los proyectos y acuerdos de los comités cívicos han sido en su momento consultados, los nuevos dirigentes se muestran mal informados y protestan su supuesta "exclusión" de los debates. Esto ocurre no solamente en los sectores empresariales y laborales sino incluso a nivel de los partidos políticos. Una reunión realizada en mayo de 1991 entre los máximos líderes políticos del país y los comités cívicos tuvo que empezar informando a los primeros, que en sus discursos habían sido descentralistas, de cuál era el contenido concreto de las propuestas cívicas. Propuestas que para entonces habían sido publicadas y debatidas ampliamente, y casi siempre con participación de dirigentes medios y superiores de los partidos.

En todo este proceso se ha ido construyendo un modelo de consenso que da contenidos concretos a la demanda descentralista. Y ésta se presenta con la fuerza que le dan los movimientos regionales, lo cual explica en parte por qué no se ha hecho explícita una oposición centralista abierta.[11] Pero se trata de un consenso precario y de una fuerza que ha sido suficiente para poner el tema en discusión pública pero no para dar inicio a la transformación institucional misma.

[10] Cada nuevo proyecto de ley ciertamente incorpora gran parte de los acuerdos previos y podría decirse que es mejor que el anterior. Sin embargo, también obstaculiza el proceso porque incluye detalles que no han sido tratados previamente y porque, al presentarse como una totalidad, restringe el campo de la negociación política en el Parlamento.

[11] La oposición a la descentralización que se ha hecho pública proviene de grupos marginales de la derecha tradicional y autoritaria, que invocan a las Fuerzas Armadas a "preservar la unidad nacional" que ellos consideran amenazada por el "federalismo agazapado en la descentralización".

La culminación de este esfuerzo ha sido la conformación de una Comisión Nacional de Descentralización, integrada por representantes de todos los partidos políticos, de todos los comités cívicos, y por delegados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con observadores de las Fuerzas Armadas, los Municipios y el Poder Judicial. Esta Comisión, convocada por el Senado, se reunió en cinco talleres entre enero y octubre de 1992. Con el asesoramiento de especialistas en diversos temas, los delegados elaboraron en forma colectiva un proyecto de ley de consenso bajo la norma de que si había oposición a un aspecto específico, ésta debía expresarse en una propuesta alternativa. De ese modo se ha elaborado un proyecto de ley de 66 artículos. Sobre 54 no hay discrepancias, y los 12 restantes tienen dos o tres formulaciones alternativas. La mayor parte de éstos se refiere al régimen económico y a los sistemas de elección de los Gobiernos Departamentales. Este proyecto deberá pasar al Congreso donde se espera puedan ser definidas las opciones en torno a las cuales no hubo consenso.

La lógica fundamental de este esfuerzo ha sido la de facilitar el trabajo legislativo remitiendo a los congresistas un proyecto con amplio respaldo regional y político, y con suficiente precisión en las discrepancias.

C. La propuesta del movimiento descentralista

En esta sección presentaremos el modelo de organización de Gobiernos Regionales y de descentralización que ha sido planteado a través del proceso reseñado anteriormente, señalando algunas de las discrepancias que todavía subsisten.

Aspectos políticos

En el ámbito político hay consenso sobre la necesidad de constituir Gobiernos Departamentales de acuerdo a los principios constitucionales de la democracia representativa: con participación ciudadana y separación de poderes. La fórmula más atrayente parece ser la elección de representantes ante un órgano colegiado

(Asamblea o Consejo) que tendría carácter fiscalizador y parcialmente normativo.

El funcionamiento de dicho órgano, además, permitiría salvar algunas discrepancias en torno a la elección de los Prefectos (máximas autoridades ejecutivas en el Departamento). Mientras el ala más radical del movimiento insiste en que los Prefectos deben ser elegidos por voto popular directo, otros sostienen que ello es incompatible con el carácter unitario de la República y la función de representación del Poder central que la Constitución asigna a los Prefectos (art. 109).[12] De ahí que se han planteado las posibilidades de que el órgano colegiado intervenga en su nominación, ya sea presentando ternas al Presidente o limitando la selección de éste a uno de los miembros del grupo elegido.

En cuanto a las atribuciones y competencias de los Gobiernos Departamentales hay básicamente dos posiciones. Una que plantea asignarle todas las responsabilidades que actualmente tiene el Gobierno Nacional, salvo las de Política Económica, Defensa, Seguridad Interna y Relaciones Exteriores; y otra que plantea la transferencia gradual de competencias de acuerdo a los ritmos en que los Gobiernos Departamentales adquieran la capacidad de gestión necesaria. Esta última posición ha ido ganando terreno pero ha creado también susceptibilidades entre quienes temen que un proceso de descentralización gradual pueda ser utilizado por el

[12] Algunos se aferran a este artículo para descartar cualquier forma de elección de los prefectos, con el argumento de que si representan al poder ejecutivo tienen que ser nombrados por el presidente. Sin embargo, la constitución omite mencionar específicamente a los prefectos entre quienes son designados por el presidente (art. 96), siendo así que menciona a las autoridades como el fiscal general, el controlador general, el superintendente de bancos y los presidentes de entidades públicas. Ignorando que la función de representación puede ser inherente al cargo, no a la persona que lo ejerce, se ha llegado incluso al extremo de argumentar que los prefectos son "representantes personales" del presidente y que cualquier "interferencia" en su designación implica desconocer o disminuir las atribuciones presidenciales, lo cual no hace sino revelar la supervivencia de profundos rasgos caudillistas y centralistas incluso en dirigentes políticos que pretenden exponer la modernidad de una nueva generación política. La confusión también emana de la mala redacción de la Constitución, que señala que "las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad" del Prefecto serán determinadas por ley. Pero éste es un problema que puede ser fácilmente superado por una ley interpretativa de la CPE y no, como sostienen, mediante la reforma de la misma.

gobierno central para transferir problemas y no recursos, lo cual podría agudizar aún más las desigualdades existentes y dar lugar a un proceso de desintegración del Estado nacional.

En todo caso, el acuerdo básico establece el funcionamiento de un órgano colegiado representativo, que tendría a su cargo la tarea de vigilar y fiscalizar los actos del Prefecto, de los Sub-prefectos provinciales y de los secretarios encargados de la administración de políticas sectoriales a nivel regional, debiendo éstas ser coordinadas bajo iniciativa del Prefecto.

En este tema se ha planteado también la necesidad de conformar órganos superiores —comisiones nacionales— que permitan compatibilizar los planes regionales entre sí y con los planes nacionales, otorgándoles en algunos casos una función muy importante en la negociación de los mecanismos de asignación de recursos económicos y financieros.

Aspectos económicos

Los aspectos económicos de la descentralización son los que mayor preocupación causan. Frente al justificado temor de que algunas regiones intenten aislarse en el aprovechamiento de las riquezas nacionales que se encuentran en sus áreas, se plantea la necesidad de promover un esfuerzo desarrollista que tienda a equilibrar las evidentes desigualdades regionales, sea que se hubieran originado por el azar de la naturaleza o por efecto de la acción histórica.

En este sentido, el régimen económico de la descentralización busca resolver dos cuestiones simultáneamente. Por un lado, dotar a los gobiernos departamentales de los recursos suficientes para su funcionamiento, garantizando por lo menos el mantenimiento del nivel actual de las inversiones y los servicios públicos. Por otro lado, promover un proceso que permita corregir las desigualdades y los desequilibrios en el desarrollo de las regiones.

Es importante destacar que la mayor preocupación de los comités cívicos no fue la de cómo sostener los servicios regulares sino la de cómo asegurar que las inversiones públicas aumenten y se distribuyan en la perspectiva de un desarrollo armónico y equilibrado. Se

daba por descontado que la descentralización asignaría recursos a los gobiernos departamentales de acuerdo a las competencias que se les transfirieran. Donde hubo siempre más debate y reflexión es en torno a la asignación de los recursos de inversión y a la creación de un fondo de compensación o de desarrollo regional.

Finalmente persisten dos posiciones. Una que concibe la necesidad de crear una entidad encargada de captar y distribuir recursos de compensación, y la otra que propone mecanismos de asignación automática de dichos recursos. Ambas, sin embargo, están de acuerdo en la necesidad de establecer una proporción fija de los ingresos del tesoro general de la nación para inversiones de compensación.

Otra discrepancia surge cuando se trata de definir cuáles son los departamentos que recibirán fondos de compensación. Una propuesta plantea asignar dichos recursos a los gobiernos departamentales cuyos ingresos propios sean inferiores a los del promedio, en tanto que la otra insiste en la necesidad de ponderar ese indicador por el número de habitantes, ya que de otro modo no se compensaría la pobreza relativa sino el tamaño. Y hay acuerdo en la necesidad de tomar en cuenta la población, la pobreza y los niveles de desarrollo, la superficie territorial y el esfuerzo fiscal para la distribución entre los departamentos participantes e incluso, en una de las propuestas, entre las provincias.

Un tema que no ha sido contemplado en el proyecto de ley es cómo hacer para que los montos así asignados sean efectivamente puestos a disposición de los gobiernos departamentales y no estén sujetos a la circunstancial relación política que pudiera establecerse ente el gobierno central y los gobiernos departamentales.

Una opción es que se mantenga el régimen vigente de recaudación centralizada y se transfieran recursos regularmente desde el tesoro nacional. Pero ello dejaría la descentralización sujeta a la voluntad coyuntural del poder central, desvirtuándose la esencia misma del proceso.

Otra opción es la de aceptar lo que manda la constitución: clasificar ciertas rentas como departamentales y dejar que sean las regiones las que recauden y administren sus propios recursos. Ade-

más de coincidir con el espíritu de la descentralización, ello redundaría en mejores recaudaciones, controles más estrictos, menos evasión y, posiblemente, menos corrupción. La cuestión es definir qué fuentes tributarias se mantienen como nacionales y cuáles se convierten en departamentales.

Dada la diversidad existente en los rendimientos tributarios, parece inevitable que tendrá que recurrirse o a una opción mixta, de fuentes propias y transferencia del tesoro general de la nación, o a una clasificación diferenciada de los ingresos fiscales, que declare como departamentales en una región a recursos que en otra pueden ser nacionales. En ambos casos podría también utilizarse el criterio de la "co-participación" actualmente en vigencia en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que en los hechos define como renta nacional al 75 por ciento del IVA, y como rentas municipal y universitaria al 25 por ciento restante.

IV. Estado actual del proceso

La cuestión de la descentralización está en la agenda política nacional desde hace diez años. Ningún proyecto de ley ha sido tan debatido y discutido como éste, y ninguno ha sido presentado en tantas versiones para la consideración y el análisis de los legisladores. Antes de la formulación del proyecto de consenso descrito anteriormente existían más de 18 "ante-proyectos de ley" en las comisiones respectivas de las cámaras de senadores y de diputados. En enero de 1990 el poder ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley que, bajo presión de los comités cívicos, fue "aprobado en grande" por la cámara de senadores, sin que constaran votos disidentes. Y en febrero de 1991 y julio de 1992 dos reuniones de los más importantes líderes políticos del país, convocadas para resolver situaciones de gran tensión, culminaron con la firma de acuerdos que incluían el compromiso de "encarar el proceso de descentralización".[13]

[13] Entre los que se oponen a la descentralización sin decirlo abiertamente están los que afirman que no se puede llevar a cabo un proceso que aún no ha sido analizado fuera de las élites políticas e intelectuales del país, y esgrimen en su respaldo los resultados

La descentralización ha sido pues incorporada al discurso político y hay un acuerdo general sobre la necesidad de llevarla a cabo. Pero los hechos demuestran que ese acuerdo es sólo aparente y que el movimiento descentralista tiene muchos enemigos escondidos, adentro y afuera: todos dicen apoyarla pero muchos quieren evitarla o por lo menos demorarla.

Los políticos que esconden su criterio, o manifiestan un apresurado acuerdo verbal que luego no se cumple, vacilan entre la necesidad de obtener respaldo electoral desde el Ejecutivo, aspiración que probablemente comparten quienes lo ejercen circunstancialmente y quienes aspiran a hacerlo en el futuro.

A su vez, en la sociedad es seguramente la incertidumbre frente al cambio lo que crea mayores reticencias.

Pero es quizás más profundo en los dos ámbitos el temor de que la descentralización agudice las desigualdades culturales y económicas regionales, debilite excesivamente al estado central y conduzca a la desintegración nacional. Tales temores son sin duda legítimos y merecen un cuidadoso tratamiento.

La cuestión de la unidad nacional no puede analizarse desde la simple constatación de que existen desigualdades en el país. Lo importante es ver de qué clase de desigualdades se trata y, más aún, de qué manera ellas son asumidas, incorporadas y consideradas por el sistema institucional. Es en esta perspectiva que la descentralización, implicando una reforma del estado, se orienta a resolver una de las grandes fuentes de nuestra debilidad "nacional": la falta de representatividad del estado. La descentralización, como demanda social de las regiones, tiene un enorme potencial democratizador que hay que preservar y rescatar en el debate y en el diseño del nuevo sistema institucional.

En esta dimensión parece necesario vincular el tema con las demandas de los movimientos indígenas del país y las necesida-

de encuestas de opinión que muestran escasa o deficiente información en el gran público. Notablemente, quienes más recurren a esos argumentos son los que aprobaron sin debate y mucho menos consenso leyes de igual importancia como la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Inversiones, la Ley de Hidrocarburos, el Decreto Supremo 21060, la Ley 843 de Reforma Tributaria o la Ley 100B del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.

des económicas, culturales y políticas de sus comunidades, así como con procesos paralelos de fortalecimiento de los municipios.[14] De otro modo, la descentralización podría terminar devolviendo poder a las oligarquías, duramente golpeadas por el proceso del 52, fortaleciendo nuevas formas de dominación "gamonalista" y "clientelista" en las áreas rurales. La descentralización debe extender la democracia, y ello supone incorporar en el proceso la condición pluricultural del país. Lamentablemente, éstos han sido temas prácticamente ignorados hasta ahora en el debate, lo cual sin duda pone en riesgo la eficacia modernizadora de esta importante reforma.

Para el movimiento descentralista es fundamental promover un encuentro efectivo entre quienes desde el movimiento campesino propugnan una nueva legislación de comunidades y de lenguas, y quienes desde el movimiento regional elaboran propuestas de descentralización, así como debe incorporar en su reflexión y propuesta la problemática planteada por la gestión local.

El movimiento ha avanzado en estos años logrando precisar su propuesta. Pero a pesar de los decretos, las promesas y los acuerdos políticos, no ha logrado poner en marcha el proceso de reforma estatal que implica. Esto va erosionando la credibilidad de los movimientos regionales y debilitando su propia articulación. Ello podría determinar que el tema se vaya diluyendo y perdiendo importancia o, por el contrario, que se acumulen las tensiones y la demanda se exprese con más fuerza fuera de los ámbitos institucionales que se han ido construyendo hasta ahora.

Ya hemos visto que en torno a la propuesta descentralizadora los movimientos regionales se transformaron a sí mismos. Dejaron de ser los núcleos de acciones regionalistas y preocupación local, y

[14] El movimiento descentralista y el movimiento indigenista se han ignorado mutuamente a pesar del amplio espacio de convergencia que implican sus reinvindicaciones de autonomía territorial. En lo que respecta a la dimensión municipal, un consultor independiente, Iván Finot ha argumentado sólidamente en su libro *Democratización del estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990, en favor de un proceso de descentralización y conformación de gobiernos departamentales sobre la base de una reforma de los municipios actuales. Pero su propuesta no parece haber encontrado todavía el eco que merece, por lo menos entre quienes están vinculados al quehacer municipal.

se convirtieron en un movimiento social de proyecciones y alcances nacionales. No hay, sin embargo, procesos sociales irreversibles. La puesta en marcha de la descentralización los podría dividir nuevamente, alentando el retorno del viejo regionalismo, excluyente y soberbio, conflictivo y antidemocrático, a partir de una disputa por los recursos económicos.[15]

Pero también los poderes ejecutivo y legislativo, y por tanto los partidos políticos, tienen un importante papel que jugar. Si ellos continúan ignorando las propuestas de los comités cívicos, los pueden empujar a actuar de un modo disperso, alentando el resurgimiento del regionalismo utilitario e inmediatista.

No se puede finalmente ignorar que la cohesión del movimiento cívico es, hoy y en los hechos, una prueba de que la unidad nacional debe basarse tanto en una comunidad de historia como en una comunidad de voluntades que mira al futuro.

Referencias bibliográficas

Calderón, Fernando y Roberto Laserna, *El Poder de las Regiones*, Cochabamba, Bolivia, Ceres, 1983.

----------, "Estado y movimientos sociales regionales (1971-1983)", en Pablo González Casanova y Daniel Camacho (eds.), *Movimientos populares en América Latina*, México, ed. Siglo xxi, 1987.

Finot, Iván, *Democratización del estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990.

[15] De hecho ya han aflorado en el interior de los propios comités cívicos criterios alejados del modelo de consenso que rompen el criterio de solidaridad territorial sobre el que el mismo se fundó. En unos casos enfatizando la posibilidad de que se "regionalicen" los recursos fiscales en proporción a las recaudaciones, y en otros de que se "regionalicen" los recursos naturales y su explotación económica. Ambos son argumentos que pueden movilizar con fuerza a algunas regiones pero en oposición a otras. Por ello es que es posible afirmar que no es la descentralización la que pone en riesgo la unidad nacional, sino la lentitud y la falta de voluntad con que la élite política "encara el proceso".

Laserna, Roberto, "Movimientos sociales regionales. Apuntes para la construcción de un campo empírico", en *Pensamiento Iberoamericano,* núm. 10, Madrid, ICI-CEPAL, 1986.

Laserna, Roberto (comp.), *Crisis, democracia y conflicto social. La acción colectiva en Bolivia 1982-1985,* Cochabamba, Bolivia, Ceres, 1986.

Roca, José Luis, *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Cochabamba-La Paz, Editorial Los amigos del libro, 1980,

Roca, José Luis *et al., Reflexiones sobre la Ley de Gobiernos Departamentales*, La Paz, Editorial ILDIS, 1990.

Urenda, Juan Carlos, *Autonomías departamentales: la alternativa al centralismo boliviano*, Cochabamba, Editorial Los amigos del libro, 1986.

Política económica después de la transición a la democracia

Juan Antonio Morales

Introducción

Dos fechas sobresalen en Bolivia en los doce últimos años: el 10 de octubre de 1982, cuando se retornó a la democracia y a sus instituciones, y el 29 de agosto de 1985, cuando con el Decreto Supremo 21060 se inicia la Nueva Política Económica (NPE) y la profunda transformación del modelo de desarrollo que se seguía hasta entonces. El propósito principal de este trabajo es examinar las dificultades de la transición democrática y las condiciones que condujeron a la aplicación de la NPE. Se discuten también la evolución y las perspectivas de esta política.

En el trabajo se hace hincapié en los factores políticos más que en los aspectos económicos más técnicos. La significación del retorno a la democracia es obviamente política; la de la NPE no lo es menos en el sentido que va más allá de un conjunto de recetas técnicas y ha implicado cambios fundamentales en la relación entre el estado y la sociedad civil, y entre empresarios, gobierno y trabajadores.

La recuperación de la democracia vino en medio de una profunda crisis económica y política. Los gobiernos militares de 1982 se vieron forzados a abandonar el poder debido, en gran parte, a que no encontraban una salida para los graves problemas de la economía. En los primeros años de la transición democrática, contrariamente a lo esperado, la situación empeoró hasta el borde de la desintegración financiera y del aparato productivo. Entre abril y agosto de 1984, Bolivia sufrió un verdadero caso de hiperinflación de la clase que solamente aparecía después de una guerra o de una

convulsión civil. Es importante subrayar que a pesar de la extrema gravedad de la situación económica, las instituciones de una democracia representativa pudieron mantenerse.

Se ha de señalar también que el primer presidente de la transición democrática Hernán Siles Zuazo trató varias veces de estabilizar la economía, aunque sin éxito. Queda, sin embargo, que la información provista en los intentos estabilizadores a los distintos actores sociales facilitó más adelante la aceptación de un programa como el de la NPE.

La gravedad de la crisis obligó a Siles Zuazo a acortar su periodo de gobierno. Le sucedió el presidente Víctor Paz Estenssoro, en agosto de 1985. A las pocas semanas de su posesión, lanzó el DS 21060 y la NPE, que contiene un programa de estabilización y un conjunto ambicioso de reformas estructurales.

El programa de estabilización de la NPE era bastante convencional, muy similar aunque con algunas diferencias significativas, a los que aconseja el Fondo Monetario Internacional (FMI) y muy lejos en forma y espíritu de aquellos que se estaban ejecutando en ese momento en Argentina, Perú y Brasil. En cambio, las reformas estructurales de la NPE no sólo son las más importantes nacionalmente desde la Revolución de 1952, sino que posiblemente están entre las más audaces en el movimiento hacia el liberalismo de casi todos los países de la región.

El presidente Jaime Paz Zamora, sucesor de Paz Estenssoro en 1989, continúa la NPE. En sus siete años de ejecución la NPE no ha confrontado mayor oposición. No cabe duda que con la NPE se han dado pasos fundamentales en lo que según la concepción liberal, compartida también por las agencias internacionales de cooperación financiera y técnica, es la modernización de la economía y del estado. La estabilización se ha consolidado. Bolivia se ha abierto ampliamente al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital; sus mercados internos funcionan razonablemente bien y casi sin intervención estatal, y hay una estructura de incentivos favorable a la actividad económica privada.

A pesar del panorama global favorable queda una pregunta fundamental: ¿Podrá el modelo de la NPE plasmar en realidades todos

sus aspectos prometedores? La respuesta es obvia. Sus críticos hacen notar que hasta ahora las reformas no se han traducido ni en un crecimiento vigoroso y sostenido de la economía ni en un desarrollo social notable. Las tasas de crecimiento de la economía siguen siendo modestas y tampoco hay avances significativos en los indicadores de desarrollo social. Bolivia continúa exhibiendo las tasas más altas de mortalidad infantil, de analfabetismo y de deserción escolar de América Latina.

La experiencia boliviana invita a varias interrogantes, así como varias conclusiones, que pueden ser generalizadas a otros países. ¿Fue la situación heredada la que hizo imparable la crisis económica en la transición democrática? ¿En qué medida los factores políticos y la necesidad de asegurar la transición democrática agravaron la crisis económica? La seriedad de la crisis explica la energía del programa de estabilización, pero ¿explica también la amplitud de las reformas estructurales? ¿Por qué las élites políticas adoptaron y con qué convicción el modelo económico liberal? ¿Cuál fue el papel de la cooperación financiera internacional en el cambio del modelo de desarrollo? ¿Cómo evoluciona el modelo una vez que se consolida la estabilización, se supera la situación de crisis, y qué manera de hacer política vuelve a cauces más normales?[1]

El trabajo está organizado de la siguiente manera: En la sección 1 se describe el contexto político del retorno a la democracia y de la evolución de la crisis económica. La sección 2 se centra alrededor del tema de la estabilidad y de los avances en la gobernabilidad. En la sección 3 se hace un inventario de los cambios en la pieza central de las reformas estructurales que es el sector público. En la sección 4 se analizan las perspectivas de evolución política y económica del modelo, una vez que la situación de crisis ha terminado. Se concluye en la sección 5.

[1] Para estas preguntas nos hemos inspirado en Grindle y Thomas, 1991.

El retorno a la democracia y las dificultades de gobierno

El primer gobierno de la transición democrática

En octubre de 1982, asumía la presidencia el doctor Hernán Siles Zuazo. Con él Bolivia retornaba a la democracia, después de dieciocho años, casi sin interrupción, de gobiernos de facto. Siles Zuazo comenzó su gobierno con el apoyo de la Unidad Democrática Popular (UDP), una coalición constituida por tres grandes partidos de centro izquierda y de izquierda (MNRI), el Partido Comunista de Bolivia (PCB), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), y un conglomerado de clubes políticos de escasa significación. La coalición gubernamental se amplió pocas semanas después con la inclusión del Partido Demócrata Cristiano. Algunos tecnócratas independientes también participaron en los distintos gabinetes.

El nuevo gobierno heredaba una situación muy difícil. En primer lugar, Siles Zuazo tenía que confrontar las secuelas de la inestabilidad de los gobiernos militares de los tres años que le habían antecedido, y del ostracismo de la comunidad internacional al que habían estado sometidos. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que la gran crisis económica de la década de los ochenta había comenzado pocos meses antes de que Siles Zuazo asumiera el gobierno. A mediados de 1982, el deterioro de la economía era ya de gran significación: entre enero y septiembre de 1982, la inflación acumulada llegó al 172 por ciento: Un factor explicativo principal de la inflación y de la crisis económica en general venía del choque de la abultada deuda externa, contraída por los gobiernos militares.

En tercer lugar, hay que incluir problemas típicos de una transición a la democracia. Durante la larga duración de los gobiernos militares se había perdido en el país la práctica de convivir con instituciones democráticas, como el parlamento y una prensa sin censuras. Al reaparecer la democracia, los distintos actores sociales tenían que reaprender las reglas y los mecanismos del juego democrático. Esto no era fácil ni podía dárselo por descontado. En

especial, el estilo de hacer política de los años de dictadura, basado en confrontaciones, con posiciones no negociables, y cuyas salidas eran no cooperativas tomó mucho tiempo en abandonarse.

En cuarto lugar, los problemas sociales eran también de gran magnitud. Se destacaba la pérdida en salarios reales que habían sufrido los trabajadores entre 1971 y 1982. Igualmente, la falta de atención al campesinado en las políticas públicas había dejado una situación de reivindicaciones reprimidas, que aflorarían rápidamente.

Por último, cabe también insertar en esta lista de problemas, el papel perturbador del narcotráfico, por las incertidumbres que creaba en la economía, particularmente en el mercado cambiario. Desafortunadamente, no se tiene todavía ni información suficiente ni una teoría explicativa del papel de estas actividades ilegales en la desestabilización.

Siles Zuazo propuso por lo menos seis programas de estabilización y de saneamiento de la economía. El fracaso de todos ellos aumentó la gravedad de la crisis, pero paradójicamente preparó el terreno para una solución definitiva, como se señala más adelante. La manifestación más visible de la crisis fue la inflación, que alcanzó a 329 por ciento en 1983 a 2,177 por ciento en 1984 y a 8,170 por ciento en 1985. Estas tasas hiperinflacionarias fueron acompañadas además por caídas en el Producto Interno Bruto (PIB): 4.5 por ciento en 1983, 0.6 por ciento en 1984 y 1 por ciento en 1985.

Los obstáculos políticos a la administración de la economía

La desazón política actuó sinérgicamente con la inflación; es decir, las dos concurrieron, reforzándose mutuamente, al proceso de desintegración de la economía. Los obstáculos a la gobernabilidad surgieron tanto en la UDP y en los sindicatos, como de la fuerte oposición de los partidos de centro y de derecha. El contexto externo, signado por la crisis de la deuda, tampoco facilitaba las tareas de gobierno.[2]

[2] Para un análisis económico del gobierno de Siles Zuazo, consúltese Sachs, 1987; Morales, 1988 y Laserna, 1992, capítulo VI.

La UDP fue una coalición inestable casi desde su concepción, porque los partidos respondían a distintas visiones tanto acerca del poder como del manejo de la crisis económica. En el interior mismo de los partidos de la coalición, las divergencias fueron muy profundas, tal vez aún más importantes que entre los partidos coaligados, y que pronto produjeron desmembraciones.

Excepto en los primeros meses y al finalizar el gobierno, la gestión económica quedó principalmente en manos de tecnócratas, independientes de los grandes partidos de la UDP. Ellos tomaron medidas bastante más ortodoxas que las dictadas al principio del gobierno de Siles Zuazo, o que las que creían que se debía tomar los principales dirigentes políticos de la coalición. Las querellas de la dirección política de la UDP con los tecnócratas se convirtieron en un factor muy debilitante del gobierno.

Al principio, los obreros sindicalizados, agrupados en la Central Obrera Boliviana (COB), estaban entre los aliados más firmes del gobierno. Empero este apoyo pronto cambió, al constatar la COB el fracaso de los paquetes de estabilización, después de pocas semanas de gracia, el retroceso progresivo en materia salarial, a pesar de los grandes y frecuentes aumentos de salarios nominales, y las indefiniciones gubernamentales.

El gobierno de Siles Zuazo, confrontado con los sindicatos (y los partidos de izquierda que los sostenían), no pudo tampoco encontrar un apoyo en el gremio de empresarios ni en los partidos de centro y derecha. Las relaciones del gobierno con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) fueron especialmente difíciles. La CEPB no cesó de criticar, muy severamente, a la política económica. Los esfuerzos del gobierno para ganar su aceptación fueron fútiles.

Puede sorprender esta cerrada oposición, habida cuenta que los errores de política económica del gobierno, cuyas consecuencias eran además anticipables, favorecieron muy significativamente a sectores importantes de la empresa privada boliviana. La firme oposición de la CEPB que se manifestó durante todo el periodo de gobierno de Siles Zuazo —y no solamente durante la hiperinflación que ella sí era desquiciadora de las actividades productivas—

fue en gran parte principista. A esta explicación se debe añadir la desconfianza creada por la presencia del Partido Comunista en la coalisión gobernante.

Las demandas de las organizaciones regionales, latentes durante los gobiernos militares, aparecieron abiertamente en la transición democrática. Se tradujeron en extensas y costosas listas de requerimientos, difíciles de satisfacer, aún si algunos de ellos eran muy legítimos. Estas demandas tuvieron un papel profundamente desestabilizador.

Los partidos centristas y derechistas de oposición, que controlaban casi completamente las dos cámaras del Poder Legislativo, frenaron las pocas iniciativas que les presentaba el Poder Ejecutivo para tratar de detener la crisis, muchas veces sin razón. Por su parte, Siles Zuazo no pudo y, posiblemente, no quiso trabajar con el Congreso.

La medida de "desdolarización" que imprudentemente tomó Siles Zuazo, a principios de su gestión, sirvió de catalizador de la oposición política.[3] La desdolarización impactó fuertemente a algunos sectores de las clases medias, proveyendo así un argumento, que tendría mucho eco, para los partidos de oposición. El gobierno tuvo que ponerse a la defensiva, a pesar de que ella no era del todo carente de méritos técnicos y que, bajo una forma u otra, la habían adoptado en muchos países de la región.

La hiperinflación, que se combinaba además con desabastecimientos de bienes de consumo, todo eso en un ambiente de confrontación, produjo en el público la sensación de que la situación era insostenible. Siles Zuazo, presionado por la oposición, acordó acortar su mandato por un año, llamando a elecciones anticipadas, que se llevaron a cabo en julio de 1985. El llamamiento anticipado era una medida anti-constitucional pero sin duda necesaria pará evitar salidas violentas.

[3] La desdolarización consistió en la conversión *de jure* de los contratos en dólares (o con cláusula dólar) a *contratos en pesos*, al tipo de cambio oficial, que estaba 10 por ciento más bajo que el tipo de cambio del mercado paralelo. Al mismo tiempo se prohibió, para el futuro, las transacciones comerciales o financieras *entre residentes* en monedas diferentes a la nacional.

El acortamiento del periodo presidencial tuvo consecuencias económicas importantes. Las resistencias que el gobierno había mantenido hasta ese entonces a las demandas de los sindicatos se aflojaron casi completamente. Es así que, a fines de 1984, se concedió un incremento salarial de tal magnitud, más allá de las expectativas de la COB, que está entre las causas directas tanto de la tasa de inflación de febrero de 1985, que llegó al increíble valor de 182 por ciento, como de la gran intranquilidad social que le siguió.

La hiperinflación como fenómeno de disgregación política

La discusión que precede puede ayudar a proporcionar respuestas a la interrogante de por qué se desencadenó la hiperinflación, si Bolivia no había sufrido una conflagración internacional ni una guerra civil. Históricamente, las hiperinflaciones seguían a grandes conmociones políticas.

Lo que parece importante en el origen de una hiperinflación no es el hecho mismo de la guerra, sino la conjunción de un enorme esfuerzo financiero, para cumplir con un compromiso generalmente externo, y la debilidad de un gobierno para recurrir a las fuentes internas de recursos para alcanzarlo, por los conflictos sociales que se suscitan. Los conflictos sociales no permiten, en particular, el control de los déficits fiscales; ellos a su vez tienen que ser financiados con emisión monetaria que contribuye claramente a la inflación.[4]

La inflación se aceleró en Bolivia cuando el gobierno fue incapaz de controlar las reacciones sociales al esfuerzo de ajuste externo. Vale la pena insistir en las características de debilidad: el gobierno no logró cobrar impuestos adicionales, ni reducir sustancialmente sus gastos corrientes, ni alcanzar las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Las demandas laborales, patronales y regionales, sumadas a la oposición congresal, limitaron muy fuertemente la capacidad del gobierno de Siles Zuazo para formular y ejecutar una política económica coherente. Los conflictos traducían, en gran parte, proble-

[4] Este análisis está inspirado en la discusión de Capie, 1986.

mas de mediación política. Es así que las reivindicaciones se introducían con presiones más bien al Ejecutivo que al Congreso, que como se sabe es la instancia representativa por excelencia.

¿Había ocurrido la hiperinflación si no se hubiese tenido la transición democrática? La respuesta será necesariamente ambigua. Sin duda, un gobierno antidemocrático pero fuerte y con alguna legitimidad, como el de Bánzer en el periodo 1971-78, habría podido evitar la situación de caos económico que se anunciaba a fines del año fatídico de 1982. Pero, es cuestionable que los gobiernos militares del periodo 1980-82 hubiesen podido hacerlo. La brutalidad de algunos de esos gobiernos, paradójicamente, les quitaba la fuerza necesaria para tomar las medidas correctivas. No hay que olvidar que una causa principal del abandono del gobierno y de su consecuente cesión a los civiles está en el reconocimiento que efectuaron los militares de las dificultades económicas.

Los gobiernos eficaces y la Nueva Política Económica

El gobierno de Paz Estenssoro

Después de las elecciones de 1985, como resultado de una intrincada combinación de voto popular y de elección en el Congreso, salió elegido presidente el doctor Víctor Paz Estenssoro. Comenzó su gestión en medio de grandes ambigüedades. Si bien la gravedad misma de la crisis le confiaba un mandato muy simple, en cambio, su base electoral era relativamente pequeña. Además, el partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), uno de los más antiguos de Bolivia, parecía no tener ni vigor ni los cuadros requeridos para enfrentar la crisis. Esta debilidad política fue empero subsanada a las pocas semanas de gobierno, aunque después de la promulgación del DS 21060, cuando en un movimiento estratégico, el MNR conformó una alianza congresal con su opositor, Acción Democrática Nacionalista (ADN), en el llamado Pacto por la Democracia. Este pacto fue crucial para el éxito de la NPE.

Aún antes de la firma del Pacto por la Democracia, Paz Estenssoro

envió señales muy claras de un compromiso invariable con la política económica que había escogido. Este mensaje de firmeza fue asimilado por todos los actores sociales. La NPE se ejecutó en un contexto de democracia musculada. Para Paz Estenssoro —lo que marca una diferencia fundamental con el gobierno de Siles Zuazo— el saneamiento de la economía pasaba por el restablecimiento del principio de autoridad. Para ello, no hesitó en tomar medidas enérgicas contra las organizaciones laborales y los partidos de izquierda más radicales. En el año siguiente al de su posesión, dictó dos estados de sitio y permanentemente ejerció sobre los sindicatos una presión política, que sin salirse de la legalidad, sin embargo los hostigaba.

La práctica de regular la vida económica mediante decretos supremos fue otra manifestación del resabio de tendencias autoritarias en la aplicación de la NPE. En los casos en que se llevaban las medidas de política económica al congreso, porque de otra manera se habría incurrido en flagrantes violaciones a la Constitución, se empleaba la mayoría parlamentaria para sacar apuradamente la legislación requerida, antes de que se produjera un gran debate en la opinión pública.

La presencia dominante de técnicos en el gobierno, en vez de políticos de más tradición, reforzaba algunas de las características autoritarias del gobierno.[5] Hay que indicar también que los expertos del FMI y del Banco Mundial tenían un acceso a las decisiones de gobierno, como raras veces en la historia de Bolivia. La estrecha cooperación entre los técnicos bolivianos y los funcionarios de las agencias internacionales de crédito permitió apuntalar la credibilidad externa, que era tan importante o más que la interna. Al mismo tiempo reforzaba el poder político de los tecnócratas bolivianos, en detrimento del propio partido de gobierno.

El contenido de la NPE

El DS 21060 contiene dos programas: el primero de estabilización

[5] Este punto lo hacen notar con agudeza Conaghan *et al.*, 1990.

y el segundo de reformas estructurales. El programa de estabilización consistía en una unificación cambiaria, sostenida por políticas fiscales y monetarias muy estrictas, y por medidas de alivio de la carga de la deuda externa. Es de hacer notar que el programa de estabilización de la NPE se apartaba del programa tipo del FMI en el manejo del tipo de cambio y en el tratamiento de la deuda externa. También, las medidas de corrección fiscal y monetaria iban en su severidad más allá de lo que normalmente recomienda el FMI.[6] La estabilización fue casi inmediata y, más importante aún, fue sostenible en el tiempo: las tasas de inflación fueron 66 por ciento en 1986, 11 por ciento en 1987, 22 por ciento en 1988, 17 por ciento en 1989, 18 por ciento en 1990 y 15 por ciento en 1991.

En el programa de reformas estructurales se tiene: 1) la liberalización de los precios con la supresión de los controles internos; 2) una apertura muy amplia de la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital y 3) la flexibilización del mercado de trabajo.

Las reformas se hicieron, simultánea y rápidamente, muchas veces sin respetar la secuencia aconsejada por los economistas del mundo académico y por la experiencia de otros países. Se ha de mencionar también que se concibió al conjunto de liberalizaciones como parte integrante y esencial del programa contra la inflación; es solamente después que se las interpretó como reformas estructurales.

Con la NPE se produjo una reducción muy significativa del tamaño del gobierno central en la economía. Éste se reservó para su administración directa en el área de producción de bienes, solamente Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y las minas rentables, o con potencial comprobado, de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Las otras empresas fueron cedidas a las corporaciones regionales de desarrollo (CRD) y a los municipios.[7] La NPE impuso también reducciones importantes de la dimensión del Banco Central y, más tarde, el cierre de los bancos estatales de fomento.

[6] El programa de establización del DS 21060 está documentado en Sachs, 1987 y en Morales, 1988.

[7] Las CRD son delegaciones regionales del gobierno central y gozan, en principio, de una amplia autonomía financiera y de decisión. Aunque hay un debate al respecto,

Con la NPE el gobierno abandonó el estilo de desarrollo dirigista prevaleciente hasta entonces, fuertemente centrado en la inversión pública y con un sistema de reciprocidades, no intermediadas por el mercado, entre el sector público y el sector privado. Se desmanteló el modelo de industrialización de sustitución de importaciones, con un alto contenido de insumos importados y financiado esencialmente con deuda externa.[8]

Es importante notar que la concepción de la NPE no era ajena a los cambios que se han producido en el pensamiento económico y político entre 1970 y 1985. En muchas instancias se había llegado al convencimiento de que era necesario reducir significativamente el tamaño del estado en las economías, tanto por razones de eficiencia económica como de preservación de las libertades individuales. El derrumbe de las economías latinoamericanas de "capitalismo de estado" y la caída, aún mucho más estrepitosa, de las de Europa Central y del Este, dieron los últimos elementos, si faltaban algunos, para confirmar esta posición.

La adopción de la NPE no estuvo desprovista de contradicciones. El presidente Paz Estenssoro y el arquitecto de la NPE, su ministro de planeamiento Gonzalo Sánchez de Lozada, veían a la NPE más como un medio para constituir el estado y para restablecer el principio de autoridad, que para un objetivo libertario. La siguiente declaración de Sánchez Lozada (en ILDIS, *Foro Económico,* 5, 1985, p. 5) es ilustrativo al respecto:

> Más que un programa estrictamente económico, la NPE es un plan político que tiende al restablecimiento de principios fundamentales para el funcionamiento de la República, en ausencia de los cuales se corre el grave riesgo de precipitarse en el camino de la desintegración del Estado Nacional.

Ni Paz Estenssoro ni Sánchez de Lozada recogían el argumento económico clásico de que el liberalismo conducía a la mejor asig-

parece de más en más claro que se visualizó la cesión de las CRD a los municipios como un paso intermedio para la privatización.

[8] Véase Morales y Sachs, 1990, para un recuento crítico, desde una óptica neo-clásica, del desarrollo boliviano pre-NPE.

nación de recursos y, por lo tanto, a un óptimo económico, sino más bien el argumento de economía política, en el sentido que los anglosajones le dan a la frase "political economy", de que la liberalización de los mercados era la única manera de evitar la extendida corrupción. En su visión, con un estado achicado, se reduciría el juego de influencias de los grupos de presión, que consideraron en el gobierno la mejor manera de obtener una parte más grande en la distribución del ingreso nacional.[9]

Una relectura del éxito inicial de la NPE

Más allá de los méritos técnicos, hay que señalar los factores que hicieron que la NPE no confrontara mayor resistencia política. En relación a la estabilización, se puede argüir que los ensayos durante el gobierno de Siles Zuazo, y sus fracasos, habían también desgastado a los actores sociales opositores a este tipo de programas. El caso de la COB fue el más evidente pero no fue el único. Vale la pena también analizar la hipótesis de que cada programa proveía información a los actores sociales sobre la distribución de los costos de estabilización, lo que los hacía revisar sus evaluaciones preliminares. La revisión de los costos convergió finalmente en un consenso, aunque probablemente precario, de que había que vencer a la hiperinflación, dada la comparación de los costos entre estabilizar y no hacer nada.

Es importante reconocer que desde un principio el gobierno de Paz Estenssoro envió señales muy claras de un compromiso invariable con la política económica que había escogido. Este mensaje de firmeza fue asimilado por todos los actores sociales. Se debe añadir también que la reanudación del flujo de créditos externos contribuyó de manera muy significativa a asentar la confianza en la estabilización. Por último, se ha de mencionar que el muy rápido control de la inflación le dio credibilidad al gobierno para llevar adelante las reformas estructurales, que necesitaban más tiempo.

[9] Esta posición, que asume que el estado es casi por definición burocrático y predatorio, está más cerca de la de las escuelas de "Public Choice" de Buchanan y Tullock, 1962, y Olson, 1982 y otros más, y de "New Political Economy" de Bhagwaty, 1982 y Krueger, 1989, que de la de Chicago.

La COB y los partidos de izquierda no pudieron oponer sino una débil resistencia a las medidas que les afectaban directamente. El balance de poder entre ellos y las organizaciones gremiales de empresarios privados se fue inclinando en favor de los segundos. La hiperinflación había sido una manifestación clara de una confrontación sin ganadores de distintos grupos de interés. Simétricamente, la estabilización significó políticamente una pérdida de posiciones del movimiento obrero.

¿Podrían los partidos políticos proponer una plataforma diferente a la de la NPE? La respuesta es, posiblemente, no muy diferente en cuanto a la estabilización, pero sí en relación a las reformas estructurales. La posición boliviana ha sido siempre la de que la inflación es un reflejo de excesiva expansión monetaria, causada a su vez por el crédito del Banco Central al gobierno. Cualquier programa de estabilización, independientemente del partido que la propusiera, iba a tener que incluir correcciones fiscales. Las diferencias no estaban en cuanto al diagnóstico, en ninguno de los partidos políticos, sino más bien en relación al tipo de medidas, y a la fuerza y rapidez con que serían ejecutadas. Había también diferencias en cuanto al tratamiento de la deuda externa, cuyo servicio tenía un impacto muy fuerte en el déficit fiscal.

Contrariamente a lo que pasó con el programa de estabilización, las diferencias políticas en cuanto a las reformas estructurales eran y son muy importantes. Las liberalizaciones del mercado del trabajo, del comercio exterior, y las privatizaciones siguen siendo objeto de un gran debate político.

La continuación de la NPE en el gobierno de Paz Zamora

A pesar de sus rigores, la NPE logró conseguir en 1989 una aceptación mayoritaria en la opinión pública y en el electorado. En la votación popular de mayo de ese año, los tres partidos que sustentaban puntos de vista afines a la NPE, el MNR, la ADN y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) obtuvieron 65 por ciento del voto popular.

En las elecciones que se llevaron a cabo en el Congreso, luego de la votación popular, salió elegido presidente Jaime Paz Zamora, apoyado por una inesperada alianza entre el centro-izquierdista MIR y la derechista ADN. El MIR y la ADN constituyeron lo que se llama el Acuerdo Patriótico (AP).

Durante la campaña electoral Paz Zamora había prometido, aunque vagamente, que cambiaría la NPE. Sin embargo, a los pocos meses de haber salido elegido presidente anunció con un decreto (el DS 22407 del 11 de enero de 1990) que continuaría y profundizaría las reformas liberales de la NPE. Es así que ha adoptado políticas más ortodoxas que las de su predecesor. Con Paz Zamora se ha vuelto a los fundamentos del DS 21060 de 1985. Paz Estenssoro, pragmáticamente, se había alejado de algunos de ellos en los últimos años de su gobierno.[10]

Paz Zamora se encontró con el dilema de casi todos los partidos social demócratas de la región, de que si quería seguir una política redistributiva tenía primero que esperar que el crecimiento económico reapareciera con vigor. Ha apostado a que el crecimiento vendrá cumpliendo rigurosamente las recomendaciones de las organizaciones internacionales de financiamiento. Tiene además la presión de su aliado en el gobierno, la ADN, que no le permite apartarse de la NPE en su vertiente más ortodoxa.

Si bien no se produjeron modificaciones sustantivas de política económica entre los gobiernos de Paz Estenssoro y de Paz Zamora, vale la pena hacer mención a tres cambios de estilo. Primero, el gobierno de Paz Zamora ha acentuado algunas características autoritarias que tenía el anterior gobierno, debido en parte a la debilidad que le provenía de la manera en que fue elegido.[11] Segundo, ha permitido que se incremente la influencia de los acreedores ofi-

[10] Por ejemplo, el DS 21660 de mediados de 1987, llamado de reactivación, introducía subsidios a las exportaciones no tradicionales y restablecía las instituciones de supervisión bancaria.

[11] Hay varios ejemplos de esta afirmación: un estado de sitio, cuando la situación no lo demandaba, a principios de su gestión; el descabezamiento sangriento de un rebrote guerrillero a fines de 1990; y el juicio a la Corte Suprema de Justicia por prevaricato, para impedir que ella se declarara sobre la inconstitucionalidad de algunas leyes de fomento de las inversiones.

ciales multinacionales en el diseño y la ejecución de las políticas económicas. Paz Estenssoro guardaba más distancias con ellos. Tercero, tiene una manera triunfalista de anunciar los éxitos económicos, algunos de ellos poco evidentes, que contrasta con la manera mesurada que tenía su predecesor.

La reforma del sector público

La NPE tiene entre sus objetivos principales una reforma profunda del sector público. En realidad, uno de los criterios fundamentales para juzgarla viene de lo que se logró al respecto, tanto en términos de su dimensión, de las tareas que tiene por delante, como de los procesos de formulación de la política económica.

La estructura de ingresos y gastos

El gasto público en el PIB

Antes de la NPE, el fuerte peso del sector público en la inversión y en el empleo era probablemente la característica más saliente de la economía boliviana. La NPE apuntaba a modificar esta situación. Por otra parte, casi coetáneamente con la ejecución de la NPE, Bolivia tuvo que sufrir grandes caídas en los precios de sus dos principales exportaciones, estaño y gas natural. Por el efecto combinado de la NPE y de los choques de precios internacionales se ha producido una reducción muy sustancial del tamaño del sector público en la economía, al menos si se la mide por la relación gasto público a PIB. Este paso de un promedio de 44.9 por ciento (gastos corrientes y de capital) en 1980-81 a 27.6 por ciento en 1990 (cuadro 1). Las implicaciones de esta reducción del tamaño del sector público, en parte forzada por las circunstancias externas como se ha dicho, tomarán tiempo en mostrarse completamente. Es importante hacer notar que la reducción en el gasto público, como porcentaje del PIB, ha estado acompañada, sorprendentemente, por un incremento de la inversión pública a partir de 1988.

La recomposición de la tributación

La recuperación de las recaudaciones de impuestos, tanto como consecuencia de la NPE como por la caída de la inflación, merece destacarse. La reforma tributaria de 1986 es uno de los componentes más importantes de la NPE. En el núcleo de la reforma tributaria está el impuesto al valor agregado (IVA), con una tasa uniforme del 10 por ciento. Cabe subrayar que el IVA sobre los combustibles, cuyos precios se fijan en niveles especialmente altos, recauda la proporción más importante de los ingresos. Se tienen también gravámenes ligeramente progresivos a los bienes raíces y a los vehículos automotores.

Cuadro 1
Operaciones del sector público no financiero consolidado, 1980-90
(En porcentaje del PIB)

	Promedios						
	1980-81	1982-85	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	37.4	23.0	24.4	22.0	22.4	22.1	23.0
Gastos corrientes	38.2	28.1	23.2	23.6	21.3	20.9	20.7
Transferencias Corrientes netas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.6
Superávit/déficit Corriente	-0.8	-5.1	1.2	-1.4	1.0	1.8	3.0
Ingresos de capital	0.5	0.1	1.0	0.2	0.7	1.2	1.3
Gastos de capital	6.7	4.3	4.6	5.3	6.8	6.6	6.9
Transferencias de capital netas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.6	0.0
Superávit/déficit Capital	-6.2	-4.2	-3.6	-5.2	-6.1	-5.9	-5.6
Otros gastos	0.6	5.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
Superávit/déficit global	-7.7	-15.1	-2.3	-6.7	-5.5	-4.2	-2.7
Finaciamiento neto	7.7	15.1	2.3	6.7	5.5	4.2	2.7
Externo	4.6	1.3	5.5	2.5	4.0	1.7	1.9
Interno	3.1	13.8	-3.2	4.5	1.5	2.4	0.8

Fuente: Con datos fiscales de base de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), 1991. Anuario de Estadística, núm. 2, La Paz. Los datos de UDAPE han sido deflactados por el PIB nominal del Banco Central de Bolivia, con correcciones para los años 1988-90.

No existen todavía estudios de la incidencia de la actual estructura impositiva en los ingresos. Pero ni la equidad ni, sorprendentemente, la eficiencia fueron preocupaciones dominantes en el diseño de la reforma tributaria. Lo que se buscaba sobre todo era la más rápida recomposición de los ingresos fiscales; solamente ahora comienzan a aparecer los costos de eficiencia y los problemas de equidad.

En un primer momento, los resultados de la reforma tributaria parecían muy buenos y sin duda lo eran, si se los comparaba con las recaudaciones (en términos reales) que se obtenían durante la hiperinflación, cuando los ingresos fiscales eran anormalmente bajos por el bien conocido efecto Olivera-Tanzi. Después de un primer impacto ascendente, las recaudaciones (excluyendo las regalías de las empresas estatales) se han estancado alrededor del 8 por ciento del PIB, porcentaje bastante inferior al promedio de América Latina.

El gasto público social

Con la NPE, los mecanismos estatales de protección a los grupos sociales vulnerables, que se crearon después de la Revolución de 1952, si bien no desaparecieron completamente han tenido un ámbito mucho más reducido. Es así que en los dos primeros años de la NPE, el gasto público social como proporción del PIB sufrió recortes muy amplios (cuadro 2). Las mayores reducciones se produjeron en educación. En salud, la disminución fue mucho menos importante porque la cooperación internacional vino a suplir la falta de recursos nacionales.

Desde 1988 se estima que se tiene una recuperación sostenida de los presupuestos de salud y de educación, pero faltan todavía datos definitivos. Hay que mencionar también el muy exitoso Fondo Social de Emergencia (FSE), que funcionó entre 1988 y 1990, para atender los problemas de pobreza, en especial aquellos derivados de la crisis y del problema del ajuste.

Las declaraciones más recientes del gobierno hacen hincapié en la necesidad de aumentar el gasto de servicios sociales. El FSE ha

Cuadro 2
Evolución del gasto público social, 1980-88
(En porcentaje del PIB)

	Educación (1)	Salud: Ministerio Salud (2)	Salud: Seguridad Social (3)	Salud: Total (4)
1980	4.1	0.8	1.4	2.2
1981	2.9	0.5	1.2	1.7
1982	3.2	0.4	1.1	1.5
1983	3.4	0.4	0.8	1.2
1984	3.2	0.4	2.0	2.4
1985	3.3	0.4	1.0	1.4
1986	2.3	0.3	0.7	1.0
1987	2.6	0.5	n.d	n.d
1988	2.6	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes: Banco Mundial, Public Sector Expenditure Review with a Special Emphasis on the Social Sectors, 1989.

Notas: Col. (1), incluye transferencias del gobierno central a las universidades.
Col. (2), financiamiento del Tesoro General de la Nación al Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, no incluye gastos de las municipalidades.
Col. (3), contribución de empleados, empleadores y gobierno a las cajas de salud del sistema de seguridad social.

sido reemplazado por el Fondo de Inversión Social, que tiene por cometido aliviar la pobreza con acciones de más largo plazo. Para financiar el gasto público social sin incrementar exageradamente el gasto total, el gobierno de Paz Zamora ha estado tratando, hasta ahora más bien tímidamente, de reducir el gasto en las Fuerzas Armadas y en las universidades públicas.

El empleo en el sector público

Antes de la NPE, Bolivia era probablemente el país de América Latina (exceptuando Cuba) con mayor fracción de su Población Económicamente Activa urbana en el sector público. En el primer año del lanzamiento de la NPE, el empleo público se redujo en un poco más del 10 por ciento, pasando de 246 mil en 1985 a 221 mil en 1986 (véase también el cuadro 3). En 1985, el empleo en el sector público representaba un altísimo 47 por ciento del empleo formal; en 1989 ese porcentaje había bajado a 39.7 por ciento. La reducción vino por despidos (eufemísticamente llamados "relocalizaciones") y por abandono de los empleos por las muy bajas remuneraciones. El caso más dramático fue el de las relocalizaciones de la Corporación Minera de Bolivia. Este evento ha sido ampliamente documentado en excelentes trabajos y no merece hacerle más añadidos (véase por ejemplo, Jetté, 1989).

Cabe hacer notar que después del corte en el empleo público en 1986, ha vuelto a crecer a partir de 1988, a tasas relativamente elevadas (vuélvase al cuadro 3). Por otra parte, los partidos políticos, como en el pasado, siguen usando la posibilidad de recompensar con empleos públicos a sus adherentes.

La transparencia en las decisiones de política económica

La transición democrática significó principalmente un cambio en las estructuras políticas y no un cambio brusco en la manera de formular la política económica. Tampoco con la NPE, que vino tres años después de restablecida la democracia, cambió abruptamente la manera de tomar decisiones de política económica.

Durante la transición y un largo periodo después, las medidas de política económica se tomaron de manera muy similar a lo que era corriente durante la dictadura: disposiciones mediante decretos supremos en vez de leyes, directorios de las empresas estatales y del Banco Central nombrados por discreción del Poder Ejecutivo, y programas de inversión pública relativamente importantes, tanto en relación al PIB como a la inversión privada. Se ha de subrayar que la

Cuadro 3
Empleo en el sector público, 1980-89
(Número de personas e índices)

				índices (Base 1985=100)		
	Empresas (1)	Gobierno (2)	Total (3)	Empresas (4)	Gobierno (5)	Total (6)
1980	55,193	137,925	193.118	90	75	79
1981	56,643	143,319	199,962	92	78	81
1982	55,888	148,128	204,016	91	80	83
1983	59,718	164,717	224,435	97	89	91
1984	60,851	175,071	235,922	99	95	96
1985	61,514	184,065	245,579	100	100	100
1986	54,827	166,156	220,983	89	90	90
1987	41,327	171,115	212,442	67	93	87
1988	35,846	168,889	204,735	58	92	83
1989	34,731	174,351	209,082	56	95	85

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). Anuario Estadístico núm. 2. La Paz.

Notas: Col. (1), empresas públicas y mixtas.
Col. (2), incluye a los empleados de las administraciones central, descentralizada no incluida en las empresas, desconcentrada, local y universidades.
Col. (3), Col. (1) + Col. (2)

influencia de los tecnócratas en los gobiernos de Paz Estenssoro y de Paz Zamora ha conducido a que estos gobiernos prefieran regular la economía con decretos más bien que apelando al Congreso, que tiene procedimientos más lentos. Hay que hacer notar también que la cooperación con los funcionarios de las agencias internacionales de crédito, especialmente del FMI y del Banco Mundial, a la vez que aumentaba el poder político de los tecnócratas nacionales, influía en su manera de formular la política económica.

Con todo, la democratización ha cambiado gradualmente el proceso de formulación de política económica. En especial, ha obligado a una mayor transparencia en las decisiones y ha aumentado la fiscalización, en el Congreso y en el público, de las medidas y acciones del Poder Ejecutivo para estabilizar y efectuar las reformas estructurales.

Las perspectivas de la NPE

La respuesta del sector privado

El objetivo principal de largo plazo de la NPE es tal vez el crecimiento del PIB impulsado por la inversión privada. A pesar del restablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos y de una legislación de fomento muy favorable, la inversión privada ha tardado en manifestarse. Las tasas de inversión privada, expresadas en porcentaje del PIB, fueron entre 1986 y 1990 inusualmente bajas, y muy similares a las de los años de crisis de 1982-85 (cuadro 4). Resultados, todavía muy preliminares para 1991 (no incluidos en el cuadro 4) apuntan a un fuerte crecimiento de la inversión privada y del PIB. Queda la interrogante de cuán sostenibles son.

Los inversionistas nacionales y extranjeros, no parecen querer ceder su opción de espera. Mientras tanto la muy influyente CEPB ha incrementado la lista de condiciones que considera son necesarias para despertar los "espíritus animales" de los inversionistas. Es así que demandan al gobierno desregular y privatizar todas las empresas que producen bienes y servicios, y los fondos de pensiones de la seguridad social.[12]

La tarea inconclusa de la privatización

La privatización se ha convertido en uno de los temas centrales en la agenda de requerimientos del sector privado (y de las organizaciones internacionales de cooperación financiera). Tiene también

[12] Documento dela CEPB del 8 de julio de 1991: "¿Por qué no hay más inversión en Bolivia?"

Cuadro 4
Formación Bruta de Capital Fijo, Pública y Privada, 1980-90
(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)

	Pública (1)	Privada (2)	Total (3)	Tasa de crecimiento pib (%) (4)
1980	7.0	7.3	14.3	-1.4
1981	7.2	3.8	11.0	0.9
1982	6.9	6.9	13.8	-4.4
1983	5.0	3.6	8.6	-4.5
1984	4.5	4.0	8.5	-0.6
1985	3.5	3.7	7.2	-1.0
1986	4.8	4.7	9.5	-2.5
1987	6.2	4.1	10.3	2.6
1988	8.1	4.1	12.2	3.0
1989	8.7	4.1	12.8	2.7
1990	8.0	5.2	13.2	2.6

Fuente: Para 1980-89, Banco Mundial, "From stabilization to sustained growth", Agosto 1991. Para 1990, estimaciones del autor con datos del Instituto Nacional de Estadística.

ahora un lugar prioritario en la agenda de reformas del gobierno de Paz Zamora. Entenderemos el concepto de privatización en un sentido estricto, como una cesión de las propiedades del sector público al sector privado.[13]

Los objetivos de la privatización (en su sentido estricto) en el alegato de sus proponentes son los mismos que están presentes en el debate internacional.[14] Un resultado adicional muy importante esperado por el gobierno es el de que la privatización proporcione más recursos para la inversión del sector público en servicios sociales, que no interesan normalmente al sector privado y que podría tener un efecto en el crecimiento de largo plazo, de acuerdo con las "nuevas" teorías de crecimiento económico. Otro objetivo

[13] No se considera a la liquidación de empresas públicas como privatización en ninguno de los sentidos, sino como medidas de reorganización del sector público.

[14] Acerca del debate internacional, véase la excelente reseña de Vickers y Yarrow, 1991, desde el punto de vista económico, y la igualmente buena presentación de Starr, 1990, desde el punto de vista político. Para mayores elementos de la discusión en el país se puede consultar Chávez, 1991.

de la privatización está dado por un argumento de economía política, que es el de una mayor difusión de la propiedad privada entre la población y, en consecuencia, la consolidación de la economía de mercado en un hecho irreversible.

Muchos de los argumentos en contra de una privatización a ultranza están también en el debate internacional. El punto más delicado políticamente en la privatización está, sin duda, en sus implicaciones redistributivas. Como consecuencia de los temores que éstas causan, la privatización que parecía contar con una aceptación amplia en la opinión pública, porque se la veía como medida para combatir la corrupción, en un sorprendente giro es vista ahora, por la prensa y la opinión pública, como teniendo más bien el efecto contrario.

La actitud de Paz Estenssoro en relación a la privatización no estuvo desprovista de ambigüedades. En su visión, con la NPE se restauraría sobre todo la autoridad del estado como ya se ha mencionado, por lo tanto las privatizaciones no formaban parte del núcleo de reformas esenciales. Igualmente, Paz Zamora, solamente después de muchas reticencias, pudo poner en consideración del parlamento su programa de privatizaciones y hacerlo aprobar. Ahora, la privatización se ha convertido en una pieza clave de su programa de reformas.

Contrariamente a lo que sucede con la venta de las empresas estatales donde hay mucha oposición y demora, la legislación de promoción de inversiones en los cruciales sectores de la minería y de hidrocarburos tuvo una rápida aprobación. La apertura de los recursos naturales no renovables al capital extranjero es muy amplia y, posiblemente, mayor que la de los otros países latinoamericanos. Las leyes de minería e hidrocarburos aprobadas en 1990-91 mejoran la estructura de incentivos para la inversión privada extranjera y modificarán sustancialmente la naturaleza de YPFB y de COMIBOL.

Los beneficiarios en el sector privado

Los argumentos redistributivos no están del todo ausentes en las reformas liberales. Para comenzar, la lucha contra la corrupción, que es una forma perversa de redistribución, es un tema central en el liberalismo boliviano. Más convencionalmente, se presentó el alegato de que si bien la NPE podía penalizar transitoriamente a los obreros sindicalizados y a las clases medias de funcionarios, en cambio, favorecería a los más pobres que son los campesinos y, luego, a los trabajadores del sector informal urbano. Los datos no apoyan empero esta promesa, por lo menos en lo que se refiere a los campesinos (Morales, 1991).

¿Quiénes son entonces los principales beneficiarios de la NPE? Si se considera la estabilización de precios y la manera ordenada de formular la política económica traída por la NPE, el país entero ha ganado. En cambio, en términos de la distribución del ingreso (para lo cual no hay desafortunadamente estudios recientes) los resultados son más difusos. La información disponible, pero no sistemática, parece indicar que con la NPE se han beneficiado sobre todo las élites exportadoras y comerciales, los poseedores de activos financieros, y las altas clases medias que han podido desviar en su favor los recursos de la ayuda internacional.

Las perspectivas políticas

Un punto importante, que no se lo hace resaltar suficientemente en las discusiones, es el de los cambios profundos que la NPE ha producido en los partidos políticos tradicionales. Éstos, casi sin darse cuenta, han abandonado la búsqueda de ventajas políticas de corto plazo a cambio de una vigencia política permanente, aun si no están en funciones de gobierno. Si están en el gobierno, están menos preocupados que antes con la posibilidad de que sus sucesores cosechen los beneficios de su gestión, lo que despolitiza, en cierta manera, la toma de decisiones en materia económica. Esta actitud no es tanto el resultado de la visión de los líderes de los partidos políticos, sino de la reducción de incertidumbre en cuanto a la po-

sibilidad de ser reelegidos en el futuro mediato, si es que no lo son inmediatamente.

La oposición con más fuerza a la NPE viene ahora de los partidos populistas, con creciente caudal electoral, pero cuyos programas económicos son todavía muy difusos, recogiendo más bien la insatisfacción con la situación actual y sus beneficiarios, que propuestas concretas de cambio. Los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 1991, cuando los llamados partidos populistas, Unión Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA) obtuvieron resultados muy favorables, en detrimento sobre todo de la AP, confirmarían este debilitamiento.

El surgimiento electoral de estas corrientes "anti *establishment*" es indicativo de un divorcio creciente entre el estado, los partidos políticos convencionales, y la sociedad civil. Una hipótesis razonable es la de que el desacuerdo viene de la política económica y de la identificación que se hace de su élite de beneficiarios.

Comentarios finales

La transición a la democracia en Bolivia tuvo como acompañante un severo deterioro de la economía. Junto con los problemas que heredaba el primer gobierno de la transición, la necesidad de asegurar la democracia fue otro factor más de la crisis. A su vez, en un cambio de papel, su agravamiento puso en peligro ese patrimonio tan duramente adquirido que era la democracia. Afortunadamente las instituciones democráticas mostraron más fortaleza de la que se podía anticipar, en las condiciones de extremo aprieto de esos años.

La crisis explica en gran parte el diseño del programa de estabilización de la NPE. En cambio, es más difícil concluir que ella sea el único factor explicativo de las reformas estructurales. Otros factores, tales como el convencimiento de las élites políticas de que era necesario un cambio radial en el modelo de desarrollo, entraron en juego. La necesidad de seguir contando con los recursos de la cooperación financiera internacional, en una situación de divisas y fiscal de mucha penuria, también tuvo una gran importancia en la adopción de la NPE.

En el documento se han consignado las transformaciones más importantes de la economía y la sociedad boliviana que han ocurrido después de la NPE. Los logros en relación a la modernización de la política y de la economía son muy significativos, pero hay todavía mucho camino que recorrer. Las necesidades más urgentes tienen relación ahora con el desarrollo social. Éste será a su vez tributario de más reformas del sector público, incluyendo la reconstitución de la administración pública.

La información disponible hace prever una larga duración de las reformas de la NPE, lo que no quiere decir que no pueda correr peligros. El mayor sería el de una elección de un gobierno populista si no hay resultados concretos, en plazos que se acortan, de crecimiento del Producto Interno Bruto, del empleo, de los salarios reales, y de un mayor acceso a los servicios públicos. Hay una agenda inconclusa de tareas que los partidos políticos que apoyan a la NPE tienen todavía que ejecutar, si no quieren que los movimientos populistas reviertan lo que ya se ha adquirido en términos de modernización.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial, "Bolivia. Public sector expenditure review with a special emphasis on the social sectors", 1989 (mimeografiado).

---------"Bolivia. From stabilization to sustained growth", 1991 (mimeografiado).

Bhagwati, Jagdish N., "Directly Unproductive Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, vol. 90 (octubre), 1982, pp. 988-1002.

Buchanan, J. M. y G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

Capie, Forest, "Conditions in Which Very Rapid Inflation has Appeared", *Carnegie-Rochester Series on Public Policy, 24*, 1986, pp. 115-168.

Conaghan, Catherine M., James M. Malloy y Luis A. Abugattas, "Bussines and the 'boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes", *Latin American Reserch Review 25* (primavera), 1990, pp. 3-30.

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), "¿Por qué no hay más inversión en Bolivia?", La Paz, CEPB (julio), 1991 (mimeografiado).

Chávez, Gonzalo, "La macroeconomía de la privatización en Bolivia", La Paz, Instituto de Investigaciones Socio-económicas, Universidad Católica Boliviana, DT núm. 07/91 (agosto), 1991.

Grindle, Merilee S. y John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), "La Nueva Política Económica (1ª parte)", La Paz, *Foro Económico* núm. 5, ILDIS, 1985.

Jetté, Christian, *De la Toma del Cielo por Asalto a la Relocalización*, La Paz, HISBOL, 1989.

Krueger, Anna O., "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, 1989, pp. 291-303.

Laserna, Roberto, *Productores de Democracia. Actores Sociales y Procesos Políticos*, Cochabamba, CERES y FACES, 1992.

Morales, Juan Antonio, "La inflación y la estabilización en Bolivia", en M. Bruno, G. di Tella, R. Dornbusch y S. Fisher, compiladores, *Inflación y estabilización: la experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, *El Trimestre Económico*, 1988, pp. 365-409.

Morales, Juan Antonio, "Structural Adjustment and Peasant Agriculture in Bolivia", en *Food Policy*, vol. 16, núm. 1 (febrero), 1991, pp. 56-66.

Morales, Juan Antonio y Jeffrey Sachs, "Bolivia's economic crisis", en Jeffrey Sachs, compilador, *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 2, Chicago, The University of Chicago Press, 1990, pp. 157-268.

Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.

Sachs, Jeffrey, "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", *American Economic Review*, vol. 77, núm. 2 (mayo), 1987, pp. 279-283.

Starr, Paul, "The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations", en Ezra N. Suleiman y John Waterbury, compiladores, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 22-54.

Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), *Estadísticas Económicas de Bolivia,* (junio), 1991.

Vickers, John y George Yarrow, "Economic perspectives on privatization" *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5 (primavera), 1991, pp. 111-132.

El "Estado Social de Derecho" en la Constitución Política de Bolivia

Juan Cristóbal Urioste

Un aspecto poco estudiado en la contemporaneidad de Bolivia es el "Estado Social de Derecho", principio que ciertamente no está establecido de manera expresa en la Constitución política del país; sin embargo, su realidad y sentido pueden deducirse de varias normas concordantes aunque dispersas en todo el texto constitucional. Así, en lo fundamental, los artículos 7, 132, 144, 157 y 164 de la Carta Magna establecen principios rectores, o normas jurídicamente vinculantes, que junto a los de justicia social sirven de guía y orientación en la acción legislativa.

Si de la interpretación de las normas referidas deducimos el principio del Estado Social, podemos decir que también el legislador boliviano está obligado a aplicar este principio a la realidad, y hacer todo lo posible por crear las condiciones para la vigencia efectiva de: la igualdad, la función social de propiedad y empresa, el derecho al trabajo y la estabilidad en el trabajo, una remuneración justa, prestar ayuda y asistencia social a los más débiles, así como regular la economía en su conjunto para que se oriente por principios de justicia social.

Estos preceptos no son meras declaraciones programáticas, sino auténticas obligaciones de plena validez jurídica que deberían poder ser aplicados por los Tribunales, en virtud de su específica juridicidád.

La realización de un orden económico y social justo, es uno de los fines y valores esenciales de la Constitución, y como señala la Constitución española: el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos... informarán (darán forma a) la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Esto quiere decir que el legislador, el administrador, el planificador, el político, deben guiarse por estos principios que tienen una eficacia interpretativa de primer orden, para crear las condiciones que hagan efectivos estos derechos. Sirven de orientación, estimulación y promoción; coadyuvan a definir el contenido esencial de los derechos económicos (propiedad, empresa, remuneración justa, seguridad social), y están dotados como normas constitucionales de resistencia pasiva u optativa respecto a cualquier norma anterior o posterior a la Constitución que se le opongan.

Los derechos económicos y sociales

Si las vacías fórmulas de libertad e igualdad tenían que ser llenadas con el contenido material de servicios públicos que garanticen a las clases desposeídas un mínimo de seguridad económica y justicia social, el Estado ha tenido que asumir la función de planificar, regular, dirigir, controlar y supervisar la vida socio-económica.

Si en el Estado liberal el Estado era el enemigo contra el que había que proteger las esferas de autodeterminación individual, el Estado social se ha convertido en el amigo que está obligado a satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad.

Las exigencias de una mayor seguridad económica y social quedan concretadas en los derechos fundamentales de contenido social y económico, que no están destinados a garantizar, como las libertades clásicas, la libertad frente al Estado, sino que son pretensiones del individuo o de los grupos humanos ante el Estado.

Sin embargo, y ésta es una aclaración muy importante, según la doctrina, los derechos económicos y sociales (pongamos el ejemplo del derecho fundamental a una remuneración justa, inc. i del art. 7) no pueden ser exigidos judicialmente al Estado, antes de que hayan sido institucionalizados por una ley o una acción estatal. Es por eso que la Constitución española, por ejemplo, dice que esos derechos "sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo a lo que dispongan las leyes que los desarrollan".

Paradójicamente, nuestra Constitución no contiene una disposición semejante; por el contrario, el derecho fundamental a una re-

muneración justa, conforme el artículo 229, no puede ser alterado por las leyes que regulen su ejercicio, ni necesita de reglamentación previa para su ejercicio, lo que implica necesariamente que pueden ser alegados contra el Estado ante los Tribunales, sea por la vía de un recurso de amparo o por la del juicio de inconstitucionalidad.

Los derechos civiles o políticos como los económicos y sociales, tienen la misma naturaleza y eficacia jurídica, y por tanto exceden la condición de normas meramente programáticas. Obviamente, esto no sucede con los demás principios rectores, en especial con el principio del Estado social, que no son sino valores programáticos inalegables ante la Justicia.

En Bolivia, los principios rectores y los derechos económicos y sociales permanecen como meros planes nominales para el futuro, hasta que las condiciones socio-económicas permitan su aplicación. Como diría Lowenstein, "hasta que se hayan dado los necesarios requisitos, cumplen un objetivo: para los detentadores del poder son el estímulo que les impulsará a su realización y para los destinatarios del poder, la esperanza de que un día puedan ser llevados a cabo"; mientras tanto, nadie pretende reclamar su validez jurídica preferente sobre las leyes, decretos y resoluciones, como lo manda el artículo 228, tal vez como patético ejemplo de la ausencia de un sentimiento constitucional que vincule al pueblo con su Constitución, a la que siente extraña y concluyente.

Política económica

El Artículo 143 de la Constitución está redactado de la siguiente forma: "El Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controlará asimismo las reservas monetarias".

El Estado, conforme al artículo 2, se basa en la independencia y coordinación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Si tomamos al pie de la letra este concepto, deberíamos suponer que la política económica se configuraría por una colaboración de los tres poderes, básicamente por una interdependencia coordinada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en

la práctica, la política económica es determinada por el Poder Ejecutivo y no requiere de la aprobación del Poder Legislativo, salvo en aquellas materias sujetas a reserva de ley, como por ejemplo, la creación de tributos, la aprobación del Presupuesto General de la Nación, la aprobación de empréstitos, la autorización de enajenación de bienes de dominio público, etcétera.

El primer problema que presenta este artículo consiste en identificar mal al sujeto de la política económica, que no es otro que el Poder Ejecutivo. Baste señalar como ejemplo los Decretos Supremos 21060 ó 22407, que contienen los fundamentos de la política económica de dos gobiernos, y que no han requerido la aprobación congresal, no obstante que crean, alteran o suprimen derechos definidos por ley.

El segundo problema radica en que el artículo se refiere sólo a determinados aspectos de la política económica, la política monetaria, bancaria y crediticia, que no agotan el ámbito de la política económica comprendida en su sentido global. En un intento de solucionar este conflicto sin recurrir a la reforma constitucional, y subrayando el carácter instrumental de la política económica, para la realización de un orden económico y social justo, el anteproyecto de la estrategia de desarrollo trató de interpretar progresivamente este artículo en la siguiente forma:

- La regulación global de la economía nacional es función del Estado, por medio de la política económica y social.
- La política económica del Estado, tiene como objeto el crear las condiciones para que la economía responda a principios de justicia social, conforme a los derechos, deberes y garantías enunciadas en la Constitución.

La política del Estado debe:

- Promover las condiciones para el desarrollo económico y social de la nación con independencia y soberanía y en procura del bienestar del pueblo boliviano (principios rectores).
- Procurar alcanzar los objetivos de asegurar la estabilidad de la economía, el crecimiento económico sostenido, la estabilidad en el nivel de precios y el equilibrio externo.
- Crear las condiciones para una utilización más racional de los

factores de producción, una mejora en la distribución del ingreso y una mejor satisfacción de las necesidades colectivas, en especial mediante los servicios públicos de educación, salud, vivienda, asistencia y seguridad social.

- La política económica del Estado será decidida y administrada por el poder ejecutivo bajo su responsabilidad en todas las materias no sujetas a reserva de ley, bajo la fiscalización y supervigilancia del poder legislativo y el control jurisdiccional del poder judicial y guardando las restricciones de la Constitución Política del Estado.

- Las materias de política económica, reservadas a la potestad legislativa, no podrán ser delegadas al Poder Ejecutivo.

- Toda materia de política económica que no estuviese reservada a la ley, por la Constitución, corresponde la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

La solución propuesta, ajustada a la realidad, propone que en materia de política económica la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo sea el derecho común. Como ilustración al lector, consignamos una lista indicativa de las materias de política económica que la Constitución reserva a la ley:

- La regulación de los derechos y deberes fundamentales económicos y sociales.

- La declaratoria necesidad nacional para la extensión de la prohibición consignada en el artículo 25 a los extranjeros para adquirir o poseer suelo o subsuelo, dentro de 50 km. de fronteras.

- La creación de tributos, impuestos, tasas y contribuciones especiales de cualquier clase o naturaleza.

- La aprobación del Presupuesto General de la Nación.

- La autorización y aprobación de los empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado.

- La autorización y aprobación de los contratos relativos a la explotación de recursos naturales.

- La definición de los bienes pertenecientes al dominio originario del Estado, y de las condiciones de su dominio, adjudicación o concesión a los particulares.

- La regulación de la libertad de actividad económica y de las

libertades de industria y comercio.

Esta lista es sólo un ejemplo que no agota todas las materias económicas reservadas a la ley, pero incluye las más importantes. Por otra parte, el planteamiento del anteproyecto, implica la adhesión al principio de que la política económica está encomendada al legislador y el administrador, dentro de un marco discrecional, limitado únicamente por las normas constitucionales.

Es obvio que en caso de que alguna disposición o acto de política económica vulnerare un precepto concreto de la Constitución, la persona perjudicada puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia mediante un recurso de inconstitucionalidad, nulidad o de amparo y teóricamente también, reclamando la incoherencia de determinada política económica con los valores y principios rectores de la Carta Magna, tanto los liberales como los del Estado social.

Constitución y política social

Teóricamente, el principio del Estado social, que en nuestra Constitución es el de justicia social, establece una vinculación entre la política económica y la política social, instrumentos que deberían coordinarse para orientar su realización.

Una política económica que haga caso omiso de las relaciones sociales de poder, y del contexto jurídico constitucional, y se concentre exclusivamente en regular aspectos macroeconómicos o en privatizar las actividades empresariales del Estado o en propugnar la libre competencia, sin tomar en cuenta el derecho al trabajo, la estabilidad en el trabajo, la remuneración justa (art. 157), la seguridad social (art. 157) o la asistencia social (164), sustrayendo al Estado de su responsabilidad jurídico-social, por ejemplo en la educación y la salud (arts. 177 y 158), estaría en contravención no sólo del espíritu sino de la letra de la Constitución. Si la propiedad y la empresa deben cumplir una función social, corresponde al legislador y al administrador regular el contenido y el alcance de esa función social, en armonía con los derechos sociales y económicos fundamentales de igual rango, como el derecho al traba-

jo, la remuneración justa o la seguridad social, o el derecho a la educación y la salud (art. 7).

Si la política económica no debe perjudicar el interés colectivo y tomar en cuenta su función social, la política social sería la respuesta activa del Estado en la solución de aquellos problemas sociales que no pueden reducirse a su mera dimensión financiera.

A mi juicio, la constitución da un amplio margen de acción para el legislador o el político económico y el social, y les permite combinar creativamente ambos instrumentos complementarios, si se admite el principio de justicia social, como algo más que una buena intención, y se reconoce su obligatoriedad jurídica. La clave sería el no confundir la política social con el intervencionismo estatal. De hecho, por ejemplo algunas "Organizaciones no Gubernamentales", de carácter privado, realizan actividades de política social, con mayor eficacia que el propio Estado. Nuevamente, cabe recalcar que el asumir una política social consiste en crear las condiciones, y no en gestionar directamente las prestaciones sociales, que bien podrían estar a cargo de personas privadas o sociedades de economía mixta, sin dejar de ser regulados como servicios públicos.

De los bienes nacionales

Es interesante destacar que ni la Constitución alemana ni la española que nos sirven de referencia comparativa, siguen la tendencia patrimonialista de considerar como el artículo 136 "son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les de esa calidad, el suelo, el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos o fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. La ley establecerá las condiciones de ese dominio, así como las de su concesión o adjudicación a los particulares".

Sin embargo, la Constitución alemana contiene en su artículo 15, nada menos que este enunciado: "Con fines de socialización mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra, el suelo y las riquezas naturales y los medios de

producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva". Paradójicamente, nuestra Constitución no contempla la institución jurídica de la nacionalización, teóricamente distinta de la expropiación, en especial porque no implica el carácter previo de la indemnización.

La Constitución española de 1978 se limita más bien al reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, que en nuestro caso será analizada más adelante, y al derecho del Estado a reservar para el sector público recursos y servicios esenciales (art. 128,2), institución también distinta de la nacionalización.

La técnica de reserva

La técnica de reserva, ausente en nuestro ordenamiento aunque por razones obvias, ya que en realidad los bienes y servicios esenciales no sólo están reservados, sino que pertenecen al dominio originario del Estado, es un instrumento al que opcionalmente pueden acudir los poderes públicos para intervenir en la economía, siempre que se acuerden mediante ley y se acredite la concurrencia de los presupuestos materiales tipificados.

La reserva implica la potestad para imponer una prohibición temporal a los particulares para el ejercicio del derecho de propiedad o de empresa reconocidos por el ordenamiento jurídico. La esencia de la reserva consistiría en sustraer de la esfera de la iniciativa privada o empresarial la legitimación del ejercicio de una actividad por razones de interés público.

Es pertinente mencionar aquí que no obstante la ausencia del mecanismo de reserva, el estado ha declarado reservas fiscales mediante decreto supremo, en especial en materia minera. Estas reservas han sido levantadas en parte por el D. S. 21060 y otras disposiciones, también por disposición del Poder Ejecutivo.

El abuso de este sistema ha sustraído de la actividad privada riquezas naturales cuya explotación ahora se intenta a través de los contratos de riesgo compartido, o concediendo su explotación a la iniciativa privada.

Cabría proponer que en el futuro se formulase una norma, que

establezca claramente los presupuestos para dar lugar a la facultad de reserva, y la disposición de que sólo mediante ley, y no por vía reglamentaria, puede el Estado reservarse bienes o servicios esenciales, o decretar monopolios públicos, como por ejemplo el que se daba en el pasado afectando la libre comercialización de minerales (Código de Minería).

En nuestro ordenamiento, los bienes y servicios esenciales pertenecen al Estado en su totalidad y no pueden ser transferidos en propiedad a particulares, aunque por ejemplo las concesiones mineras (concesiones de riquezas naturales del subsuelo) resultan en auténticos derechos de propiedad pero sancionados por la caducidad y la revisión en caso de no cumplirse los deberes inherentes. Igual cosa ocurre con las dotaciones de tierra efectuadas por la Reforma Agraria, también fuente de "un derecho de propiedad perfecto y pleno para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales" (art. 175), pero sujeto a la revisión en caso de colisión con el interés público, o incumplimiento de su función social.

Sin embargo, el Estado podría sin duda reservarse no sólo el dominio sino la gestión de esos bienes y servicios públicos esenciales, o adjudicarlos y concederlos a los particulares conforme a la ley.

En la actualidad, persiste la tendencia a sustraer al Estado de la actividad empresarial directa en la producción de bienes y servicios, y se considera más eficiente a la iniciativa privada, sola, o en colaboración con la iniciativa pública. Podría decirse que la Constitución no sólo permite sino que alienta este tipo de acciones ofreciendo varias alternativas, incluida la de conceder en propiedad a particulares bienes y servicios originariamente de dominio público, dejando al legislador su desarrollo y concreción mediante leyes adecuadas.

Alternativas de gestión de bienes y servicios públicos

El artículo 136 concede al legislador la facultad de determinar la concesión y adjudicación a los particulares de esos bienes y servicios esenciales, y el Artículo 139, referido a los yacimientos de hi-

drocarburos "del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado", contiene en su última parte, una proposición jurídica que en rigor de verdades puede aplicarse a la gestión de todos los bienes y servicios públicos, "este derecho (el dominio originario) lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas conforme a la ley".

Este artículo implica que el Estado está facultado constitucionalmente para optar por las siguientes alternativas en cuanto a la gestión: a) hacerlo a través de empresas públicas; b) a través de concesiones y adjudicaciones a particulares; c) a través de contratos de duración limitada; d) a través de sociedades anónimas de economía mixta; e) a través de personas privadas.

De este artículo constitucional puede deducirse la legitimidad de los contratos de riesgo compartido, como un modo autorizado por la Constitución para la explotación de recursos naturales, como pueden deducirse las opciones organizativas de concesiones y adjudicaciones, arrendamientos, sociedades anónimas de economía mixta, o la gestión privada de los bienes o servicios públicos.

Cabe destacar que nuestra Constitución olvida legislar sobre los servicios públicos, salvo el artículo 134, que limita a un plazo de 40 años la concesión de servicios públicos a particulares y sus principios fundamentales, vacío necesario de llenar por medio de la legislación, desarrollando la tutela estatal del interés social, y los principios clásicos de continuidad, igualdad de los usuarios y adaptación a las necesidades sociales.

Opciones organizativas para la seguridad social

Como glosa, cabe hacer aquí una breve disgresión sobre el servicio público de la seguridad social, que el artículo 7, inciso k, reputa como un derecho fundamental, "en la forma determinada por esta Constitución y las leyes".

El artículo 158 contiene "la forma" de la seguridad social, al determinar sus principios: universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia. Estos principios debe-

rían inspirar a todos los servicios públicos y no sólo a la seguridad social, pero aquí nos interesa analizar el concepto de unidad de gestión para todo el sistema, contrario al principio de pluralidad de opciones organizativas que adopta la Constitución para los bienes y servicios públicos.

A nuestro juicio, la ambigüedad de este principio no excluye la posibilidad vigente en la práctica de unidad en la pluralidad (numerosas cajas de seguridad social, reguladas por el I.B.S.S.), y por tanto, tampoco, la gestión privada de este servicio social, que podría implementarse, previa reforma, no de la Ley Fundamental, sino de la legislación.

De la iniciativa pública o de la actividad empresarial del Estado

Hemos dicho ya que como titular del dominio originario sobre los bienes y servicios esenciales, el Estado puede gestionar esos bienes directamente, reservando para el sector público la exclusividad de la gestión.

Pero ésta no es una obligación sino una facultad, una alternativa preferente (artículo 145 C. D. E.), en caso de que el estado decida explotar un recurso o un servicio directamente, pero no la única, pues estos bienes pueden concederse a personas privadas, o explotarse mediante sociedades o contratos con personas privadas.

El artículo 141 de la Constitución, determina que el Estado puede intervenir en la economía en forma de control, de estímulo o de gestión directa, es decir realizar por medio de empresas públicas o de sociedades anónimas de economía mixta (art. 145), actividades empresariales en la industria y el comercio. De ello se deriva que la actuación económica deja de ser una actividad inicialmente reservada a los particulares para poder ser ejercida también por los entes públicos invirtiéndose el planteamiento tradicional de signo liberal.

El reconocimiento legal y la presencia del sector público empresarial han dado lugar a la expresión descriptiva "economía mixta", que no dice nada respecto a la preponderancia, sea del sector público o del sector privado. Nuestra Constitución no establece lí-

mites cuantitativos ni cualitativos ni contiene proposiciones finalistas o valorativas respecto a la actuación de las empresas públicas, pero obviamente ellas están sometidas también al principio del Estado social, además de someterse a los instrumentos de gestión global como el presupuesto y el plan de inversiones públicas, y al control gubernamental o fiscal de la Contraloría General de la República, auxiliar de la fiscalización que sobre ellas ejerce el Poder Legislativo.

Desde el punto de vista cualitativo, parece obvio aunque nadie lo entiende así, que la empresa pública, tiene como objeto la realización de actos y operaciones de comercio; se desarrolla en competencia con los particulares y deberá someterse en la misma forma a las exigencias de la economía de mercado, al menos en su actuación externa (precios, tarifas, relaciones con los consumidores), y a las regulaciones civiles y comerciales del Derecho Privado.

La constitución se limita a nombrar "entidades autónomas o autárquicas" pero calla respecto a la organización jurídica de esas entidades y a su actuación en la esfera del Derecho Privado. La forma tradicional de dar forma jurídica a estas empresas ha sido la de darles la organización de entidades descentralizadas con autonomía de gestión financiera, administrativa y técnica, sometidas a la tutela del Ministerio del sector y al control y fiscalización legislativa. Un *status* ambiguo que las mantiene como órganos administrativos desconcentrados y no como auténticas empresas autónomas y competitivas con la iniciativa privada.

Esta forma de organización no está dictada por la Constitución que, como hemos visto, realiza una opción organizativa concreta, lo que significa que la ley podría crear otras formas de organización más adecuadas a la verdadera naturaleza de una empresa pública, como por ejemplo la de adoptar la forma de sociedades anónimas públicas, o de contratos de riesgo compartido, o de sociedades anónimas de economía mixta, todas ellas reguladas por el Derecho Privado, excepto en algunas cláusulas exorbitantes del derecho común, debidas a su condición de personas de Derecho Público, como por ejemplo su sometimiento al control fiscal.

La ausencia de una ley de empresas públicas ha traído consigo

también la falta de disposiciones concretas respecto a las exigencias de economicidad, eficiencia y competitividad de las empresas públicas y la carencia de disposiciones por ejemplo respecto a la baja o venta de bienes específicos, la disolución y liquidación de empresas públicas, o la venta de unidades empresariales al sector privado, a su transformación en sociedades anónimas o mixtas.

El Estado no está obligado por la Constitución a mantener la gestión directa de ninguna actividad económica, ni a conservar bajo su dominio empresas deficitarias en paro o en quiebra en contra del interés general, del equilibrio general de la economía o en perjuicio del crecimiento del bienestar colectivo. Las empresas públicas son un medio y no un fin, una actividad subsidiaria, en defecto de la iniciativa privada y no una función principal.

Es necesario que a través de los contratos de rendimiento, o por medio de su disolución o liquidación, fusión o transformación, o por medio de la transferencia total o parcial de bienes, acciones o elementos de las empresas al sector privado, se realice el ordenamiento de esta actividad empresarial, en base a criterios de eficiencia, economía y competitividad, respetando obviamente el orden constitucional, que no lo prohibe, y al contrario permite que las empresas públicas, como personas jurídicas distintas del Estado y con un patrimonio propio, actúen en el ámbito del Derecho Privado y de la economía de mercado, tanto en su organización como en su actividad externa.

La ambigua redacción del Código de Comercio en su artículo 10: "Las empresas estatales no son empresas comerciales, pero pueden efectuar actos de comercio con los particulares y en cuanto a estos actos, quedan sujetas a este código y leyes especiales sobre la materia", podría aclararse por la vía reglamentaria, en el sentido de que si bien son personas de Derecho Público en cuanto a su constitución y a ciertas regulaciones administrativas, son por su objeto, auténticas empresas comerciales, y están normadas por regla, por el Código de Comercio, actuando en el ámbito del Derecho Privado, y sólo por excepción por leyes especiales sobre la materia.

La privatización

Como una glosa a este capítulo, conviene analizar someramente la privatización de empresas públicas, si circunscribimos el concepto de la transferencia del derecho de propiedad de una empresa pública como bien de dominio público a una persona privada es obvio que esa transferencia a cualquier título requiere la autorización legislativa prevista en el inciso del artículo 59. Pero queda la pregunta, si un bien de dominio público afectado a un objeto industrial y comercial que se lleva a cabo en la esfera del Derecho Privado, ¿tiene el mismo status jurídico que un bien de dominio público que pertenece al patrimonio del Estado y no al patrimonio propio de una persona jurídica distinta del Estado?

Si aplicáramos por analogía el caso de las acciones públicas en una empresa de economía mixta, cuya transferencia al sector privado no requiere autorización congresal según lo dispuesto por el Código de Comercio, no vemos por qué una empresa pública organizada como sociedad anónima o transformada en sociedad anónima de economía mixta, requiera de una autorización congresal para su transferencia al sector privado.

Si la ley no prohibe la transformación de una empresa pública, por ejemplo, en empresa mixta, es obvio que lo permite, de manera que transformando una empresa pública a sociedad por acciones, como era el caso de CBF o es el caso de ENDE, por ejemplo, podrían venderse esas acciones al sector privado, sin necesidad de autorización congresal.

Otro ejemplo, es el artículo 10 inciso 2 de la Ley de Administración y Control Gubernamental, mediante el cual el legislador autoriza la venta o baja de bienes y activos de las empresas públicas, dejando a la vía reglamentaria la determinación del procedimiento. Una estricta interpretación de esa disposición podría concluir que el Poder Legislativo ya ha autorizado al Poder Ejecutivo la venta de empresas públicas a personas privadas.

Ambos casos demuestran que, mediante la ley, pueden realizarse actos o resoluciones de política económica, que sin vulnerar la Constitución la interpretan en un sentido progresivo.

Conclusión

Para concluir este ensayo, cabe intentar algunas conclusiones preliminares:

La Constitución Boliviana reconoce el Estado Social de Derecho. El hecho de que el texto constitucional adopte el principio de función social del derecho de propiedad y del derecho de libertad económica, reconozca como derechos fundamentales el derecho al trabajo, a una remuneración justa y a la seguridad social, a la salud y a la educación, implica que reconoce los derechos económico-sociales y no asume una concepción puramente liberal, sino que asume los presupuestos del Estado Social.

Toda la Parte Tercera de la Constitución, que contiene el Régimen Económico y Financiero, de los Bienes Nacionales, de la Política Económica del Estado, de Rentas y Presupuestos, de la Contraloría General, del Régimen Social, del Régimen Agrario y Campesino, del Régimen Cultural y del Régimen Familiar, adopta el principio de justicia social y los principios rectores del Estado Social.

El Estado Social de Derecho no implica necesariamente la intervención directa del estado en la economía.

La responsabilidad social del Estado, según la Constitución, consiste básicamente en crear condiciones para que la organización económica responda a principios de justicia social, al fortalecimiento de la independencia, a la defensa y aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, en procura del bienestar del pueblo boliviano.

Estos principios deben guiar y conformar la legislación y la administración de la política económica, pero no pueden ser invocados ante los tribunales, sino conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Esta responsabilidad social del Estado no lo obliga a intervenir directamente en la economía, sea por la vía de la planificación, la regulación de la libertad económica, el control, el estímulo o la gestión directa, sino que le da facultades para hacerlo de manera excepcional y subsidiaria, para promover que tanto la organización

como la política económica se orienten y coordinen con los principios de justicia social.

Todos los artículos que tratan sobre la iniciativa pública en la economía tienen un carácter potestativo y no imperativo. Esta decisión constitucional nos permite concluir que la permanencia de los principios del Estado Social de Derecho y de su validez como fines, tanto para la iniciativa pública como para la iniciativa privada, ambas de carácter instrumental, no está ligada a una preponderancia del sector público sobre el privado, ni a la intervención del Estado mediante cualquiera de las opciones que el texto constitucional ofrece.

Eso significa a mi juicio, que en caso extremo, si el legislador y el administrador de turno optan por reducir la participación del Estado en la regulación de la economía, o en su actividad empresarial directa, porque consideren que la promoción de una economía de mercado es más adecuada a la consecución de los fines de justicia social, lo pueden hacer sin vulnerar la Constitución, si no pierden de vista los principios del Estado Social de Derecho, inderogables por su plena validez jurídica.

Viceversa, si el legislador o el administrador, en su política económica, consideran que es necesaria la regulación estatal, o una mayor intervención directa en la gestión de los bienes y servicios públicos, u optan por la planificación o la dirección superior, también pueden hacerlo, sin vulnerar la Constitución, si lo hacen mediante ley (y no por la vía reglamentaria), y si respetan el contenido esencial del derecho de propiedad y de la libertad económica, conforme al artículo 229 de la Constitución.

Sólo si cualquiera de esas opciones extremas, que obviamente no excluyen las más variadas combinaciones, contradijeran expresamente alguna norma constitucional, podrían ser impugnadas ante el Tribunal Supremo.

La política económica de "Ajuste Estructural con Crecimiento y Equidad" no vulnera la Constitución por principio, pero debe ajustarse a las restricciones del Estado Social.

El reconocimiento del Estado Social de Derecho y del principio de justicia social como fin, no supone la elección de la inicia-

tiva pública como medio exclusivo, y la exclusión de la economía de mercado como instrumento.

Si bien la Constitución reconoce a la iniciativa pública y faculta al Estado a regular, planificar o intervenir en la economía, esta facultad debe ejercerse en la forma y dentro de los límites de la Constitución (mediante ley, de manera excepcional y subsidiaria, y sin alterar la esencia de los derechos fundamentales económicos y sociales).

El promover una economía de mercado, regulada por el principio de justicia social, siempre que esta política no vulnere ni los derechos fundamentales económico-sociales (en especial el derecho al trabajo, a la remuneración justa, a la educación, la salud o la seguridad social), ni soslaye la responsabilidad estatal de crear las condiciones para el bienestar del pueblo boliviano, ni viole normas constitucionales expresas, no sólo que no está prohibido sino que está permitido por la Constitución.

Si se acepta esta interpretación global como válida, no parece ser cierto que las reformas económicas que se están llevando a cabo exijan necesariamente una reforma a la Constitución. Al contrario, su defecto podría consistir en que no estuvieran tomando en cuenta los principios del Estado Social y Democrático de Derecho (vigente en los Estados Unidos, en la República Federal Alemana, en Francia, en Italia, en España, etcétera) y que por tanto el problema no fuera la reforma sino el cumplimiento de la Constitución, que si bien tiene defectos de coherencia y de redacción, es una Constitución abierta y flexible que permite, por la vía de su interpretación textual, que la política económica elija el camino más adecuado, sin desconocer principios universales de libertad, justicia y solidaridad.

BIBLIOGRAFÍA

Stein, E., *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973.

Hariou, A., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 1980.

Lowenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979.

Bassols Coma, M., *Constitución y Sistema Económico*, Madrid, Tecnos, 1985.

Klein, Gutman, *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Gustav Fischer, 1979.

Bohling, W., *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz*, Stuttgart, Fischer, 1981.

Constitución Política del Estado, República de Bolivia, 1967.

Constituciones extranjeras contemporáneas, Madrid, Cascajo y García, Tecnos, 1988.

Urioste, J. C., "Bases para un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Económico Administrativo para el Desarrollo", en *Estrategia Económica y Social 1989-2000*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1985.

II. Dinámica de una sociedad abigarrada

Lo étnico/nacional boliviano. Breves reflexiones

Sergio Ricco

Bolivia se constituye por su historia y su geografía en uno de los más abigarrados e intrincados rincones de América; es cuna de las más grandiosas culturas del continente. En la actualidad, sin duda, representa una de las más briosas posibilidades de renacimiento cultural, siempre y cuando se obtenga la vía a una democracia plural.

Es difícil poder estudiar, analizar o simplemente hablar de la historia del país si no es a partir del panorama étnico que presenta, el cual, de entrada, nos coloca en una disyuntiva de corte histórico y de replanteamiento del carácter nacional del país.

Bolivia no es un solo país, son múltiples y diversos países que se ha pretendido fundir en una sola nación y que no logró consolidarse en el pasado; aun hoy día se manifiestan conflictos muy hondos en torno a la construcción de una identidad propia y nacional. Aquí sin duda lo étnico reviste una veta aún poco trabajada, inclusive, por los analistas locales. Es la evidencia del horizonte social lo que a su vez impide ver el bosque en toda su magnitud. Se puede afirmar que en Bolivia no ha existido, ni existe una política enfocada a tratar el complejo étnico/nacional en toda su dimensión, más bien se ha intentado minusvaluarlo. Sin embargo, lo étnico/nacional es un fenómeno que ha intervenido dentro del proceso histórico como ingrediente fundacional para la constitución de las clases y más aún de lo segmentario de su conformación social.

Bolivia no se aleja de las consideraciones generales que sobre la materia se elaboran dentro de las esferas de poder en el área andina. En este sentido es difícil poder hablar de un indigenismo nativo, entendido como el discurso del Estado hacia las minorías originarias. Más bien en el área, y en específico en Bolivia, lo que ha llamado a la atención de los analistas y de la sociedad civil ha

sido la propia emergencia de un discurso desde el interior de los pueblos autóctonos, articulados desde mucho tiempo atrás en el ritmo del desarrollo capitalista mundial y que en muchas ocasiones se expresan de manera oportuna en diferentes foros, por desgracia generalmente de denuncia, o bien dentro de un folklore, actualmente expropiado por los circuitos de poder o en su caso dentro de los oportunismos políticos de ocasión.

Asistamos a la innegable vigencia de un movimiento étnico y de clase muy vivo y dinámico en el área andina y amazónica, de la cual Bolivia forma parte geográfica, histórica y culturalmente, movimiento que se presenta en diferentes espacios sociales y regionales del país andino, y que las más de las ocasiones se manifiesta sin fronteras nacionales establecidas. Son movimientos no establecidos por los ritmos y tiempos del capital, pero sí en profunda articulación con éste. En Bolivia como en otros muchos pueblos de América notamos la honda dialéctica tradición- modernidad.

Tradicionalmente, los usos, prácticas, vías, alternativas ideológicas y políticas materializadas en resistencia de los pueblos nativos se ha visto en una primera fase como un obstáculo para el progreso, posteriormente para el desarrollo, y al parecer hoy día, dentro del sentido común gubernamental, continúan siendo tropiezos para el sostén de la modernización.

Surgen algunas preguntas: ¿por qué los usos y costumbres de la resistencia nativa se constituyen en un obstáculo dentro de una ideología criolla?, ¿por qué esta ideología no ha sido capaz de resolver históricamente la dialéctica tradición/modernidad?, ¿por qué lo criollo ha sido y es incompetente para crear, a partir de las múltiples posibilidades de lo étnico, una fuente fundamental de la constitución nacional? Recurriendo a Zavaleta Mercado, nos encontramos con un Estado que no logra ocupar su propio territorio, lo mantiene desmembrado, y aún más, resulta incapaz de resolver —lo ha intentado por varios caminos— la dialéctica no sólo de corte racial (importación de japoneses, coreanos, chinos, menonitas de México, e intentos fallidos de rhodesianos y sudafricanos) sino de clase (una larga tradición de regímenes filofascitas). Si se ha mencionado lo étnico se debe articular con la situación de clase del país y con

las condiciones específicas de los diferentes grupos étnicos dentro del espacio nacional. Sencillamente la vanguardia de la clase obrera boliviana tiene y mantiene una profunda raigambre indígena que se percibe en la vida cotidiana y en todo su largo trayecto de lucha.

Se puede afirmar que en Bolivia no ha existido un discurso coherente desde los espacios de poder para la población nativa; en tal sentido el indigenismo presente en el país se puede reducir a un hispanismo criollo (recuerdo que en la presentación de un libro de Giraud sobre los médicos Kallaguayas, el entonces ministro de educación, Ipiña Melgar, afirmaba la incapacidad de los intelectuales bolivianos por lograr el conocimiento de su entorno, y que sólo gracias a los estudiosos occidentales existe preocupación por la riqueza cultural del país. Lo grave de tal afirmación es que se la hizo frente a representantes diplomáticos, valga el ejemplo, para mostrar que la expresión étnica es vista como elemento de folklore o de "curious".

El indigenismo inspirado en un criollismo que histórica y culturalmente ha despreciado su propio territorio y a la población que lo ocupa es desfalleciente o tal vez ya apesta; pero bien, este indigenismo ha creado un hijo respondón: el nativismo indígena. El indianismo, cuyo énfasis, justo al contrario del primero, consiste en enfrentar al mundo moderno, a la reforma agraria, a las políticas de colonización, y ha logrado ocupar con bastante éxito las urbes, los campamentos mineros, las zonas fabriles; cuestiona al mismo tiempo los modelos educativos y los proyectos evangelizadores; réplica, en torno a la democracia formal y sus programas de desarrollo e incorporación a la "vida civilizada", a los programas y proyectos que se establecieron sin cuestionar nunca a qué tipo de sociedad se va a incorporar al grueso de la población diferenciada, la cual no quiere ser boliviana del todo.

Hoy, producto de un largo y penoso proceso, no se puede continuar conceptuando al indio como sujeto estático y estable: lo étnico es multidimensional. Sin duda los aymaras y quechuas han logrado no sólo articularse a la economía sino han demostrado capacidad de control sobre ella; baste ver el fenómeno de la informalidad, proceso que ha provocado estratificación entre estos pue-

blos, pero al mismo tiempo ha reactivado la identidad étnica. Tanto aymaras como quechuas rentabilizan su visión del mundo, el manejo del espacio para el control de dos o más espacios; así se tienen aymaras que transitan por el país lavando oro en el oriente, cosechando coca, café, cítricos en Yungas; quechuas de los valles altos que se emplean en las plantaciones de caña, algodón, etc., de la Argentina, sin dejar de mantener relación estrecha con la llajta, eso sin descontar a aquellos que arriban a otro hemisferio y a otro continente.

La visión, aún dominante, de categorizar al indio, de considerarlo dentro de una uniformidad cultural y dentro de tipos psicológicos cerrados (los aymaras son melancólicos, los quechuas musicales, los orientales holgazanes, etc.) resulta absurda a la luz del comportamiento social actual. Así, instituciones, ideologías del criollismo, partidos políticos (históricos y de coyuntura) han desconocido y negado un fuerte componente que se manifiesta en la historia del país. Por su extrema riqueza y diversidad social, cultural, lingüística, combinado todo esto a su vez con niveles de formación social diferenciados, en contextos ambientales no menos diversos, en formas de presencia frente al conjunto nacional de diferente tipo, lo étnico se constituye en el basamento de un proceso de larga duración y viable a ser incorporado a un proyecto nacional integral y a su vez múltiple.

La aguda inserción de lo étnico en el resultado histórico boliviano se ha hecho patente en el reclamo de los diferentes pueblos por participar en la toma de decisiones políticas que los atañen, así como en la construcción de vías alternas reales a las lacerantes condiciones de vida que poseen. El liberalismo en Bolivia se expresó abiertamente en relación a los pueblos originarios: los vio como un obstáculo para la consolidación del Estado nacional moderno. Es a partir del 52 que se abren ciertas consideraciones sobre lo étnico. Si bien antes aymaras, quechuas, tupis, guarayos, chacobos, sirionos, mbias, etcétera, quedaban bajo el término de indios, después del 52 se les engloba como campesinos, palabra que igual que la primera se constituye en designación de lugar. Tal vez bajo la designación de "campesinos" la situación para los in-

dígenas se agrava, pues pierden las exiguas prerrogativas tenidas por el sistema hacendario.

El positivismo a ultranza, vigente en el país, se plantea la incorporación en base a factores nacionales (nunca explicitados), incorporación que debe efectuarse en términos de lo positivo, lo occidental, lo moderno. Lo indígena resulta ser lo negativo, lo anticuado. Todo lo étnico debe sustituirse por instituciones de la cultura universal; la identidad nacional sólo puede entenderse en los símbolos de la cultura industrial capitalista.

Lo étnico es un campo de batalla. Teóricos, políticos, ideólogos, entran al escenario. Su estrategia es la construcción de la nación, su integración simétrica en la diversidad. El abanico es amplio; el etnicismo está presente; el indigenismo hispanizante (agringado) busca su lugar con desesperación; planteamientos populistas emergentes inspirados en productos etnourbanos (lo cholo) persiguen las hondas raíces; se reconoce la diversidad del panorama humano en el país. No obstante lo que sucede, no se analiza y no se sistematiza. La diversidad y riqueza que proporcionan un escenario amplio, rico, es una posibilidad y seguro renacimiento de la teoría de las formaciones sociales. En su propia revitalización y diseño de estrategias de práctica política, los fenómenos están dados para el nacimiento de un programa teórico político revolucionario desde el punto de vista científico, y como tal, con gran capacidad de transformación de la materia con la cual se trabaja. Aún no hay una incorporación del problema étnico en las plataformas políticas, salvo para ser usado como cliente; es más, las estructuras formales del poder ni siquiera lo entienden. Sencillamente los indios son considerados con un status de minoría de edad y de minusvalía ciudadana.

La historia "oficial" tiende a repetir viejas crónicas coloniales, donde los indios son bestiales y aparecen como actores de la pereza, el abandono, la suciedad, hábitos que se muestran como estructurales de éstos. Esa historia parcial, unilateral, reducida a héroes y procesos siempre referidos a la población criolla, es una historia orientada a lo occidental.

La historia de las etnias y de sus héroes, de su secular proceso de resistencia, tiene reducido espacio y si se recurre a ella es tan

sólo para colorear al país. El camino correcto para aprehender lo que sucede en una formación social es recuperar con sentido analítico el papel que juegan los actores sociales en la historia contemporánea, si se quiere rescatar, al interior de una historia oficial, a un actor contundente y además diverso: el indio.[1]

Son los propios indios quienes rechazan ser vistos como curiosidades ("it's typical"); ya no les interesa que los "otros" conozcan cómo se enamoran, qué comen, cómo lo obtienen, y cómo y cuánto duermen. Reclaman que se les respete su espacio, se respete su dignidad como hombres. En su lucha por la construcción de un proyecto social, cada vez exigen que no se hable por ellos, tendencia muy extendida en las iglesias. Exigen ser vistos como depositarios y ejecutores de una larga tradición histórica, como propietarios de un camino propio que se expresa en sus lenguas, en las diferentes formas de contemplar y entender el mundo, de ejercer sus símbolos y que constituyen parte del patrimonio de la humanidad.

El problema étnico en Bolivia, como en cualquier otro país con fuerte presencia de pueblos originarios, no es problema ni educativo, ni pedagógico; es fundamentalmente un problema de corte político, es por la reivindicación de un territorio (que incluye el espacio urbano), por espacios de expresión propios.

En la amplísima región andino-amazónica se mantiene una constante dentro de las organizaciones indias: el reclamo del territorio, su negativa a aceptar parcelas, el ser reconocidas como naciones, si bien esto último es producto del romanticismo populista de la antropología pre-posmoderna. Por ello la tendencia apunta hacia procesos de "autonomía", curiosamente promovidos en contextos de plena vigencia del neoliberalismo. Recordemos sólo dos ejemplos al respecto: el caso del territorio de los chimanes, transferido en el gobierno de Paz Estenssoro a la "reserva biológica" a cambio de deuda externa. (*cfr.* la prensa boliviana, y Castillo Fidel, "Los chimanes, una sociedad agredida", en IWGIA, junio vol, 9, Copenhage, 1989). Otro ejemplo: la iniciativa de Bolivia en la

[1] C. Guzmán Böekles, "Para escribir la historia de las etnias en América", en *Civilización*, México, CESTEM, 1983.

Segunda Cumbre Iberoamericana, para impulsar el Fondo de Apoyo a la Población Indígena, en franca competencia con las funciones del Instituto Indigenista Interamericano de perfil modernista de los años 40.

Una hipótesis al respecto radica en que lo étnico nacional ha cursado siempre por la negación, pero ha estado presente de manera activa en los distintos ciclos económicos y fiebres en el país; así tenemos el ciclo de la plata, el ciclo del caucho, el ciclo del estaño, el ciclo hoy del oro, de la coca y de la informalidad; en todos ellos siempre ha estado presente la población indígena. Ahora bien, la informalidad no es homogénea sino diversa y apunta en diferentes direcciones; se articula de distinto modo al capital mundial y responde por varias vías a la división internacional del trabajo. Aunque, en consecuencia, no se puede evitar reconocer al país como multicultural y multilingüe, tal declaración no rebasa aquella otra definición, también parcial, de país atrasado y dependiente.

Pese a las distintas políticas, desde las homogeneizantes hasta las francamente etnocidas, pese al embate civilizatorio en la escuela, medios masivos de comunicación, articulación al mercado, misiones evangélicas (hoy abundantes, se calculan de acuerdo al Ministerio de Culto en más de 150 denominaciones con personería jurídica), servicio militar, etc., históricamente se ha mostrado una permanencia y persistencia de los valores culturales indígenas.

Ahora bien, ni el primer modelo de incorporación-intergación logró su cometido, ni aún ahora —a pesar de reconocer al país como plural— se ha logrado resolver los grandes problemas nacionales que no sólo atañen a los pueblos indígenas, sino a otros tantos estratos del crisol social: educación, salud, distribución armónica del territorio, desarrollo sostenido, participación política representativa y no representada, entre otros.

Al mismo tiempo, la población indígena es la que se encuentra en el centro mismo de los conflictos sociales; es ésta la que transita en situaciones de guerrilla —recordemos que existe un hinterland en el mundo andino y amazónico—, narcotráfico. Los indios, pues, son objeto de uso de tiendas políticas, de programas evangelizadores (muchos de ellos con fuentes de financiamiento inconfesa-

bles); son pretexto, también, para establecer procesos ideológicos de aparente "rescate" cultural, de políticas de colonización de los llanos orientales con población altiplánica y de los valles altos con el fin de "conquistar el espacio amazónico" para no realizar reales reformas agrarias, empujando a las selvas a la población excedentaria de las minas como producto del modelo neoliberal (*cfr.* Decreto Supremo 21060) garantizando por otra parte la roturación de tierras vírgenes —independientemente del costo humano y ecológico— a intereses hegemónicos.

En el Oriente boliviano se genera una situación similar a la que se desencadena en el vecino Perú; se presenta una tala inmoderada en favor de la explotación ganadera intensiva, actividad que no insume fuerza de trabajo, ni carne de buena calidad, salvo cueros (país ganadero y cuando su pueblo calza, calza zapatos de plástico), y se favorece la labranza para el cultivo de la coca. La cifra en el incremento del cultivo de la hoja de 1974 a 1980 en el Perú fue de 3,437 por ciento (*cfr.* IWGIA, vol. 9, núm. 3, 4. Copenhage, 1989).

El fomento de la colonización a partir de población andina ha producido sólo la expansión de la frontera de injusticia; poblaciones enteras se enfrentan al manejo de un medio ambiente adverso (existen aymaras que en su vida han visto un machete). Los polos de desarrollo se constituyen en una política similar a la propuesta por la Colonia; estos polos, por su analogía con las políticas de reducción de las misiones de los siglos XVII, XVIII, resultan igual de patéticos.

En la práctica política, y al margen de posturas teóricas, se presenta un desborde de masas que han logrado sobrepasar al Estado-Nación; si no han desembocado en posibilidades de ejercicio formal de poder es aún por su falta de articulación, principalmente en aquellos espacios donde el deterioro de los niveles de vida es violento.

En términos globales, los pueblos originarios de Bolivia, cerca de media centena, (es necesario insistir que no existen datos censales fidedignos del número de población india ni de un censo de los grupos culturalmente diferenciados del proyecto nacional, lo que es evidente es el hecho de su presencia y persistencia) han

sido destinados a ocupar los niveles más bajos de la estructura social nacional. Queda como denuncia que en el contexto boliviano no existe aún una preocupación orgánica por aprehender la gran heterogeneidad de los grupos nativos en lo que atañe a su demografía, habitat, cultura, organización social y niveles de articulación con el desarrollo social y nacional. En este mismo sentido la población indígena presenta una amplia y profunda movilidad dentro de todos los espacios de la vida nacional, proceso que se acelera a partir de los modelos de desarrollo generados desde la segunda posguerra.

No es demasiado insistir en la gran dinámica de los indígenas como actores sociales; son quizá la única opción viable para resolver la dialéctica tradición/modernidad. Los indios han logrado manejar el chip electrónico en paralelo al manejo del espacio y tiempo sostenido en la tradición; hoy debemos establecer que si bien a los diferentes grupos indígenas los mueve una historia compartida, sus formas de lucha dependen de las identidades adquiridas, del despliegue de su potencial étnico. Aquí no se puede estar de acuerdo con el "proyecto indio" que se constituye en sí mismo en negación de la particularidad. El indio no existe, éste ha existido como una designación de lugar; lo que existe son aymaras, guarayos, chacobos, tacanas, yukis, etc., pero ello tampoco implica contemplar a los grupos en una homogeneidad pura y sin conflicto; al estar estructuralmente articulado a un sistema clasista éste tiende a reproducirse en su interior.

Al plantearnos lo étnico frente al Estado-Nación, es obligado reconsiderar a la nación y a sus instituciones incapaces de reconocer lenguas y culturas vivas, pero eludidas. Tal situación permite no sólo cuestionar el modelo de estado sino que exige la construcción de un nuevo proyecto social. La tendencia es que tal situación se agudice frente al nuevo milenio. Un ejemplo de lo anterior es el paulatino cambio de "ayuda" norteamericana de Centroamérica a los países andino-amazónicos; tal tendencia se ha denominado "guerra de baja intensidad", bajo el pretexto de frenar las actividades del narcotráfico. En tal situación, las instituciones bolivianas han sido incompetentes frente a la avanzada militar del

capitalismo central, mostrando su carácter vulnerable, así como su ilegitimidad ante su propia sociedad.

Sin necesidad de poseer conocimientos etnográficos, es muy fácil identificar varias Bolivias y formas diferenciadas de poder (frente a las autoridades formales funcionan las autoridades sustantivas *curacas, mallcus, hilacatas, amautas*). El dualismo se expone de múltiples formas. Así la ciudad de La Paz es asiento de q'aras y al mismo tiempo es la capital aimará; su presencia étnica y lingüística abarca casi todo el altiplano peruano-boliviano y los valles de los Andes orientales hasta Potosí; la población aymará hablante se calcula en cerca de dos millones. Por su parte, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Potosí se constituyen en las capitales del mundo quechua; la población quechua hablante se calcula en cerca de dos millones y medio. Santa Cruz, a pesar de ser modelo de modernidad, contiene a los guaraní y ahora atrae a población altiplánica, oficialmente, por ser polo agroindustrial, pero dentro de la informalidad es una de las metrópolis centrales de la coca.

Los indicadores estadísticos del país arrojan un sesenta por ciento de población indígena; los mayores contingentes son los aymarás, quechuas y un alto número de grupos en la Amazonia; de estos últimos, el más importante es el guaraní. Cifras del Instituto Nacional de Estadística indican el 57% de un aproximado de 7 millones. Al igual que sobre otros aspectos de inventariación del país no existe acuerdo sobre las cifras. Valga sólo como indicador: si incluimos al cholo como una manifestación más de la diversidad cultural y poseedor de una forma de identidad propia, el porcentaje de población con características ajenas al proyecto nacional criollo se elevaría a más del 90% de la población. Esto de los porcentajes siempre ha sido un dolor de cabeza de los indigenistas. Para poder identificar a la población que manifiestamente se diferencia de un proyecto nacional, siempre se ha recurrido a elementos externos, tales como fenotipo, lengua, vestido, habitación, hábitos alimenticios. Tal técnica fue viable hace 50 años, pero hoy día, en pleno proceso de globalización, lo externo efectivamente se ha homogeneizado (los coreanos, hábiles comerciantes, lograron uniformar a los cholos de La Paz, Cochabamba, Oruro con el

mismo modelo de chamarras). El problema no resuelto pero presente es el sentimiento de pertenencia a una comunidad y la expresión de ello en identidad y formas en lo político; ello ya es inmedible.

En referencia a los distintos grupos, los que tienen un destino aún más incierto son los pueblos del Chaco platense y de la hoya amazónica, ya que habitan regiones ricas en recursos naturales y son fuente de codicia de propios y extraños; valga señalar el triste caso de los yukis, donde la Misión Nuevas Tribus (filial del Instituto Lingüístico de Verano) ganó la aprobación de las autoridades para incorporar a estos hombres a su misión evangelizadora. En esto no existe diferencia con la política de reducción del virrey Toledo.

Los pueblos de la Amazonia y el Chaco, si bien se encuentran presentes en el escenario social, por razones históricas y estructura social, no han logrado contener el empuje de los pueblos andinos. Su aislamiento se ha incrementado en las últimas décadas con los programas de colonización, la explotación brutal en la región, el exterminio tipo *far west*, el cual fructificó gracias a la ausencia estatal, pero al mismo tiempo ha provocado una capacidad organizativa importante; así, sus demandas centrales son reivindicar su territorio frente a la voracidad de las compañías auríferas, mineras, madereras y de aquellas que mantienen actividades inconfesables; sus reclamos, en más de una ocasión, han llamado la atención de la opinión pública internacional por lo escandaloso de las acciones misioneras y de los diversos agentes foráneos que parecen buscar aún El Dorado, manteniéndose estos hechos en el desconocimiento de la opinión nacional.

En la hoya amazónica se han volcado prácticamente todas las formas de diversidad cultural. La causa principal radica en la crisis y la descomposición del régimen agrario. La parcelación en la hoya amazónica, que es el modelo que se está siguiendo, puede causar graves alteraciones en el frágil sistema biótico, pero quizá el narcotráfico sea el problema central, que ha convertido a la región en zona de combate. Desde la instalación de las misiones, con la explotación del caucho y la quinina comenzó a disminuir la po-

blación dispersa que corre desde el Chaco platense a las selvas de la Amazonia. Hoy se calcula la población silvícola entre 150,000 y 280,000 almas (las cifras tanto de población como de número de etnias fluctúan: el Instituto Nacional Indigenista calcula 33 grupos étnicos, el Instituto Indigenista Interamericano 29, la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Amazónico se refiere a más de 40) pertenecientes a 9 familias lingüísticas: Arauca, Mataco-Maca, Mosetene, Pano, Tacana, Tupí-Guaraní, Chiquito y Zamuco. La población se distribuye en las siguentes etnias: chiquitano (20,000), chiriguano-guaraní (15,000), arauco-baure (5,000), mosetene (3,000) (cfr. *América Indígena,* vol. 1, México, 1990), pero se desconoce con certeza el número y grupos existentes, habiendo grupos como los yuki que se defienden en lo más intrincado de la selva evitando el contacto con una civilización que ya conocen y no desean sus bondades.

Lo étnico penetra en las urbes, proporcionando un nuevo paisaje en las ciudades no sólo en lo arquitectónico; influye decisivamente en los comportamientos culturales y el peso de la identidad es transportado casi íntegro al nuevo ambiente.

La fiesta es punto de encuentro y reproducción de la identidad, por ende de expresión política, de esperanza (Gran Poder, Alasitas, Carnaval de Oruro, entre muchísimos más). Son estrategias de sobrevivencia política en su mundo adverso, formas de convocatoria que retan a las tradicionales de los gobiernos en turno. Tales expresiones han dejado de ser simple folklor para integrarse de forma orgánica a la vida nacional. En esta nueva fase del desarrollo del país, lo indígena no puede seguir siendo considerado dentro de un ámbito cerrado, autocontenido, bucólico; es un sujeto vivo, dinámico, que asalta y ocupa distintos espacios, se hace visible a los ojos de la sociedad nacional; lo indio demarca territorios objetiva y subjetivamente; establece formas propias de regulación al margen de lo formal.

Se ha intentado mostrar una serie de reflexiones generales y por demás rápidas del complejo étnico boliviano. La media centena de grupos nos coloca en el espacio de la diversidad, tanto en lenguas, formas organizativas, niveles de contacto y contradicción con la so-

ciedad nacional. Se asiste pues al despliegue de formas novedosas de organización social, de ocupación del espacio y también se presencia el violento ingreso a la sociedad de mercado, que afecta y deteriora notablemente las estructuras internas de los grupos, provocando cambios profundos y no siempre en su beneficio ni en el de la nación, sobre todo en aquellas zonas donde aún la existencia se basa en la autosubsistencia y donde el etnocidio se practica con la más amplia impunidad.

Bolivia, dentro del área andino-amazónica, vive una impresionante revitalización de sus formas tradicionales de organización. La pachamama, las apachetas, los apus, los achichilas, la ch'alla, han regresado por sus fueros; los rituales expresados en una gran riqueza política se deben considerar como excelentes posibilidades de reconstitución histórica frente a la crisis del estado, al clima de violencia en crecimiento, a una economía narcotizada y principalmente frente a un proyecto de occidentalización cada vez más periférico.

Al margen de las idealizaciones, sorprende la emergencia de lo étnico en variados espacios de la vida nacional; ha penetrado con fuerza en sindicatos, organizaciones cívicas y partidos, en las reivindicaciones urbanas, en organizaciones estudiantiles (cada vez es más frecuente encontrarse en las listas de los estudiantes quispes, mamanis, zuriñabis, etc.), en las organizaciones de profesionales. Lo indígena es el pan de cada día de las comisiones de derechos humanos. Forma, pues, parte de todo el entramado social boliviano; no es ajeno a ningún espacio sociopolítico nacional y se encuentra presente en todas las regiones del país; si se quiere es tal vez uno de los pocos elementos de articulación interregional, no el más deseable desde la óptica criolla, pero independiente de su voluntad.

Del Estado-nación al Estado multinacional
Diagnóstico y estrategias

Mario Arrieta Abdalla

A manera de marco conceptual

Algunos acontecimientos externos relativamente recientes han contribuido a confundir más, si cabe, la naturaleza del problema central en varios países latinoamericanos: la discriminación étnica contra importantes segmentos de la población. Entre aquellos están la conmemoración mundial de los 500 años; el súbito interés que gobiernos e instituciones internacionales demuestran por las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas; las corrientes internacionales conservacionistas, que han mezclado demandas territoriales y jurídicas con exigencias medioambientalistas, hoy en boga. La "cumbre de la Tierra" fue, además de inoperante, un notable ejemplo de las distorsiones que puede ocasionar la influencia de preocupaciones del siglo XXI con resabios de problemas que debieron haberse superado en el XIX.

La percepción que tenía la sociedad oficial boliviana respecto de la discriminación racial imperante, se reducía —hace apenas una década— a una suerte de etnocentrismo aymaro quechua que velaba aquel problema fundamental detrás de la máscara campesinista que revestían los planteamientos de partidos políticos (ley de Comunidades) y de las propias organizaciones "gremialistas" indígeno mestizas del occidente del país (Ley Agraria Fundamental de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). La creciente indocilidad de las masas rurales de la llamada "región tradicional" del occidente del país se vio reforzada —pero también sorprendida— por la insurgencia de los pueblos originarios del oriente.

Las "audaces" demandas de las etnias orientales —no tierra, sino territorios— y los expeditivos recursos empleados para expresarlas —como la impactante marcha "Por la Dignidad y el Territorio" realizada por los indígenas benianos—, captaron rápidamente la atención y la solidaridad del resto de la sociedad civil nacional, el apoyo del gobierno y el respaldo externo. Esta avalancha de acontecimientos y sus resonancias terminó por imponer forzados cambios de frente en las propuestas de partidos y organizaciones populares que ya no pudieron soslayar la necesidad política de articularse con algo tan novedoso y cohesionante como la "Asamblea de las Nacionalidades"

Los descendientes de las etnias originarias habían optado, en Bolivia, por distintas estrategias de resistencia y/o sobrevivencia. La decisión de asumirse como indígenas, adoptada por los pueblos del oriente, contrasta con la de sus hermanos del occidente del país. Éstos trataron de escapar al peyorativo apelativo de indios, refugiándose bajo un eufemismo, el de campesinos. Es obvio que detrás de cada una de estas decisiones colectivas se alzan poderosos sustentos históricos, que no es del caso desentrañar ahora.

La Revolución de Abril de 1952 —de la cual la Reforma Agraria es consecuencia— consolidó y oficializó el término por motivos netamente reivindicacionistas de los derechos del "indio". Se pretendía elevarlo al rango de ciudadano de una sociedad igualitaria y homogénea, al mejor estilo capitalista finisecular. De más está señalar que los indígenas de la "región tradicional" aceptaron activamente, en aquel entonces, el calificativo, mientras que en la región oriental no tuvo mayores repercusiones.

Pero la entraña señorialista de la sociedad boliviana, en especial la de sus clases dominantes y medias, no tardó en encontrar las salidas semánticas para reexpresar sus fobias: el "campesino" no tardó en ser sustituido por el despectivo "campestre" en el occidente, mientras que el antiguo apelativo de "camba" siguió imperando en el oriente para destinarlo a los no blancos, autocalificativo este último que, en realidad, resulta sinónimo de otro, igualmente discriminatorio: decentes.

Bajo las pulsiones diastosistólicas de una sociedad en permanente

relación contradictoria entre aquello que Montenegro calificó como "Nacionalismo y Coloniaje", el Estado boliviano osciló entre un indigenismo caritativo y asistencial y la represión señorialista. En otras palabras, se dio una alternancia entre el Estado paternalista y el "Estado anticampesino", denunciado por Miguel Urioste.

Asumiendo de antemano lo riesgoso de hacer generalizaciones muy amplias respecto de una realidad tan heterogénea como la nuestra, habría que distinguir algunos denominadores comunes en los movimientos que, por su parte, realizaron indios e indígenas para adaptarse u oponerse a los roles que les iba asignando una sociedad que nunca sintieron como suya. Tampoco es éste el lugar para profundizar en ellos. Baste con aseverar que hay un rasgo fundamental que separa nítidamente todo cuanto ocurrió antes, de cuanto, en esta materia, acontece ahora.

Uno de esos rasgos, que nadie puede negar, es el de los actuales movimientos indigenistas que son, por primera vez, autodeterminados. En otras palabras, que hacen abstracción —o toman con beneficio de inventario— de la opinión y/o el "asesoramiento" de los no indios. Es éste un cambio cualitativo de la mayor importancia. Se podrá abominar cuanto se quiera de la amenaza de la Central Obrera Boliviana y de la CSUTCB, de no participar en el Censo Nacional, denostarla y calificarla —como se ha hecho— de "traición a la patria", pero sin por ello echar de ver el síntoma más temible que esa actitud revela: el rechazo o, peor, la inédita disposición de las masas a prescindir de la sociedad más amplia y de su escala de valores, sean estadísticos, éticos o de cualquier otra naturaleza.

Elementos básicos para un diagnóstico

Diagnosticar la estructura económico-social de la sociedad boliviana actual presenta serias dificultades a cualquiera, pero en especial para quienes utilizan las corrientes de pensamiento del humanismo clásico, para las expresiones políticas de las izquierdas tradicionales y aún para el populismo, al menos el que conocimos en la América Latina de los años cuarenta/cincuenta. La razón

no es otra que una imperfecta visión de los movimientos históricos que dieron lugar a una serie de sustituciones en los términos manejados habitualmente por una sociedad binaria como la nuestra. Estos hábitos de pensamiento imposibilitan percibir la esencia y magnitud de las transformaciones actuales.

Un primer elemento a tomar en cuenta es que el devenir de los procesos económicos y las luchas sociales acaecidas en Bolivia durante los últimos "500 años" han ido superando ciertas oposiciones dialécticas que *grosso modo* van desde la resistencia indígena inicial a la invasión europea, a la constitución de la República criollo-mestiza; de ésta, el Estado oligárquico sustituido a su turno, por los intentos mestizo-criollos de crear un Estado-nación "moderno". Asistimos ahora a una nueva mutación: del Estado-nación al Estado multinacional. Construcción ésta en la que los agentes decisivos son, esta vez, indígeno-mestizos.

Un segundo elemento es que, con la caída del "socialismo real", lo que en realidad se desplomó fue la posibilidad de que los países "subdesarrollados", o de los llamados "segundo" y "tercer" mundos, pudieran acceder al desarrollo entendido desde la óptica de los países desarrollados. Tales patrones —considerados universales hasta no hace mucho— han demostrado que son inalcanzables fuera del "primer mundo". La consecuencia inmediata para nosotros, como país pobre, es una mayor marginación internacional que, si no es más severa, es debido a la producción de la coca con todas sus implicaciones para la sociedad mundial.

El tercer y último elemento de diagnóstico está conformado por la asociación perversa entre pobreza y depredación del medio ambiente. Con ello se ha conformado un verdadero círculo vicioso de realimentación mutua, en la que los peor librados resultan ser los sectores empobrecidos del campo y la ciudad. Esta situación insostenible es la que alimenta las reivindicaciones de los componentes de las "nacionalidades", que ya no parecen estar dispuestos a seguir haciendo duros sacrificios en pro de una nación que, al mismo tiempo que los discrimina, se los reclama invocando el *commune bonum*.

De la apreciación correcta del cuadro que estos tres elementos

centrales configuran, se pueden desprender algunas líneas de acción estratégica a seguir. Resulta primordial, empero, definir primero si se entiende y acepta la tendencia histórica descrita, o si se la rechaza. Respecto a las consecuencias de elegir la resistencia, habría que decir, parafraseando aquel conocido aserto de Clausewitz respecto a la guerra, que la violencia es la continuación de la economía por otros medios.

La confluencia de estos tres elementos del diagnóstico, al combinarse y reforzarse mutuamente, hace muy precaria la situación actual y el destino del Estado-nación, mientras que fortalece al emergente proyecto —cierto que todavía utópico— de constituir un Estado multinacional, pluricultural, o como quiera que se llame una nueva Nación que respete, por fin, y aprecie como una riqueza potencial la "biodiversidad" cultural que sus pueblos encierran.

Pero no debe sobreestimarse lo favorable que pudiera ser la coyuntura externa para la propuesta insurgente, cuya fortaleza y debilidad radica en su desarrollo y consolidación autónomos, merced a sus potencialidades internas. Para hacerse una idea de la magnitud de las dificultades y del tiempo necesario para vencerlas, deberíamos recordar que se necesitaron quinientos años y profundas transformaciones sucesivas para llegar al punto en que nos encontramos.

Algunas propuestas para acciones a mediano plazo

Si hubiera que definir la esencia de los actuales problemas que afrontan indios e indígenas en Bolivia, bastaría con dos palabras: identidad y territorio. No siempre se percibe con la suficiente claridad que ambos se corresponden entre sí y con la situación altamente discriminatoria en la que han debido sobrevivir. No obstante, hay importantes diferencias entre Oriente y Occidente, por lo que las propuestas deben ser igualmente diferenciadas.

En el Oriente, el territorio es, ante todo, el ámbito protector en el que es posible la reproducción de la vida y la identidad con la menor interferencia de "blancos" y mestizos. En Occidente, por el contrario, el "territorio" en disputa es el de la nación misma, en el

que se debe lograr la reproducción de la vida y la identidad en medio de la mayor interferencia criollo-mestiza.

En el Oriente, la identidad está mejor conservada en el conjunto de las numerosas etnias que lo pueblan y, al mismo tiempo, se encuentra dispersa en medio de particularidades étnicas, que van desde los idiomas y las cosmogonías, hasta las formas organizativas y las figuras de autoridad. En el Occidente la identidad se encuentra más diluida en lo particular, por más concentrada en lo general: las macroetnias han subsumido a las menores en una cultura *sui generis*, que ha logrado extender el bi y el trilingüismo, así como formas organizativas tanto propias como adoptadas (sindicales), lo mismo que las figuras de autoridad correspondientes.

En el Oriente, un territorio extenso, sin solución de continuidad y lo más perfectamente conservado, es requisito indispensable para la supervivencia física y cultural de los indígenas. En esto consiste el principal atractivo para el apoyo a las demandas territoriales de los pueblos indígenas que prestan organismos internacionales. En el Occidente, una amplísima red de pequeños terrenos depredados, discontinuos y en diversos pisos ecológicos cumplen una función más propia de retaguardia económica que de ámbito de reproducción física y cultural. De hecho, el "territorio" disputado por los indios es el mismo que ocupan o pretenden los habitantes criollo-mestizos; de ahí la reticencia nacional —e internacional— que despiertan sus demandas.

Este conjunto de oposiciones no descarta la simultaneidad de ciertas tendencias comunes. En Oriente y en Occidente son nítidamente perceptibles algunas, que concitan una comprensión masiva en aumento entre indios e indígenas tanto como en diversas instituciones, entre las cuales destacan, por ahora, la iglesia y las organizaciones no gubernamentales.

La necesidad de fortalecer y desarrollar tanto la identidad particular como la general, a partir de la recuperación y perfeccionamiento de las lenguas originarias y la educación en ellas, antes de pasar a un bilingüismo que, tal y como se trató infructuosamente de imponerlo, ha resultado deformador de las posibilidades de desarrollo intelectual en ambos idiomas: en el propio y en el im-

puesto por la sociedad dominante. Un ejemplo a tomarse en cuenta lo constituyen los programas de educación autónomos desarrollados por la Asociación de Pueblos Guaraníes (APG).

La recuperación y acrecentamiento del acervo de conocimientos ancestrales respecto a conservación y manejo sostenido de recursos naturales y medioambientales concretos. Las fuertes corrientes migratorias Occidente-Oriente están creando un campo de conocimientos cruzados, por ahora empíricos. Los colonizadores "collas" deben aprender de los "cambas" a manejar los bosques tropicales y sus recursos sin depredarlos. Por su parte, los indígenas orientales deben aprender de sus hermanos andinos numerosas técnicas agrícolas y manufactureras de perfecta aplicación en su hábitat.

La mujer es, en todos los casos, importante almacenadora de conocimientos culturales y la más eficiente transmisora de ellos a las generaciones futuras. Se comienza a prestar especial atención a su rol como productora económica y cultural tanto como al de reproductora de la familia nuclear. Esto reviste especial urgencia si se toma en consideración que —de manera acelerada y de año en año— es la mujer, junto a los niños y los ancianos, la que va quedando a cargo de todas las tareas de producción ante la creciente migración —temporal o definitiva— de los varones.

El apoyo consciente del resto de la sociedad civil y del propio Estado a estas acciones podría favorecer el desarrollo constructivo de las tendencias históricas que hemos descrito hasta aquí. El requisito *sine qua non* para la constitución de un Estado multinacional es que las naciones que lo constituyan lo sean a plenitud y no únicamente a nivel declamatorio. Aspecto insoslayable de planes y programas futuros es que tiendan a favorecer una identidad supraétnica y nacional que pueda constituirse en cimiento de una sociedad plural, más justa, plena y próspera que la conseguida hasta hoy. También más unitaria, por contradictorio que parezca.

El concepto de "Nación Boliviana" y el país multiétnico y plurilingüe

Marcos Domich Ruiz

Para definir a Bolivia por su estructura social, pero sobre todo por su composición nacional étnica, se requieren algunos ajustes terminológicos. No hay precisión ni nomenclatura única que contribuya a un manejo, de por sí difícil, de categorías sociales y etnográficas complejas que incluyen elementos históricos, sociopsicológicos, filológicos, políticos y económicos. Tal en particular el concepto de Nación Boliviana, hasta hace poco tiempo uno de los más utilizados y hoy, con alguna frecuencia, reemplazado por uno que, aparentemente, es sinónimo: el Estado-Nación Bolivia.

En la historiografía del país ha tenido un amplio despliegue la noción de que en 1825 había nacido una nación, aunque el término mismo como tal era escasamente utilizado. En aquel periodo de la emergencia de nuevos países en el continente americano se hablaba con mayor frecuencia de "patria" o "patriotismo" y la patria era "americana", al igual que sus patriotas. De alguna manera de esa época data, en Bolivia, una fusión conceptual de "patria-nación" y "patriotismo-nacionalismo". En esas condiciones, los mencionados vocablos formaban parte de un "lenguaje lírico"[1] impulsado por la emoción, penetrado de connotaciones afectivas y de componentes de adhesión e identidad psicológica.

En este nivel, esencialmente afectivo, Patria era lo mismo que Nación y no requería mayores precisiones; el que se consideraba patriota era, simultáneamente, amante de su nacionalidad. Sin embargo aún no se extendió el uso del vocablo "nacionalismo"; ello sucede con mayor frecuencia en las primeras décadas de este

[1] *Cfr.* A. Vigotski, *Pensamiento y lenguaje*, Buenos Aires, Ed. Lautaro, 1965.

siglo y siempre de la manera ambigua, sinonímica que hemos apuntado, hasta que el marxismo, en particular, señala la esencia burguesa de clase que se había desnudado paulatinamente en Europa. El carácter clasista del término es también otro rasgo históricamente adquirido; pues al recordarlo en su etimología Nación, la *Natio* latina, no tiene otro valor semántico que el de tribu o pueblo. Es, por supuesto, uno de los vocablos que más derivaciones ha tenido tratándose de esta temática; pero ello es explicable por la fuerza ideológica que ha adquirido; lo que no es de ninguna manera extraño si se ha de recordar que forma parte de una ideología de la clase ascendente, y luego dominante, que la impone a toda la sociedad. Napoleón, en su nacionalismo paneuropeo, lo había visto con entera claridad: "Pensamiento y sentimiento (es el) aglutinante infalible de la concentración humana".[2]

Otras categorías próximas al concepto de nación son las de raza y etnia cuyos fundamentos biológicos (hereditario-genéticos), aunque saltan a la vista, no siempre provocan un esfuerzo de comprensión de su presencia y sí, más bien, disposiciones (inconscientes y catatímicas) tanto favorables como desfavorables, de distancia o aproximación y de rechazo o adhesión. Sobre este aspecto, tampoco había ni hay alguna precisión; se hablaba y se habla de la "raza mancillada u oprimida", en alusión a la población aborigen. Y aquí hay hasta una situación paradójica: Quienes lo hacían más tontamente, en los albores republicanos, no eran precisamente las víctimas de lo que ya se insinuaba como actitudes y predisposiciones etnocentristas. Con mayor frecuencia, la proclama reivindicatoria de los hombres y pueblos originarios procedía, en esos momentos, de criollos o mestizos (de cierto status social), o de ambos a la vez, aliados en la brega contra sus ascendientes de ultramar.

Otras categorías utilizadas con alguna frecuencia son las de nacionalidad, *etnos*, etnia, tribu, clan y, simplemente, pueblo.[3] Esta

[2] *Cfr.* Hans Kohn, *El nacionalismo*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1966, p. 174.

[3] Se debe a Julián Bromlei, etno antropólogo, uno de los más elaborados intentos de la construcción de un aparato categorial y conceptual de la etnología (*Etnología teórica*, La Habana, Ed. Política, 1976). Demostró en su trabajo ("Los procesos étnicos en el mundo actual", Moscú, revista *Ciencias Sociales*, AC-URSS, núm. 2, 1983) que las llamadas formaciones étnicas (históricamente constituidas): (tribu, etnia, nación, na-

última no es, sino el equivalente castellano del *etnos* griego. Las infinitas complejidades del origen de los vocablos, de su desarrollo y sus cambios semánticos y fonológicos en el curso de los tiempos tiene, acaso por ello mismo, mucho que ver con los problemas de la autoidentidad y los sentimientos de diferencias, de igualdad y proximidad entre distintos conglomerados humanos. Es la experiencia peculiar y las condiciones de vida de los individuos concretos y, de una manera menos empírica, el análisis unilateralizado de un aspecto o faceta de las complejas categorías antes mencionadas el que ha conducido con mucha facilidad a entender los fenómenos y los procesos nacional-étnicos de una manera también unidimensional, o más frecuentemente llamada reduccionista en la teoría política y diagnosticada de prejuiciada por la psicología social.

En efecto, unos ven, en la estructura de un "Estado nacional" contemporáneo, exclusivamente a las clases sociales e ignoran por completo las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales que pudieran existir. En el caso de Bolivia, cuando se parte de esta posición, se habla de una "nación boliviana", de la "bolivianidad", etcétera, sin reconocer ningún tipo de diferencias entre sus componentes humanos como si el conglomerado social fuera homogéneo. Esta posición es frecuente en la "burguesía boliviana", criollo-mestiza e hispanoparlante; precisamente la que cree que con el Acta de Independencia se dio el nacimiento súbito de una nación en la cual teóricamente todos son iguales y deben someterse a lo que establecen, en su "Estado nacional", las leyes por ellos mismos dictadas. Parte del supuesto de que sus paisanos, "distintos" étnicamente hablando, los "otros" bolivianos, se han asimila-

cionalidad, grupo étnico, etcétera) "según los cálculos más modestos, la humanidad contemporánea, heredó del pasado no menos de 2,000 ó 3,000 de tales comunidades". Al mismo tiempo que con su intento de sistematización revela la complejidad de tales procesos, enseña que no puede haber un apego dogmático a una u otra terminología y que las vías de solución del problema nacional-étnico no serán en base a recetas "universalmente eficaces". En materia de terminología, por algo hay que empezar en Bolivia; proponemos que nación, nación subestatal, nacionalidad o grupo nacionalétnico, o indígena o pueblo y pueblo originario, sean tratados como sinónimos. Pero para hablar de la gente que habita en Bolivia y tiene esta ciudadanía no hay término más adecuado que simplemente el de "pueblo boliviano", cualquiera que sea su color, su idioma o clase social a la que pertenezca.

do plenamente a la "nación" creada y que no tienen ninguna reivindicación extra como tales, como bolivianos. Lo objetivo es que hay una "idea nacional", aunque no haya realismo ni objetividad nacional-étnica. La nación es una idea "autista", referida a sí mismos con exclusividad.

La otra posición, radicalmente antagónica a la anterior, por lo general tiende a ignorar las diferencias sociales y económicas y ve exclusivamente los matices de la piel, las diferencias somáticas o morfológicas, lingüísticas y culturales. Desde la creación de la república han sido sus pueblos los que han continuado sufriendo discriminación, despojo y explotación; sus teóricos se sienten los albaceas "únicos" de la postergación y la opresión colonial hispana; los "otros", sus coterráneos blancos y sus medio hermanos mestizos, habrían alcanzado la libertad nacional y la soberanía. En esta percepción sí tiene una validez relativa la conclusión de que "las clases, en Bolivia, tienen color".

Obviamente se ha dado una selección social, históricamente arreglada, que ha coincidido con diferencias naturales, dándose una suerte de "afinidad clasista" por tal o cual matiz. Aunque durante el último periodo ha tenido lugar un intenso proceso de transculturación que ha hecho, sobre todo de los mestizos, un terreno extraordinariamente fértil al surgimiento de una cultura sincrética boliviana, las diferencias persisten en diversos planos y sobre todo en el social y económico. Este último es una suerte de "ello motivacional" de sus posturas y objetivos reinvindicativos no siempre reconocido a nivel conciencial por sus propios portadores. Son los que proyectando o reprimiendo, a la manera freudiana, sus propias pulsiones sociales y económicas acusan a los anteriores —ignorando la caracterización de clase y utilizando *ex profeso* unas *sui generis* categorías "mestizas" de "grupos etnoeconómicos recién llegados".[4] Son los "nacionalistas sin estado", con "idea nacional" y, por su estado de frustración nacional, obsedidos en la búsqueda de un "estado genuino y homogéneo", pero en verdad desfasado de la realidad plasmada por los componentes de la multiplicidad estatal existente.

[4] Movimiento Katarista de Liberación; Manifiesto del Pachakuty, agosto de 1992.

Aludiendo al mestizaje boliviano decía alguna vez Zavaleta, con una de sus rotundas frases, que: "nadie sabe, en Bolivia, dónde comienza y dónde termina el color de una piel". Algo semejante sucede, en el fondo, con las posiciones analizadas; forman una inextrincable trama que hace de ellas un "*continuum* nacionalista". Sus cabos, opuestos formalmente, poseen una sola esencia de clase en la que no hay diferencias en su evolución histórica ni en su forma: los teóricos del nacionalismo blanco o blancoide negaban tercamente la existencia de una burguesía boliviana. Ante la obvia interrogante acerca de quién explotaba al proletariado y a otros trabajadores hablaban de una suerte de fantasmagoría oligárquica que había perdido su condición nacional por su escapismo y su conexión con el imperialismo, conviertiéndose por ello en una "antinación" o "anti-patria", como prefería pretéritamente la burguesía movimientista.

Medio siglo después, los renovados cuadros del doctrinarismo nacionalburgués indianista, hablan también de una oligarquía que no saben definir ni por su estructura económica y social ni por su posición política; en realidad etiquetan de "oligarquía" a cualquiera de los "recién llegados" o de los "otros". También coinciden con los anteriores en negar que dentro de sus filas existan burgueses; no caben "burgueses morenos" entre las categorías de su "pensamiento originario"; por fuerza deben ser "q'aras" (voz aymará que alude a los blancos) o recién venidos. El "*continuum* nacionalista burgués" les une también en un cierto tercerismo, tanto anticomunista y velado al comienzo y más explícito después, como en un anticapitalismo y antiimperialismo cuya consecuencia es siempre una incógnita a despejar en el curso de la historia. No es extraño que por aquel "tercerismo" las dos posiciones estén unidas en el no reconocimiento de la existencia de posiciones de izquierda o derecha, de posiciones revolucionarias y reaccionarias. Por el contrario les gusta decir, de ambas, que estas tendencias "dividen" a lo que consideran su base social.

A las dos corrientes ya examinadas hay que agregar otra —la sustentada en lo fundamental por los marxistas, primero y luego

por los cristianos socialistas[5]— que fue la que inició el tratamiento científico e integral del problema nacional-étnico en Bolivia. Para éstos, el estudio y la solución del asunto debe partir de un primer postulado universal irrecusable: la unidad biológica de la especie humana y, ergo: la igualdad "natural" de todos los hombres que se encuentran en el territorio de lo que hoy es Bolivia. Lo que ha marcado diferencias y establecido desigualdades, en el seno de este conglomerado humano, refleja la acción de un inevitable movimiento histórico y social que ha delimitado a los hombres en nacionalidades o etnias y, por tanto, asume todas las distancias y proximidades resultantes de aquellos distingos culturales, lingüísticos y hasta naturales. En segundo lugar, pero simultáneamente, ven —y no lo ignoran ni por un instante como el eje de la coyuntura histórica actual— el producto moderno más neto de la evolución del hombre boliviano como ente social: las diferencias sociales determinadas por la pertenencia o la adscripción de las personas a una u otra clase social.

Es hora de intentar, aunque sea muy esquemáticamente, transmitir una comprensión nuestra de lo que significan por lo menos dos de las categorías antes mencionadas:

Está en primer término la categoría de *nacionalidad*. Nos avocamos directamente a definirla dando por sentado que es una forma de agrupación humana que ha sido precedida de otras más elementales como la tribu. Nacionalidad se refiere sin duda a una comunidad de hombres asentada sobre un territorio y poseedora de

[5] Jorge Ovando Sanz (*El problema nacional y colonial en Bolivia,* con una primera edición en 1956); Arturo Urquidi, *(Las comunidades indígenas en Bolivia* (197?); *Introducción a la sociología,* 1984); René Zavaleta *(Lo nacional-popular en Bolivia,* 1986) son los autores marxistas que se han ocupado del tema. Sin embargo, en la misma corriente de análisis hay que mencionar los aportes de la década del 20 al 40 de J. A. Arze y otros primeros marxistas. El Partido Comunista fue la primera organización política que, en su 1º Congreso Nacional (1959), planteó la caracterización de Bolivia como "país multinacional y plurilingüe" aunque hay que admitir, para entonces, cierta limitación "culturalista". Su Tesis Política (1º Congreso Extraordinario, 1986) avanzó el planteamiento del reconocimiento de "regiones nacionalmente homogéneas" con autonomía autogestionaria que superan aquella inicial limitación. Posteriormente (1988) el "Proyecto Nacional y Popular" de la Izquierda Unida adoptó lo medular de aquellos avances. Entre los cristianos socialistas se destacan los planteamientos sintetizados y agrupados por Javier Albó (*Por una Bolivia diferente,* 1992).

una lengua; el conglomerado muestra el predominio de ciertos "rasgos raciales" característicos (biotipo genéticamente dado: matiz de la piel, color y forma del cabello, faces [forma de la cara, ojos, nariz y labios], constitución, etcétera). Esta comunidad producía lo necesario para subsistir, habitualmente de una manera y bajo una forma de relaciones de producción que determinan un tipo de economía; ésta puede cambiar completamente en el curso de la historia, pero sus formas "tradicionales" mantienen cierto peso en la "percepción o conducta económica" de sus integrantes hasta en los tiempos más recientes. Finalmente están los "rasgos" del ámbito espiritual que incluyen todos los elementos de la cultura (religión, arte, danza, música, vivienda, vestido, culinaria) y los psicosociales (rasgos del carácter y el temperamento y, por supuesto, la personalidad).

La formación de la Nación, en pocas palabras, suma dos aspectos a los componentes de la nacionalidad: la asunción o, si se prefiere, la conformación superestructural que es el Estado y la conquista del mercado dentro de definidos límites territoriales fijados precisamente por el Estado. Esto no implica que no hubieron estados, con definidos rasgos "nacionales", anteriores al capitalismo que es el progenitor de las naciones en el sentido moderno de esta categoría. El marxismo no establece ninguna división tajante entre el surgimiento de las nacionalidades, su desarrollo histórico, la adquisición de una conciencia nacional y finalmente la consolidación de la nación en los términos contemporáneos. Hay que subrayar que la nación no es un "fenómeno natural" sino, ante todo, una categoría histórica que corresponde a un determinado grado del progreso social.[6] Es tal vez uno de los casos más típicos de la necesaria correspondencia entre base y superestructura.

[6] El esloveno Kardelj, uno de los teóricos más importantes de la Yugoslavia socialista definía de este modo ese desarrollo histórico: "Mientras esos factores (económicos y políticos) no habían aparecido, la vida social y la conciencia social no pudieron desarrollarse en marcos nacionales, sino que se desarrollaron primeramente en marcos tribales, locales y feudo provinciales (...) La nación es, pues, una comunidad popular específica, en los marcos de una lengua común y de un parentesco étnico y cultural cercano." Kardelj, Eduard, *La nación y el socialismo,* Belgrado, Ed. CAS, 1981, pp. 44 y 46-47.

Los componentes intrínsecos del *ser social,* que dan la base para el establecimiento de las naciones, han sido objeto de exhaustivos análisis y desarrollos en la literatura marxista (sobre todo europea)[7] y no queremos repetirlos para no incurrir en meros traspaleos de ejemplos y evoluciones que, aunque se confirmarían en nuestro país por tratarse de procesos gobernados por leyes de la evolución social universal, presumimos que no contribuirán de inmediato a explicar las especificidades nuestras que son las que, en última instancia, interesan. Y nos interesan desde el ángulo peculiar, poco examinado, como es el de la "idea nacional", la "ideología nacional", los "sentimientos nacionales", etcétera. Estas categorías de orden subjetivo, psicológico, conciencial, una vez plasmadas, se independizan de los factores materiales-objetivos que las originaron. Adquieren, pues, valor, mecanismos y desarrollo propios y, en el periodo histórico actual, tienen que ver con la perspectiva "nacional boliviana" adquiriendo un enorme peso específico en la conducta de la gente y las masas.

En concordancia con lo dicho anteriormente nos preocupa remarcar en este parágrafo que, como un elemento objetivo, el territorio, la tierra, el país juegan un papel de primerísima importancia, como determinantes en la formación de la identidad y la autoidentidad de los conglomerados nacionales. Tal vez la percepción de aquello que ya Tamayo señalara muy intuitivamente como el *humus-homo,* hace que algunos autores, incluyendo a marxistas, no acepten, sobre todo para América Latina, el concepto de "simple" nacionalidad y hablen directamente de nación o nación preexistente (al capitalismo) precisamente para subrayar un aspecto, que si no intemporal o anacrónico, es principal y denota cierto ma-

[7] La literatura marxista sobre el tema es vastísima. Además de los escritos de Marx, Engels y Lenin (en muchísimas ediciones) recomendamos una actualización de las ideas centrales "marxengelsinas" por Ignacio Mendoza: "Los clásicos del marxismo y la cuestión nacional" (en la revista teórica del PCB: *Marxismo Militante* núm. 11, 1992). Un enfoque peculiar se lo encuentra en el ya citado Kardej. Yugoslavia fue el único país que promovió el principio religioso como diferenciador de una nacionalidad. Tal el caso de los musulmanes, mayoritarios en Bosnia y Hertsegovina, aunque racial y lingüísticamente son yugoslavos ("sureslavos").

tiz de exclusividad y fuerza inminente mayor que la de los condicionamientos socioeconómicos.

En el desarrollo de la personalidad está claro el reflejo psicogenéticamente más primitivo[8] y por tanto básico para reflejos más complejos, es el reflejo sensoperceptivo que elaboran el individuo y la colectividad, a partir de su contacto con la naturaleza (el ecosistema y el micromedio inmediatos); es de aquí de donde nace el llamado "amor al terruño". Los condicionamientos de orden social (políticos, socioeconómicos) en la formación de los elementos psicológicos como la identidad y la autoidentidad nacional étnica, se dan en el proceso del reflejo social. Éste —la forma más elevada de la conciencia social, ubicada en su nivel teórico— es, indudablemente, de mayor determinismo en las sociedades contemporáneas que en las primitivas donde apenas se puede hablar de una conciencia colectiva sincrética. Si los "condicionamientos sociales" no son observados ni percibidos de inmediato es por el conjunto de "mediaciones", por la propia complejidad de los procesos sociales y porque la conciencia rutinaria, a la vez que instancia ineludible en el reflejo de la realidad, es un obstáculo para llegar a niveles más altos y penetrar en la esencia de los fenómenos. De todos modos, para nosotros, el peso del ser social mismo —en la acepción de Marx y Engels de la "Ideología Alemana"[9]— con sus elementos troncales: economía y sociedad, es mayor que la percepción de un elemento aislado que, de otra parte, integra inobjetablemente aquel ser de denotaciones míticas, sino como una objetividad que engendra subjetividades.

En la formación denominada nación subsisten los elementos —antes registrados en la categoría nacionalidad— de la lengua y la cultura. También en el ámbito de su psicología es pertinente hablar de una acentuación de determinados rasgos diferenciadores que cóntribuyen a la configuración de ciertos perfiles propios

[8] Marx y Engels definían con precisión este proceso de desarrollo conciencial y por tanto de la personalidad: "La conciencia es, en principio, naturalmente, conciencia del mundo inmediato y sensorio". Marx, K. y Engels, F., *Obras Escogidas* (en 3 tomos), Moscú, Ed. Progreso, s/f t. I, p. 29. Un trabajo específico sobre el tema es el de Dushkov, B. A., *Geografía y Psicología,* Moscú, 1987.

[9] *Cfr.* Marx y Engels, *Obras Escogidas* (en tres tomos), Moscú, Ed. Progreso, s/f t. I, p. 20.

o genuinos. Son estos últimos los que permiten la formación de *es-tereotipos nacionales*[10] que refuerzan aquellos perfiles haciendo "identificables" a los individuos de unas y otras naciones. Últimamente se ha aportado con los conceptos de "nación en sí" asimilándolo al de etnia o nacionalidad (grupo humano asentado sobre un territorio, con una lengua, cierta uniformidad somática y cultural) y el de la "nación para sí" que se la entiende como la nación que "existe" sostenida por quienes se identifican con ella inspirados por la idea nacional ("voluntad grupal de autoidentificarse y ser reconocidos como tales y voluntad política e ideológica") y en busca de afirmación propia y estatalidad.[11]

Es necesaria una advertencia al observar a una nación, cualquiera que sea el grado de cohesión o madurez alcanzado: No hay que pensar en un cuadro prosaico y monocolor. A veces —inclusive dentro de una nación "homogénea"— hay que prepararse para aprehender un cuadro de matices muy variopinto. Los estereotipos y otras representaciones colectivas refuerzan, así mismo, la capacidad de distinguirlos de otros y, proceso de internalización mediante, "sentirse distintos". En la dialéctica de este complejo desarrollo nos hemos acercado a una sólida formación que en la psicología social ya hace algunos años se ha descrito como la formación del nosotros y su "opuesto permanente", el ellos, sin el cual es imposible la existencia del primero.[12]

Un papel relevante, de primer orden, juega en esto la lengua y particularmente el habla. Los modismos, los giros regionales y hasta simplemente el llamado acento son los elementos fundamentales de la identidad y de la autoidentidad. La lengua, el nombre de la lengua y el nombre del pueblo (o nación) son formaciones sociopsico-

[10] *Cfr.* Domich, Marcos, *Prejuicios, estereotipos y estrategia de la tensión,* Ed. Unidad, 3ª edición, 1989.

[11] *Cfr. Por una Bolivia diferente, op. cit.* p. 32-33. De otra parte es idea no sólo remarcada por los actuales tratadistas o activistas de los movimientos nacional-étnicos. Ya Renán la subrayó como el factor de mayor determinación en su discurso: "¿Qué es una nación?" (en: Kohn, H., *op. cit.* p. 186) y también Kardelj (*op. cit;* pp. 24 y ss.) que señala las secuencias de: idea nacional, despertar de la idea nacional y movimiento nacional por el derecho a la autodeterminación.

[12] *Cfr.* Maissoneuve, *Psicología social,* Buenos Aires, Ed. Paidós, 1975; Pariguin, *La Psicología social como ciencia*, Montevideo, Ed. Pueblos Unidos, 1967.

lógicas que adquieren un valor profundo y determinante en el proceso de consolidación y diferenciación. Así como en la biología es imbatible el aforismo de que los animales son, en suma, lo que comen, los individuos, los pueblos son, psicológicamente, lo que hablan. Naturalmente que esto tiene límites y excepciones. Hay pueblos que hablan una sola lengua como Luxemburgo y Austria y sin embargo se reputan "naciones" distintas. Los irlandeses casi han olvidado el gaélico y hablan inglés pero no se sienten británicos; por último, los judíos hablan diversos idiomas, empero se sienten un solo pueblo; igual que los chinos del norte y del sur que no se entienden entre ellos por las diferencias de lenguaje y tono regionales y, sin embargo, se sienten "chinos, jan" y se identifican, norteños y sureños, como un solo etnos gracias a su alfabeto ideográfico.

Nuestro propósito consiste en remarcar el papel que juega la lengua en los mecanismos de autoidentidad e identidad nacional étnica. A lo que hace en la formación y el desarrollo del Estado nacional, sobre todo concebido en términos contemporáneos, tiene que pensarse en otras funciones integradoras más amplias y profundas. El lenguaje es también una forma de existencia de la experiencia histórico-social del hombre, de la humanidad. La categoría experiencia implica actividad en sus diversas formas, entre ellas la actividad laboral y por ello mismo también implica conocimiento. No nos ocuparemos de la función cognoscitiva, terriblemente complicada, pero no podemos eludir en el marco de este ensayo la función de comunicación, de trato entre los hombres y que se da en el mercado, espacio de la economía que no funciona sin lo que se llama *lingua franca,* es decir el lenguaje o el habla que sirve para la actividad más importante que se da en la sociedad civil: el trato, el contrato, el intercambio, la compra y la venta de lo que produce el trabajo social y sin lo cual es inimaginable vivir.

"Bolivia es un país capitalista, atrasado y dependiente", reza la definición menos cuestionada como determinación socioeconómica y política. Pero todavía hay muchos cuestionamientos y muy mala comprensión respecto de la segunda parte de la determinación de lo que es Bolivia. Menos mal que una buena parte, que rá-

pidamente se ha convertido en gran mayoría, reconoce que Bolivia es un país multinacional étnico, plurilingüe y pluricultural. Es por tanto la hora de volcar nuestra mirada sobre lo que sucede en las sociedades diglósicas o poliglósicas, dejando para otra oportunidad el tercer elemento de la definición. En nuestro país, en el que se habla castellano, kheswa, aymara, guaraní, mojeño, chiquitano, chacobo, puquina y muchas otras lenguas más, enriquecidas por decenas de dialectos y variedades locales,[13] ¿cómo se da la lingua franca que posibilite la conquista del mercado interno y por tanto la formación de la nación?

El rol de la lengua es, en esencia, contribuir a la comunicación dentro del grupo humano que la domina y con ello proporcionar el sistema de identificación y cohesión grupal. Se presenta aqui por tanto, como el medio fundamental para delimitar e identificar a los grupos nacional-étnicos existentes. ¿Qué cuadro nos dibuja la presencia de diversas lenguas en nuestro país? Probablemente el censo realizado en junio de 1992 nos de precisiones mayores aunque persistirán grandes zonas oscuras. "A ojo de buen cubero"[14] se podría afirmar que en Bolivia el grupo nacional étnico denominado mestizo-criollo hispanoparlante, es de aproximadamente un 52 por ciento (+- 5 por ciento) del total de la población; el grupo quechua aproximadamente un 20 por ciento (+- 3 por ciento); el grupo aymara un 13 por ciento (+- 3 por ciento) del total. Un restante 15 por ciento incluiría a otros emigrantes europeos no hispanos y asiáticos y etnos y tribus de menor cuantía (sobre todo el grupo guaranítico y moxeño) y hasta es probable que comprendiera a gente de los grupos originarios que por alguna razón "escapan" a los por-

[13] La obra ya citada, *Por una Bolivia diferente*, resume en su Mapa número 2 la difusión de las lenguas originarias.

[14] Nuestras apreciaciones se basan en el "Análisis crítico de la realidad nacional" de Gregorio Iriarte, Ed. SEMPAS-CEB, 1989. El censo de junio de 1992 aún no ha sido publicado, pero los datos parciales de Oruro y Potosí parecen confirmar nuestras apreciaciones acerca de la presencia de los códigos E y B en Bolivia. El censo o aclarará los detalles que precisamos pues se necesitan procedimientos especiales para pesquisar datos tan complejos como los de la identidad.

centajes antes señalados.[15] Un cálculo más preciso debiera incluir hasta el estudio de los perfiles inmunológicos y los grupos sanguíneos, si de alguna manera se quiere satisfacer las exigencias, de otra parte insostenibles, de los que demandan purezas hoy imposibles.[16]

Algunos autores proponen hablar de la "nación andina", la misma que tendría dos lenguas y alcanzaría algo más de 40 por ciento de la población boliviana. En realidad serían los genuinamente "indios" de Bolivia. La idea no es del todo extraña a procesos étnicos que se dan en otros países. Estos tienen las variantes de consolidación interétnica y de consolidación intraétnica. En África se menciona el surgimiento de nuevas comunidades étnicas: En Nigeria la etnia ibo, con más de 13 millones de personas; en Kenia el pueblo nilótico luhya (2.2 millones) y en Tanzania los nyamwezis (3.7 millones). No tenemos datos del papel jugado por la lengua en este proceso, pero se sabe que el suaheli (swahili) se ha difundido notablemente en varios países de Africa Occidental (que incluyen a Tanzania y Kenia).[17] Se puede concluir, en el actual estado de cosas, diciendo que los procesos étnicos continúan transcurriendo bajo la característica del movimiento contradictorio y único: de una parte la afirmación de los pueblos (el motor es la idea nacional) y de otra, buscando en determinados marcos, dados por los Estados-naciones, homogeneización y aproximaciones que tienden a establecer nuevas naciones. En el primer caso existe el peligro de que la afirmación de la identidad lleve a procesos aislacionistas (incluido el secesionismo) o por lo menos de manifestación de discordias y roces interétnicos. Es la tendencia inspirada en los propósitos exclusivistas de la ideología burguesa de los albores del auge nacional-estatal, pero hoy francamente conservadora, retrógrada y

[15] La literatura sobre estas clasificaciones es extensa, pero grandemente cuestionable. Posnaski realizó estudios que incluían intentos de clasificaciones con innegables sesgos racistas, a pesar de sus buenas intenciones ("La Hora Futura") en otras materias. Son mucho más consistentes los aportes de Alejandro Lipachutz en un periodo tan temprano como 1937 (*El indoamericanismo y el problema racial en la América,* 2ª edición, Santiago de Chile, Ed. Nacimiento, 1944).

[16] En Bromley (1983) se afirma que los mulatos en los E.U.A. constituyen, desde 1930, el 75 por ciento de la población conceptuada ("exteriormente") négrida.

[17] *Cfr.*: Bromley, Y., 1983 y Whittacker, 1987.

desfasada para los países del Tercer Mundo que bregan por sus soberanías y desarrollo. Los procesos de disgregación estatal en Europa (Yugoslavia, Checoslovaquia, LA URSS), con la regresión al capitalismo, confirman este aserto de ejemplos salvajemente cruentos. La práctica histórica demuestra que las tendencias pacíficas futuristas de inspiración humanista, democrática y socialista resultan más congruentes con los objetivos de una humanidad liberada de "teorías" de exclusividad nacional y cargada de prejuicios etnocentristas y racistas.

La lengua se convierte, pues, en el dato "externo" relativamente más importante. A todo lo anterior hay que agregar un hecho de primera importancia: mucho más del 70 por ciento de la población total boliviana habla el castellano y más del 50 por ciento son bilingües.[18] Los estudios sociolingüísticos más recientes tienden a confirmar lo que hace tiempo se sabía de las sociedades diglósicas y sobre todo donde la diglosia es producto de la llegada de un idioma (código) nuevo y generalmente impuesto como ha sucedido en nuestro país con el castellano respecto del aymara y el quechua, para hablar sólo de los dos idiomas originarios más extendidos. En el mercado y en la relación oficial se establece, indefectiblemente, un código E (E de élite, propone Robert Serpell, de Zambia)[19] que, finalmente es aceptado; hay la "asimilación espontánea o pasiva" por la nacionalidad originaria para aquel trato ineluctable,

[18] El 1º Congreso del PCB (1959), basándose en datos de la época calculaba de esta manera "nuestra particularidad nacional": "las nacionalidades keshwa (fonética de J. Lara) y aymara constituyen un 70 por ciento (...) la fusión de los europeos, particularmente españoles con los indios, representa un 20 por ciento" (Documentos PCB, p. 24). H. Klein (*Historia General de Bolivia,* La Paz, Ed. Juventud, 1988) transcribiendo datos del censo de 1976 afirma que "por fin" 77 por ciento de la población hablaba castellano; 1.6 millones como monolingües y 1.7 millones como bilingües. Los datos lingüísticos de Potosí (censo 1992) dicen que: el 83.1 por ciento habla quechua, un 68.5 por ciento castellano... la proporción de monolingües es: sólo quechua 26.9 por ciento y sólo castellano 14.6 por ciento. En 1976, 60 por ciento hablaba castellano y 85.7 por ciento quechua. En fin, firmes indicaciones, en uno de los departamentos más bilingües y donde probablemente la población originaria es mayoritaria, imponen una diglosia homogeneizadora.

[19] Whittaker, James O. y colaboradores, *La psicología social en el mundo de hoy*, México, Ed. Trillas, 1987, pp. 143 y s.

pues la sociedad, colonial o independiente, tiene que seguir produciendo, tratando y contratando. ¿Qué ocurre con la lengua original? No desaparece, se convierte en un Código B, en coloquial, no "invade" la esfera oficial pero se mantiene firme para la relación familiar, la literatura "folklórica", la actividad lúdica, amativa y centenares de otros momentos de la cotidianeidad. Estudios realizados en Nairobi, capital de Kenia donde se hablan el inglés, el kikuyu, el luo y el swahili (Nairobi tiene más de un millón cien mil habitantes) la gente puede empezar una relación de compra por ejemplo en inglés y concluirla sobre otros temas en swahili. En otra ocasión puede suceder a la inversa, lo que demuestra que cuando una persona maneja más de un código pasa de uno a otro con extraordinaria versatilidad. Lo que parece determinar el uso concreto de uno u otro código es la circunstancia, el momento concreto y la esfera específica de la relación.

En Bolivia no se ha estudiado este complejísimo asunto a fondo. Es mucho si hay diez personas en Bolivia que saben cómo se dice espermatozoide en quechua (quñu y wawsa). Y es completamente dudoso que tuviéramos que enseñarles esos términos a los estudiantes de las escuelas rurales de Cochabamba o Potosí; ahondaríamos su problema del uso fluido de códigos modernos cuando todos los idiomas del mundo (entre ellos las llamadas "lenguas cultas") han tomado el término (espermatozoide) de las viejas raíces griegas y no tienen dificultad en derivar de este término cerca de sesenta palabras de uso corriente en la literatura médica. Éste es el intríngulis de la cuestión educacional y que hasta ahora está sólo en planteamientos y en planes cuyo valor habrá que probar en la práctica. Lo que parece inevitable es que la enseñanza deberá ser bilingüe (mejor voluntariamente) y hacer esfuerzos consistentes para popularizar esta idea que tiene resistencias obvias procedentes de un pasado muy duro y cruel respecto de lo que sufrieron nuestras culturas, idiomas y gentes originarias. En todo caso habrá que evitar cualquier exacerbación de exclusivismos o particularidades que fácilmente llevan a roces etnocentristas y a veces hasta racistas.

La pregunta es capital: ¿Será posible la existencia de un Esta-

do-nación o la formación de una Nación Boliviana? La respuesta debe ser contundentemente afirmativa si se está con el destino histórico de la humanidad. Sobre un territorio y patrimonio soberanos, con un material humano diverso pero igual, con un sentimiento de equivalencia y equipotencia, con lenguas distintas y culturas ricas, poseedoras de propiedad espiritual y riqueza común; con una economía que debe ser patrimonio para la defensa y el usufructo común y sin privilegios e injusticia; con un Estado unitario y democrático que represente y acoja la diversidad nacional-étnica y de pensamiento, es posible ir forjando bajo un ideal nacional y un sentimiento patriota boliviano una nación. Pero no será una isla ni la guiarán sentimientos ni de exclusividad ni de minusvalía en medio de pueblos de un origen y destino comunes, como son los otros pueblos latinoamericanos.

La clave de todo esto parece radicar en una sola comprensión: que en 167 años de vida republicana ha surgido una comunidad humana, históricamente formada que aún está lejos, pero mucho más cerca que antes, de la homogeneidad nacional-étnica, cuyo patrimonio abarca desde lo genético, pasando por la memoria y la historia y el sentimiento, hasta lontanos ideales o mitos, como ahora algunos prefieren, y que es el pueblo boliviano multinacional-étnico, plurilingüe y pluricultural, pero único en su destino.

Democracia liberal y democracia de "ayllu"

Silvia Rivera Cusicanqui

A modo de introducción

> En nuestro territorio conviven no sólo distintas razas y lenguas, sino varios niveles históricos... Varias épocas se enfrentan, se ignoran o se entredevoran sobre una misma tierra o separadas apenas por unos kilómetros... Las épocas viejas nunca desaparecen completamente y todas las heridas, aún las más antiguas, manan sangre todavía.
>
> Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*

> The chronological present often wears the appearence of a stratified outcrop of rock in which various formations from the historical past are present, and especially where in spite of 150 years of republican independence, the social scene wears the colonial character, either by stagnation or regression, or by deliberate conservation.
>
> Andrew Pearse, *The Latin American peasant*

> A veces, hasta en un mismo sitio, hay aglomeración de elementos incongruentes, superposiciones extravagantes. Lo prehistórico se junta a lo actual. Las edades se dan la mano... He ahí la razón de que Bolivia sufra mayores dificultades que otros países para llegar a su definitiva constitución.
>
> Jaime Mendoza, *El macizo boliviano*

Estas diversas miradas sobre la realidad latinoamericana, coinciden en mostrarnos un rasgo constitutivo de nuestra sociedad: la coexistencia del pasado con el presente. En las páginas que siguen voy a desarrollar las implicaciones de este descubrimiento, intentando destacar el efecto condicionante que tienen los patrones estructurales heredados del pasado sobre la conformación presente

de las instituciones y prácticas democráticas en Bolivia.

Tal opción analítica ha sido también inspirada por la noción de "contradicciones diacrónicas" o "contradicciones no coetáneas", desarrolladas por E. Bloch en su brillante análisis de la Alemania fascista (Boch 1917). En países de desarrollo endógeno y armónico, los ciclos o periodos históricos se suceden unos a otros, y se incorpora/supera la carga de pasado, en el proceso de conformación de las nuevas estructuras sociales surgidas del cambio económico y político. Por razones que no cabe detallar aquí, esto no sucedió en Alemania —a diferencia de Inglaterra y otros países europeos. Barringnton Moore, cuando habla del "precio que una sociedad debe pagar" por no haber realizado sus transformaciones democráticas a tiempo, coincide en lo sustancial con este punto de vista (Moore 1976: cap. 6). Ambos autores aluden a cierto tipo de tensiones sociales que, no habiendo podido resolverse en el pasado, acarrean al presente su carga conflictiva y condicionan —a menudo de modo catastrófico— el devenir futuro de una sociedad.

La simultaneidad del pasado con el presente resulta tanto más evidente en países del Tercer Mundo, en los que las transformaciones económicas y políticas fueron impuestas desde afuera y no pudieron injertarse armoniosamente con las estructuras nativas, de modo que éstas subsistieron, resistiendo o combatiendo abiertamente los sistemas socio-económicos impuestos. En este contexto, la realización de procesos de cambio económico y político por parte de las élites nacionales tuvo que llevarse a cabo en medio de grandes dificultades, incoherencias o abiertas contradicciones entre objetivos declarados y realizaciones tangibles. Las contradicciones diacrónicas no resueltas tuvieron pues el suficiente vigor como para resurgir, muchas veces en forma de grandes estallidos de violencia, que no guardan proporción con los cambios sociales y económicos resultantes. Pensemos en el millón de víctimas de la Revolución Mexicana, en el cuarto de millón del periodo de "la Violencia" colombiana; en las incontables masacres y revueltas populares de la historia boliviana contemporánea, para citar tan sólo algunos ejemplos.

I. La contemporaneidad de la sociedad boliviana

Para el análisis de los procesos de democratización rural en la Bolivia contemporánea, el modelo analítico propuesto resulta de gran valor, ya que nos permite detectar la lógica subyacente en procesos aparentemente contradictorios de cambio social. Paradoja especialmente evidente si observamos la persistencia y reproducción de identidades étnicas diferenciadas y lógicas precapitalistas en el campesinado indígena, a pesar de —y como reacción frente a— los modelos de modernización que intentó imponerles la élite mestizo-criolla dominante. En torno a estos fenómenos, corrientes interpretativas contrapuestas coinciden en asignar a la mayoritaria población indígena un destino bien de subordinación o de desaparición en tanto entidad cultural y social, ya sea en aras del "desarrollo de las fuerzas productivas" o en aras de la modernización capitalista. Con ello, las imágenes de democracia que nos quedan se reducen al modelo liberal representativo basado en el individuo como "ciudadano", o bien al modelo socialista del trabajador masificado inmerso en la maraña burocrática de poderosos entes únicos —el partido y el Estado— cuya centralización parece incompatible con la existencia de "otredades" organizativas y culturales. Lejos de ello, creemos que el estudio de las prácticas democráticas endógenas de larga data del campesinado indígena —en contraste con los modelos democráticos que le han sido históricamente impuestos— pondrá en evidencia los obstáculos más profundos a la democratización rural y brindará algunas pautas para la construcción de modelos democráticos más acordes con la heterogeneidad característica de nuestras sociedades.

Para nuestro propósito, es necesario identificar con precisión qué elementos del pasado condicionan el presente y de qué modo lo hacen, desarrollando un análisis con suficiente profundidad histórica. En trabajos anteriores he avanzado la noción de *contradicción colonial* como una de las líneas maestras que han condicionado el accionar, tanto del Estado y de los sectores dominantes frente al mayoritario campesinado indígena del país, como de éste frente a sus dominadores (Rivera 1984: 16, 1985: 131) En este trabajo voy

a ampliar dicho análisis, y aplicarlo a una región concreta, destacando la existencia de tres grandes ciclos u horizontes históricos que interactúan en la contemporaneidad boliviana. El primero, que ya hemos mencionado, es el *ciclo colonial:* una estructura de larga duración que condiciona el modo como se constituyen las relaciones sociales y la forma que toma el aparato institucional de la sociedad, desde 1532 hasta nuestros días, sin negar que en el proceso se han producido y se siguen produciendo importantes transformaciones. Como voy a tratar de argumentar aquí, estas transformaciones, sin embargo, no han logrado incorporar/superar plenamente esta constante histórica de larga duración.

El segundo ciclo, que llamaré *ciclo liberal,* se inicia con las reformas liberales de fines del siglo pasado. Particularmente importante para el análisis de la situación rural, es la Ley de Exvinculación de 1874, por la cual se decretó la abolición de la comunidad indígena u ayllu, y se intentó sustituir el antiguo tributo colonial de casta por un impuesto a la propiedad y al ingreso de todos los ciudadanos. En lo político, se consagró a partir de entonces la noción de *ciudadanía,* basada en la formación del "individuo libre e igual", desligado de todo vínculo o solidaridad corporativa o comunal, en quien —al menos teóricamente— debían asentarse las instituciones de la democracia representativa liberal.

Finalmente, el ciclo más contemporáneo y de más corto alcance es el que se inicia con la Revolución Nacional de 1952 y que continúa —bien que en un proceso de aguda crisis— hasta nuestros días. Propongo denominar a éste el ciclo populista, por la forma activa y multitudinaria como se incorporaron las masas hasta entonces excluidas de obreros y campesinos indígenas a la arena política, a través del voto universal y el sindicalismo para-estatal, los cuales, empero, se asentaron en una forma ampliada de mediación clientelista entre la sociedad y el Estado.

En lo que sigue, voy a ocuparme del impacto de todos estos procesos en el Norte de Potosí; región donde ni las reformas liberales del siglo XIX, ni el efecto modernizador del sindicalismo y la Reforma Agraria han logrado otra cosa que reforzar la dominación colonial de las élites mestizo-criollas regionales y nacionales so-

bre el campesinado indígena. Lo paradójico de este último caso es que, en la década de 1980, instituciones y proyectos de desarrollo progresista y de izquierda han continuado la tarea largamente inconclusa de desmantelar y marginalizar las formas de organización y representación propias de los *ayllus,*[1] para imponerles la imagen liberal del ciudadano y la racionalidad del Estado nacional y de la cultura occidental dominante.

La región del Norte de Potosí es una de las más tradicionales de Bolivia. En ella coexistieron, desde tiempos coloniales, una economía étnica y una economía mercantil —ambas en manos de los grandes ayllus de la región— como resultado de las presiones fiscales y la existencia de un ávido mercado interno vinculado a la minería de la plata. A diferencia de otras regiones —donde las reformas liberales del siglo XIX promovieron la expansión latifundista y la conversión coactiva de los comunarios en colonos de hacienda—, el Norte de Potosí representó un bastión de resistencia étnica que sólo muy recientemente está comenzando a ceder a las imposiciones de la sociedad dominante. Justamente, han sido la Reforma Agraria de 1953 y los procesos recientes de politización y organización sindical de la población rural en la región, los que más han contribuido a esta situación, generando una crisis organizativa, ideológica y de identidad sin precedentes. Qué implica esto para el futuro de la democracia rural será una de mis preocupaciones centrales en el presente análisis.

II. Ayllus, haciendas y estado en el periodo oligárquico

Las reformas liberales del último cuarto del siglo XIX estuvieron precedidas de un largo debate entre las élites republicanas, en torno al destino que habrían de tener los dilatados territorios poseídos por comunidades indígenas o ayllus desde tiempos prehispánicos. Los temas centrales de este debate tocaban intere-

[1] El ayllu es la célula básica de la organización social andina, desde tiempos prehispánicos y constituye una compleja organización territorial y de parentesco, de carácter segmentario. A partir del siglo XIX, los términos "ayllu" y "comunidad" se convirtieron en sinónimos, debido en gran medida al proceso de fragmentación vivido por la sociedad andina desde tiempos coloniales.

ses contradictorios: por un lado, la sociedad criolla dominante ambicionaba expandir las fronteras de la hacienda en las zonas tradicionales, para lo cual debía destruir a los ayllus y comunidades que controlaban la mayor parte de la tierra arable de la República. Pero, por otro lado, con la destrucción de las comunidades, el Estado perdería una de sus fuentes principales de recursos: el tributo indigenal, que aportaba alrededor del 50 por ciento de los ingresos fiscales hasta mediados del siglo pasado. Fue sólo hacia la década de 1870 —cuando la recuperación de la minería generó nuevas fuentes de ingresos—, que el Estado pudo por fin llevar a cabo reformas tendentes a liquidar las formas comunales de propiedad de la tierra, legitimando estas acciones con una retórica liberal basada en la igualdad ciudadana del indio y la abolición del tributo. Este proyecto se plasmó en la Ley de Exvinculación en 1874, por la cual se decretaba la abolición de la comunidad o ayllu, la parcelación de todas las tierras comunales, la distribución de títulos privados de propiedad privada entre sus miembros, y la reforma tributaria que teóricamente debía sustituir el antiguo tributo colonial de casta por un moderno impuesto a la propiedad de la tierra, aplicable a todos los ciudadanos, fuesen indios o criollos.

El influjo de estas reformas en el Norte de Potosí fue muy complejo. En el altiplano, su principal efecto fue el de otorgar a los indios el "derecho" ciudadano de enajenar su tierra, con lo que se desató el más formidable proceso de expropiación de tierras comunales (*cf.* Rivera 1978); pero en el Norte de Potosí la penetración latifundista fue exitosamente resistida. Sin embargo, el libre comercio debilitó a los ayllus, al arruinar el comercio triguero a larga distancia que habían desarrollado desde tiempos coloniales (Platt 1982: 35). Los ayllus rechazaron las bases de la nueva legislación, por considerar que el cambio en el sistema tributario dejaba desprotegido su derecho a la propiedad colectiva de sus territorios y rompía unilateralmente la "tregua pactada" desde tiempos coloniales con la sociedad invasora.[2]

[2] El estudio citado de Platt propone la idea de un "pacto de reciprocidad" entre ayllus y Estado, para interpretar la defensa que hicieron los comunarios del antiguo régimen tributario y su oposición a la Ley de Exvinculación (1982:100). Disentimos radical-

En las décadas de 1880-90, la beligerante resistencia de los ayllus norpotosinos a la aplicación de la Ley de Exvinculación puso un serio obstáculo a las intenciones estatales de liquidar las formas comunales de organización, a tal punto que las operaciones revisitarias tuvieron que ser canceladas definitivamente en 1902 (Platt 1982: 15). A pesar de ello, el régimen de propiedad privada se vio fortalecido con la revisita de 1881, puesto que pequeños comerciantes y terratenientes mestizos de los pueblos rurales de la región pudieron legalizar la propiedad de las tierras que habían logrado arrebatar por diversos medios a los ayllus y consolidar así su dominio económico sobre la población. En el plano político, el fortalecimiento de los pequeños propietarios mestizos implicó un refuerzo de su poder de extracción sobre los ayllus, a través de una serie de prestaciones laborales gratuitas en beneficio de las autoridades civiles y eclesiásticas y vecinos de los pueblos. Estos procesos reforzaron la contradicción colonial pueblo-campo y la posición de los sectores mestizos dominantes como "patrones colectivos" de los ayllus (Platt 1982: 16).

De este modo, lo que había comenzado siendo una propuesta liberal y capitalista de desvincular la tierra de los controles corporativos para efectivizar su circulación mercantil, terminó en una renovada agresión colonial sobre el territorio y la población de los ayllus y en una regresión, de las formas económicas mercantil-comunales vigentes hacia formas servil-coloniales de organización del trabajo. Desmercantilización de la producción comunitaria, liquidación de toda garantía para la supervivencia de los ayllus y abandono de éstos a la acción de las fuerzas represivas del poder local mestizo-criollo fueron los efectos más visibles de esta reforma liberal, situación que continuó —bien que atravesando crecientes conflictos y tensiones— hasta la década de 1950.

mente de esa interpretación, porque sugiere una continuidad entre el Estado inka y el Estado colonial, ignorando el carácter profundamente traumático y desestructurador de la invasión europea, y minimizando el impacto del hecho colonial. La noción de "tregua pactada", en cambio, se sujeta más a la percepción comunaria de una batalla aún inconclusa entre colonizados y colonizadores, con acuerdos parciales y temporales —entre ellos, el pago de tributos— como medio de defender un *statu quo* de ocupación territorial por aporte de la sociedad andina (Rivera y equipo, THOA, 1989; 15 y Lehm ms.)

III. Las contradicciones de la Revolución de 1952

La victoria de la insurrección popular de abril de 1952, bajo la conducción del populista Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), creó las condiciones para la eclosión de múltiples y abigarradas prácticas de participación campesina en la esfera política, que aparentemente lograron una democratización sustancial de las formas de ejercicio del poder en la sociedad. La presencia masiva de sindicatos y milicias armadas en los campos, minas y ciudades permitió arrinconar en muchas regiones a los grupos de poder local controlados por los terratenientes, quienes se replegaron a actividades rentistas o intermediarias en las ciudades y pueblos. Se vivió una breve pero intensa "euforia de masas" que brindó duradera legitimidad al nuevo régimen, a tiempo de encubrir los mecanismos de usurpación de la voluntad popular que se estaban gestando en el seno del nuevo Estado, basados en la incorporación de los órganos de participación obrera y campesina de las nuevas estructuras de mediación estatal.

El mayor impacto democrático de estas transformaciones se dio en los valles cerealeros de Cochabamba, cuya larga tradición de agricultura parcelaria y mestizaje cultural facilitó que se convirtieran en el eje de la organización sindical campesina en la post-Revolución. Asimismo, fue importante su influjo sobre el altiplano aymara de La Paz, donde el sindicalismo se interpretó —no sin tensiones y conflictos— con las formas tradicionales de autoridad étnica y se convirtió en instrumento eficaz para lograr la "subordinación activa" del campesinado indígena de esta región hacia el nuevo Estado surgido con la Revolución. Como he señalado en otra oportunidad, la incorporación del campesinado aymara del altiplano al horizonte estatal de 1952 fue, sin embargo, incompleta e imperfecta, —como lo fue la propuesta de dotar al indio de una auténtica ciudadanía— lo cual creó las condiciones para el resurgimiento de reivindicaciones étnicas en la década de 1970 y para la reorganización autónoma del movimiento sindical campesino bajo la éjida del nuevo sindicalismo aymara (Rivera 1984: 166-168).

En el Norte de Potosí, la orientación parcelaria de la Reforma

Agraria y las transformaciones políticas emergentes de la situación revolucionaria agredieron a la sociedad indígena de un modo más complejo y sutil. Los ayllus de esta región presentan una fuerte continuidad de rasgos prehispánicos, con una organización interna basada en segmentos duales y jerarquizados, distribución comunal de recursos y control "vertical" sobre territorios discontinuos de puna y valle (Murra, 1975). La Ley de Reforma Agraria intentó liquidar definitivamente los sistemas de control comunal sobre los recursos y atentó explícitamente contra el sistema de verticalidad puna-valle, al prohibir la doble tenencia de la tierra.

No obstante, la cohesión interna de los ayllus y su capacidad de renovar relaciones sociales normadas por el derecho consuetudinario permitió amortiguar el efecto de estas medidas. Así, la mayoría de ayllus de la región ha logrado obtener títulos colectivos y mantener la capacidad de regulación comunal sobre la actividad productiva de las familias y sobre la distribución interna de los recursos. A pesar de las trabas jurídicas de la Reforma Agraria, un porcentaje significativo de familias[3] ha logrado así mismo mantener el acceso directo a tierras en distintos pisos ecológicos, lo que genera una amplia red de relaciones de intercambio y acceso indirecto que involucra a la mayoría de familias de los ayllus. Por lo tanto, la principal manera en que la Reforma Agraria de 1953 afectó a la tenencia de la tierra en la región ha sido a través de la consolidación definitiva de los derechos de propiedad privada adquiridos desde fines del siglo pasado por parte de los vecinos mestizos de los pueblos. Esto fue posible porque buena parte de la estructura local de poder se realineó rápidamente con el MNR, abandonando sus alianzas previas con las capas terratenientes altas, y adoptando el lenguaje y las propuestas reformistas del Estado, cuyo tinte civilizatório hacia la población indígena compartía plenamente.

[3] Según una encuesta rural realizada en 1978, cuyos resultados fueron presentados y analizados por Tristan Platt, sólo un 25 por ciento de las familias encuestadas en 18 cantones del Norte de Potosí, tenían acceso directo a tierras de puna y valle, pero muchas otras familias accedían a los productos del valle mediante lazos de parentesco, reciprocidad, trueque y otros (1982:49-76).

Por lo tanto, es en la esfera político ideológica donde el MNR y los sucesivos gobiernos tuvieron mayor impacto en la región, a través de la estrategia estatal de universalización del sindicato, la castellanización masiva y otras medidas tendentes a la homogeneización cultural de la sociedad.

En los valles norpotosinos, los sindicatos crearon desde su inicio modalidades clientelistas de liderazgo y reclutamiento, basadas en la capacidad de los dirigentes de canalizar recursos estatales y en el poder de intimidación y asedio que les otorgaba la formación de milicias armadas. Entre 1957 y 1959, el movimiento sindical organizó en la región una vasta movilización reivindicativa, en pos de la aplicación de la Reforma Agraria sobre algunas grandes y medianas haciendas que habían pervivido en la zona.[4] El liderazgo de este movimiento estuvo en manos de ex mineros y vecinos de los pueblos vallunos, aunque también accedieron a él algunos peones de hacienda, sin que esto modificara los estilos políticos y orientaciones ideológicas dominantes. En la constitución de estas formas de representación sindical se combinó entonces una cierta capacidad de expresar y resolver los conflictos a favor de la población sometida al dominio hacendal, con una clara hegemonía cultural de los pueblos sobre el conjunto de los ayllus de la región.

Por otra parte, el sindicalismo acentuó la brecha puna-valle y afectó la capacidad de los ayllus de regular y renovar los circuitos de verticalidad, debido a la marginalización de las autoridades tradicionales y a la erosión de sus funciones regulatorias de la tenencia de la tierra. En realidad, la estructura sindical fue concebida como un medio de "civilizar" y modernizar las formas de representación política de la sociedad indígena y, por lo tanto, no resultó difícil que la élite pueblerina cooptara la función sindical para articularla con sus otros mecanismos y formas de dominación. Es por ello que la movilización sindical en los valles norpotosinos degeneró rápidamente el faccionalismo y caudillismo, una vez con-

[4] Este movimiento sindical ha sido detalladamente estudiado por Harris y Albó (1986: 73-90).

seguido su único e inmediato objetivo: la aplicación de la Reforma Agraria y la redistribución de las pocas grandes haciendas del valle entre sus colonos.

Todos estos aspectos del estilo político-sindical de los valles nos permiten afirmar que en su constitución y desarrollo se injertó una fuerte carga histórica heredada del sistema colonial de relaciones entre pueblos mestizo-criollos y ayllus indígenas. Este sistema, lejos de oponer a dos sectores (blancos e indios) en un antagonismo claro e irreconciliable, funciona más bien como una cadena de relaciones de dominación colonial, en la cual se eslabona una amplia gradación de posiciones relativas y situacionales —ocupadas por los estratos intermedios— hasta llegar al último eslabón, ocupado por los runa o jaqi de los ayllus.[5] Según los contextos, las distintas capas de sectores mestizos intermedios —en este caso los dirigentes sindicales— funcionan ya sea como dominadores o como dominados, contribuyendo con sus acciones a reproducir la hegemonía cultural de los pueblos en la medida en que han internalizado una visión civilizatoria del indio y son portadores inconscientes de la cultura dominante y de la racionalidad estatal mestiza encarnada en el MNR.

Si ésta fue la situación de los valles —donde, al menos, existían las bases materiales para el surgimiento de un sindicalismo reivindicativo—, en la puna norpotosina, el divorcio entre el aparato sindical nació vinculado a la estructura de poder local, mientras la vida cotidiana de los comunarios continuaba regida por el sistema de autoridades étnicas. Tan sólo la mediación ayllus-Estado fue arrebatada a los *segundas* y *kurakas*[6] por las artificiales estructuras sindicales creadas bajo auspicio estatal.

En la puna, puesto que no había haciendas por redistribuir, el *statu quo* se mantuvo en la primera fase del periodo revolucionario; pero a medida que fueron desarrollándose contradicciones entre los sindicatos mineros y el gobierno, los sindicatos rurales comenzaron a ser crecientemente utilizados como base de apoyo a su política antiobrera. Esto fue particularmente evidente entre 1962 y 1964, cuan-

[5] Runa, jaqi:en qhichwa y aymara respectivamente, lit.: gente.

[6] Designación de autoridades étnicas de distinto nivel. Ver *infra*.

do recrudeció la confrontación violenta entre dos ayllus, en el marco de una pelea ritual tradicional (*tinku*).[7] Por las manipulaciones de pseudo dirigentes campesinos, el tinku se convirtió en el pretexto para la intervención militar en la región que perduró hasta fines de la década de 1970 (Harris y Albó 1986: 90-99).

Una dimensión común a los sindicatos del valle y la puna fue su función de incorporar en las prácticas colectivas del campesinado de la región la participación electoral emanada del voto universal. Tal parece que, dentro de la imagen de equilibrio entre Estado y ayllus que se había instalado históricamente en las percepciones colectivas de los comunarios, resultaba practicable cualquier acto de cortesía o aquiescencia con el Estado, siempre y cuando no se comprometieran dos elementos centrales: la situación tributaria y el *statu quo* territorial. En efecto, el poder de violencia simbólica de los pueblos —acrecentado por el sindicalismo—, tanto como la escasa significación de los comportamientos basados en el "libre albedrío", hicieron que la población de los ayllus norpotosinos adoptase una actitud de aparente docilidad para depositar el voto en favor de tal o cual candidato oficialista, siempre conforme a las "instrucciones" que recibían de parte de los dirigentes sindicales, jefes de comandos del MNR y autoridades políticas de los pueblos (Platt 1982: 157-58).

El contenido individualista de la Reforma Agraria y la manipulación del aparato sindical en función de imponer una reforma tributaria atentatoria contra los intereses campesinos, fueron elementos que acrecentaron la suspicacia del campesinado indígena hacia el Estado de 1952, y contribuyeron a revelar su doble naturaleza —liberal y colonial— encubierta bajo el ropaje populista de la "participación campesina en los destinos de la nación". En efecto, el voto universal era el corolario jurídico-político en un proyecto largamente acariciado de liquidación de las formas colectivas de organización territorial y comportamiento político, que iba a resultar de la ampliación del mercado, la propiedad individual de la tierra y el mestizaje de la población indígena a través de la castellanización. Este proyecto liberal, sin embargo, se injertó en las for-

[7] En qhichwa, lit.: encuentro.

mas coloniales de dominación de los sectores mestizos de pueblos y ciudades sobre el campesinado indígena, a las que aportó nuevos instrumentos de racionalización y legitimación. Si antes el indio estaba excluido *de facto* del sistema democrático formal porque se lo situaba en un nivel inferior en la escalera positivista de la evolución humana, ahora, con el voto universal, se le ha otorgado una ciudadanía de segunda clase, según la cual no es capaz aún de ejercer por sí mismo los derechos civiles, y debe ser "conducido" y "orientado" por protectores y dirigentes mestizos, hasta que adquiera la mayoría de edad: e.d., hasta que sepa comportarse de acuerdo con los cánones de la propiedad privada, el libre albedrío y la racionalidad de la cultura dominante.

Tal es el contenido del nuevo sistema electoral que reemplazó a la modalidad del voto calificado vigente en el periodo oligárquico. Actualmente, las elecciones presidenciales están "atadas" a las elecciones congresales mediante una lista única de candidatos, que es propuesta por los partidos o frentes políticos reconocidos. Si antes el campesinado indígena estaba excluido por analfabeto, ahora no ejerce ningún control sobre las decisiones políticas que lo afectan, puesto que éstas están en manos de las cúpulas mestizo-criollas de los partidos. Ellas designan desde arriba a los "representantes" del pueblo, con criterios clientelistas y de casta, que reproducen la exclusión del indio, a tiempo que amplían la capacidad de control sobre él. Así es como se estructura una frondosa red clientelista compuesta por las autoridades estatales de menor jerarquía, las organizaciones partidistas y el aparato sindical, que manipulan la participación electoral campesina valiéndose de la situación de escasez de recursos y servicios del campo.

Como estilo político dominante, el clientelismo sintetiza así las contradicciones diacrónicas no resueltas por las sucesivas reformas liberales que intentaron imponerse a la población indígena desde fines del siglo pasado. En su variante específicamente boliviana, el clientelismo es la base contemporánea de sustento de un secular modo de dominación patrimonialista estatamental,[8] según el cual una

[8] Esta conceptualización weberiana del sistema estatal boliviano, me ha sido sugerida con la lectura de una obra reciente de Malloy y Gamarra, en la que tipifican a la for

casta señorial hereditaria, portadora de una misión "civilizadora" de larga data, ha logrado reconstruirse a lo largo de sucesivas fases estatales, para continuar monopolizando el poder ideológico y político de la sociedad. Como hemos visto a través del caso del Norte de Potosí, este proceso de control de la población y de monopolio del poder ha extendido su influjo hasta los últimos confines del territorio, configurando una cadena cuyos eslabones intermedios —las élites provinciales y cantonales— han sobrevivido en el poder gracias a que han logrado combinar eficazmente las formas coactivas de dominación del periodo oligárquico, con las formas paternalistas surgidas en el ciclo populista, manipulando para ello las prácticas colectivas de los ayllus y su disponibilidad para defender a cualquier precio su territorio y sus modos propios de organización. De este modo, el espíritu liberal de las leyes republicanas —desde la Ley de Exvinculación hasta la Reforma Agraria— ha sido puesto al servicio de una lógica de reproducción en la cual no es posible, ni admisible, el respeto por la "otredad" cultural andina, y donde la misma "libertad", la "igualdad" y otros derechos civiles son escamoteados en tanto los indios no concluyan su aprendizaje de la lógica dominante y por lo tanto el proceso de su propia auto-negación.

IV. El sindicalismo norpotosino en la era del "katarismo"

La vigencia coactiva del Pacto Militar-Campesino (1966-1977) aceleró las contradicciones internas en la estructura sindical paraestatal heredada del MNR y provocó crecientes tensiones que derivaron en la formación de varios movimientos de oposición rural en la década de 1970. El más importante de ellos, surgido en el altiplano aymara, fue el sindicalismo *katarista,* que mediante un cuidadoso proceso de asedio externo y penetración interna, terminó enfrentándose abiertamente al Pacto y elaborando un discurso contestatario que aglutinó a vastos sectores del campesinado indígena

ma de dominación instalada durante el gobierno de Bánzer como "neopatrimonialista" (1988: cap. 3). Además de quitarle el prefijo, considero que el carácter patrimonialista del Estado, en su forma *estamental* (Weber, 1964: II-773), es justamente una de las manifestaciones de la continuidad colonial en el sistema político contemporáneo, reforzado a través de la Revolución de 1952.

del país. Este proceso culminó en 1979 con la fundación de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), formada en torno al eje del nuevo sindicalismo aymara, cuya capacidad movilizadora libró una exitosa prueba de fuego en la oposición al sangriento golpe del Coronel Natusch (noviembre, 1979) y en la masiva movilización subsiguiente en pos de mejores condiciones de precios para los productos agropecuarios.[9] Una vez madura su propuesta sindical, los kataristas se dividieron en varias opciones políticas, expresivas de los diversos modos como percibían la articulación entre la dimensión étnica y la dimensión clasista de la lucha campesina-indígena. La más representativa de estas opciones fue el MRTK (Movimiento Revolucionario Tupaq Katari), cuyos principales dirigentes estuvieron a la cabeza con la confederación campesina entre 1979 y 1988 (Rivera 1984, 1985).

En su discurso, los kataristas de la CSUTCB rescataron la heterogeneidad de la población rural del país a través de una propuesta basada en la defensa de la identidad cultural indígena, la conciencia de las luchas anticonstitucionales del pasado, y la lucha por un status ciudadano siempre escamoteado por las leyes y por las prácticas de la sociedad criolla dominante. Las nuevas prácticas sindicales se convirtieron así en una importante fuente de crítica a las bases políticas e ideológicas del estado de 1952, combinando temas relativos a la identidad étnica con reivindicaciones económicas propias del campesinado como clase. Al hacerlo, dieron expresión política a un extendido sentimiento rural de rechazo a la manipulación partidista y estatal de sus organismos sindicales y particularmente a las formas más degradantes del clientelismo electoral, que identificaron como "pongueaje político".

[9] Los bloqueos de caminos de noviembre-diciembre de 1979 fueron una de las movilizaciones más importantes de la historia contemporánea: decenas de miles de campesinos indígenas se movilizaron en todo el país, cortando el abastecimiento a las ciudades y estableciendo un férreo "cerco" sobre la territorialidad urbana. No cabe duda que la lógica del asedio estuvo también presente en esta movilización, tanto en la táctica del campesinado indígena, como en la percepción colectiva de los sectores criollos urbanos, que vieron en ella una reedición de las prácticas "racistas" (i.e., tendentes a eliminar a los "blancos" del escenario) de los dirigentes indígenas del pasado, desde Tupak Katari en el siglo XVII, hasta Zárate Willka en 1899 y las milicias rurales de la década de 1950 (Rivera 1984: 157-60, Hurtado 1986: 159-86, Albó 1987: 379).

La articulación de estas dos temáticas se expresó en la aceptación sin cuestionamientos de la estructura sindical, pero liberada de toda tutela estatal. Con base en el modelo sindical que se había gestado en el altiplano, los kataristas creyeron poder dar al sindicato la fisonomía de un auténtico órgano de poder de las masas campesinas, yendo más allá de las formas liberales y occidentales de ejercicio sindical. Así puede interpretarse el énfasis que ponen en la liberación de las naciones oprimidas colonialmente, sobre la base organizativa de las múltiples formas de autogobierno indígena vigentes en el campo, las cuales debían "combinarse", sin romper la unidad del Estado pero modificando radicalmente su carácter centralista y colonial.[10]

La idea de que era posible la liberación de los pueblos indígenas, y al mismo tiempo la defensa del sindicalismo como espacio único y universal de organización de la población rural, estaba anclada en la percepción del eje katarista-aymara de la CSUTCB, que daba por supuesto que el sindicato había logrado articularse con las tradiciones organizativas de los ayllus y comunidades, como efectivamente sucedió en el altiplano. A nivel local, los sindicatos aymaras del altiplano han logrado combinar creativamente las formas de democracia directa propias del ayllu, con la forma representativa sindical, logrando así estructurar poderosas federaciones que podían a la vez actuar unitariamente, y respetar cierto margen de diversidad organizativa y cultural.

Sin embargo, en regiones como el Norte de Potosí, existen grandes barreras históricas al ideal expresado en los documentos de la CSUTCB, de que el sindicalismo rural aliente el surgimiento de un nuevo tipo de democracia, capaz de dar expresión institucionalizada a las formas de autogobierno comunal vigentes en los ayllus. Como ya lo hemos señalado en el acápite anterior, el divorcio entre sindicatos y autoridades tradicionales ha sido muy profundo en la región desde la década de 1950, cuando el sindicato, al vincularse con la estructura del poder local, se convirtió en una forma de organización vulnerable a la manipulación desde los pueblos

[10] CSUTCB, Tesis Política aprobada en el Segundo Congreso de Unidad Campesina. 1983 (en Rivera 1984: 198).

mestizos, y antagónica a las autoridades étnicas.

Los cambios ocurridos en el escenario sindical nacional, con el surgimiento del sindicalismo katarista y la ruptura del pacto militar-campesino empezaron también a repercutir en la región. Una nueva dirección —encabezada por el ex minero Florencio Gabriel— tomó las riendas del movimiento sindical regional, promoviendo la total ruptura del pacto militar-campesino y el establecimiento de relaciones más estrechas con el movimiento minero. En el congreso realizado en Chayanta en 1979, los nuevos vientos de unidad de reivindicación cultural se expresaron simbólicamente en la adopción del nombre de Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Norte de Potosí (FSUTCNP) y la inscripción de la imagen de Tomás Katari, el kuraka rebelde del siglo XVIII, en el logotipo oficial de la organización.

En octubre de 1982, tras dos años de dictaduras militares impopulares y sangrientas, los sectores populares consiguieron la reapertura del proceso democrático truncado en 1980, e impusieron la entrega del gobierno al frente izquierdista ganador de las elecciones de ese año. La Unidad Democrática y Popular (UDP), coalición que había ganado tres elecciones sucesivas desde 1978, inició un convulsionado periodo de gobierno, signado por las divergencias internas entre sus tres partidos componentes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el Partido Comunista Boliviano (PCB) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR).

A nivel regional, al producirse la reapertura del proceso democrático, muchas de las tensiones que habían quedado latentes en el corto y convulsionado periodo democrático de 1978-1980, volvieron a surgir con particular fuerza. En la anterior fase, estas tensiones habían sido neutralizadas por la permanente amenaza militar contra el proceso democrático, y también porque el encuentro entre mineros y campesinos después de varias décadas de aislamiento tuvo un efecto de deslumbramiento que encubrió momentáneamente los conflictos. Desaparecidos estos factores, y al agudizarse la pugna política entre los tres partidos integrantes del frente gobernante, estas contradicciones en la práctica sindical afloraron con toda claridad.

El Segundo Congreso de la FSUTCNP, realizado en Chayanta en

febrero de 1983, resulta un escenario revelador.[11] Eventos sindicales como éste resultaban cruciales para la consolidación de la UDP y para el equilibrio de fuerzas en su interior. Todos sus partidos componentes compartían el interés por controlar las tendencias autonomistas de la CSUTCB y del MRTK,[12] que representaban una crítica práctica al estilo político y al liderazgo de toda la clase política criolla. Sin embargo, en el Norte de Potosí la izquierda no había generado ninguna forma alternativa de reclutamiento y adoctrinación política, puesto que su mayor interés estaba dirigido a ganar influencia sobre el poderoso movimiento sindical minero y porque, en el fondo, compartía el prejuicioso desconocimiento y desprecio criollo-mestizo hacia las prácticas culturales y organizativas de los ayllus.

Es por eso que los partidos gobernantes no tuvieron reparo alguno para recurrir a las estructuras clientelistas tradicionales. Los partidos de la UDP controlaban para ello todas las fuentes de acceso a estas estructuras de mediación clientelista, a través de las autoridades políticas de menor jerarquía, los cargos administrativos locales e incluso los sindicatos mineros y el magisterio rural. Incluso el MIR, que estaba en proceso de ruptura con la UDP, contaba con sus propias redes clientelistas en el campo, sobre la base de instituciones no gubernamentales que funcionaban en casi todo el país. En el pueblo de Ocurí (provincia Chayanta), el MIR dirigía una poderosa institución —el Instituto Politécnico Tomás Katari, IPTK— que desde 1976 venía ofreciendo servicios educativos y de salud a los comunitarios de la región, con la intención muy evidente de ampliar la base de militancia de este partido en el campo.

Frente a este espectro de relaciones de fuerza, los kataristas de la CSUTCB no tenían más instrumento que su capacidad de presión a escala nacional y la difusa convocatoria de un discurso basado en

[11] La base de datos para el análisis de este Congreso se encuentra en diversas grabaciones del archivo personal de la autora, además de su observación participante en el curso de todo el evento. La traducción de las cintas ha sido realizada por la autora en colaboración con Filomena Nina y Franklin Maquera del taller de Historia Oral Andina.

[12] En las elecciones de 1978, el MRTK apoyó a la UDP, recibiendo un trato discriminatorio y ofensivo en el curso de las negociaciones para la elaboración de listas parlamentarias. Desde entonces, las tensiones se habían agudizado, especialmente con el MIR. Al respecto, ver Rivera 1984: 151-52 y Hurtado 1986: 125-30.

la identidad étnica, que en la región resulta claramente insuficiente *para movilizar en forma liberadora a los ayllus, atrapados como* estaban por múltiples redes de poder local, y por una dominación multisecular de los sectores mestizos de los pueblos, que se habían reconstituido a lo largo de toda suerte de cambios en los vientos políticos nacionales.

El Segundo Congreso de la FSUTCNP (Chayanta, 1983) fue pues escenario de una abierta pugna clientelista por el control del movimiento sindical regional, a partir de los espacios de poder controlados por los distintos partidos, pugna a la que se vieron arrastrados los kataristas de la CSUTCB, a pesar de todas sus declaraciones en sentido contrario. En el Congreso intervinieron las autoridades locales y notables de los pueblos mestizos de la región, además de una importante delegación de maestros rurales, que sin mayores dificultades ganaron puestos de preeminencia en el presidium a partir de su declarada afiliación a alguno de los partidos de la UDP. Por otra parte, el resultado electoral del Congreso estaba ya definido de antemano: dos candidaturas sindicales se habían propuesto con anterioridad y la misma distribución de representaciones provinciales estuvo determinada por la necesidad de influir en los resultados. Así, de los 490 delegados titulares al Congreso, 204 representaban a la provincia Bustillos, sede de los principales centros mineros de la región y plaza fuerte de las autoridades cantonales y provinciales "udepistas"; estos delegados, invariablemente, darían su voto por el candidato del MNRI, para contrarrestar a los delegados de la provincia Chayanta, que habían sido masivamente aleccionados por el MIR para intentar imponer su propia candidatura. En este contexto, el MRTK intervino como parte de la "maquinita" electoral más fuerte y, apoyándose en el MNRI y el PCB, comprometió su apoyo al candidato de estos partidos, obteniendo a cambio el segundo cargo sindical para uno de sus militantes.

En este contexto, el comportamiento de la dirección katarista de la CSUTCB no fue de ningún modo ajena al resto de los partidos comprometidos en el evento, salvo por el hecho de que su candidato era uno de los pocos dirigentes de origen comunario. El katarismo, que a escala nacional se destacó por combatir el "pongueaje político"

de los partidos criollos hacia los sindicatos campesinos, y que elaboró un discurso asentado en la defensa de la identidad étnica aymara-qhichwa, en el Norte de Potosí se mantuvo en silencio respecto a los problemas de la opresión cultural, que el propio sindicalismo contribuye a prolongar y reproducir. El MRTK acabó así participando en la manipulación política orquestada por los notables de los pueblos —verdaderos ganadores del Congreso— en la que los excluidos fueron los comunarios. Los propios formalismos de la actividad y el lenguaje sindical actuaron en contra de los ayllus, bloqueando su expresión autónoma. La redacción de resoluciones, la elaboración de actas, hasta el conteo de votos: todo pasa por el saber occidental de los letrados de los pueblos, habituados a manejar los rituales del lenguaje sindical. Así, el aparato sindical acaba dependiendo de la mediación de los mestizos y de los indios aculturados, entre quienes destaca la labor manipuladora y paternalista de los maestros rurales.

Todos estos problemas condicionan un profundo desarraigo entre el aparato sindical de la FSUTCNP y la vida cotidiana de los comunarios de los ayllus. La representatividad de los dirigentes sindicales es entonces escasa, formal y distante de las formas de convivencia y control social vigentes en las comunidades. Aquella articulación, lograda en algunas regiones y sindicatos, entre democracia directa y democracia representativa —que ha permitido pensar en el sindicalismo como germen de una democracia de nuevo tipo— simplemente no ocurre en el Norte de Potosí, pues allí, el sindicato se comporta como una estructura ajena e impuesta, que tiene la doble misión de prolongar y reproducir las formas de dominio colonial de los pueblos sobre los ayllus, a tiempo de incorporar a éstos en la lógica "civilizada" de la democracia liberal, me-diante los métodos clientelistas habituales, velados por un discurso revolucionario que encubre la gruesa capa de prejuicios y brechas culturales existentes entre la sociedad criolla dominante y la sociedad india dominada.

V. La "otra" democracia y sus mecanismos de defensa

En ocasión de la grave sequía que afectó a vastas áreas del país en el año agrícola 1982-83, la labor de promoción al desarrollo —como el IPTK de Ocurí, Pío XII de Siglo XX, Acción Cultural Loyola (ACLO) de Potosí y Chuquisaca— se vio ampliamente fortalecida, gracias a la canalización de importantes recursos externos a la asistencia alimentaria de emergencia y a la recuperación de la capacidad productiva de las zonas afectadas.[13] Esta circunstancia permitió que algunas de las instituciones que trabajan en el Norte de Potosí, ampliaran a una escala sin precedentes, la vigencia de la forma sindical de organización en los ayllus de la región.[14] Como ya hemos visto en el análisis del Congreso de 1983, los problemas de disociación entre el sindicalismo y las percepciones y demandas propias de los comunarios son estructurales, y esta situación no ha sido superada con la renovación sindical katarista, pese a todos los elementos de ruptura que este movimiento introdujo con respecto a las formas de manipulación y control sindical del pasado. La vida cotidiana de los ayllus continúa regida por normas de convivencia y de representación política propias que configuran uno otro especto de comportamientos democráticos, constantemente amenazados y marginalizados por la práctica sindical impuesta desde afuera. Veamos, brevemente, en qué consiste y cómo funciona esta "otra" democracia, cuáles son las incomprensiones que genera entre los sindicalistas y agentes de desarrollo que actúan en la región.

[13] Entre mayo y octubre de 1986, el Taller de Historia Oral Andina realizó una evaluación del funcionamiento del proyecto PRACA (Programa de Recuperación Agropecuaria Campesino) a cargo de la institución religiosa Pío XII, con sede en la población minera de Siglo XX. Los datos de esta sección provienen de dicho estudio, que será publicado próximamente bajo el título *Ayllus y proyectos de desarrollo en el Norte de Potosí* (Rivera y equipo TOHA, ms.).

[14] Un registro parcial de las instituciones que funcionan sólo en la provincia Bustillos indica que, además de Pío XII y el IPTK, a partir de la sequía de 1983 comenzaron a trabajar en la región los siguientes proyectos: Comunidad Económica Europea, Ayni Ruway, USAID, CARITAS, Fundación contra el Hambre, Visión Mundial y Plan de Padrinos, además de los programas de asistencia manejados por varias iglesias evangélicas. De todas ellas, el IPTK y Pío XII son sin duda las más importantes, tanto por la magnitud de los fondos que administran como por la cobertura espacial y demográfica de sus actividades. Son ellas, también, las principales sostenedoras del modelo organizativo sindical en la región.

Uno de los principios organizativos característicos de la organización interna de los ayllus andinos, es su carácter dual y segmentario. A modo de un juego de cajas chinas, cada unidad de territorio y parentesco forma parte de una unidad mayor de pertenencia étnica, dentro de un esquema que culmina en una gran organización dual cuyas dos mitades se relacionan entre sí como opuestos complementarios: arriba-abajo, masculino-femenino, mayor-menor, etcétera. (Platt, 1978: 1083). En el Norte de Potosí existen por lo general tres o cuatro niveles de segmentación, y por lo tanto, igual número de niveles de autoridad étnica. Tomando las denominaciones propuestas por Platt en el estudio citado, la unidad más pequeña de residencia y parentesco es el *ayllu mínimo*, y corresponde a la denominación local de "cabildo" o "jatun rancho". Forma un rancherío independiente, que puede tener uno o más pequeños rancheríos subordinados (juch'uy ranchos), sujetos a la autoridad del Alcalde o de Jilanqu, según si en el ayllu existe o no el nivel intermedio o ayllu menor (ver infra). La jerarquía interna entre ranchos principales y subordinados está determinada por la existencia de un sistema de *mantas* (tierras comunales sujetas a ciclos de rotación coordinados) y de espacios rituales compartidos (ver Harris, 1982: 5; Godoy 1983: cap. 2). En el nivel inmediatamente superior, está el *ayllu menor,* que no es una instancia visible a primera vista. Su territorio es discontinuo, tanto en la puna como en el valle, y está sujeto a la autoridad del Jilanqu o Jilaqäta. Este nivel ha desaparecido en algunos ayllus, en cuyo caso el Jilanqu pasará a ser la autoridad del cabildo. Luego tenemos el *ayllu mayor,* que es una unidad de territorio continuo en la puna y discontinuo en el valle (de ahí la validez de una imagen de "archipiélago" propuesta por Murra), sujeto a la autoridad del Segunda Mayor. En la provincia Bustillos existen ocho ayllus mayores, y éste es el nivel máximo existente, debido al proceso de fragmentación que se ha dado en la zona desde tiempos coloniales. En cambio, en la provincia Chayanta, existe aún un nivel más alto, o *ayllu máximo* —es el caso del gran ayllu Macha, estudiado por Platt—el cual está organizado internamente en dos mitades opuestas y complementarias que atraviesan verticalmente el conjunto de los niveles del ayllu. A este nivel del ayllu

le corresponde la autoridad de dos Kurakas correspondientes a las dos mitades: Alasaya-Mäsaya; Patasaya-Manqhasaya u otras denominaciones locales.

Entre las funciones más importantes de las autoridades étnicas, está la de asegurar la distribución equitativa de los recursos productivos entre las familias de cada nivel del ayllu. Según su ubicación en la estructura jerárquica descrita, la autoridad podrá dirimir conflictos entre ayllus mayores o menores por el acceso a tierras distantes de valle; o regular el ciclo de rotación y la distribución de parcelas en las mantas de puna usufructuadas por dos o más ayllus mínimos, o velar por la concordia entre familias de un mismo cabildo en el uso de tierras de manta o pastoreo. Además, las autoridades étnicas de cada nivel cumplen otras funciones, como ser el cobro del tributo, la conducción de rituales, la asignación de nuevas tierras cuando una familia cambia de status tributario y el control de los deberes y derechos correspondientes a cada familia, según su categoría tributaria.

Existen tres categorías tributarias: los *originarios,* que pagan una tasa o cuota completa del tributo y tienen, por consiguiente, una asignación completa de derechos sobre la tierra —que incluye el derecho a la doble tenencia, en tierras de puna y valle; los *agregados* o *forasteros,* que pagan la mitad de la tasa y sólo acceden a la mitad de derechos territoriales, y en un solo piso ecológico, y los *kantu runa* o *wit'u jaqi,* que no pagan tributo o lo pagan en una mínima parte, y no tienen sino un acceso precario a la tierra, mediante acuerdos recíprocos con otras familias (Platt, 1982: 52-53). El acceso a los distintos niveles de autoridad del ayllu está determinado por la categoría tributaria de cada familia: sólo los originarios podrán ocupar el cargo de Kurakas o Segundas; los agregados no podrán sobrepasar el nivel de Jilanqu o Jilaqata, y los kantu runas por lo general no accederán a ningún nivel de autoridad gubernativa, sino tan sólo a los cargos de autoridad auxiliar como Pachaka, Qhawasiri, o Corregidor auxiliar, etc. En la medida en que todos los comunarios de un determinado ayllu pertenecen simultáneamente a un cabildo, a un ayllu menor, a una parcialidad y a un ayllu mayor, existe todo un sistema articulado de cargos que, en forma ascen-

dente, las distintas familias deberán ocupar a lo largo de su ciclo vital, como parte de los servicios y deberes hacia su colectividad.

Otro aspecto del sistema de autoridades étnicas lo constituyen los mecanismos de su elección, que combinan, en su sutil equilibrio, elementos de consenso comunal con un sistema obligatorio de turnos que involucra no solamente a las familias, sino a los niveles correspondientes del ayllu, según el tipo de autoridad a ser elegida. Así por ejemplo, en la elección del Segunda Mayor, participarán cada uno de los ayllus menores componentes de un ayllu mayor, siguiendo un orden establecido por los turnos de rotación de diversos tipos de tierras comunes, o por los padrones o registros de contribuyentes. Del mismo modo, en la elección del Jijanqu, harán turno los cabildos o ayllus mínimos subordinados, siguiendo la rotación de tierras de cabildo en las mantas compartidas. Sin embargo, el cabildo o ayllu que recibe el turno, sólo provee de candidatos para el cargo en cuestión debiendo éstos ser evaluados en un sinnúmero de consultas, a través de giras que realizan las autoridades por los diferentes rancheríos, hasta lograr una aceptación de consenso por parte de las familias de las distintas unidades (Godoy 1983: cap. 2). Asimismo, una autoridad que no ha cumplido correctamente con su función, o que ha transgredido normas de comportamiento consagradas consuetudinariamente, puede ser revocada o destituida. El desprestigio y el riesgo que esto implica para la legitimidad de su derecho a la tierra y el conjunto de sus relaciones sociales y familiares harán que este caso extremo sea prácticamente inexistente. Siguiendo esta combinación de elementos de consenso con turnos obligatorios, a la larga todas las familias del ayllu van a terminar pasando los principales cargos de autoridad, en progresión ascendente, hasta el límite determinado por su categoría tributaria.

Finalmente, otra función esencial de las autoridades étnicas es la de renovar periódicamente los vínculos de la comunidad con la naturaleza y con las deidades tutelares, a través del ciclo ceremonial y ritual. Esta función está íntimamente ligada al manejo del calendario agrícola y al conocimiento predictivo, que permiten enfrentar las difíciles condiciones climáticas de la agricultura y la

agropecuaria altoandinas, además de promover la cohesión interna de los distintos segmentos del ayllu y la renovación de sus lazos de oposición y complementariedad.

Ahora bien, la ideología del sindicalismo y de los agentes de desarrollo parte de un desconocimiento radical de esta compleja estructura interna y de sus mecanismos de funcionamiento. Las instituciones de desarrollo sólo distinguen dos niveles: el ayllu (correspondiente al ayllu máximo o al ayllu mayor de la clasificación de Platt), y la "comunidad" (correspondiente al rancherío principal o subordinado). En la medida en que no reconocen la existencia de niveles intermedios (ayllus menores), y confunde a los cabildos con sus ranchos subordinados, su labor de promoción distorsiona profundamente la organización de la tenencia de la tierra en los distintos niveles, al desconocer la interdigitación de tierras entre cabildos y entre ayllus, tanto en las mantas comunales de altura, como en las "islas" compartidas por varios ayllus en los distantes valles de otras provincias.[15] La orientación modernizadora de la acción institucionalista dirigida a promover una mayor mercantilización de la producción comunal, desconociendo la larga experiencia histórica de los ayllus en el enfrentamiento con el mercado y las formas de circulación de productos y de trabajo que caracterizan a la "economía étnica", que ha sido descrita por Harris como un complejo de actividades fundadas "en el parentesco y en las expresiones culturales comunes a todo el grupo étnico" (Harris 1982: 15).

La existencia de categorías tributarias que dividen a la población de los ayllus en originarios, agregados y kantu runas, es otra fuente de incomprensiones. A primera vista, son síntomas de una profunda desigualdad, puesto que entrañan diferencias muy claras en el acceso a la tierra y otros recursos. Sin embargo, como lo han demostrado diversos estudios etnográficos, la estratificación interna determinada por las categorías tributarias es un sistema flexible

[15] La jurisdicción de los dirigentes sindicales no alcanza a cubrir a las familias residentes en otros pisos ecológicos, puesto que corresponden a otras provincias, y por lo tanto, a un nivel de la organización sindical distinto y autónomo de aquel que rige en la puna. La disociación valle-puna se acentúa así, continuando una prolongada tendencia histórica de dominación sobre los ayllus, basada en la radical incomprensión de sus patrones de organización espacial y productiva.

de adaptación entre el ciclo vital de las familias y la disponibilidad de recursos (Platt 1982: 55-57; Harris 1982: 6). El cambio de status tributario, ya sea por negociación con las autoridades étnicas sobre tierras vacantes, o por acuerdos interfamiliares o estrategias matrimoniales, es un fenómeno muy frecuente. De este modo, un originario puede convertirse en agregado y viceversa, o un kantu runa puede acceder a un status tributario superior, siempre y cuando el número de miembros disponibles en la familia sea suficiente para cultivar el monto de tierras asignado y para cumplir con los deberes correspondientes a su nuevo status tributario. Estos deberes no sólo implican el pago de tributos que es el remate simbólico de una red de relaciones sociales internas sino el cumplimiento de cargos de autoridad, el auspicio de fiestas, etcétera. Además existen en el ayllu fuertes sanciones morales contra la acumulación individual, como la obligación impuesta a las familias con más tierra, de cederla en préstamo a familias que la tienen en cantidad insuficiente (Harris 1982: 6), de modo que la estratificación aparente implicada en las categorías tributarias no es sino un mecanismo de equilibrar los deberes y derechos de cada familia para con la colectividad.

Por otra parte, el mero hecho de pagar un tributo al Estado es visto por los sindicalistas y los agentes de desarrollo como una forma bárbara de sumisión incompatible con la dignidad ciudadana —y con el "deber ser" revolucionario— de los comunarios. El sistema de autoridades étnicas en su conjunto es considerado sólo un apéndice del Estado a nivel local, que cumple una función domesticadora de los ayllus y garantiza su pasividad y subordinación a las directivas de cualquier gobierno. La enorme importancia asignada al cumplimiento de un ciclo ritual vinculado al manejo calendárico y a la solución de problemas en la relación de la comunidad con el medio natural y sobrenatural son también prácticas despreciadas, conforme a los prejuicios difundidos desde los pueblos mestizos e internalizados por los dirigentes sindicales. La práctica rural, asociada a la "costumbre" y al carácter "natural" (i.e. pre-social) de la autoridad, es vista como un sustituto del "consenso" y de la democracia secularizada que prima en los sindicatos.

Así lo muestra el testimonio de un sindicalista de la provincia de Bustillos.

> Las autoridades naturales están elegidas de acuerdo a las costumbres que nos han dejado nuestros antepasados, siempre esas costumbres son ch'allas y no es elegido por un consenso mayoritario de toda la gente, entonces por esas costumbres no más asumen su cargo, ellos son autoridades naturales.[16]

En la vecina Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de Potosí, la visión de las autoridades étnicas como apéndice del Estado, y el rechazo a sus "costumbres" llegó a asumir el rango de una decisión congresal del más alto nivel, incorporada a la tesis política de la organización.

> Las autoridades políticas como corregidores, curaca y alcaldes sean dirigidos por los del sindicato y sean elegidos democráticamente por las organizaciones sindicales. Las autoridades no deben hacer malas costumbres que perjudican.[17]

No obstante, es esta ideología que omite —por desinformación o por prejuicio— considerar la función defensiva que ha tenido históricamente el pago del tributo, y las relaciones de "cortesía teatralizada" (*cf.* Thompson 1973: 396-400) con las autoridades políticas, como medios de presión hacia el Estado para obligarle a reconocer la territorialidad étnica y la autonomía de los ayllus en la distribución interna de sus recursos productivos. Asimismo, las funciones cohesitivas y legitimadoras del ritual son simplemente ignoradas, cuando no denigradas y tratadas como resabios idolátricos vergonzantes, que ponen en duda la condición civilizada de estos comunarios. La asociación implícita entre civilización y cristianismo —que niega la libertad de cultos consagrada por nuestra constitución liberal— es una muestra de carácter colonial que asume la ideología civilizatoria encarnada en el sindicalismo y en la

[16] Dirigente sindical del Ayllu K'aracha, octubre, 1986. Traducción de Ramón Conde.

[17] Conclusiones y resoluciones del IV Congreso de la Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de Potosí, 9-11 febrero, 1987.

prédica de las instituciones no gubernamentales, muchas de las cuales son conducidas por religiosos católicos o evangélicos.

Asimismo, a pesar de la evidencia histórica, esta visión resalta los valores positivos y el carácter democrático del sindicalismo —pensados más como un "deber ser" abstracto que como una reflexión sobre la experiencia concreta de los sindicatos en la región— por oposición a los métodos de elección de las autoridades étnicas, que son considerados antidemocráticos y arcaicos, debido a la aparente rigidez de los turnos de rotación y a los rituales confirmativos de la elección. El hecho de que no todas las familias comunarias pueden acceder a los máximos cargos de autoridad pareciera confirmar esta visión. Sin embargo, como ya se ha señalado, no se toma en cuenta la flexibilidad inherente a la estratificación tributaria ni su función niveladora, como tampoco se acierta a atender el carácter de la autoridad étnica como "autoridad de función" y su radical diferencia con el sistema de poder y de prestigio que frecuentemente implica el acceso a las cúpulas sindicales. Menos aún se comprende la racionalidad que preside las relaciones de las autoridades étnicas con los representantes locales del Estado, ni el hecho de que, gracias a la "cortesía teatralizada" que practican en determinados momentos del calendario ritual, el Estado es obligado a admitir la existencia de un espacio territorial y social autónomo, sobre el cual no ejerce soberanía. Lamentablemente, la lógica liberal de la ciudadanía, implícita en la práctica de sindicalistas revolucionarios e instituciones progresistas parece destinada a bloquear el enorme potencial contestatario de esta situación.

Ahora bien, todos estos elementos, que han condicionado la actitud dominante de negar, marginar —o más recientemente, subordinar— al sistema de autoridades étnicas en aras de implantar el modelo sindical, tienen como contrapartida una serie de rasgos implícitos en los métodos y mecanismos institucionales de promoción sindical. A la luz de los ideales democráticos expresados en los documentos de las centrales sindicales, en los programas de los partidos de izquierda y en las declaraciones de principios de los grupos progresistas de la iglesia, pareciera ser que la realidad del

Norte de Potosí, con sus múltiples condicionamientos históricos, ha conducido a la negación misma de estos ideales, como un paradójico e indeseado resultado.

Desde su inicio, la nueva fase de promoción sindical estuvo atada a mecanismos clientelistas: la asistencia en alimentos e insumos productivos fue utilizada deliberadamente por varias instituciones progresistas, como un instrumento para promover la formación de sindicatos en los ayllus, al precio de un marginamiento explícito de los sistemas comunales de distribución y asignación de recursos y de las normas de control social características del modelo tradicional de organización. La situación de desesperación y hambruna que vivían las comunidades permitió que esta suerte de chantaje ganara eficacia, y una retórica revolucionaria altisonante sirvió como discurso encubridor y legitimador: el sindicato —se argüía— es más "moderno", más "democrático" y más "revolucionario" que el sistema de autoridades étnicas y éstas representan un resabio de la barbarie pre-capitalista que es preciso superar.

Observados en conjunto, los efectos de la política de promoción sindical asociada a la asistencia alimentaria han sido dramáticos: se ha acentuado una mentalidad dependiente en las comunidades, que ven en las instituciones no gubernamentales una fuente de recursos paralela al estado, y frente a la cual es preciso realizar concesiones parciales —disponerse, por ejemplo, a aceptar instrucciones de voto a favor de tal o cual candidatura en elecciones sindicales, municipales o nacionales— que están erosionando cada vez más la capacidad de autogobierno de los ayllus. Abundan las evidencias que confirman la utilización de los servicios y recursos de las ONG's en función de obtener apoyo para los respectivos partidos: la "geografía electoral" de las elecciones nacionales en 1985 y de las municipales en 1987 nos muestran la decisiva influencia de las ONG's en los resultados electorales de los partidos de izquierda, que tienen así un instrumento para competir con los menguados servicios estatales, distribuidos también mediante redes clientelistas.

Por otra parte, la implantación del sindicato, en la medida en que involucra tan sólo a un sector de las familias dentro de cada ayllu mínimo y sólo a algunos ayllus mínimos de cada ayllu mayor, se

convierte en una forma paralela y competitiva de organización que ha ido erosionando la función reguladora de las autoridades étnicas en materia de distribución de recursos y solución de conflictos. De otro lado, se han acentuado las tensiones entre la generación mayor y la generación más joven, que ha visto en sus instituciones un medio de escapar a los controles sociales colectivos y buscar alternativas de subsistencia individualista —entre ellas la migración— con efectos directos sobre el potencial productivo de las comunidades.

El modelo sindical que funciona en la región presupone la existencia de individuos desligados de todo vínculo corporativo o de parentesco. Al ser una forma impuesta, los criterios de elección y representatividad no quedan claros y no existen formas de control social de los comunarios sobre los dirigentes. La articulación entre sindicato y autoridades étnicas que se dio en otras regiones se ha visto así bloqueada en el Norte de Potosí, porque la implantación del sindicato no fue parte de una dinámica generada en el interior de las comunidades. Todo ello promueve la corrupción, la desconfianza mutua y la división, puesto que el aparato sindical es el encargado de la distribución de alimentos y de insumos y éstos no alcanzan a todas las familias, sino tan sólo a aquellas inscritas en los programas de asistencia y afiliadas al modelo sindical. En la medida en que en la región operan varias instituciones simultáneamente —y el sindicato no es para todas ellas la condición de su "ayuda"— se ha generado un intenso faccionalismo interno en los ayllus, entre ranchos y entre grupos de familias afiliados a una u otra opción organizativa, configurando una profunda crisis organizativa, cuyas implicaciones para la supervivencia misma del modelo comunal de organización son difíciles de prever.

A esta crisis organizativa se suma otra, de carácter ideológico, que ha logrado sacudir las estructuras mentales colectivas al punto de provocar la pérdida de la autoconfianza y el autorrespeto, sobre todo en la generación más joven. Situación provocada por una serie de acciones civilizatorias de parte de las instituciones y de los sectores mestizos de los pueblos, orientadas a que los comunarios internalicen una visión denigratoria de su propia cul-

tura y sus costumbres ancestrales. La despersonalización cultural y la crisis moral resultantes han terminado convirtiendo a los jóvenes sindicalistas en punta de lanza del proyecto nacional-estatal criollo y en portadores inconscientes de una cultura dominante que se asienta en la negación de la "otredad" cultural andina e incluso en la negación de su condición humana: por su proximidad a la naturaleza, por sus prácticas religiosas "idolátricas" y por toda una serie de rasgos físicos y culturales, los indios son presionados a abandonar sus marcos de referencia moral y psicosocial, para lograr un mínimo de respeto y trato igualitarios.

Todos estos factores han incidido directamente en el debilitamiento de los sistemas comunales de tenencia de la tierra, rotación de cultivos y formas de autoridad y representación, que revelan una penetración desmovilizadora de la racionalidad estatal dominante hacia la territorialidad y la organización social interna de los ayllus. Sin embargo, esto no implica que se hayan promovido formas alternativas de organización y comportamiento políticos. La crisis proviene de un paradójico "empate" de racionalidades, por el cual, ni las formas de democracia de ayllu han sido abatidas totalmente para dar curso a los comportamientos políticos liberales e individualistas basados en la imagen del "ciudadano", ni los comunarios disfrutan, por lo tanto, de un status diferente al de colonizados y marginalizados —por ser indios— de los beneficios de la sociedad democrática. A este resultado han contribuido los hábitos y prácticas inconscientes de muchísimos agentes del desarrollo, que a pesar de sus buenas intenciones, revelan una gran incapacidad para atender cómo funcionan la sociedad y la economía del ayllu, sus formas peculiares del autogobierno y su sistema democrático *sui generis*, que se distinguen radicalmente de la democracia liberal impuesta en las sucesivas etapas de su historia.

Ahora bien, los ayllus no han sufrido pasivamente estas nuevas agresiones de la sociedad criollo-mestiza dominante. Han desarrollado diversas formas de resistencia y de autodefensa, que van desde la aceptación selectiva y condicionada de los sindicatos para negociar a través de ellos el acceso a los recursos productivos y reproductivos distribuidos por las instituciones privadas y el Esta-

do, hasta una abierta hostilidad, que se manifiesta en múltiples testimonios y actitudes desafiantes. Para cerrar esta reflexión vamos a analizar una de estas manifestaciones de resistencia, que resulta particularmente reveladora de las contradicciones diacrónicas no resueltas por la implantación del modelo sindical liberal en esta fase contemporánea de la historia norpotosina.

Comencemos por un somero recuento de los hechos.[18] A principios de 1983, los efectos de la sequía se estaban haciendo sentir en todo su rigor. Las instituciones estaban dando inicio al masivo plan de asistencia alimentaria por vía de las estructuras sindicales impuestas. En este contexto de crisis se revitalizó en todo el Norte de Potosí, un antiguo mito anticolonial, basado en la figura del *lik'ichiri* o *kharisiri*,[19] un personaje que —en la versión original del mito— aparecía vestido como sacerdote, portando una campanilla y una linterna, con las cuales hipnotizaba a sus víctimas y las inducía a un profundo sueño, para extraerles con un cuchillo la grasa (lik'i), que en la cultura andina es considerada un fluido tan vital como la sangre. En toda la zona andina, existen parajes o lugares por donde estos personajes transitan en las noches, sobre todo durante ciertas épocas del año. Sus víctimas son individuos jóvenes y fuertes, que se debilitan progresivamente por la pérdida de grasa, hasta que sobreviene la muerte. El lik'ichiri no es gente, aunque adopta la apariencia humana para engañar a sus víctimas.

Según el estudio de Aguiló, la revitalización del mito en el Norte de Potosí en 1983 implica algunas modificaciones en los contenidos y mensajes del mito tradicional. Los lik'ichiris ya no aparecen vestidos de curas, ni portan linterna y campanilla; asumen la apariencia de "gringos" —extranjeros o criollos: ingenieros, médicos o agrónomos que trabajan en las ONG's de la región (particularmente el IPTK de Ocurí y ACLO de Chuquisaca) o son visitantes en las entidades europeas que las financian. Sus métodos asimismo son

[18] Los datos que sirven de base a esta descripción han sido tomados de un trabajo de Federico Aguiló, jesuita que a la sazón trabaja en ACLO-Sucre (Aguiló 1983). Además de este estudio, tuvimos oportunidad de obtener versiones de primera mano en el trabajo de campo realizado en 1986, y comunicaciones personales complementarias de Carmen Ávila.

[19] Del aymara, lit "el que saca grasa", o "el que corta".

más modernos: ya no extraen la grasa con cuchillos, sino con "máquinas" especiales, que pueden operar a distancia. Circulan por la región en jeeps y tienen laboratorios e instalaciones modernas, en las cuales transforman la grasa en pomadas comerciales (vaselina, etcétera). Las víctimas amenazadas ya no son individuos que por descuido caen bajo su influjo, sino comunidades enteras. El IPTK, una de las ONG's más involucradas en el problema, fue acusada de "criar" lik'ichiris en sus instalaciones, y procesar la grasa en los laboratorios de su hospital para enviarla al extranjero.

La alarma creada en la región, la velocidad con que el rumor se extendió y el alcance de la movilización que suscitó nos permiten hablar de un auténtico movimiento social de resistencia frente a la labor de las instituciones no gubernamentales y a la imposición de modelos organizativos ajenos a los ayllus. Entre enero y marzo de 1983, las acciones defensivas de las comunidades fueron intensas, y en ocasiones, violentas. Las denuncias por radio y las redes de comunicación informal de las comunidades contribuyeron a difundir el movimiento mítico por todo el sur del país, afectando los departamentos de Chuquisaca, Potosí y algunas zonas de Cochabamba y Oruro. Los jeeps con personal de las ONG's eran frecuentemente detenidos, los caminos bloqueados con piedras y sus ocupantes amedrentados con dinamitazos. En la granja experimental del IPTK en Peaña se produjo un ataque masivo de comunarios, que amenazaron con incendiar las instalaciones del instituto y expulsar a los lik'ichiris. En la región de Taqupampa, zona de influencia de ACLO, un pseudo dirigente sindical de la región fue también acusado de ser lik'ichiri. El IPTK se vio obligado a suspender sus operaciones por varias semanas, y el trabajo institucional en general fue obstaculizado, a pesar de la labor humanitaria de distribución de alimentos y alivio de la hambruna que se estaba realizando.

La revitalización del mito del lik'ichiri nos permite reflexionar sobre los problemas que trajeron consigo las nuevas formas de agresión sobre los ayllus, en manos de instituciones no gubernamentales que tuvieron como eje el intento de imponerles el modo sindical de organización. Estas acciones, en efecto, son la continuación de una larga serie de esfuerzos civilizatorios de la sociedad criollo-

mestiza dominante, sobre el mundo "bárbaro" e ingobernable de los ayllus, cuyas prácticas religiosas, modos de organización y funcionamiento interno son considerados como un resabio arcaico que limita la acción del progreso y del desarrollo económico racional, personificados en el mercado capitalista y en la noción liberal del individuo o ciudadano. Frente a la degradación clientelista implícita de la práctica de las instituciones, que propone a los comunarios un sometimiento pactado, surge entonces esta apocalíptica defensa de la sociedad de los ayllus: considerar al otro, al extraño, como "no gente" (lik'ichiri), al igual que siglos atrás, en momentos de aguda crisis, lo hicieron los rebeldes andinos anticoloniales contra la dominación española. En efecto, según un sugerente estudio de Szeminski, tanto en la rebelión de Tupaq Amaru en el Cuzco como en la de los hermanos Katari en Chayanta, era evidente la existencia de esta dinámica de la exclusión mutua: "entre las masas rebeldes palpitaba la convicción de que los españoles no eran gente", pero también los españoles "consideraban a los indígenas —no los insurrectos— sino en general los indígenas, no eran gente" (Szeminski 1983: 196). Tal el sustrato colonial profundo del movimiento de revitalización mítica vivido en el Norte de Potosí. La percepción de las instituciones criollo-mestizas como espacio de la in-humanidad no ha sido sino el reflejo especular de la amenaza multisecular que se cierne sobre los ayllus: la de ser excluidos de la sociedad, confinados al mundo oscuro y amorfo de la naturaleza, amenaza implícita de toda la labor civilizadora de la sociedad dominante, que considera a los indios como sub humanos en tanto no abandonen sus referentes mentales, sus prácticas culturales y religiosas y sus modos propios de organización y convivencia.

En un contexto de crisis y desesperación provocadas por la sequía, la movilización defensiva de los ayllus en contra de las ONG's asumió la forma apocalíptica de las revitalización mítica. Las circunstancias detonantes han pasado, y la agitación se ha calmado. Sin embargo, subsiste el problema latente de una incompatibilidad entre las propuestas institucionales y sindicales, y el universo mental y organizativo de los ayllus: la brecha cultural existente desde hace siglos no parece haber encontrado en esa nueva fase

de modernización una solución armoniosa y viable. Antes por el contrario, cada paso modernizador parece generar en los pobladores de los ayllus mecanismos de defensa que los retraen al sustrato más profundo de la memoria colectiva —donde aún sangran las heridas más antiguas y duele el recuerdo del invasor que desquició a la sociedad invadida— memoria que es catalizada por la continuada obra desestructuradora de sus modernos herederos.

A MODO DE CONCLUSIÓN: EL CARÁCTER COLONIAL DE LA IDEA DE CIUDADANÍA

Revisando escuetamente el movimiento secular de la historia social norpotosina se ha mostrado la existencia de una constante histórica de larga duración, que las sucesivas fases de reforma y modernización propuestas por la sociedad criollo-mestiza dominante no han hecho sino reproducir. Los rasgos coloniales primigeneos del choque entre dos culturas y dos modos de ver el mundo en permanente enfrentamiento mutuo se han vuelto a poner en tensión, desde las movilizaciones en rechazo a la reforma tributaria de fines del siglo XIX, pasando por la Revolución y la Reforma Agraria de 1953, hasta el proceso más contemporáneo de modernización organizativa que ha intentado ampliar la racionalidad occidental a través de la forma de representación sindical y el ejercicio del voto universal.

En este trayecto, los mecanismos de exclusión de la sociedad indígena han variado. En tiempos coloniales, la negación de la condición humana de los colonizados tuvo como sustento las ideas tomistas en torno al alma y la razón: la cristianización fue, por ello, el camino para la "hominización" del indio y su reconocimiento como ser racional. En el periodo republicano, esta racionalización religiosa fue sustituida por las ideas social-darwinistas en boga, según las cuales los indios estaban rezagados en la escala de la evolución humana y debían someterse o perecer, por adaptación selectiva, cediendo el paso a la más evolucionada y apta raza blanca. Tal es el sustrato ideológico de las reformas liberales de la década de 1870, y la base de la "doble moral" criolla, que reconocía

la ciudadanía formal del indio, pero no lo consideraba aún suficientemente humano como para departir en igualdad de condiciones con la minoría criolla, y por ello proponía la "civilización por el garrote": arrebatarle sus tierras y convertirlo en siervo de las haciendas.

La Revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 aplicaron el programa liberal que quedó inconcluso o irresuelto desde fines del siglo XIX. En lugar de expropiar al campesinado indígena, los nacionalistas revolucionarios confiscaron las haciendas y las distribuyeron entre los colonos. Pero negaron, al igual que en 1874, el derecho a la existencia de los ayllus y comunidades imponiendo un rumbo parcelario y mercantil al proceso redistributivo. Tanto en lo político como en lo económico, la Revolución dio así curso al largamente debatido ideal liberal de la ciudadanía del indio, basado en la privatización de las tierras comunales, al aprendizaje forzado del castellano y la desaparición de todo vestigio de identidad étnica. En la medida en que estos procesos quedaron en gran parte inconclusos, fue el clientelismo la estructura de mediación encargada de brindar la pátina de modernización al nuevo sistema político, a tiempo de reproducir tenaces patrones estructurales heredados del pasado colonial. La ciudadanía —esta vez mucho más real que formal— se asentó de esta manera en la misma lógica de exclusión que la cristianización impuesta por los primitivos colonizadores: para ser reconocidos como seres racionales y dignos de disfrutar de la condición humana, los indios tenían que negarse a sí mismos y aprender los modos de ser y de pensar de la minoría dominante. De otro modo, el reconocimiento se trocaría en margi nación y exclusión.

La ampliación contemporánea de la organización sindical obedece a idénticos principios y razonamientos, y está asentada en un proceso similar de cooptación clientelista, aunque esta vez aderezado con la retórica revolucionaria de la "educación popular" y la "concientización". La tensión resultante, luego de más de un siglo de intentos de imposición del ideal ciudadano, ha vuelto a poner sobre el tapete la antiquísima percepción colectiva por la que ambos polos en conflicto se niegan mutuamente la condición de seres humanos.

Los problemas teóricos y prácticos que estos hechos implican para los procesos de democratización rural contemporánea no pueden ser soslayados. Tal parece que la democracia liberal, tal como es formulada y practicada institucionalmente en un país como Bolivia, está condenada a reproducir para los indios una experiencia de exclusión multisecular. En una breve síntesis, plantearemos las tensiones que quedan irresueltas hasta el presente en este largo trayecto.

En primer lugar, existe una tensión latente entre las formas de democracia directa ejercidas por los ayllus y la democracia representativa implicada tanto en el modelo sindical como en la democracia parlamentaria y municipal reactualizadas en años recientes. La territorialidad de los ayllus es negada como espacio jurisdiccional de ejercicio de la representación municipal y política, quedando ésta reducida al espacio de los pueblos mestizos, o bien al sistema electoral de listas únicas, que centraliza la selección de "representantes" al espacio urbano y criollo-mestizo de las cúpulas partidarias, desconociendo las autónomas y diversas realidades locales.

De otra parte, el sindicalismo carece, en regiones como el Norte de Potosí, de la función que se ha dado históricamente en el altiplano, de conjugar el modelo sindical con las formas de autoridad étnica pre-existentes. Por el contrario, el ideal ciudadano se plantea como un mecanismo de integración y homogeneización cultural, que despoja al campesinado indígena de su condición de sujeto y lo somete coactivamente al influjo de las redes y transacciones clientelistas ejercidas por la sociedad dominante desde el Estado, los partidos políticos y —más recientemente— las instituciones no gubernamentales. La negación de la diversidad organizativa y cultural de la sociedad se traduce así en la imposición de un único modelo de comportamiento político. Las prácticas que no entran en este modelo, o lo cuestionan, son entonces condenadas a la marginalidad y a la clandestinidad, bajo el mismo mecanismo de exclusión que caracterizó a la relación colonial primigenia entre españoles e indios: la de negar la humanidad de los colonizados en tanto no "aprendan" a comportarse como lo dicta la sociedad do-

minante y nieguen con ello su propia especificidad organizativa y cultural.

La tensión entre el modelo comunitario y el modelo liberal ciudadano encarnado en partidos y sindicatos tiene también su correlato en la esfera económica y en los modos de producción. En efecto, el modelo ciudadano es la expresión política del propietario mercantil, en tanto que la "economía étnica" se orienta a la reproducción social y economía de la colectividad. Incluso a través de formas *sui-generis* de mecanismo agrario. Ahora bien, toda la ideología del desarrollo implícita en las prácticas estatales e institucionales, aunque está explícitamente formulada en términos de mejorar las condiciones de pobreza rural, en los hechos, está pensada en función de ampliar la capacidad de abastecimiento y de subvención campesina al consumo urbano, por la vía del mercado. Desde las reformas liberales del siglo pasado, hasta la Reforma Agraria de 1953 y los proyectos de desarrollo no gubernamentales, este proyecto mercantil ha venido erosionando la capacidad productiva de los ayllus y acentuando aquellos males que dice combatir. A este resultado ha contribuido el hecho de que las comunidades y ayllus no gozan de ningún tipo de status legal reconocido, ni son sujetos de crédito, ni son consideradas como unidades básicas para la acción institucional: todas las acciones estatales e institucionales se dirigen hacia las familias, hacia las parcelas, y hacia la gestión económica individual —así estén formuladas en términos de "fomento a la producción cooperativa"— con lo cual el proceso de individuación y mestizaje implicado en la propuesta ciudadana tiene su más eficaz palanca de realización.

Finalmente, la noción de derechos civiles asociada teóricamente a la igualdad ciudadana es también, paradójicamente, transformada en un reconocimiento condicionado de la sociedad dominante a los derechos del campesinado indígena: la amenaza latente de la exclusión cruza esta falaz libertad con la incapacidad de reconocimiento al ejercicio del derecho a la diferencia, cultural y social, de la sociedad indígena. Ningún derecho humano será plenamente reconocido mientras subsista la negación del derecho de los indios a la autonomía en las decisiones de continuar o transformar,

por sí mismos, sus formas de organización y convivencia social y sus concepciones del mundo.

Todo esto nos obliga a reconsiderar la base ideológica en la que están sustentadas nuestras instituciones democráticas. Si el ideal de igualdad va a continuar basándose en el modelo occidental del ciudadano: moderno, "racional", propietario, capaz de efectuar transacciones en el mercado y de ingresar en la lógica fetichista de la mercancía, entonces ha de continuar, asimismo, prolongando y reproduciendo este proceso de exclusión que, en última instancia, conforma la matriz del hecho colonial. Por lo tanto, una reforma auténticamente democrática tendrá que implicar necesariamente alguna forma de articulación entre democracia directa y representativa, gestada por la iniciativa de los propios interesados.[20]

En el centro de esta problemática reside también la necesidad de gestar formas prácticas democráticas basadas en el reconocimiento del derecho a la diferencia como derecho humano fundamental. Por lo tanto, se trata de concebir la ciudadanía de un modo diferente y específico, desde nuestra realidad pluricultural. Esto implicará un cúmulo de reformas organizativas, institucionales, e incluso cambios profundos de mentalidad que no sólo garantizarán la ampliación y consolidación de la democracia en las áreas rurales sino también el cumplimiento de una condición imprescindible para que el fenómeno democrático se desarrolle efectivamente: la descolonización radical de las estructuras sociales y políticas sobre las que se ha moldeado históricamente nuestra convivencia social.

[20] Sin dudá, existen tendencias en este sentido, que no han logrado aún desarrollarse plenamente. En varios ayllus de Bustillos y Chayanta se están dando procesos de coordinación y distribución de funciones entre autoridades étnicas y sindicatos, que podrían florecer en una alternativa. De otro lado, en las instancias superiores de la organización sindical, como la CSUTCB, existe una creciente conciencia de la necesidad de llevar a la práctica su postulado de "unidad en la diversidad", gestando instancias que institucionalicen la diversidad de formas organizativas vigentes entre el campesinado indígena.

Formación abigarrada y democracia como autodeterminación

Luis H. Antezana

> El principio de autodeterminación de la masa está hablando de la grandeza de la especie. No se necesita repetirlo. El hombre no acepta la proposición de lo externo o sea su inercia sino cuando ha intervenido en ello. Pero el acto de la autodeterminación como momento constitutivo lleva en su seno al menos dos tareas. Hay, en efecto, una fundación del poder, que es la irresistibilidad convertida en pavor incorporado; hay, de otro lado, la fundación de la libertad, es decir, la implantación de la autodeterminación como una costumbre cotidiana. Es aquí donde la masa enseña el aspecto crítico de su propia grandeza.
>
> René Zavaleta Mercado, "Cuatro conceptos de democracia"

En lo que sigue, trataré de proponer un modelo parcial del pensamiento de René Zavaleta Mercado (1937-1984). Privilegiaré su acercamiento hacia el concepto de "formación social abigarrada", cuya precisión me parece íntimamente ligada a sus reflexiones sobre la democracia entendida como un proceso de "autodeterminación de la masa".

Operativamente, podemos reconocer tres periodos en la obra de René Zavaleta Mercado. El primero puede ser marcado por su libro *Bolivia: El desarrollo de la conciencia nacional* (1967) y, en esa época, su perspectiva es fundamentalmente "nacionalista". El segundo, donde practica, se diría, ya un "marxismo ortodoxo", culmina con la publicación de *El poder dual* (1974). El tercer periodo de su obra puede ser señalado por *Las masas en noviembre* (1983) y, póstumamente, por *Lo nacional-popular en Bolivia* (1986); en esta última etapa su marxismo es notablemente crítico.

En estas notas, me concentraré en el último periodo de su obra (1974-1984), pues ahí creo discernir sus más sugerentes aportes al pensamiento social boliviano.[1]

Comenzando por el final, quisiera, de partida, proponer una imagen global de las preocupaciones zavaletianas; luego, destacar algunas de las tensiones que marcan su obra; y, finalmente, en lo que constituirá el grueso de estas notas, siguiendo el hilo de sus reflexiones en torno al movimiento obrero boliviano, llegar al concepto de "formación social abigarrada", complementando con sus reflexiones sobre la democracia y la "autodeterminación de la masa". Veamos.

Desde ya, en lo que nos ocupa, su referencia permanente es la sociedad boliviana y, en ella, un momento que revelaría los más amplios alcances de sus posibilidades de sentido y articulación sociales, el momento de la Revolución Nacionalista de 1952, aquel cuando "las impolutas hordas de los que no se lavan" entraron "en la historia cantando Siempre" (1967: 131). Ese momento es como una cristalización histórica, digamos pensando a la manera del Walter Benjamin de "Las tesis sobre la filosofía de la historia", pero que sólo se explicita apropiadamente en su ruptura, la que Zavaleta Mercado lee en relación a la defensa y recuperación de la democracia durante los temibles días de noviembre de 1979.

Entre estos dos polos, abril del 52 y noviembre del 79, podríamos localizar el marco de referencia del pensamiento zavaletiano. Obviamnte, de acuerdo a estas referencias y utilizando una fórmula borgeana (la de "Kafka y sus precursores"), "la versión crea el original", es decir, son las reflexiones zavaletianas en torno al 79

[1] Entre los trabajos de reciente valoración del pensamiento de René Zavaleta Mercado señalaría, desde ya, la iniciativa de editar sus *Obras completas* (Editorial Los Amigos del Libro, La Paz-Cochabamba); también el ensayo "La autonomía de lo político. Notas sobre las contribuciones teóricas de René Zavaleta Mercado" (1989) de Horst Grebe López. Sobre el último periodo de su obra, *cf.* las "Presentaciones" de Jorge Lazarte en los ensayos recogidos en los tomos 1 (1988) y 2 (1990) de las *Obras completas*. Asimismo, la publicación del semanario "El pensamiento de Zavaleta Mercado" (Cochabamba, 1987) hecha por el CISO (1989). Al analizar epistemológicamente "la realidad histórica [latinoamericana] desde la perspectiva de lo político" en su libro *De la historia a la política*, Hugo Zemelman dedica un capítulo muy sugerente al pensamiento de René Zavaleta Mercado (Zemelman 1989: 176-189).

las que mejor explicitan el 52 y sus avatares. De ahí, dicho sea de paso, la importancia del último periodo de su obra.

Apretada y sintéticamente dicho, para el último Zavaleta Mercado, aunque el 52 conforma (o constituye) el momento crucial para la actual sociedad boliviana, momento donde habría que destacar, entre otros, la explicitación de los alcances y límites de la hegemonía obrera en la sociedad civil boliviana, donde también se constituye el Estado correspondiente, momento el del 52 donde la apropiación del mercado campesino por parte de los propios actores indígenas permitirá, a la larga, en torno al 79, leer apropiadamente la incorporación del *deseo* democrático entre los objetivos de la sociedad civil boliviana. Aunque el 52 y su ruptura permiten, pues, reconocer los diversos y alternos grados de intersubjetividad y autodeterminación que suceden en esta abigarrada sociedad, esta articulación sería, en rigor, sólo parcial —tanto por el lado del Estado como por el de la sociedad civil—, una articulación todavía subordinada a una reducción histórica, oligárquica, señorial, ciega y ajena, en un cierto sentido, a la multiplicidad histórica, nada lineal por supuesto, que caracterizaría a la más amplia sociedad boliviana y cuya *cualidad social,* valga la expresión, es, para el último Zavaleta Mercado, marcadamente indígena.[2]

Ahí, el pensamiento zavaletiano, recurriendo a múltiples instrumentos, notablemente un marxismo crítico de estirpe gramsciana, caracteriza todos estos factores modelando las teorías tradicionales hacia una creciente atención, reitero, a la diversidad social e histórica boliviana. Utilizando una quizá débil fórmula, la que, sin embargo, me parece sugerente, diría que el aporte teórico zavaletiano consiste en desplazar las tradicionales reflexiones centradas en el problema de "lo hegemónico en (y sobre) la diversidad" hacia una percepción *de* "la hegemonía *de* la diversidad". Quizá lo múltiple tiene su(s) manera(s) de ser ...en diversidad.

[2] Cuando el último Zavaleta Mercado destaca la cualidad de lo indígena dentro del actual pensamiento social boliviano tiene en mente, sobre todo, la posible ruptura de los cánones del "nacionalismo revolucionario" a través del movimiento obrero durante la crisis de noviembre de 1979, proceso que reformularía —"porque hay una nueva multitud"— el horizonte político boliviano. Sobre Zavaleta Mercado y el indio, *cf.* Calla, 1989 y, complementariamente, las notas de Gustavo Rodríguez (1989: 127), matizando las observaciones de Ricardo Calla.

Permítaseme explicar un poco esto de la "hegemonía de la diversidad". El concepto de "hegemonía" (Gramsci) supone una articulación social e histórica *a dominante*. Generalmente, dicha articulación se entiende —a través del examen de los aparatos económicos, ideológicos y/o represivos— como la primacía de una (alguna) parte sobre el todo social.[3] Sin ignorar la parte que prima sobre el todo, Zavaleta Mercado habría desplazado su atención hacia la diversidad en juego; y, por ahí, la parte dominante no sería otra cosa, según los casos, que un momento histórico en (y de) la diversidad. En otras palabras, ésta, la diversidad social e histórica, es la que produce las hegemonías. Así, podríamos caracterizar brevemente la posibilidad teórica por la que ha optado Zavaleta Mercado: prestar atención a los procesos históricos *en* la diversidad social. Nuestra fórmula ("hegemonía de la diversidad" vs. "hegemonía *sobre* la diversidad") apunta hacia ese cambio de perspectiva analítica.

En un cierto sentido, digamos adelantando precisiones, el lado "nacionalista" de Zavaleta Mercado inclinaría su pensamiento hacia una creciente atención a la complejidad de la realidad social boliviana, mientras que su frecuente uso del "marxismo" le ofrece un posible nivel de generalidad capaz de teorizar esa realidad concreta. Sin embargo, reitero, no hay una directa homología o síntesis entre estos dos, más evidentes, niveles. En su caso, se diría, se trata de corregir la teoría dadas las evidencias de la realidad empírica. Claro que, para él, a diferencia del mero positivismo, la "realidad empírica" supone dimensiones teóricas.

Destaco, de partida, algunas de las tensiones que caracterizan al pensamiento de Zavaleta Mercado porque creo que sería equivocado leerlo, de cualquier manera o perspectiva, unilateral o unívocamente. Además, su temprana muerte nos ha dejado una obra inacabada, en pleno proceso de búsqueda y elaboración. Así, por ejemplo, *Lo nacional-popular en Bolivia*, su último libro, es, literalmente, una obra inconclusa, con todas las características del

[3] Un buen mapa de los matices y alcances del concepto de "hegemonía" —y en relación a una perspectiva democrática— es el de Laclau y Mouffe (1985).

género. Sin embargo, teniendo en cuenta las tensiones destacadas, me parece posible articular un modelo parcial de su propuesta teórica. Desde ya, asumo todos los límites de mi intento.

Desde sus primeros trabajos —y en particular en su primer libro, *Bolivia: El desarrollo de la conciencia nacional*—, Zavaleta Mercado buscó discernir la forma de una identidad colectiva, esa Nación boliviana que finalmente, en los términos del Carlos Montenegro de *Nacionalismo y coloniaje*, lograría imponerse a la Antinación que impedía su definitiva aparición. A primera vista, la Revolución Nacionalista de 1952 habría logrado constituir esa identidad nacional-popular. Las célebres medidas que resultaron del 52 (Nacionalización de las Minas, Reforma Agraria, Voto Universal, Reforma Educativa) habrían logrado no sólo expulsar los restos coloniales que impedían la constitución nacional, sino también habrían logrado constituir el Estado-Nación capaz de administrar históricamente esa integración. Aunque atento a los hechos, Zavaleta Mercado llegará hasta negar, diría, esa constitución nacional-popular tradicionalmente referida al 52. Creo que no es arbitrario asumir que, por lo menos, en la dimensión normativa de su pensamiento, es decir, en el "deber ser" que acompaña sus reflexiones, nunca dejó de pensar en la naturaleza de esa identidad que, pese a la diversidad, sustentaría la realidad histórica boliviana. Siempre buscó a la Nación boliviana.

También, ya en su primer libro hay algunos elementos marxistas que acompañan esta caracterización de la Nación y el Estado del 52. (El marxismo es, claramente, uno de los códigos del periodo, de la época.) En principio, bajo esa perspectiva, el 52 fue leído como el momento histórico necesario para la constitución de la burguesía nacional, alterna a la tradicional oligarquía *more feudal*. En su versión más lineal, esa constitución burguesa —también constitución de la Nación— no era otra cosa que una inevitable aunque superable etapa que, finalmente, conduciría a la revolución socialista. Más aún, dado el decisivo papel de los obreros en la insurrección de abril, el 52 fue entendido como un momento de "poder dual", es decir, una coyuntura donde convergen tanto la constitución burguesa como la proletaria; cumplidas las tareas burguesas, la segunda constitución

debía, pronto, reemplazar a la primera; mejor dicho: superarla. Teóricamente, esta posibilidad interesó mucho a Zavaleta Mercado. Ya en *El desarrollo de la conciencia nacional* encontramos reflexiones al respecto (*cf.* 1976: 136 y ss.); también en su libro inédito *La caída del MNR* (1970) hay todo un capítulo al respecto. Fruto de ese examen, finalmente, es su libro *El poder dual*. Ahí, desde una perspectiva ya ortodoxamente marxista y leninista, problematiza esa posibilidad, reconociendo en el 52 no dos momentos constitutivos convergentes y destinados a una síntesis superior sino, más concretamente, una reformulación estatal, casi meramente gubernamental, se diría, bajo el mismo patrón de dominación, el oligárquico.

Este tema, el de la continuidad, de la dominación oligárquica, se formulará en sus últimos trabajos, como el de la "paradoja señorial" (*cf.*, por ejemplo, 1986: 15) que marcaría la historia (gubernamental) boliviana. La noción de "paradoja señorial", dicho sea rápidamente, apunta hacia el hecho que, pese a las grandes movilizaciones populares que marcan a la sociedad boliviana y sus más profundas crisis, bajo diversas máscaras —que no excluyen, ciertamente, la apariencia de una posible burguesía nacional—, la tradicional oligarquía se las arregla para seguir ejerciendo el poder; de ahí aquello que aun "en el momento mismo del auge de las masas", dice Zavaleta Mercado, "los pueblos miran a veces como su liberación a lo que suele no ser sino una disputa de reemplazo entre las estirpes de sus amos" (1983: 45). Por otro lado, la "paradoja señorial" apunta también hacia los límites objetivos del hacer socio-político en la Bolivia contemporánea. La dominación oligárquica tiñe con sus ecos y restos coloniales los procesos de constitución, sobre todo, estatal en Bolivia. Y no es un mero factor "externo" sino, en rigor, un fuerte sedimento histórico en el hacer social de este país. Así, por ejemplo, en "Cuatro conceptos de la democracia", se pregunta Zavaleta Mercado: "¿Cómo podría [...] un pueblo como el peruano o el boliviano llegar a su autodeterminación sin considerar que la servidumbre está en medio de la tradición popular?" (1983: 115). En un cierto sentido, uno de los temas rectores de su libro inconcluso *Lo nacional-popular en Bolivia* es, precisamente, la comprensión de esta "paradoja señorial".

Sobre estos gruesos rasgos habría que destacar un sujeto colectivo —una constante, diría— que motiva e intriga permanentemente a Zavaleta Mercado. Motiva, porque creo que toda su fidelidad política hay que entenderla por ese lado, e intriga, porque, no muy arbitrariamente, podemos caracterizar su proceso teórico como el intento de caracterizar cada vez más y mejor el papel de este sujeto colectivo en la actual historia boliviana. Ese sujeto es el proletariado minero en Bolivia, el que articula el movimiento obrero boliviano y sustenta los alcances de la Central Obrera Boliviana (COB).

Como indiqué al inicio, las reflexiones de Zavaleta Mercado en torno a este sujeto colectivo nos servirán de guía. De partida, indiquemos algunos rasgos de su importancia. Desde ya, es seguramente el factor que transforma el 52 de un golpe de estado (más) en la Revolución Nacionalista. También es el factor que, en el interior del proceso afín al 52, articula la terca resistencia nacional-popular, diría nuestro autor, ante la dictadura del Estado del 52. Subrayando el decisivo papel de este excepcional sujeto social, por ejemplo, Zavaleta Mercado afirma reiteradamente que, a partir de los años 40, "la historia de Bolivia" es, fundamentalmente, "un duelo entre el ejército y la clase obrera" (1983: 42), donde el proletariado minero, nudo de la COB, es, en sus términos, la síntesis ("connotada") de la sociedad civil, así como el ejército es la síntesis ("connotada") del Estado del 52 (*cf.* 1983: 11-12). Al valorarlo, pues, como una de las claves de la actual historia de Bolivia, Zavaleta Mercado no exagera la importancia de ese proletariado minero y del movimiento obrero que lo entorna, ya que, como veremos, tampoco ignora sus limitaciones. Al respecto, entre las prácticamente innumerables referencias a este sujeto colectivo a lo largo y ancho de toda su obra, destacaría su ensayo "Forma clase y forma multitud en el proletariado minero en Bolivia" (1983: 69-92) como su más depurado tratamiento del tema.

Teniendo en cuenta, pues, la importancia de este sujeto social en la obra —y vida— de Zavaleta Mercado, veamos tres reflexiones relativas al mismo, desarrolladas en el periodo que nos ocupa, y que nos conducirán hacia el concepto de "formación social abi-

garrada". Estos tres indicadores conceptuales son: (I) su clasificación del concepto de "clase obrera" a través del recurso de la(s) historia(s) local(es); (II) su caracterización de la "acumulación en el seno de la clase"; y (III) su recurso a la "crisis como método de conocimiento" social. Veamos.

(I) En primer lugar, diría que Zavaleta Mercado se sentía incómodo con el tradicional concepto de "clase" para caracterizar al proletariado minero boliviano como "clase obrera", aunque, dadas las tensiones de su trabajo, no deja de recurrir —y frecuentemente— a dicho concepto. Finalmente, lo desplaza hacia el concepto de "masa" (*cf., infra*), situando el concepto de "clase" a un nivel estrictamente teórico, parte de una "totalidad", de una "media ideal", son sus términos; parte, pues, de un marco formal, vacío, finalmente, como una tautología lógica, para caracterizar las situaciones concretas.[4] Ahí propone la necesaria consideración de un sujeto social no sólo en la estructura sino también —y fundamentalmente— en la historia concreta (i.e., local) donde se constituye y opera. Al respecto, su ensayo "Forma clase y forma multitud en el proletariado minero en Bolivia" no puede ser más explícito. Ahí dice:

> El razonamiento acerca de los mineros bolivianos demuestra que si bien la colocación estructural de una clase social es un problema que no puede omitirse, con todo, es tan importante como eso la manera en que ocurre su historia o sea su devenir. Cada clase es, entonces, lo que ha sido su historia. Suponer que el desarrollo de una clase depende mecánicamente del desarrollo general del país, (en lo económico y aún en lo cultural), es una hipótesis refutada por todos los datos de la realidad. Ahora bien, el devenir interno de la clase depende a su turno no sólo del modo de su propia agregación, porque eso no ocurre en el aire, sino también del grado de recepción o de incursión del contexto. La formación radical de la clase obrera boliviana, en explotación de su centralidad (que aquí no resulta de la teoría de la plusvalía de Marx

[4] Bajo un marco epistemológico amplio, el tratamiento más preciso de la "totalidad" hecho por Zavaleta Mercado es el que prologa "El mundo del temible Willka", segunda parte de *Lo nacional-popular en Bolivia* (1986: 104). Un excelente análisis y panorama histórico de este concepto es el de Martin Jay en su *Marxism and Totality* (1984).

sino (o también) de una evidencia verificable), no puede explicarse sino en el cotejo con la insolvencia de las mediaciones desorganizadoras o sustitucionalistas por parte del Estado (1983: 85-86).

Esta noción de una necesaria referencia a la historia concreta de una clase ("Cada clase es, entonces, lo que ha sido su historia") no es un simple argumento causalista, de esos en los que la Historia lo explica todo, ahora entendida en términos locales y ya no generales, sino un llamado de atención hacia los hechos objetivos y, también, veremos, a la carga de conocimiento social (local) que implican. Además (de ahí el énfasis en la objetividad y verificabilidad de las hipótesis), esta reformulación de la clase en términos de "colocación estructural" + "historia concreta" tiende a evitar mecanismos o reducciones teóricas. Para Zavaleta Mercado, finalmente, no habrá "gramáticas universales" para caracterizar apropiadamente las clases sociales; éstas sólo se entenderán de acuerdo a las historias (concretas) en las que suceden. Veremos más adelante, cómo la noción de "masa" permite una generalización local de esta fórmula (estructura + historia) armada en torno a su examen del proletariado minero en Bolivia.

(II) En segundo lugar, y como corolario de esta primera proposición, Zavaleta Mercado, siempre intrigado por la notable articulación interna del sindicalismo minero boliviano, capaz, además, de subordinar sus iniciativas a todas las formas partidarias, que, supuestamente, debían guiarlo, poseedor también de una inédita capacidad hegemónica y de irradiación social, reconoce en su articulación interna un (elevado) grado de autoconciencia no explicable por los términos tradicionales. Este grado de autoconciencia, de autoconocimiento, lo atribuye a un "conocimiento horizontal" distinto del "conocimiento vertical" afín a los saberes "cultos" (1983: 86). En sus términos, se trata de una "acumulación [cognoscitiva] en el seno de la clase". Ésta su caracterización del concepto:

[S]e ha utilizado el concepto de *acumulación en el seno de la clase* para describir la relación entre memoria colectiva, supresión-consagración y enunciación activa o sea que es una metáfora referida a los mecanismos de selección positiva y negativa en los movimientos del

> conocimiento colectivo. [...] Lo crucial aquí es el supuesto de la *adquisición*. Nos atenemos siempre al concepto de masa. No es, por tanto, el acto de un especialista y ni siquiera el de un intelectual orgánico sino la incorporación o la adquisición de la masa. Dicho en otras palabras, en una determinada proposición, incluso si los términos de su integración resultan correctos, este supuesto, el de la acumulación en el seno de la clase, afirma que la hipótesis no es válida si no está *adquirida* o sea si no se ha hecho parte del buen sentido general o prejuicio popular después de la selección (1983: 80, subrayados del autor).

Por ahí se confirmaría, entonces, una suerte de sistema de prejuicios, el que motivaría el hacer social de los sujetos colectivos; en este caso, del movimiento obrero boliviano. Este sistema de prejuicios, quisiera acotar, parece tener dos filos: su conformación histórica, por un lado, y, por otro, su persistencia en términos de memoria o hasta de inconsciente, diría —de ahí lo de "prejuicio"— donde me parece posible, dicho sea de paso, articular los conceptos relativos a lo ideológico. Complementariamente, la noción de "juicio" sugiere una posterior explicitación racional, teórica o pragmática, parte, creo, de la verificación de lo acumulado en el seno de la clase (de la masa).

Más finamente, esta acumulación de "prejuicios" sociales será, a la larga, una forma de intersubjetividad. Un sujeto colectivo (una clase, una masa) no sería, en rigor, un acuerdo entre individuos, sino una relación inter-subjetiva. Desde ya, Zavaleta Mercado suscribe —con matices— la caracterización habermasiana de este concepto (*cf.*, por ejemplo, 1986: 39, nota 56), es decir, como un marco comunicativo lingüísticamente estructurado donde los "actos de lenguaje" individuales suponen siempre, por así decirlo, códigos pragmáticos necesariamente sociales.[5] Ahí, como se suele parafrasear, el "yo" que hace al decir supone el "nosotros" y, necesariamente, también a "los otros".

[5] Complementando la referencia zavaletiana a la "intersubjetividad" según Habermas (1975: 10 y ss.), destacaría otros dos ensayos del pensador alemán. "An alternative way out of philosophy of the subject: communicative versus subject Centered Reason" y "The Normative Content of Modernity", incluidos en su libro The *Philosophical Discourse of Modernity* (1990).

A diferencia de las formulaciones frecuentemente normativas de este concepto, de esas en las que la intersubjetividad se propone como posibilidad de diálogo para realizar, por ejemplo acciones sociales conjuntas, la postulada por Zavaleta Mercado es más descriptiva que normativa. Se trata de intersubjetividades concreta e históricamente producidas, de ahí aquello del "sistema de prejuicios" acumulado en el seno de una clase o masa. Evidentemente, ahí juegan tanto los límites como posibilidades (de ahí, por ejemplo, su comprensión del proletariado minero boliviano siempre en relación al Estado del 52). En una sociedad heterogénea como la boliviana, no habría *a priori* unas intersubjetividad rectora o dominante, sino, más bien, varias en posible convergencia histórica. Todo depende de los "prejuicios" acumulados en el seno de las clases, de las masas.

No quisiera dejar esta brevísima caracterización de la intersubjetividad en Zavaleta Mercado sin subrayar dos de sus connotaciones. Por un lado, como claramente se lee en el fragmento citado, la intersubjetividad como efecto de las hipótesis acumuladas y adquiridas en el seno de la clase (o masa) no sería algo mecánico; supone crecientes grados de autodeterminación, o sea, de autoconciencia, siembre bajo un determinado marco histórico local. Por otro lado, definida en términos comunicativos, es decir, lingüísticos, la intersubjetividad tiene por condición previa los idiomas y discursos vigentes en cada sociedad y su historia. Contrastando estos dos aspectos —autodeterminación, por un lado, bajo el marco de una predeterminación lingüística, por el otro— nos encontramos ante uno de los nudos más ricos y problemáticos de este concepto, sobre todo cuando tenemos en cuenta la pluralidad lingüística boliviana... Sólo recién en *Lo nacional-popular en Bolivia*, Zavaleta Mercado examina en detalle algunas de las dimensiones de esta problemática donde la intersubjetividad intercambia sus términos con la autodeterminación social y la disponibilidad idiomática (*cf.* por ejemplo, 1986: 167-179). Dentro de lo que nos ocupa, o sea, el concepto de la "acumulación en el seno de la clase (o masa)", diría que, finalmente, Zavaleta Mercado reconocerá en la práctica idiomática (boliviana) un *efecto* —subrayo

el término— del tipo de intersubjetividades heterogéneas, portadoras de arcanos prejuicios sociales, como aquellos que se manifiestan en la pervivencia de la "paradoja señorial" arriba mencionada, donde la resistencia y la servidumbre populares parecen ir mano a mano. Esta sería, brevemente, una indicación de la intersubjetividad en Zavaleta Mercado. Volvamos, pues, al hilo de nuestra exposición.

Hasta aquí tenemos, por un lado, la "clase" subordinada a la historia concreta en la que sucede su posibilidad estructural y, por otro, la constitución de un determinado grado de intersubjetividad —autodeterminación y conocimiento relativos— formulado en términos de la "acumulación en el seno de la clase (masa)". En tercer lugar, tenemos su propuesta de la "crisis como método de conocimiento" social.

(III) El concepto de la "crisis como método de conocimiento" nos conducirá hacia el de "formación social abigarrada", el más amplio, quizá de los que intentó pensar, sobre todo cuando lo entendemos en relación, reitero, a la democracia entendida como proceso de "autodeterminación de la masa". Ya en 1974, en su ensayo "La revolución democrática de 1952 y las tendencias sociológicas emergentes" (ahora incluido en 1988), Zavaleta Mercado reconoce en la práctica social de los mineros bolivianos un instrumento de análisis —parte de ese "conocimiento horizontal" ya mencionado—, el que, atento a las crisis sociopolíticas bolivianas, esas donde las fronteras entre la sociedad civil y el Estado tienden a perder su forma, permitiría el conocimiento de una sociedad heterogénea como la boliviana, un conocimiento más objetivo que el que ofrecen los instrumentos sociológicos tradicionales modelados, finalmente, en base a sociedades altamente homogéneas. Teniendo en cuenta que, en 1974, Zavaleta Mercado todavía privilegia el concepto de "clase" (que más adelante subordinará al de "masa"), en este ensayo, "La revolución democrática de 1952 y las tendencias sociológicas emergentes", encontramos, sin duda, su más rica e intensa caracterización de la "crisis nacional general", como la denominaba entonces, como método de conocimiento para una sociedad abigarrada. Luego de reconocer en la práctica

de los mineros bolivianos el origen de ese método, precisa:

> Ahora bien, la crisis es a la vez el desgarramiento y la universalidad. Las clases inertes o receptoras se escinden aquí de la unidad autoritaria, la sociedad se hunde hasta el tope mismo de sus relaciones de producción presentadas de una manera atrozmente desnuda a partir del hundimiento de su superestructura y, por consiguiente, la crisis alcanza la universalidad de los sujetos del ámbito de la crisis, es decir, a todo el alcance político-práctico de la sociedad y no solamente a los grupos integrados a los indicadores por cierto volátiles que se usan comúnmente para medir la participación (1988: 20).

La crisis, que es una "crisis de la mediación" (o las mediaciones) que articulaba(n) la diversidad en un determinado sistema relativo Estado-Sociedad civil, es una "escuela", dice, donde las clases

> aprenden las dimensiones de su poder y la eficiencia de su poder no *desde* los análisis previos, que son todos incompletos o presuntivos o totalmente inexistentes, como consecuencia de aquellos límites cognoscitivos de este tipo de sociedades en el momento de su quietud, sino a partir de su práctica; aquello que pueden y aquello que no pueden es lo que son (1988: 21, subrayado del autor).

Es a partir de esta "condensación o examen pragmático" que recién se puede evaluar, recalca Zavaleta Mercado, "el recorrido previo de las clases y la caracterización de los modos de producción que entran en situación de catástrofe". El supuesto histórico, para esta caracterización, es que, en cierta forma, el presente crítico es el que permite entender el (pasado) proceso histórico de las diversidades evidenciadas en la crisis. Como él dice: "sólo lo posterior explica y contiene a lo anterior". Esta precisión habría que vincularla, dicho sea de paso, con su ya mencionada caracterización de las clases no sólo en su estructura sino —y, sobre todo— en su historia (*cf. supra*). Todo parece indicar que el examen o conocimiento de esas historias locales de la diversidad sólo son posibles gracias a la crisis, como si éstas permitieran la más correcta

perspectiva para (recién entonces) re-conocer el proceso objetivo de las partes en una sociedad abigarrada. Como además, para Zavaleta Mercado, el autoconocimiento de una clase (o masa), como "acumulación en su seno", es componente inevitable e imprescindible de esa(s) historia(s), la crisis se resalta como el "movimiento" mismo de tales sociedades. Anudando esos hilos, señala:

> La crisis, por tanto, es el movimiento de estas sociedades y quizá [aventura muy sugerentemente] de las sociedades en general. De aquí se derivan las cuestiones del momento del conocimiento social, es decir de la súbita capacitación del sujeto, que es la clase, para conocer lo que antes le estaba vedado, de la presentación *"llena"* de la sociedad, que antes no se presentaba sino en su parte legalmente aceptada, pero que sólo ahora se presenta como todo su número y, por último, la crisis como escuela, porque sólo la clase que se ha preparado puede en ese momento conocer lo que ocurre (1988: 21, subrayado del autor).

Este concepto, el de la "crisis como método de conocimiento", supone, pues, los dos anteriormente anotados —el de la clase como "historia de la clase" y el de la "acumulación cognoscitiva en el seno de la clase (o masa)— y nos conduce hacia el de "formación social abigarrada", que examinamos a continuación.

El concepto de "formación abigarrada" que, creo, anuda el hilo de los conceptos que he ido indicando a través del examen zavaletiano de las características del hacer social boliviano, forma parte de un paradigma expositivo donde también encontramos los de "sociedad abigarrada" y "sociedad atrasada". Este último, el de "sociedad atrasada", le sirve para marcar la diferencia entre sociedades homogéneas vs. las heterogéneas. Ciertamente, está subordinado a una versión monológica de la Historia, muy problematizada en sus últimos trabajos. Con todo, aquí y allá, no deja de utilizarlo, pero hay que suponerlo desplazado o subordinado a los de "formación y sociedad abigarrada". A primera vista, "formación y sociedad abigarrada(s)" serían sinónimos. Pero creo que hay suficiente material y argumentos para sostener que "formación abigarrada" es un concepto analítico mientras que "sociedad abigarrada" es, más

bien, uno descriptivo; dicho en otras palabras, "formación" es el concepto y "sociedad" su referencia.

Bolivia es una "sociedad abigarrada". "Formación abigarrada" es una transformación de los conceptos de "modo de producción", "formación social" y, aún, del de "bloque histórico". Para el último Zavaleta Mercado, el concepto de "modo de producción" (que abraza al de "clase social", *cf. supra*) es parte de la "totalidad" de la época, parte de los límites cognoscitivos constituidos con el surgimiento del capitalismo, de innegable valor teórico, pero finalmente algo vacío de sentido para el análisis de las sociedades concretas. Entre las sociedades concretas y esta "totalidad", esa *media ideal*, hay conceptos útiles para su análisis y conocimiento, conceptos casi de mediación, se diría, como el de "formación económico social" o el de "bloque histórico". Estos ayudan a acercarse a las situaciones concretas, pero todavía se definen bajo una Historia lineal, teológica y monolíticamente concebida. Así, señala Zavaleta Mercado, "formación económico-social" sólo presta atención a los modos de producción conjugados en una determinada sociedad y no tendría en cuenta las mutuas (o múltiples) interrelaciones e interdeterminaciones existentes entre las diversidades conjugadas (*cf.* 1986: 104); aunque "bloque histórico" es un concepto más rico que el anterior, pues ya supone múltiples variables y, sobre todo, va más allá de lo meramente económico, todavía estaría concebido dentro de una complejidad propia a las sociedades homogéneas o "avanzadas" (1986: 61 y ss.). De ahí la necesidad zavaletiana de proponer la "formación social abigarrada".

Para éste, como para casi todos los conceptos zavaletianos, hay que tener en cuenta a la sociedad boliviana, que es algo así como su modelo de referencia. Un semantista diría que es su modelo de contenidos. Aunque es posible reconocer claramente su lugar teórico, es decir, el de un concepto referido a la concreta complejidad histórica de las sociedades no capitalistas; también, un concepto *subordinado*, valga la expresión, a la comprensión de la constitución de los sujetos sociales en tales sociedades y sus "sistemas de prejuicios" o de "conocimientos horizontales"; un concepto, además, que implica la construcción de "teorías locales" capaces de superar los lími-

tes (dogmáticos) de las supuestas "gramáticas universales"; aunque es, reitero, posible reconocer su lugar teórico, no hay una definición explícita de tal concepto en la obra de Zavaleta Mercado. No olvidemos que la suya fue una búsqueda interrumpida por su temprana muerte o, como canta Matilde Cazasola en su memoria, que el tiempo lo fue engañando en su esperanza de ver y volver a Bolivia. Sin embargo, analizando sus últimos trabajos y aprovechando su crítica al concepto de "formación económico social" en *Lo nacional-popular en Bolivia* me parece posible construir una definición, sea meramente operatoria, de "formación abigarrada".

De partida, veamos su caracterización (y crítica) del concepto de formación económico social. En *Lo nacional-popular en Bolivia*, dice:

> Se define por lo general a la formación económico-social como la articulación entre diversos modos de producción. Con justa razón, el término mismo de articulación ha sido discutido porque sin duda no se trata de un acuerdo entre diversidades sino de una calificación de unas por otras de tal suerte que ninguna de ellas mantiene la forma de su concurrencia. Sin duda el concepto de por sí es más complejo (1986: 104).

La complejidad que Zavaleta Mercado tiene en mente sería, pues, la relativa a una sociedad abigarrada. Me inclinaría a pensar que su crítica a la noción de articulación entre métodos de producción, donde destaca, más bien, la "calificación" mutua de las diversidades conjugadas, desplaza el tradicional tratamiento vertical de la cuestión hacia una mayor atención a las relaciones horizontales, diría, entre las partes. Desplazando apenas sus términos, podríamos proponer entonces la siguiente definición (operatoria) de "formación social abigarrada": se trata de la calificación mutua de diversidades económico-sociales de tal suerte que, en concurrencia, ninguna de ellas mantiene su forma (previa); la referencia, o sea, la sociedad concreta objeto de conocimiento permitiría caracterizar las diversas historias en juego, es decir, los diversos grados de constitución social (relativos) ahí implicados; y, el marco de "calificación de unas por otras" diversidades recurriría al concepto de

"intersubjetividad" para reconocer, en las crisis sociales, el grado de unidad-de-la-diversidad alcanzado en dicha concurrencia.

Aquí, el recurso a la historia concreta de los sujetos colectivos permite suponer diversas historias en concurrencia, historias que se califican mutuamente (o no) de acuerdo a las crisis en juego. En sus momentos más intensos, las crisis no sólo constituyen nuevas intersubjetividades sino también revelan (evidencian) las historias que entrarían en relación, las que, ahí, ciertamente, se modifican mutuamente. Por ese camino se podrían reconocer aquellas historias, por así decirlo, más profundas (no necesariamente las más recientes), las que posibilitarían, dentro de los límites locales, las más amplias intersubjetividades en la diversidad.[6]

Zavaleta Mercado tiene un concepto, ligado al de crisis en una formación abigarrada y asociado a sus estudios sobre el Estado, que apunta, precisamente, hacia aquellas historias que, pese a los avatares del Estado y de la sociedad civil más evidentes, poseen un más alto grado de profundidad, sedimentación, en fin, de permanencia. Se trata del concepto de "momento constitutivo" (cf. 1989: 180 y ss.). Es ésta una apretada pero, creo, bastante explícita e ilustrativa versión del mismo: en su ensayo "El Estado en América Latina", dice al respecto:

> Hay un momento en que las cosas comienzan a ser lo que son y es a eso a lo que llamamos el momento constitutivo ancestral o arcano o sea su causa remota, lo que Marc Bloch llamó la "imagen de los orígenes". Éste es el caso, por ejemplo, de la agricultura o domesticación del *habitat* en el Ande; lo es también para el caso señorial, la Conquista. Ambos son momentos constitutivos clásicos; tenemos, de otro lado, el momento constitutivo de la nación (porque una sociedad puede hacerse nacional o dejar de serlo) y, por último, el momento

[6] Suscribiendo el plural utilizado por Rodríguez (1989: 128), subrayaría la caracterización de una "formación social abigarrada" como un entrevero de diversas historias en (posible) articulación mutua. Para una imagen zavaletiana —no carente de carga conceptual— de esa diversidad, *cf.* "Las masas en noviembre" (1983: 16-17), donde, por ejemplo, se dice que "aquí cada valle es una patria, en un compuesto en que cada pueblo viste, canta, come y produce de un modo particular y habla todas las lenguas y acentos diferentes sin que unos ni otros puedan llamarse por un instante la lengua universal de todos".

constitutivo del Estado[7] o sea la forma de la dominación *actual* y la capacidad de conversión o movimiento de la formación económica social (tras su lectura, la acción sobre ella). (1990: 180-181, subrayados del autor).

Con esta precisión, se diría que una formación social abigarrada puede también entenderse como una serie de "momentos constitutivos" concurrentes.

Teniendo en mente, sobre todo, *Lo nacional-popular en Bolivia* y siguiendo los cuatro momentos constitutivos destacados por Zavaleta Mercado en la anterior cita, diría, a manera de ejemplo, que, en Bolivia, el 52 y su ruptura (el 79) permiten reconocer, por el lado de la sociedad civil, la pervivencia del momento constitutivo territorial y, por el lado del estado, la del momento de la Conquista. De ahí la ya mencionada "paradoja señorial" y la terca resistencia indígena. Sin embargo, también están en juego los otros dos momentos constitutivos, los de la nación y del Estado (en su sentido más estricto, *cf.* nota 9). Como la Conquista, pero con arraigo subordinado a ésta, tanto el momento constitutivo nacional como el estatal supone factores —más generales, universales— externos a la territorialidad andina. Bolivia no sucede en el aire. En estos casos, si la unidad en la diversidad, lo estatal —o sea, la forma actual de dominación + el movimiento o acción de la formación social, en los términos zavaletianos— permitiría leer, bajo el marco de la "totalidad", es decir, el horizonte cognoscitivo de esta época, la democracia y su vínculo con la autodeterminación de las masas.

Bajo un buen esquema axiomático de exposición, creo que el trabajo estaría terminado, pues la presentación final del concepto

[7] En rigor, en Zavaleta Mercado, la noción de Estado supone dos usos. Por un lado, tenemos al Estado como algo concreto, objetivo, histórico, el que sería sólo una parte de la totalidad posible, o sea, en sus términos, una "forma aparente"; por otro lado, tenemos al Estado en su sentido más estricto, como aquel momento —casi un *telos* utópico, se diría— donde sucedería "la disolución del factum estatal en la sociedad civil". Una muy clara axiomática de estos usos conceptuales es la enumerada al final de "Cuatro conceptos de la democracia" (1983: 112). A manera de complementar las connotaciones afines a la noción de "apariencia", *cf.*, por ejemplo, "Las formaciones aparentes en Marx" (1988: 213-216).

de sociedad abigarrada estaría ya ligada, en la última fase, con el de la democracia como autodeterminación de las masas. Pero, siguiendo el hilo un poco más pragmático por el que se ha optado, detallaré, a continuación, aquello de la "democracia como autodeterminación de las masas" y, ahí, nuestro puente será, pues, el concepto de "masa". Veamos.

Tanto en el texto como en las referencias y notas, el concepto zavaletiano de "masa" ha ido siendo parcialmente utilizado y explicitado. De partida, quisiera señalar que dicho concepto está ciertamente subordinado al de formación abigarrada. Por un lado, permite pensar la articulación de la sociedad civil en las sociedades heterogéneas, por otro, teniendo en cuenta los "momentos constitutivos", facilita una mejor referencia a otras épocas que la actual y a otras formaciones sociales que las tradicionalmente estudiadas. No olvidemos que los momentos constitutivos permanecen a su manera pero que su tiempo, por así decirlo, es otro. Pero, con todo, ¿qué es esto de la "masa"?

En sus análisis, bajo una perspectiva marcadamente gramsciana, Zavaleta Mercado privilegia la oposición entre Estado vs. Sociedad civil y hay ahí, en principio, casi una sinonimia entre "masa" y "sociedad civil". Sin embargo, esta sinonimia no es refleja. En su ensayo "Cuatro conceptos de democracia" (1983: 92-115, recogido en 1990), bajo ese paralelismo, Zavaleta Mercado destaca esta diferencia:

> La masa es la sociedad civil en acción, o sea, un estado patético, sentimental y épico de unificación, pero, ¿qué parte de la sociedad? Un marxista dirá inmediatamente que tiene sus razones para elegir la autodeterminación del proletariado en el seno de la autodeterminación de las masas. Esto vale, sin embargo, para ciertas sociedades, y para ciertos proletariados. Lo que interesa es que, incluso un número no demasiado grande de hombres, con sentido de la concentración y algún grado de temeridad práctica, puede expresar tendencias que están escondidas en el "sueño" de la sociedad. [...] Una parte de ella quiere (querer equivale a "querer" de modo estatal, a voluntad de poder) en nombre en otra o, de alguna manera, manifiesta lo que la otra contiene y no conoce aun. [...] De otro lado, cualquiera que sea

la extensión de la masa, lo que importa es la recepción de su llamado de masa (1983: 111-112).

Se trata, entonces, de una intersubjetividad parcial capaz, se diría, de explicitar los prejuicios de la sociedad —más o menos profundamente, según la coyuntura crítica. Es un concepto cualitativo de la sociedad civil. "El apelativo de masa", dice Zavala Mercado más adelante, "se dirige de hecho a la calidad de la masa (a la manera de lo que decía Marx de la 'fuerza de masa' como fuerza productiva) y no de una mera agregación" (1983: 112).

Bajo esta caracterización, volviendo a nuestro hilo conductor, si la principal calificación zavaletiana al concepto de "clase" es aquella que condiciona las estructuras económico-sociales a las historias concretas en las sociedades abigarradas, el proletariado minero, tal como éste se constituye vis-à-vis el Estado del 52, resulta ser mejor entendido como un sujeto de la sociedad civil boliviana que como un mero sujeto de clase. De ahí su irradiación y de ahí, también, sus límites. En este caso, se trataría, entonces, de un sujeto colectivo particularmente cualificado, de una "masa".

Teniendo en cuenta, además, que el 52 no sólo se define en su articulación sino también en su ruptura (noviembre del 79), podemos observar que la "masa" no supone una constitución esencialista, definitiva, que es nomás dependiente de la historia concreta en la que sucede; pues, en nuestro hilo conductor, el 79 supone una "masa" mucho más amplia y compleja que la articulada por el solo movimiento obrero. Notablemente, en ese momento, la alianza obrero-campesina pone en evidencia momentos constitutivos mucho más profundos y amplios que los explicitados por el NR, fruto de abril del 52 (nacionalismo + revolución = NR); notablemente, se evidencian la persistencia de la constitución territorial andina y de la colonial. De ahí que, complementariamente, a pesar de que Zavaleta Mercado privilegia una caracterización cualitativa de la "masa", no habría que descuidar dos connotaciones afines al plural de "masa": su alcance cuantitativo, por un lado y, por otro, en una sociedad abigarrada, posibles "masas" cualitativas andando, cada una, por *su* historia. En el primer caso, el plu-

ral es necesario para no perder de vista la forma representativa de la democracia y, en el segundo, quizá por ahí se puede también pensar, en el caso boliviano, las articulaciones clasistas, étnicas y/o regionales —para mencionar algunos paradigmas analíticos en boga— que no siempre andan juntas.

Para Zavaleta Mercado, definida en relación al Estado, la "masa" es también un concepto político, de ahí lo de la "voluntad de poder", "voluntad estatal" que caracteriza su cualidad. La "masa" del 79, si pudiéramos entrar en detalle, nos revelaría que esa voluntad no puede evitar pasar por el Estado. Baste mencionar, por ejemplo, que, a partir del 52, el movimiento campesino indígena fue, hasta su manifestación crítica en torno a la defensa y recuperación de la democracia, la base popular del Estado del 52 aun en su fase más explícitamente represiva. Con todo, para nuestro autor, la "masa" se define *ante* el Estado. "La historia de las masas", dice, "es siempre una historia que se hace contra el Estado de suerte que aquí hablamos de estructuras de rebelión y no de formas de pertenencia" (1983: 110).

Entonces, fundamentalmente, el concepto de "masa" supone una rebeldía cualitativa frente al Estado, aunque, ciertamente, tiende hacia él. De ahí que, a la larga, la noción más amplia y plena del Estado posible —la noción utópica, diría parafraseando a Frederic Jameson— implica la plenitud de la rebelión de las masas. Ese *telos* es, sin duda, parte de la axiomática afín a la "totalidad". Zavaleta Mercado, dicho sea de paso, no deja de inscribir ese horizonte; pero, atento a los hechos, su proposición más general está vinculada a las masas y, por lo tanto, a las formaciones abigarradas: "En tanto que es un elán propio de todas las épocas, la autodeterminación de la masa es el principio de la historia del mundo" (1983: 114). En un modelo axiomático, pienso, éste sería el principio más amplio fórmulado por Zavaleta Mercado: la autodeterminación como motor de la historia.

Caracterizada la "masa", nos podríamos quedar con su permanente historia de rebelión ante el Estado como su característica fundamental y, por lo tanto, de acuerdo a los momentos constitutivos de cada formación social concreta, reconocer ahí el grado de

autodeterminación, el tipo de intersubjetividad y el cúmulo de momentos constitutivos que ahí ocurren o se instituyen. Pero, entonces, ¿de dónde y por qué ese vínculo entre democracia y autodeterminación de masas?

El camino corto para responder a esta pregunta sería una paráfrasis o una referencia al ensayo "Cuatro conceptos de democracia". Ahí, es el surgimiento del capitalismo el que hace posible pensar —por vez primera— la "totalidad" y, en su axiomática, reconocer al hombre libre, al "yo" como origen del valor (en su sentido económico-político) y, también, como clave del hecho democrático en sus diversas facetas. Pero, más pragmáticamente, la pregunta se refiere fundamentalmente (o también) al hecho inédito que, en torno a noviembre de 1979, "la democracia, en cualquier forma, se convierte en una bandera de las masas, de masas que se habían educado en el vilipendio de ella" (1983: 38-39).

Aquí, el examen zavaletiano supone, en espesor, los cuatro momentos constitutivos revelados en el 52 y su ruptura (el 79). El acto nacional-revolucionario del 52 instituye (pero no constituye, si se me permite la expresión), en la sociedad boliviana, los dos polos más notables de la cosmovisión de la época, la democracia representativa, por un lado y, por otro, su superación revolucionaria. En esta institución operan tanto el Estado como el movimiento obrero. En ninguno de estos sujetos se constituye el hecho democrático. No en el Estado porque, finalmente, no es sino una versión más de la constitución colonial; ni en el movimiento obrero porque su horizonte es la superación de la democracia, el instrumento burgués por excelencia. El acto democrático en Bolivia habría caminado por una profunda reforma intelectual —Zavaleta Mercado lee ahí la verdadera revolución del 52— por el lado indígena. Más allá de la Reforma Agraria (un mero decreto), la apropiación campesina del mercado y de las tierras, supone una tal vez inédita articulación donde convergen tanto las organizaciones originarias del campesinado en Bolivia, esas afines a la constitución territorial andina, como el surgimiento de la conciencia individual, digamos, esa "conciencia del yo", afín ciertamente a la época actual y germen, muy verosímilmente, de una intersubjetividad iné-

dita. Sólo esa convergencia, manifiesta en el 79, permitiría reconocer en Bolivia una *"democratización real"*, o sea, "la consecuencia más trascendente de la movilización de masas que acompañó a la revolución agraria en la que los campesinos fueron actores y no meros receptores" de su libertad (1983: 40). Infiero que sólo así, la (nueva) "masa" puede rebelarse contra los reales sujetos del Estado (la casta señorial, supuestamente superada ya el 52) y, al mismo tiempo, tender hacia una más sustantiva autodeterminación de la sociedad civil boliviana. Sin embargo, como dice Zavaleta Mercado, casi caracterizando posteriores desarrollos del proceso democrático en Bolivia: "Instalado ese impulso en la sociedad, todavía se podría discutir sobre la forma que debe adoptar la representación y la propia viabilidad de ella como sistema político en un país como Bolivia" (1983: 40).

La "masa" del 79 podría, quizá, caracterizarse en esta polaridad, en la que se observan tanto sus posibles alcances como sus límites: por un lado, esa "masa" integra en la memoria del movimiento obrero, en su "sistema de prejuicios", los alcances de la democracia representativa y, por otro, el proceso campesino, si pudiéramos aislarlo operativamente, al subordinarse, alternativamente, al Estado del 52, primero y, luego, a las iniciativas del movimiento obrero, no habría podido evitar los límites ideológicos del NR —en rigor, es la (nueva) "masa" la incapaz todavía de producir una más sustantiva "reforma intelectual y moral" (*cf.* 1983: 86-87), es decir, vencer el NR.

Con todo, teniendo en cuenta sus alcances, sus incógnitas y límites, esta constitución de la (nueva) "masa", fundamentalmente modificada por el proceso campesino, nos permite entender, creo, el por qué para Zavaleta Mercado la autodeterminación de la masa debe ser formulada, finalmente, en términos de democracia. En una formación abigarrada, los momentos constitutivos no pueden evitar calificarse mutuamente y, ahí, el acto nacional supone necesariamente el hecho democrático: noviembre de 1979.

Complementariamente, como recogimos en el epígrafe, la autodeterminación de la masa no podría evitar constituir tanto el poder y el pavor del Estado como la implantación de la libertad, "como

costumbre cotidiana". Quizá de acuerdo a un cierto "temperamento de pueblos", de las épocas, hipotetiza nuestro autor, las masas tienden más hacia una u otra de estas tareas y, por ahí, subraya que aunque la autodeterminación de la masa, como democracia, sería el principio de la historia (del mundo):

> Sin embargo, no conlleva una tendencia progresista por sí misma. En realidad, la sociedad civil concurre al momento determinativo con todo lo que es. Es en la lucha entre los aspectos de lo que lleva donde se define qué es lo que será. La sociedad civil, por tanto, es portadora de tradiciones democráticas como de tradiciones no democráticas incluso en un acto de autodeterminación, es decir, en un instante democrático. En su *"carga"* está la racionalidad de su hábito y sus irracionalidades, su juicio y su prejuicio (1983: 115).

Esta final —y lúcida— caracterización de la democracia como autodeterminación de las masas nos devuelve, pues, a un principio esencial relativo a las formaciones abigarradas: que sólo el examen concreto de sus historias en juego nos puede encaminar a entenderlas, mediando, por supuesto, el reconocimiento de sus crisis sociales.

A MODO DE CONCLUSIÓN

No quisiera, al terminar estas notas, intentar nuevamente un resumen de lo propuesto y examinado. Espero que la articulación final —si lograda— entre los conceptos de "formación abigarrada" y de "la democracia como autodeterminación de las masas" cumpla, entre otras, esa función sintética. Más bien, por un lado quizá metafórico, quisiera traer a la memoria el Angel de la Historia de Klee, aquel que tanto significaba para Benjamín, porque ahí, creo, se cifra una connotación íntimamente ligada al conocimiento social, tal como lo persiguió René Zavaleta Mercado. Este Angel de la Historia, quien vuela de espaldas portado por el *élan* temporal, mira siempre hacia atrás, reconoce los procesos en sus frágiles cristalizaciones, ésas donde se capturaban momentáneamente, algunos de los granos de la

posible "redención", y comprende, desde su perspectiva, que la Historia no puede prever la felicidad (futura) de los hijos y nietos porque sólo se reconoce en el dolor de los abuelos. Quisiera cerrar sus alas o tornar, detenerse, pero se lo impide, precisamente, la Historia que lo soporta y porta en su vuelo. Análogamente, la creciente atención zavaletiana hacia la diversidad de la sociedad boliviana y sus múltiples historias hermana, siempre, el conocimiento social objetivo con el dolor de sus caminos y límites: lo que se conoce es sólo lo que se puede conocer. Y, ahí, inevitablemente, la búsqueda de la "libertad como costumbre cotidiana", una de las caras de la autodeterminación social, no puede evitar constituir el poder como autodeterminación social, no puede evitar constituir el poder como pavor. Todo parece indicar que el dolor es uno de los componentes del conocimiento social y, quizá, de todo verdadero conocimiento.

Referencias bibliográficas

Antezana, Luis H., "Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)", en Zavaleta Mercado, (comp.), 1983.

Arendt, Hanna, "Introduction. Walter Benjamin 1892-1940", en Benjamin, 1968.

Calla, Ricardo, "Zavaleta Mercado y el indio", en CISO.

CISO (Centro de Investigaciones de Sociología), *El pensamiento de Zavaleta Mercado*, Cochabamba, FUD-PORTALES-FACES, 1989.

Frambes-Buxeda, Aline (comp.), *Nuestra América*, San Juan, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1989.

Grebe López, Horst, "La autonomía de lo político. Notas sobre las contribuciones teóricas de René Zavaleta Mercado", en Frambes-Buxeda (comp.), 1989.

Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis,* tr. Thomas McCarthy

Boston, Beacon Press, 1975.

Habermas, Jürgen, *The Philosophical Discourse of Modernity*, tr. Frederick Lawrence, Cambridge, The MIT Press, 1990.

Jay, Martin, *Marxism and Totality, The Adventure of a Concept from Luckacs to Habermas,* Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1984.

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe, *Hegemony & Socialist Strategy*, tr. Winston Moore y Paul Cammack, Londres, Verso, 1985.

Rodríguez, Gustavo, "Zavaleta Mercado: El valor de la historia", en CISO, 1989.

Sebeok, Thomas Albert y Umberto Eco, *Sign of Three: Dupin, Holmes, Pierce*, Bloomington, Indiana University Press, 1983.

Scholem Gershom G., *Walter Benjamin*, Nueva York, Leo Baeck Institute, 1965.

Zavaleta Mercado, René, *Bolivia: El desarrollo de la conciencia nacional*, Montevideo, Editorial Diálogo, 1967.

----------, *La caída del MNR* (Ms. inédito), 1970.

----------, *El poder dual*, México, Siglo XXI Editores, 1974.

----------, *Las masas en noviembre*, La Paz, Editorial Juventud, 1983.

----------, *Lo nacional-popular en Bolivia*, México, Siglo XXI Editores, 1986.

----------, *Clases sociales y conocimiento*, La Paz-Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro (Col. Obras Completas, t. 2), 1988.

----------, *El Estado en América Latina*, La Paz-Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro (Col. Obras completas, t. 3), 1990.

----------, (comp.), *Bolivia hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

Zemelman, Hugo, *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

Burguesía "Chola", una sorpresa de la sociología boliviana

Carlos F. Toranzo Roca

1. Lo abigarrado y la hora de mirar

Vivimos en una sociedad muy compleja, llena de prejuicios señoriales y de clase, en la cual nadie quiere admitir que hay cambios no deseados y no congruentes con su imagen ideal de sociedad y de futuro construida a partir del dogma. *Algunos no aceptan que el socialismo se haya esfumado, otros refunfuñan al ver que los cholos toman las calles y hasta ingresan a los "clubes sociales" privados para la oligarquía.* Nadie admite lo real, pues todos se aferran a su "ideal".

Para unos, todo se ha hundido, o más musicalmente *todo se derrumbó,* así sienten o de ese modo se expresa mucha gente; se les cayeron sus seguridades de décadas, se les apagaron las pocas luces con las cuales miraban o habían creído ver la realidad. En otras latitudes, por ejemplo en Berlín el muro, prácticamente se les cayó de una vez por todas,en cambio, aquí "sufren un dolor" más largo quienes soñaban con soviets o absolutizaban el rojo de la bandera, pues diariamente un ladrillo se les viene encima; y, lo que es peor, eso sucede hace varios años, la memoria más fresca diría que ello es perfectamente perceptible desde 1985.

Quienes poseen ese dolor dicen que hay 21,060 razones para creer que todo es neoliberal,[1] que definitivamente la sociedad ha involucrado a un conservadurismo exagerado. Todos ellos los que pensaban en el rol protagónico del proletariado y campesinado; en

[1] 21060 es el número del Decreto Supremo con el cual en agosto de 1985 se inicia la implementación de la Nueva Política Económica, cuya orientación básica es la credibilidad acentuada en el mercado.

fin esos que palpitaban por lo popular y que entendían que a los explotados y sectores populares les llegaría la hora de tomar el poder para construir la sociedad a su imagen y semejanza; *todos o casi todos ellos, hoy en día, quieren desmayar, huir, no ver nada de lo que existe en su derredor porque eso los hiere e insulta.* Como si cerrar los ojos significara negar la realidad, tal cual es, existe; y ésta de modo alguno es una idea malévola que se pretende hacer creer al sujeto de izquierda, simplemente, es un hecho fáctico que hay que tomar en consideración para no chocar con los molinos de viento.

Con qué lentes miraba la realidad cada grupo social, con qué ánimo la pretendía cambiar o consolidar, con qué visión se observaba lo concreto. Para decirlo de una vez y a la antigua, todo dependía "del cristal con que se mire", izquierda o derecha, sectores populares y conservadores, *cada uno de ellos poseía su propio dogma,* efectivamente congelado y cristalizado. Es a partir de sus verdades dogmáticas, de la certeza en sí mismos y sin conceder un milímetro al otro, es con base en esas percepciones hieráticas como dibujaban el horizonte futuro de la sociedad.

Cada quien se conformaba con su visión autosuficiente del mundo; sus programas, sus idearios habían producido el sustitucionismo más flagrante de los actores vivientes que habían sido sustituidos por los personajes de sus novelas míticas, pues, no había sujetos reales sino historias ficticias en las cuales creer. Estábamos poblados de *apologías hechas por cuenta propia,* pues la oligarquía no dudaba de su sangre real, los empresarios no ponían en disputa su patriotismo ni su eficiencia, ni los militares su carácter democrático; por otro lado, los obreros se creían el actor único y mesiánico dotado de capacidad de transformar la sociedad y de generar la justicia; los campesinos e indígenas, sin alzar demasiado la voz, poseían la plena certeza de que, tarde que temprano, su cultura y su poder se regaría en toda Bolivia para que ésta se edificara de acuerdo a su imaginación.

Así pues, *dogmas de clase y complejos raciales alimentaron la vida boliviana,* imposibilitaron la comprensión de la necesidad del contacto y la complementación entre unos y otros. La clásica vi-

sión de imponer y no de comprender marcó el autoritarismo de cada grupo social, alejando la posibilidad de la construcción de valores y percepciones democráticas.

En qué quedaba la probabilidad de la intersubjetividad si no era la realidad quien invitaba a la conversación o contacto entre los actores, obviamente que no podía ir más allá del consabido diálogo entre sordos. Cada posible acercamiento al *otro*, es decir, entre los diversos grupos sociales era aprehendido por cada uno de ellos desde la perspectiva o la lógica de la amenaza y de la fuerza, siempre con la oculta intención de hacer desaparecer al contrario, para así consumar su modelo de puridad.

En un mundo dimensionado de esa manera parecían existir solamente los paradigmas virginales surgidos de los manuales y no así las realidades concretas; sin embargo, son estas últimas las que como siempre han avanzado, y no los primeros que se fueron desgastando en la medida en que lo concreto era cada vez más distante de los conceptos pertenecientes a los dogmas.

En el presente existen tantos cambios que no se precisaría una profunda revolución teórica para innovar el campo conceptual, *bastaría con describir qué sucede en el país para dar un salto cognoscitivo de significación.* Esto es, si actualmente el arma o bisturí del conocimiento sería simplemente abrir los ojos, aceptar y ordenar lo que se ve, sin negarse a admitirlo porque no corresponde al dogma o al interés particular de cada quien, se habrán avanzado trechos importantes en la construcción de los rudimentos de una ciencia social puesta al servicio de la comprensión del país.

Lo que afirmamos de modo alguno quiere decir que eludamos la urgencia de realizar una tarea que signifique las profundización teórica en los diversos aspectos que conforman las realidad; no obstante, estamos persuadidos de que *ni siquiera hemos arribado a las descripciones básicas que serían útiles para cualquier estudio riguroso.* El prejuicio ideológico se impuso a una observación libre de los hechos y fenómenos que hoy matizan la realidad, empero, la mutación radical de esta última es un reto que impulsa a dejar atrás los preconceptos y empuja a tratar de ordenar y comprender qué está en frente nuestro.

Así pues, el reto inicial consiste en abrir los ojos y relatar lo que se ve, haciéndolo desprejuiciadamente; después, una tarea más rigurosa sería aquella que se dirija a explicar la trama interna de lo que se observa.

Siendo consecuentes con la intención de mirar, veamos qué dicen nuestros ojos. Por de pronto, confiesan que en La Paz y Santa Cruz hay dos alcaldes que representan a Unidad Cívica Solidaridad (UCS), partido político liderizado por el industrial de la cerveza Max Fernández. ¿Qué ha sucedido? ¿Se habrá impuesto el "cholaje" a las oligarquías paceña y cruceña? ¿Se estarán atenuando las pulsaciones racistas?

A diferencia del pasado en que los "señores" y la oligarquía despreciaban a la tez morena, hoy la buscan para ofrecerse como diputados, senadores o concejales municipales, cuando menos, así nos lo confiesa la lectura de las listas parlamentarias o, en su caso, la correspondiente a los candidatos al municipio; obviamente, nos estamos refiriendo a Conciencia de Patria (CONDEPA) y UCS. ¿Habrá cambiado tanto la oligarquía y el señorialismo de este país que haya hecho posible juntar el agua y el aceite o, simplemente, estamos asistiendo al uso instrumental mutuo de unos y otros? Es decir, la oligarquía utilizando a los *k'hestis*[2] para perpetuarse como clase política; y la tez morena usando a los primeros para validarse en la política, pero, simultáneamente, para hacerles sentir el peso de su poder.

Será tan profundo el avance y flujo democrático de ideas y de actitudes que no debía sorprendernos que en 1989 sectores del bloque dominante, representados en Acción Democrática Nacionalista (ADN), junto con los grupos de izquierda "bien" conjuntada en Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), hayan enamorado a CONDEPA para convertirse en gobierno. De otra parte, en los dos años que transcurren de 1989 a 1991 ¿avanzaría tanto la democracia y estará en desaparición la conducta señorial, para que sean inteligibles los piropos políticos y el cortejo del mismo tipo que lanzan a Max Fernández y UCS, tanto el MNR, el MIR y ADN por medio del Acuerdo Patriótico?

[2] Sucio, enhollinado, lleno de aceite de automotores. Así se bautizaba a los sectores populares en el pasado.

Qué ha sucedido para que las puertas de las embajadas se hayan abierto en sus recepciones a quienes son representantes del "cholaje". Qué acontece para que la crónica social de la prensa ya no sea el lugar exclusivo del solaz narcisista de la oligarquía.

Mas allá de la utilización política y de los intentos y fines de instrumentación que poseen la oligarquía y el bloque dominante para manejar en su favor la conexión con los nuevos actores sociales y sus representaciones políticas que, por supuesto, no dejan de ser evidentes, *hay razones más profundas y poderosas que colocan como posibilidad la cooptación* de las corrientes nombradas. En el marco actual de la democracia existente este fenómeno es posible; pero no lo era en el pasado, ya sea por la existencia de dictaduras o por la ausencia de fortaleza de esos sectores para convertirse en interlocutores políticos de las fuerzas ligadas a la oligarquía o grupos empresariales.

Empero, no es sólo la democratización de la política, ni la ampliación del sistema político; ni, en su caso, la deslegitimación de este último; no son esas razones las que por sí mismas puedan explicar plenamente los hechos o sorpresas que hacen factible convertir en inteligibles los elementos que hoy causan azoro.

Por de pronto, hay "cholas" en el Parlamento, no están en él como en los tiempos revolucionarios del MIR en función de *barzolas*, lo están más bien como *honorables*. ¿Qué estará sucediendo en estos años cuando —a diferencia del pasado en que se tenía cierto desprecio por la diablada, morenada, sayas, u otros ritmos folklóricos— los jóvenes y señoritas "bien" de las capas medias y de los grupos acomodados sueñan con ser —o al menos parecer— caporales o morenos?

¿Qué fenómenos suceden en la sociedad boliviana que empujan a los *"endogenistas"* a remitirse a los valores andinos y costumbres profundas precoloniales de nuestro pueblo, pero, simultáneamente, qué los impulsa a que deban bailar o promover el *rap* para legitimarse ante la juventud popular? ¿Qué acontece también con los "mercado-extremistas" de alma neoliberal, con los que apuntan al mercado mundial, sean "gonys", "ronys" o también altos funcionarios del Ejecutivo —desde su cúpula—, para que deban bailar o

"entrar" sagradamente en el Carnaval de Oruro, en el Gran Poder o en Urucupiña? No importa si lo hacen de prestes, diablos, morenos o caporales, para no quedar huérfanos o de "*llaneros*" solitarios en un sistema político donde es cada vez más importante la decisión electoral, plasmada en el voto ciudadano.

No hay duda que el *abigarrado* zavaletiano para explicar una sociedad compleja como la nuestra estaba bien encaminado, pero requiere ser ampliado porque debe remitirse ahora a una heterogeneidad más vasta, expresión de múltiples cruzamientos, pues la sola presencia de naciones distintas, pueblos originarios, urbanización e industrialización truncas, descampesinización y recampesinización juntas; en fin, todo eso complica las lecturas lineales de los fenómenos sociopolíticos.

Justamente por lo anterior no creemos en el reduccionismo de la explicación anclada exclusivamente en la instrumentalización política —que sí existe como fenómeno práctico, pero junto a múltiples dimensiones analíticas— como el único marco conceptual para convertir en inteligible la realidad actual. *Tras de lo que estamos viviendo se está expresando una combinación histórica de entrecruzamientos políticos, étnicos, sociales y culturales que, curiosamente, son más perceptibles que en las épocas culminantes de la Revolución Nacional de 1952.*

Lo que hoy constatamos no es la pureza indígena del ayllu o de la comunidad originaria; tampoco la conformación del sueño azul del señorialismo; está lejos de ser la cristalización del paradigma de homogeneidad mestiza que pretendía construir la Revolución de 1952. Así pues, estamos ante un barullo social, bolivianamente frente a un *ch'enko*[3] socio-cultural que es producto de la dinámica concreta de las heterogeneidades que se cruzan e interinfluencian en Bolivia.

La perplejidad de la verificación de esas "extrañas" combinaciones pone en vilo a todo el mundo que portaba modelos de sociedad ya elaborados. En cambio, hay otros, más desprevenidos —quizá por su juventud— que la captan con mayor naturalidad,

[3] ch'enko: lío, enredo, lo abigarrado hecho más heterogéneo (traducción libre).

por ejemplo, los jóvenes del Alto de La Paz o de muchos lugares del país, a pesar de los prejuicios con que se los señala, no se complican demasiado la vida al amar simultáneamente a los K'arkas, Los Prisioneros, Sting o a los representantes del rock más *heavy*.

No en vano la cultura se hizo más *chicha* —polivalente, entremezclada, de diferentes signos— tal que en los Climax se puede hallar sabor a todo. Quizás el señorialismo se haya teñido con algo de color del "cholaje"; tal vez algunos cholos se miren más como señores, no es raro que ciertos empresarios deseen ser prestes de fiestas de pueblo, es posible que los obreros tengan más alma campesina, es probable que muchos indígenas deseen ser empresarios, también hay de aquellos que se miran en París o varios que se admiten más a sí mismos en Miami. Así de heterogénea o aún más abigarrada es esta Bolivia que durante varios lustros pretendió ser leída sólo con el lente de la oposición entre proletarios y burgueses.

No se crea que estas mixturas son únicamente un fenómeno que abarca al ámbito colla. En La Paz o Cochabamba es visible y evidente que indígenas, campesinos, "cholos", o cómodamente los "informales" se han apoderado de buena parte de la geografía de esas ciudades, han desplazado o hicieron huir a barrios más alejados a la vieja oligarquía; las van tomando pacíficamente con los anillos y los lazos de su economía y cultura. Así nos lo confiesa la fiesta del Gran Poder en La Paz.

Fenómenos, por lo menos, parecidos discurren en Santa Cruz, ciudad que, a pesar del celo de la oligarquía lugareña, ha sido copada por aymaras, quechuas y "cholos". No sólo sus poros económicos están saturados por lo "colla", también sucede así con su cultura. El subconsciente del camba actual mezcla más códigos, alberga el temor de la exclusión, pero, simultáneamente y como acto inconsciente, revalora su cultura matriz, matrimoniándola con su nuevo hábitat.

No en balde, una tarea cada vez más intensa de los cruceños, que ven a Santa Cruz con ojos de largo plazo, es descubrir quiénes son, preguntarse por su identidad. Eso que la oligarquía oriental denominó con buen grado de molestia como el *avasallamiento* colla los ha hecho reparar incoscientemente en sus ancestros. Resulta que ya

no basta la asimilación a lo español para aclarar su identidad, ahora, queriéndolo o no, están obligados a mirar también a los chiriguanos, matacos, guaraníes, ayoreodes u otros pueblos nativos. Y, por supuesto, ese origen remoto hoy precisa ser articulado con lo nuevo que tiene más matices aymaras, quechuas, del "cholaje".

Las combinaciones que observamos no son únicamente de raza, cultura, música, clase, el resultado de las mezclas no sólo alcanza a esas dimensiones, se extiende también al terreno de lo político. ¿Se habría imaginado la oligarquía cruceña tener un alcalde que sea en alguna medida representante del "cholaje" de occidente, mezcla de andino y valluno? ¿Habrán internalizado y deglutido el hecho de admitir que Max Fernández, como expresión de la "burguesía chola", ya está presente en la alta política oriental, a despecho de las ideas de Don Gabriel René Moreno? Quizás los mestizos, los cambas, no se sorprendan; pero, quienes aún se catalogan como herederos de los "señores" no deben estar muy cómodos.

2. Burguesía chola, populismo y nueva derecha

El proceso de la Revolución Nacional de 1952 entre los muchos objetivos que poseía *se había fijado a sí mismo la tarea de crear una burguesía nacional* que fuera la guardiana y protagónica del desarrollo nacional y de la industrialización perseguida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La apuesta emenerrista era clara; usar al Estado como una suerte de motor de impulso para generar la clase que le faltaba a la revolución democrático-burguesa operada en abril de 1952; esta idea no parecía ser muy alocada, cuando menos poseía algunos anclajes referenciales que eran fundamentales.

Por un lado, la historia de la construcción del capitalismo había demostrado que muchas revoluciones democráticas tuvieron éxito con la utilización del aparato estatal para cultivar y hacer germinar a su propia clase burguesa. Por otro, el duro embate dado contra la oligarquía minero-feudal y la derrota de los *barones* del estaño convertía en una necesidad la redefinición de un nuevo bloque dominante cuyo eje debería ser una burguesía nacional capaz

de industrializar al país, de crear y ampliar el mercado interno con la incorporación de todos aquellos que, social y geográficamente, habían sido marginados durante toda la historia boliviana.

Pasadas cuatro décadas de efectuadas aquellas hipótesis, la realidad da testimonios contradictorios sobre las previsiones emitidas, pues confiesa que en lugar de crearse una enjundiosa burguesía nacional de carácter industrial, *lo que emergió como típico de la clase empresarial boliviana fue una extendida burguesía comercial* que posee también algunas extensiones hacia el plano bancario-financiero. Es decir, que la Revolución Nacional no sólo que no generó empresarios de alma eficiente ligados a la producción sino que dio lugar o impulsó la emergencia de su antítesis, esto es, de grupos comerciales, especulativos, que formaron su peculio básicamente comprando y vendiendo para el Estado, pero, curiosamente, haciéndolo con recursos de este último.

En Bolivia, desde muy atrás en su historia, no dejaron de existir centralmente dos hipótesis sociales sobre el desarrollo futuro del país, ellas hasta ahora están presentes en la conciencia de los sujetos. Nos referimos a las apuestas andina y oriental, la primera otorgó siempre credibilidad a la construcción de una nación minera occidental ligada al comercio mundial de minerales; la segunda poseía en mente más bien la edificación de una Bolivia agroindustrial con base en la explotación de los recursos naturales del Oriente.

Al margen de esas dos propuestas macrosociales discurrió otra de carácter más pragmático, la misma que radicaba en la idea de ocuparse básicamente de las labores de intermediación comercial que, al fin y al cabo, era la costumbre que habían adquirido los núcleos dominantes al tomar para sí la función de agentes circulatorios de los barones del estaño.

A contrapelo de esas hipótesis del subconsciente de los grupos oligárquicos —a veces seguidos tímidamente por otros sectores sociales— y más allá de las costumbres económico-comerciales de los círculos dominantes, la Revolución de 1952 se dirigió fundamentalmente a impulsar un proyecto de industrialización, enfilado a la cobertura de las necesidades del mercado interno, con base en la creación de un nuevo actor social: la burguesía nacio-

nal-industrial que se convertiría en el sujeto protagónico.

Sin embargo, la historia discurre por donde quiere, ya lo dijimos; la Revolución produjo una capa empresarial comercial. Pero junto a esta última generó —a pesar de la nacionalización de las Minas y operando en contra de ésta— una burguesía minera (en principio llamada Minería Mediana) que *curiosamente es también una de las hijas típicas de la Revolución Nacional.* Sin apelar al sarcasmo, claro está, que la economía "gonista" o "ronista" no deja de ser un resultado de la Revolución, tanto unos como otros son los efectos no deseados, pero reales de abril de 1952. De otra parte, el Estado y el populismo son los que, en buena medida, cultivaron también la emergencia de la burguesía agropecuaria del Oriente.

Vale decir que, sin quererlo ni buscarlo conscientemente, el 52 ratificó, en la medida de la pequeñez de la economía boliviana, las hipótesis sociales y los hechos fácticos que ya existían desde antaño en la sociedad; empero, esto simultáneamente significó el fracaso de su propio proyecto industrializador.

No obstante, más allá de los resultados ya citados es posible advertir el surgimiento de otros efectos no deseados en el plano económico y social, los mismos que, sin embargo, tendrían más congruencia con el proyecto de mestizaje —por lo menos cultural— que buscaba el MNR. En efecto, el proceso de ampliación del mercado interno generado por la Revolución permitió agitar, primero, los "espíritus animales" de muchos sectores criollos que ya desde el pasado hacían del comercio una forma de vida, estos grupos más la incorporación de otros permitida por la democratización de abril, dibujó un tablero económico en el cual se descubría con mayor nitidez que el "cholaje" se iba ocupando de muchas labores de la intermediación comercial.

Primero, fueron copando la comercialización interna de productos; luego, articularon esta última con el control provincial del transporte de pasajeros; posteriormente incluyeron el control del comercio de contrabando. El incremento de la escala de sus operaciones les permitió convertirse en parte gravitante del transpor-

te pesado de mercancías y del transporte de larga distancia de pasajeros; por supuesto que también bajo su tutela quedó una porción importante del transporte urbano.

Éstas fueron quizás las actividades donde se fue procesando su fortaleza inicial, en ellas experimentaron sus capacidades y destrezas. Es también un núcleo económico en el cual ensayaron una modalidad de acumulación que, a ojos vista, era totalmente diferente a la correspondiente a los grupos empresariales de carácter oligárquico. Veamos en qué radican algunas de esas diferencias:

Primero, no fueron sujetos privilegiados de la política económica estatal, vale decir que *no nacieron ni se desarrollaron al amparo ni bajo la protección del Estado*. Segundo, su ombligo acumulativo, o la *orientación de su reproducción ampliada estuvo dirigido hacia la internidad de la economía boliviana,* por tanto, no se asimilaron a la lógica del impulso de la fuga de capitales que es la que caracterizó a la burguesía comercial, minera y agropecuaria. Tercero, *no privilegiaron el consumo suntuario* como sucedió con los empresarios oligárquicos, cuando más, se permitieron "el dispendio" en sus actos rituales de celebración religiosa: ch'allas, bautizos, casamientos y, ante todo, presteríos.

Así pues, para un grupo de esa naturaleza no fue muy difícil extender sus actividades —así sucede en los últimos tiempos— hacia el sector de la construcción y la esfera industrial dirigida al mercado interno como también a la exportación de mercancías.

A este instante cabe preguntarse *si la cúspide de estos grupos empresariales de tez morena podría ser entendida o no como una fracción de la burguesía.* La respuesta parecería complicada si nos atenemos a los prejuicios culturales, raciales e ideológicos existentes en Bolivia, no se olvide que para la oligarquía el indio era sinónimo de pobre y el cholo lo era de bruto; la propia sociología o las "letras" bolivianas amasaron esos prejuicios, de modo que les resultaba difícil admitir o teorizar lo que en la realidad ya existía, vale decir, *aceptar la presencia de una burguesía chola en el país.*[4]

Si bien la Revolución Nacional no creó *su* burguesía nacional y

[4] Ver Carlos Toranzo y Mario Arrieta, *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, ILDIS, UNITAS, 1989.

tampoco, a pesar de su intención, destruyó al señorialismo, ni aplacó la fuerte constitución oligárquica de la sociedad boliviana, empero, demostró sin quererlo que algunos grupos sociales por medio de su acumulación económica podían hacer realidad *el tránsito o transmutación del "cholaje" al estatuto de burguesía,* sin necesidad de adquirir la calidad de "señores" de alma y tez oligárquica. Ésa es la sorpresa que le deparó a la sociología boliviana la emergencia de la *burguesía chola.*

Esta fracción de la sociedad que intencionalmente la denomino con el nombre complejo de *burguesía chola*, a pesar de ser clase empresarial casi nunca tuvo representación en el poder político, como tampoco fue tomada en cuenta para la definición de la política económica, pues no tuvo apoyo ni impulso expreso para su desarrollo. Podríamos decir que aunque *alcanzó la estatura económica de burguesía, sin embargo, la oligarquía —tanto de derecha como de izquierda— junto al conjunto del bloque dominante la trató exclusivamente como "chola"*, expresando así su ausencia de modernidad.

De otra parte, cuando hablamos de la burguesía chola no nos estamos refiriendo únicamente a una fracción de la clase capitalista desde la perspectiva sectorial, estamos hablando más bien de un núcleo humano que combina muchas actividades y que posee diversos códigos de definición de su identidad. Tras de la categoría que explanamos hay una mezcla abigarrada de datos económicos, étnicos, culturales y de diversa índole que no se podrían comprender con el solo apelativo de burguesía; son más bien la historia de la heterogeneidad, la interculturalidad, la combinatoria de diferentes razas y economías, las que auxilian a convertir en inteligible a la burguesía chola. Por tanto, la categoría de clase, utilizada de manera lineal como normalmente se lo ha hecho, no sirve para retratar un fenómeno tan rico como el que describimos.

La crisis económica y política desatada con mayor intensidad a partir de 1982 condujo a insistir en el manejo liviano de las categorías economía informal y/o sector informal urbano, tanto que lo que aquí hemos descrito como burguesía chola podía ser introducido en esa amplia bolsa conceptual, en la que era lícito mezclar

fracciones burguesas, micro empresarios, comerciantes minoristas, etcétera. Creemos que tras de esa denominada "informalidad" se deben escarbar sus diversos componentes y elementos, cada uno de ellos quizás muestre historias constitutivas diferentes que son, precisamente, las que darían la riqueza de ubicar lo nuevo, pero entendiendo su historia de conformación. Ese ejercicio tendría que efectuarse tanto para la burguesía chola como para el conglomerado social que existe tras CONDEPA.

Junto a la idea de informalidad y con igual profusión se ha desplegado también el concepto de nuevos actores sociales, se habla de movimiento ecologista, juventud, mujeres, regiones, juntas vecinales, pueblos originarios, etcétera. Pero, poco hay de tinta derramada en torno a lo que podría ser la burguesía chola, es decir, con referencia a los empresarios de tez morena y el conglomerado social que se mira a sí mismo como la encarnación de un futuro industrial y de un próspero empresario. No se olvide que para retratar a un grupo social no basta describir qué datos lo caracterizan, algo vital para comprenderlo a plenitud es conocer qué busca, qué sueña ser en el futuro. Y claro está, muchos de los sujetos *a quienes pasamos revista no sólo son, en los hechos, el cholaje empresarial sino que, además, se miran en el espejo triunfal de Max Fernández, esperanzados con la idea de imitarlo.*

Justamente por los hechos que acabamos de detallar, creemos que también la apelación a populismo o neo-populismo para entender a la burguesía chola, significa acudir a una referencia demasiado vaga como extensa, máxime si se asimilan como iguales a las bases sociales que existen tras de UCS y CONDEPA. Una cosa es hablar de empresarios cholos y otra distinta de campesinos migrantes, de pobres urbanos, de peones de albañilería, de comerciantes minoristas, de empleadas domésticas, de artesanos depauperados, que, sin bien no dejarían de soñar en Max Fernández, sin embargo, tienen como referencia más inmediata a CONDEPA.

No basta la existencia de datos de clientelismo, de autoritarismo del jefe o de un marcado caudillismo, para derivar en la definición de un populismo respecto de la burguesía chola o de lo que exista en derredor de Max Fernández como representante o no de

este último grupo social. Todos los datos que dimos servirían también para definir a otros grupos sociales que se representan por medio de los partidos políticos tradicionales. De otra parte, el concepto de populismo precisa ser reelaborado para entender o no su pertinencia para comprender fenómenos sociales y políticos que discurren en contextos en los cuales se ha derrumbado el intervencionismo estatal y se ha precipitado el Estado benefactor que, como modelo general, reparaba jerárquicamente en el mercado interno y no necesariamente en la primacía de la articulación con el mercado internacional.

Si algunos con mucho ritmo tarareaban que "la vida te da sorpresas", debemos admitir que la realidad boliviana es una testificación de ello, pues, de manera paradojal, más que populismo quizás en la burguesía chola hallemos elementos que denoten más modernidad de la que prejuiciosamente se le pretendería otorgar. Vayamos al detalle.

La implementación de la Nueva Política Económica entre 1985 y 1989, permitió verificar un fenómeno de la máxima importancia al interior del bloque dominante —en este caso prefiero no hablar únicamente de clase burguesa—, aludo al surgimiento, nacimiento o convalidación de la presencia de dos sectores o fracciones muy diferenciadas en el seno de aquél. Una de ellas de carácter modernizante, aparentemente más respetuosa de la democracia, creyente del discurso y de la práctica del darwinismo del mercado, esto es, inclinada a aceptar los rigores de la eficiencia, de la transparencia y del incremento de productividad. Es esta fracción la que gobernó o la que estuvo más cerca del poder durante el gobierno del MNR (1985-1989).[5]

La otra se trata del grupo de poder o del estrato empresarial que caracterizó a la mayoría de la historia boliviana, hablamos de capas empresariales poco adictas a aceptar los retos del mercado, temerosas respecto de la posibilidad de modernización, huidizas ante los desafíos de la productividad y eficiencia, marcadas, más nítidamente que las primeras, con signos del clientelismo y del prebendalismo

[5] Carlos Toranzo y Mario Arrieta, *op. cit.*

que son datos que abrazan a la casi totalidad del empresariado y de los partidos políticos. En el plano de la hipótesis y con la certeza de que la simplificación es todavía grande, es esta segunda fracción la que arribó al poder en 1989, expresando que los sectores modernizantes eran minúsculos y que aún no habían desarrollado fortaleza histórica, salvo en la coyuntura 1985-1989.

Exclusivamente para fines clasificatorios acudimos, en su momento, a referirnos a nueva y vieja derecha para dar cuenta, ante todo, de los fenómenos que iban surgiendo o se desarrollaban al interior del bloque dominante. Era nítido que la nueva derecha era la que tomaba la apuesta de la modernidad, de la productividad y eficiencia, además era quien se sentía inclinada a aceptar el alejamiento de los favores de un ya cansado intervencionismo estatal; estas conductas no pueden ser juzgadas de modo absoluto, sólo tienen razón de existir en comparación con los hábitos o costumbres históricas de ineficiencia y clientelismo que pretendían seguir perpetuando los grupos ubicados en el otro plano, en la vieja derecha. Esta explicación tiene demasiada importancia para no caer en la apología de fenómenos fugaces que existieron no como norma durante el periodo 1985-1989, pues la fuerza de la inercia de la historia señalaba como fundamentales las pulsaciones clientelares, prebendalistas y no productivistas del bloque dominante.

En un contexto dibujado de ese modo, la burguesía chola se presentaba como portadora de algunas conductas que demostraban su falta de temor por el darwinismo de mercado, su ausencia de miedo ante los retos de la eficiencia, productividad y de la necesidad de exportar. Así entonces y *tomando en cuenta los elementos que nos sirvieron para discriminar las fracciones del bloque dominante no es nada pecaminoso repetir que "la tez morena también puede ser nueva derecha".*

Con base en los mismos elementos analíticos también se podría lanzar la hipótesis que expresa que *la burguesía chola en cuanto a su cercanía a la eficiencia y productividad y por su adhesión a los rigores del mercado está más cerca de la nueva derecha y/o del gonismo y, por supuesto, se encuentra más alejada del banzerismo o del mirismo.* Empero, éste es un raciocinio que tiene un fuerte

sustento económico y, como sabemos, todavía en Bolivia la economía no ha logrado vencer los prejuicios sociales y étnicos que caracterizan a una sociedad oligárquica y señorial, de modo que entre la burguesía chola y la nueva derecha del bloque dominante sigue existiendo un muro que, hasta ahora, parece insalvable.

No obstante, si bien hay una barrera cultural, racial y étnica entre la burguesía chola y el bloque dominante, simultáneamente, *el pragmatismo de la política, convertido en el uso oficial de los partidos políticos, podría hacer posible cualquier alianza coyuntural de tipo instrumental entre representaciones de la vieja o nueva derecha con la burguesía chola,* más en concreto con las figuras políticas que surgen como su representación y, claro está, esto no se agota con Max Fernández.

De todas formas, queda un resultado nítido, algunos de estos nuevos actores sociales van buscando sus propias representaciones políticas, así acontece con CONDEPA y UCS que parecerían estar más cercanas a los sueños de la burguesía chola, *aunque no se hayan constituido ex profeso para representar los intereses de este grupo social.* De todas formas, estas nuevas organizaciones no son de modo alguno la expresión política pura y casta de los sectores tradicionales del bloque dominante, al contrario, son interlocutoras de este último con quien discuten o concertan la posibilidad de manejo de algunas parcelas de poder, fenómeno que en el pasado era casi imposible.

Lo importante y paradójico de estas nuevas representaciones políticas es que juegan un rol aparentemente dual. Por un lado, se sostiene que son la expresión de la ausencia de legitimidad del sistema político y del descreimiento de la democracia, aseveración que no deja de ser evidente. Pero, por otro, no hay duda que su participación en la política, siguiendo las reglas de juego del sistema democrático, *sirve para consolidar la democracia y posee como resultado la ampliación del sistema político.*

Es más, esas nuevas organizaciones han permitido disminuir la atomización de la sociedad resultante de la crisis, pues lograron rearticular núcleos colectivos de discusión de existencia y sobrevivencia. Tal vez lo que desapareció como sindicato, se reagrupó como

región, grupo femenino, vecinal y también como UCS y CONDEPA. Sin la necesidad de lanzar apologías en favor de nadie, *es bueno reconocer que los nuevos actores sociales al rearticularse de esta forma pusieron un tapón a la violencia social o, cuando menos, crearon un espacio para que esta última se posponga* y, de este modo, todavía se garantice la gobernabilidad de la democracia.

Ojalá que los prejuicios que aún perviven en Bolivia y las suspicacias que son norma de la conducta cotidiana no se interpongan ante la invitación a leer este texto de manera libre, para así visualizar que la heterogeneidad boliviana bien vale la pena rescatarla a la manera *zavaletiana,* es decir, enfatizando lo abigarrado, pero añadiendo que este último se ha convertido en un verdadero *ch'enko* social, digno de un análisis más profundo.

¿Por una Bolivia diferente?

Javier Medina

Si Bolivia será diferente, ya no será Bolivia. Será otra cosa.

Comandante Mamani

1. Si de verdad queremos un cambio como sociedad, hemos de tener, primero, la osadía intelectual de pensarnos en la historia universal para poder ubicarnos; para poder tener un lugar propio; para no seguir existiendo subsidiariamente: para no ser parias. Y, en segundo lugar, debemos hacer el esfuerzo de crear, re-crear, definir nuestros propios conceptos para podernos pensar más adecuadamente. Para ello tenemos dos canteras; los idiomas amerindios, su simbolismo religioso, sus *Weltanschuungen* holistas, y las ciencias de Tercera Ola: informática, cibernética, física, neurobiología, holografía, morfogénesis, teoría general de sistemas...

A estas alturas de la historia no se puede seguir viviendo de las rentas de la Escuela de Frankfurt o del *Aufklärung*, y menos en Bolivia. Las investigaciones sobre el cerebro, la inteligencia artificial... han dejado caduca la "racionalidad" de la ilustración y del positivismo.

2. Encuentro, pues, insultante para nuestra inteligencia el que sigamos leyéndonos, como sociedad, por analogía, metáfora y metonimia respecto: en la cuenta corta, de las sociedades industriales de occidente; en la cuenta larga, respecto de la tradición judeo-cristiana que llega a su *última ratio*, justamente, con la revolución industrial, pues ahí se cumplen los mitos del Génesis; el hombre termina dominando la tierra.

Encuentro, así mismo, insatisfactorio el esfuerzo indianista e indigenista de empezar a leer el pasado prehispánico de modo

mitopoyético. Tal vez más información científica proveniente de ciencias como la semiología (Cereceda, Martínez, Adorno, López-Baralt), la cibernética (Earls, Ashby, Lathrap, Rappaport, Reichel-Dolmatof), informática (Guzmán de Rojas) puedan corregir este sesgo innecesario que alimenta los prejuicios de nuestros intelectuales socialistas y liberales, anclados todavía en la Segunda Ola, y que se rehusan a un verdadero diálogo. A ellos les recordaré solamente el apotegma de Spinoza: *"Humanas actiones non ridere, no lugere, neque detestari, sed intelligere"*.

3. Quisiera advertir de entrada que no soy un intelectual que mira este país desde una neutralidad meramente crítica y una distancia construidamente aristocrática. Tampoco soy, es cierto, un intelectual *engagé* y menos aún un militante. Si bien provengo, por estirpe, de una suerte de extraterritorialidad ontonómica y la Historia y la Palabra; por tanto, el tiempo y el viento, han sido los escenarios que mejor he aprendido a habitar, he decidido (sin negar ni reprimir nada de lo nombrado) echar raíces, más que en este país en este Espacio; vale decir estoy aprendiendo a conocer y sentir las fuerzas y poderes de la naturaleza, a enraizar la temporalidad en el *Manqha Pacha*, a conocer y sentir la energía del cosmos que circula y pasa por mi cuerpo, sin caer en "sentimientos oceánicos", irracionalidad y pérdida de la lucidez, gracias al acervo de la mística materialista prehispánica: vías que conducen al lugar donde también acercan el Yoga, el Schiatzu, el Tao... Es decir, la cultura andina me permite recuperar la otra mitad esencial que me ha hurtado la tradición patriarcal, logocrática y tempocéntrica de la que provengo. Desde este *locus simbolicus* entiéndanse, pues, las siguientes notas que el "tecnócrata-sin-tiempo" que ahora también soy, sólo permite que sean unas breves apostillas a la discusión.

4. *Grosso modo*, me parece mejor indicar para cualquier taxonomía socio-histórica, tomar los cambios científico-técnicos, que variables políticas, por ejemplo, para poder diseñar una matriz que permita ubicarnos en el Tiempo.

En ese sentido, si seguimos la sugerencia de Kuhn acerca de la *Estructura de las revoluciones científicas* y, sobre todo, la tesis de Tofler sobre la *Tercera Ola* y reconstruimos las otras dos, podría-

mos diseñar, a vuelo de pluma, y por mor de la brevedad, la siguiente matriz que puede ser leída desde el centro hacia los costados:

Revolución Agrícola	Revolución Industrial	Revolución Informática
Religiones de Manifestación	Religión de Proclamación	Religiosidad no pagana
Localismo	Universalismo	Regionalismo
Descentralización	Centralismo	Descentralizaciones
Diferencias	Homogeneización	Respeto a la alteridad
Consensual	Autoritarismo	Horizontalidad
Redes	Institucional	Redes, circuitos
Andrógino/sistemas disipativos no lineales	Masculino/lineal/racional	Racional e intuitivo/ interacciones no lineales
Tinku, Taypi	Izquierda/derecha	Centro Radical
Pachamama	Naturaleza como cosa	Hipótesis Gaia
Inter -relaciones	Compartimentos estancos	Inter- disciplinariedad
Animista	Mecánico	Flujos de energía
Integralidad	Especialización	Conjunto
El cuerpo como campo de energías	El cuerpo como máquina	El cuerpo como sistema
Parte de un continuum cósmico	Dicotomía cuerpo-alma	Continuum cuerpo/ psique
Aprender como un viaje	Aprender como un producto	Aprender como un proceso
Concentración	Primacía de lo exterior	Revalorización de la experiencia interior
Holista	Atomista y segmentario	Sistémico

Así pues, a la pregunta dónde nos ubicamos en la historia universal, yo respondería diciendo que la mayoría de este país, la Bolivia amerindia, se ubica: a) materialmente en la Primera Ola; es más, ésta fue una de las cunas más importantes de la Agricultura gracias a que concentra la mayor biodiversidad del planeta, b) intelectualmente, en la Tercera Ola por la sintaxis y lógica no aristotélicas, de Tercero incluido, que permiten a idiomas como, por ejemplo, el aymara, ser insuperables lenguajes para traducción automática en sistemas computarizados. Con otras palabras, el Paradigma holista de la Primera Ola y el Paradigma sistémico de la Tercera Ola comparten una misma sintaxis: la interconectividad total del hecho bió-

tico. La minoría europea de este país se ubica en la Segunda Ola, sólo que de un modo fantasmático pues no tiene lo que constituye la esencia de la revolución industrial: la fábrica. Por eso esta Bolivia oficial existe como un simulacro y, a saber, que no funciona. No funciona el Estado-Nación, el principio de soberanía, un mercado interno homogéneo; no funcionan los poderes del Estado, sobre todo el Legislativo y el Judicial; la corrupción y falta de credibilidad son universales; no funciona el sistema educativo; no tiene referencia en la producción; no tenemos un sistema de seguridad alimentaria; siempre estamos en emergencia... No sólo eso, sino que además sabemos que no funciona, pero —curiosamente— no sacamos de ello las consecuencias.

Caídas las grandes palabras de la Segunda Ola, la minoría europea de este país se ha aferrado al dogma de la Democracia formal de las sociedades industriales, con una fe cerril y carbonera que asombra. Como piensan dicotómicamente, contraponen democracia y dictadura. Y ello no es necesariamente así. Es cierto que las sociedades occidentales se han manejado con el Principio de identidad y el Principio de no contradicción; pero estos principios de la lógica aristotélica no son precisamente pertinentes en sociedades de Primera o Tercera Ola. Otra vez, pues, la analogía para poder nombrar lo que nos sucede.

5. En la cuenta corta, nos leemos a través de conceptos como Estado-Nación, clase, democracia, socialismo, capitalismo, liberalismo, modernidad, mercado, dinero, proletariado, burguesía, sociedad civil, etc., sin hacer el mínimo esfuerzo crítico por ver si las palabras y las cosas tienen por ventura algo que ver. Es más, nuestros intelectuales y cientistas sociales pareciera que las consideran casi como hechos de naturaleza, sin percatarse que sólo pertenecen a los últimos 300 años de la historia de Europa y los Estados Unidos.

Finalmente, aunque en el texto se añadan otras palabras como etnia, pluriculturalidad, diversidad, bilingüismo, socialismo comunitario, etc., sigue campeando en el texto una lógica monoteísta, estatista ("naciones sub-estatales" dizque), evolucionista (por tan-

to, desarrollista) y progresista, en pleno final del siglo. Cambiar palabras para que todo siga igual.

6. Socialismo y liberalismo, son dos polos del paradigma de la Segunda Ola y, por tanto, sólo valen para sociedades industrializadas, donde hay burgueses y proletarios de verdad, no por analogía; eso al comienzo, luego: una amplia clase media y corporaciones. Por otro lado, Reforma y Revolución son las dos vías del cambio social en sociedades industriales.

Si no pertenecemos realmente a este tipo de sociedad ¿cómo podrían por ventura funcionar aquí?

7. Conceptos como Mestizaje y Sincretismo brotan del célebre constructo hegeliano: "tesis-antítesis-síntesis". El mestizaje, el sincretismo, son síntesis, se dice: Abolición pues de las diferencias de inicio. Esto, en verdad, es un espejismo meramente conceptual, como tantas vainas más del idealismo alemán. La lógica de lo viviente funciona más bien por una lógica de oposiciones y simetrías: en *tinku*. Es cierto que lo occidental y lo indígena se encuentran, pero no como *Auf-hefung*, tal la asunción generalizada, sino como complementariedad de opuestos en un *tinku* que no borra las diferencias y en la que una de las partes asume a la otra, pero en su propia sintaxis. Por eso es que existe una cultura andina a pesar de 500 años de presencia europea y viceversa: hay una cultura occidental y cristiana a pesar de la convivencia con lo indígena. Una civilización no es el tractor o el teléfono, la choquitaclla o un sistema hidráulico, es una manera de morar en el mundo.

8. La nueva visión científica del tiempo nos enseña a pensar contemporáneamente a las tres Bolivias: la así llamada pre-moderna, la "moderna" y la post-moderna. Después de Einstein no debemos seguir entendiéndolas evolucionistamente; por tanto el concepto de desarrollo está demás. Nuestra realidad, y la realidad sin más, está hecha también de simultaneidad, no sólo objetiva sino también subjetivamente. Y esta complejidad, y diversidad, justamente, es nuestra mayor riqueza. Nuestra gran ventaja comparativa.

9. Aunque nos cueste, tenemos que aceptar el final del paradigma judeo-cristiano ortodoxo que se cumple con la revolución industrial. Hemos, pues, entrado al "Séptimo día" y, como dice el

mito bíblico, "Dios descansó". Este descanso del Dios significa el retorno de los viejos dioses tutelares, de la diversidad, de la pluralidad, la simultaneidad, no linealidad; una nueva ética de los límites, la des-centralización, las autonomías locales, una nueva relación y revalorización del espacio y, por tanto, de sus poderes: el animismo. Éste es un buen momento para que lo reprimido del judaísmo y del cristianismo occidental vuelvan; el cosmoteandrismo del cristianismo oriental, la cábala hebrea, la liturgia cósmica de las iglesias griegas, las herejías de la Edad Media, el romanticismo, la teosofía... etcétera.

10. Un paradigma no es una yuxtaposición de las palabras que circulan por el medio, sino una construcción intelectual que permite dar sentido y crear consenso respecto a la complejidad de las cosas que en cada Era se viven. En la última década del siglo xx es imperdonable que se quiera hablar de una Bolivia diferente sin citar y, sobre todo, nutrirse de aquellos que más información nos pueden dar sobre la Primera Ola: Los Americanistas; y la Tercera Ola: físicos, biólogos, informáticos...

Si no podemos escapar a la ficción de un origen y una meta: el gran sello judeo cristiano, por lo menos pensémoslo en un solo hálito pues sólo avanzaremos, como sociedad, en la medida que simultáneamente retrocedamos hasta el origen y nos aventemos hacia el futuro.

En cualquier caso debemos zafarnos de esta improbable e inevitable modernidad en la que se ubica el Estado-Nación Boliviano.

III. Democracia, modernización y élite política

Una visión política de Bolivia en el siglo veinte

Carlos D. Mesa Gisbert

La revolución en el siglo que nace

Igual que en 1535, pero esta vez en medio de la sangre, un páramo desolado del altiplano marcaba la historia. Si entonces las huestes de Almagro fundaron con el nombre de Paria la primera población hispana en lo que hoy es Bolivia, el 10 de abril de 1899, apenas ocho meses antes de nacer el nuevo siglo, se partía a cuchillo el destino de la joven Nación. El coronel José Manuel Pando, héroe del Pacífico, derrotaba al último de los presidentes conservadores, Severo Fernández Alonso, en lo que se conoció como la batalla del Segundo Crucero. El combate final de una guerra civil, que los cronistas recogieron con el nombre de Revolución Federal, duró varias horas. Los muertos pasaron del centenar, con ellos se enterró el sueño chuquisaqueño de la gran capital boliviana, y se arrinconó sin rubor la bandera que los paceños liberales hicieron flamear en toda la campaña sediciosa que comenzaron en nutrida manifestación en noviembre de 1898: el federalismo.

En 1900 Bolivia (censo mediante) contaba con 1'781,762 habitantes, el 47 por ciento viviendo a más de 3,000 metros sobre el nivel del mar, y el 80 por ciento en el Occidente del país. Casi el 75 por ciento de la población era rural (las dos ciudades más grandes del país eran La Paz con 52,697 habitantes y Cochabamba con 21,881), con un analfabetismo global del 84 por ciento y una mayoría étnica quechua-aymara superior al 75 por ciento.

El siglo XX llegó a los Andes de la mano del liberalismo positivista que produjo un moderno sector exportador, el crecimiento de la industria extractiva, el excepcional desarrollo de los principales centros urbanos, ampliación de la infraestructura del transporte a través de los ferrocarriles, la destrucción activa de las comunidades indígenas y la extensión de la hacienda latifundista, el antichilenismo y el guerrerismo, además del federalismo. No fue poco.

En Paria los conservadores perdieron el poder, la Capital que en los hechos pasó de Sucre a la pujante y regionalista La Paz, la hegemonía económica que de la plata de los Arce y Pacheco pasó al estaño de los Patiño, Aramayo y Hoschild y, lo que es más grave, perdieron para siempre el agitado tren de la historia.

Tanto liberales como conservadores fueron hijos de la conflagración del Pacífico en la que Bolivia perdió el Océano y se retiró forzada por el invasor, detrás de las gigantescas moles andinas. Allí, en el viejo Loreto paceño, se reunieron en el comienzo del invierno de 1880 los más destacados hombres del constreñido poder de la Patria y, hábilmente, estructuraron las bases de la República oligárquica, apoyada en un pequeñísimo porcentaje de la población nacional alfabetizada, mayoritariamente urbana en lengua castellana, bastante menos de un 25 por ciento del total de los habitantes. Con el voto restringido al alfabetismo y las rentas se trataba obviamente de una democracia controlada y así se manejó hasta 1952.

Esa Nación es la que combatió Zárate Wilka. Los indios invitados a servir el banquete liberal, sin participar de él, lucharon, sin saberlo, por la causa federal y se levantaron luego por su causa, la única que consideraban verdadera, reivindicando las tierras que les despojaron desde los años de Melgarejo, política seguida racional e inalterablemente por liberales y republicanos. Zárate fue ajusticiado y el levantamiento sofocado en sangre igual que en Caquiaviri, Pacajes y Achacachi entre 1910 y 1930. Un país no entendía al otro, o peor, estaba convencido de que la única opción para la modernidad era la unificación racial sobre el patrón caucásico, el más minúsculo de los

que habitaban Bolivia. Fue una batalla perdida. Los hechos lo demostraron, pero en el camino quedaron caciques-símbolos como Santos Marca Tola o Martín Vázquez.

Pero si el espacio geográfico de principios de siglo reflejaba la tensión entre el latifundismo creciente y las tierras comunales invadidas y arrebatadas, el espacio económico sufría una transición tan definitiva como el traslado de la capital. El ciclo de la plata entraba en un proceso de decadencia (de precios y de producción), en tanto que el desarrollo tecnológico del mundo industrial se mostraba ávido por el estaño, cuyo precio subió astronómicamente. Con el estaño apareció en escena una de las figuras claves de la historia boliviana, Simón I. Patiño, un mestizo emprendedor y afortunado que amasó la mayor riqueza personal de la historia boliviana, que manejó tras bambalinas el poder político de su país natal y que se convirtió en el enemigo número uno de los bolivianos al promediar el siglo, dueño del más grande complejo minero estañífero del planeta.

Entre 1899 y 1920, por veintiún largos e ininterrumpidos años, los liberales gobernaron sin contraste. Nunca antes ni después, un partido logró la conservación ininterrumpida del poder por tanto tiempo. Las ideas puristas de su fundador, Eliodoro Camacho, encontraron en Pando, pero sobre todo en Montes, gestores pragmáticos, vigorosos e inflexibles, de un realismo casi cínico. Así se explica cómo, apenas terminada la batalla de Paria, se olvidaron del federalismo y con el mismo entusiasmo del pasado opositor defendieron el unitarismo como doctrina.

A Pando le tocó el Acre. El auge de la explotación de la goma en el noroeste, que Pando había explorado exhaustivamente, dio pie a la penetración brasileña. Bolivia, una vez más se vio obligada a ceder una superficie de más de 250,000 km^2, tras una ardua campaña que venció la distancia, el aislamiento y la barrera terrible de los picos y las nieves que aislaban (y aún aislan) al país andino del de las llanuras. A cambio obtuvo 2'500,000 libras esterlinas.

Montes, sin duda, es el sinónimo del tiempo de los liberales; vibrante, dinámico, atrabiliario, excluyente e implacable con la oposición. Construcciones ferroviarias, urbanización pública, cons-

trucción de escuelas, caminos y obras públicas, profesionalización militar y saneamiento económico, testimoniaron la personalidad del caudillo; aunque todo esto no hubiese sido posible sin las compensaciones del Acre y del famoso tratado de 1904. Práctico como era, no le costó un ápice revocar radicalmente la postura de su partido en torno a la reivindicación marítima, aceptando un tratado de cesión absoluta y perpetua de su litoral perdido en favor de Chile, con la justificación de recuperar el control sobre el mercado interno y sus tarifas. Bolivia obtuvo 300,000 libras esterlinas, un ferrocarril y el derecho de libre tránsito.

Por supuesto reincidió en la aventura presidencial, tras haber prolongado su primer mandato a la muerte de su sucesor (antes siquiera de ser posesionado), prescindiendo del Vicepresidente electo con la tesis categórica cuanto inconstitucional de que "muerto el tronco, mueren las ramas". A Montes lo sucedió el flemático y sencillo Eliodoro Villazón, a modo de guardar el lugar al líder liberal. El proyecto de la reforma monetaria se hizo realidad con la creación de un banco estatal, a la que se sumó un momento de auge económico traducido en un crecimiento sustancial de las exportaciones. El retorno montista en 1913 no tuvo las características de la primera administración. El liberalismo se divide y nace la Unión Republicana, acaudillada por Daniel Salamanca y Bautista Saavedra. La economía, tras las inversiones gigantescas del dinero de las compensaciones territoriales y del contrato Speyer, entra en retracción; la oposición se fortalece y Montes se agría. A pesar de todo en 1917, a tiempo de cerrar su gestión, subrayaba orgulloso que Bolivia superaba por primera vez en su historia la barrera de los 100 millones de bolivianos por sus exportaciones. El final del liberalismo en el poder estaba próximo. La débil figura de bonachón de Gutiérrez Guerra no le ayudó.

Los republicanos: la continuidad de un sistema

En 1920, los republicanos interrumpieron el periodo democrático más largo de la historia de la República. Para entonces Bolivia era ya la segunda exportadora mundial de estaño y una nación relati-

vamente modernizada en su aún minúscula población urbana.

Saavedra fue a los republicanos lo que Montes a los liberales, e igual que éstos para desplazar a los conservadores apeló a la fuerza, en este caso un golpe de Estado que llevó al poder a una Junta que resolvió la cuestión del liderato en favor del "cholo" Saavedra y planteó muy pronto la división republicana con el surgimiento de los genuinos del tributo Salamanca. Volvieron los tiempos de la tensión y el enfrentamiento, de una oposición fortalecida y una economía en crisis que llevó a dos salidas, una fuerte expansión gubernamental y un creciente endeudamiento para cubrir el déficit fiscal, a través de contratos más que polémicos. El republicanismo vivió la paradoja de simpatizar con el cholaje urbano y los sectores obreros y mantener inalterable la pertinaz política excluyente de los indígenas traducida en el sofocamiento en sangre del levantamiento de Jesús Machaca. Le tocó también la represión al ascendente movimiento minero en Uncia en 1923, a la par que aprobaba notables leyes en favor de los trabajadores (horas de trabajo, indemnizaciones, derecho a huelga).

Como a Montes, a Saavedra le costó la sucesión. Escogió a un hombre supuestamente obsecuente (Gabino Villanueva) y lo defenestró después de elegido en 1925 al pensarlo peligrosamente independiente. Encontró en el camino al joven abogado Hernando Siles y lo promovió en nueva elección que éste ganó sin dificultad. Entre 1926 y 1930 Siles protagonizó, una vez más, la ya clásica pugna personal con el viejo caudillismo encarnado en Saavedra quien rompió muy pronto con el presidente y apeló al recurso de crear un nuevo partido, el Nacionalista, que si bien proponía muy poco de novedoso en cuanto a la estructura ideológica de las fuerzas tradicionales, marcaba una evidente renovación generacional, en muchos sentidos el embrión de la Revolución tras el Chaco. Siles superó con éxito la crisis bélica con el Paraguay que no sería suficiente para evitar la guerra y cayó, seducido por el poder, en el intento del prorroguismo con final esperable, derrocamiento de sus sucesores (su gabinete de ministros), saqueo de su casa y el exilio.

El Chaco: el terrible sino de la guerra

El drama se preparaba para la guerra. Bolivia encontró al hombre, austero y amargo, era Daniel Salamanca, convencido de la exorcización del pasado en la sangre que expiaría y redimiría a los bolivianos. Tres largos años duró la conflagración con el Paraguay. El país levantó entre 1932 y 1935 tres ejércitos completos, abrió caminos de los contrafuertes andinos al requemado Chaco de arbustos espinosos, sol calcinante y sed, siempre sed. Fueron años heroicos en la batalla, desde Boquerón, uno de los momentos épicos más terribles y bellos de entrega de los hombres por su patria en toda nuestra historia, hasta la defensa eficiente y desesperada del petróleo en Villamontes. Fueron también años de confusión, de órdenes y contraórdenes; el Presidente enfrentado al Alto Mando militar, conductores ineficientes de la guerra y el espejismo del viejo general Kundt y sus trasnochadas recetas de combate probadas en el desastre de Nanawa. El triste acto final fue protagonizado en el famoso "corralito" de oficiales amotinados que derrocaron al anciano Presidente en el sur. Poco después vino la paz de Buenos Aires y la evidencia, a costa de 50,000 muertos, de una guerra absurda y de un sueño épico amasado en las muertes de hombres que entregaron todo por nada.

Entre la guerra y la revolución: un orden en transición

Los oficiales derrotados en el Chaco decidieron lavar en el gobierno los traspiés bélicos, primero tras la figura sonriente del Vicepresidente Tejada Sorzano que se prestó a la "sucesión constitucional" del derrocado Salamanca, pero muy pronto asumiendo directamente el poder a través de la figura vital y de "bon vivant" del coronel Toro, parte esencial del alto mando en el Chaco. A partir del 22 de mayo de 1936, los hombres de uniforme recobraron este contagioso y pernicioso gusto por el poder que aparentemente habían perdido después del desastre del Pacífico. Pero ciertamente Toro reflejaba algo más que eso. Era la primera respuesta a la descarnada realidad socio-económica desnudada en

el Chaco. Un país dislocado, con una masa campesina india marginada y obligada con las bayonetas a ir al sur a defender la Nación, que encontró la verdad en el espejo de esas arenas inhóspitas, necesitaba cambios. Toro habló de socialismo de Estado, reformó el gobierno, creó el ministerio del Trabajo, se lo entregó a un obrero y abrió las puertas a nuevas corrientes de pensamiento, ante el silencio anonadado de los partidos conservadores que tardaron unos años en recobrar el aliento. El primer golpe nítido en esa nueva dirección fue la nacionalización de la Standard Oil, decidida en medio de una grave crisis de poder que derivó en el golpe de Estado que llevó al joven Germán Busch, héroe de la guerra, al cenit del país.

Si bien el concepto de socialismo de Estado, acuñado por Toro, era una suma frecuentemente errática de conceptos de la que no estaba exento el corporativismo fascista al estilo mussoliniano, estaba muy claro que las medidas en favor de los sindicatos, el Congreso de Trabajadores de 1937, la nacionalización del petróleo y el arrinconamiento de los partidos tradicionales, marcaban un cambio histórico inequívoco. La Convención de 1938, que constitucionalizó a Busch, fue el marco institucional de esa nueva visión. La Constitución de ese año marcó un giro decisivo en la interpretación decimonónica que había consagrado la Carta Magna de 1880, insertando un concepto central, el de la responsabilidad social y el de la participación del Estado en las tareas de la economía. Era la negación de los principios liberales que había sustentado por decenios la oligarquía criolla. Este tránsito a la institucionalización democrática fue sin embargo abruptamente cortado por el propio Busch que se declaró Dictador, en un intento desesperado de imponer un concepto puritano de moralidad a una Nación en la que "todos los resortes de la nacionalidad habían saltado". Poco después dicta el famoso decreto de junio de 1939 en el que se obliga a las grandes empresas mineras a entregar el 100% de las divisas al Estado, la medida que lo haría más famoso y por la que esencialmente pasó a la historia.

En agosto sobrevino la tragedia. El Tigre del Chaco murió en la madrugada del 23. Todas las apariencias y el propio carácter del

joven Presidente apuntan al suicidio, pero se insiste en la posibilidad del crimen, y el hecho termina en el misterio no aclarado como uno más de los episodios sombríos de nuestro pasado.

La sucesión de Busch se mezcla en la confusión. El Vicepresidente Baldivieso, inhabilitado legalmente por la vigencia de la dictadura, es rápidamente desplazado por el poder militar. Su máxima figura, el General Quintanilla se hace del poder sin problemas, tiene el respaldo de las armas y de las fuerzas conservadoras que respiran con alivio ante la desaparición de Busch. Las fuerzas tradicionales se aprestan a dar batalla y escogen al General Enrique Peñarada como su candidato en las elecciones de 1940. El retorno al poder de la mano de un hombre débil es simplemente un intento fallido de reconstrucción del viejo orden en medio de la tempestad del cambio. Son los días del surgimiento de nuevas fuerzas que determinarían el destino boliviano de las próximas décadas. En 1934 se había fundado el Partido Obrero Revolucionario (POR) que sería conocido sobre todo por la prolífica, radical y testaruda figura de Guillermo Lora. En 1937, sobre la base de los aires del fascismo español, la Falange Socialista Boliviana (FSB). En 1940 el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) en el molde del marxismo soviético, con figuras señeras como José Antonio Arze, portador de un proyecto político que nunca cristalizó y, finalmente, en 1941 el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de frágil ideología y confuso ideario que, sin embargo, estaba llamado a protagonizar los cambios esenciales de la segunda mitad del siglo y conducir, con todas sus contradicciones, la política boliviana de los siguientes cincuenta años. Desde entonces comenzaron a hacerse familiares los nombres decisivos de Víctor Paz Estenssoro, Hernán Siles Zuazo, Juan Lechín Oquendo y Walter Guevara Arze.

La conflagración mundial, agudizada con el ataque a Pearl Harbour y la presencia estadounidense en la guerra, marcó a la economía boliviana en función de su forzada contribución a los aliados a través de precios de regalo de su producción estañífera, a la vez que la agudización de los enfrentamientos ideológicos en el Parlamento, sobre todo a partir de las acusaciones del MNR al gobierno por la masacre de Catavi. La debilidad de Peñarada abrió

las puertas a la conspiración, gestada por la suma de la logia militar Razón de Patria, organización fundamentalista clandestina liderizada por Elías Belmonte, y el MNR. El golpe de diciembre de 1943 sacó del anonimato a un joven oficial, el teniente coronel Gualberto Villarroel que, como otras veces en la historia, sería conducido al holocausto, al martirio y a la eternidad, por ese inexplicable juego del destino insondable de los hombres.

La tensión permanente por apropiarse de la historia tiene en realidad un desenlace previsible, la fuerza de los movimientos sociales, la conciencia obrera y las reivindicaciones campesinas han crecido hasta el punto del desborde. La estructura del país no puede mantener la ficción de microestado poderoso y excluyente apoyado en una democracia controlada y en principios que las corrientes mundiales han comenzado a barrer del mapa. Villarroel encara, apuntalado por los jóvenes movimientistas, el camino de las reformas. El primer Congreso Indigenista que inunda la ciudad de indios de trajes multicolores y centenares de años de esperas y frustraciones, es el marco del salto. El fin del pongueaje que sería real recién en 1952, la aprobación de la tesis de Pulacayo inspirada por el POR, junto a la consolidación de la organización minera con la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, son los marcos del nuevo orden. Pero la violencia, esa constante solapada en el sino de Bolivia, vuelve en sus embates. Cinco hombres contrarios al régimen son asesinados y despeñados en el sobrecogedor paso de Chuspipata en los Yungas a fines de 1944. Un año y medio después, en un domingo del invierno paceño, una multitud enardecida toma el Palacio Quemado, asesina al Presidente y lo lanza inmisericorde por uno de los balcones. El cadáver es izado en un farol como símbolo de la sangre que nos acompaña y nos enceguece en ocasiones terribles.

La reconstrucción del pasado sigue con pertinacia. A la Junta de Gobierno (Guillén-Monje) le siguen las elecciones; es electo el Doctor Hertzog, atribulado por las indecisiones y la inestabilidad interna. Hertzog, considerado incapaz de construir el proyecto de resurrección conservadora, es obligado a renunciar y sustituido por su Vicepresidente Mamerto Urriolagoitia que intenta garantizar la

"pax de los barones del Estaño", a la sazón Patiño, Hoschild y Aramayo. La guerra civil del 49 muestra la supremacía movimientista en el campo popular, ante la evidencia de un PIR cooptado por la oligarquía a través del "pacto antifascista" de 1946. Así llega la última elección del "Ancient regime" (1951) que, por primera vez le da el triunfo a un partido genuinamente de masas, el MNR de Paz Estenssoro. La maniobra final es patética y se recuerda como el "mamertazo". El Presidente protagoniza un autogolpe y antes que reconocer la elección prefiere entregar el gobierno al Ejército, al que le toca cerrar en tonos de gris y para siempre, la última página de una historia reservada a una clase que no pudo construir el país a su imagen y semejanza.

El 52: La tempestad del cambio

La Revolución encontró a Bolivia con 3'019,031 habitantes, casi el 70 por ciento en el área rural, un 75 por ciento de analfabetismo, un sistema semifeudal de latifundio, con semiesclavitud disfrazada con el nombre de pongueaje, economía controlada por las grandes empresas mineras, burguesía inexistente y una apenas perceptible clase media urbana. Un país atrasado y anclado en el siglo XIX en plena era atómica.

Tras los sangrientos enfrentamientos producidos por la insurrección popular en La Paz y Oruro, y ya triunfante el movimiento revolucionario, llega a Bolivia Víctor Paz, recibido en olor de multitud en el aeropuerto de El Alto. Al grito de "Viva el movimiento..." se produce el ascenso popular que copa el gobierno y el Estado. Son los días radicales de la Revolución que terminaría, sin embargo, encaminada al ritmo de sus conductores reformistas y moderados hijos de la pequeña burguesía en ascenso. El movimiento de 1952 generó una dinámica que marcó el destino de Bolivia por casi 35 años. Entre 1952 y 1954 se vivió la euforia del triunfo. Se creó la Central Obrera Boliviana, el más poderoso movimiento sindical de nuestra historia, las milicias obreras y campesinas, el control obrero con derecho a veto y la presencia de ministros obreros en el gabinete, la destrucción del Ejército con la clausura del

colegio militar, la percepción de que era necesario un estado fuerte y poderoso, administrador y dueño de sus riquezas en el marco de un capitalismo de Estado y una economía planificada. Para los nuevos líderes, Bolivia debía integrarse y vertebrarse, incorporar el Oriente desplazado al andinocentrismo, reconocer su identidad en el pasado indio y la realidad del mestizaje cultural, potenciar una nueva clase, la burguesía, con el rol de industrializar al país y lograr la diversificación económica apoyada por los grandes recursos de la nueva Corporación Minera de Bolivia, finalmente se debía democratizar realmente a la sociedad; para ello era indispensable insertar al indio en la economía reconociendo su milenario derecho sobre la tierra y otorgándole el derecho de participación política. Era, se vio luego, una tarea desmedida y gigantesca para las reales posibilidades de una nación aislada y pobre, de dirigentes políticos a los que algunas tareas históricas les quedaron grandes, y de obreros y campesinos demasiado impacientes por el cambio.

A pesar de todo, los revolucionarios de 1952 gobernaron doce años y dejaron sentadas las bases de un país moderno violentamente integrado al siglo XX. Con el pasado murieron una clase y una concepción elitistas y excluyentes de Bolivia. La Reforma Agraria, la Nacionalización de las Minas y el Voto Universal, fueron la transformación en hechos de algunas de las más grandes aspiraciones de la sociedad de entonces, al tiempo que se definían los rasgos sobre los que se construiría todo el andamiaje de la Bolivia de hoy.

La primera votación universal realizada en 1956 (votaron analfabetos y mujeres) le dio el triunfo rotundo al MNR y llevó al gobierno a Hernán Siles Zuazo a quien le tocó la difícil tarea del orden revolucionario, parar la inflación, estabilizar la economía e institucionalizar el peso. Los violentos choques internos le impidieron cumplir la tercera cuestión fundamental que le cupo a Paz Estenssoro en su segundo y tercer gobierno (1960-1964). Para entonces la Revolución era un recuerdo, el país estaba desengañado y el fantasma de la corrupción se comía los cimientos del más poderoso movimiento de masas que jamás conoció Bolivia. La violencia, los campos de concentración, la evidencia de que el

nuevo orden no había cambiado las viejas prácticas de inmoralidad, pudieron más que el vendaval de idealismo que arrastró consigo el pasado.

El Presidente Paz, figura fundamental como pocas en nuestra historia, equivocó el camino con la reelección. La idea que sostenía en el fondo, "La Revolución soy yo", terminó, por lo menos entonces, con la hegemonía movimientista. La muerte de John F. Kennedy en Dallas fue fatal para Paz. Estados Unidos que había respaldado sin reparos al gobierno del MNR, apostó por la doctrina de seguridad nacional, el comienzo de un ciclo militar en América Latina y, en consecuencia, el apoyo a los generales. En Bolivia los generales se llamaban René Barrientos y Alfredo Ovando, aparentemente siameses por su destino político compartido, pero radicalmente distintos en la realidad.

La cara militar del paradójico nacionalismo

La Junta Militar del 64 llegó con apoyo masivo desde Washington hasta la Universidad de San Andrés, pasando por la sociedad civil y gran parte del dividido MNR. Con la arrolladora figura populista del Presidente Barrientos comenzó un acelerado desarrollismo, aunque el nacionalismo, impregnado hasta el alma del ser político boliviano, continuó en el reverso de la medalla, esta vez a la sombra de los uniformes. Barrientos era febril en sus viajes, en sus discursos, en su magnetismo incontrastable, en su contacto estrecho con los campesinos (él inventó un nuevo modo de prebendalismo en el agro con el pacto militar-campesino) y en su distanciamiento antagónico con el mundo obrero que se tradujo violentamente en la masacre de la noche de San Juan en 1967. El general aviador pasó por todas las modalidades de gobierno imaginables. Presidente de una Junta Militar entre 1964 y 1965, una *sui generis* co-presidencia con Alfredo Ovando en 1965 y un gobierno constitucional con Luis Adolfo Siles como Vicepresidente entre 1966 y 1969. En esos años sesenta, fascinantes en el mundo, nos tocó vivir la presencia de Ernesto "Che" Guevara, un idealista hecho mito al que le tocó sucumbir en Bolivia, víctima de su ingenua interpretación

de nuestra realidad, y de la expresión de deseos de una lucha imposible en una nación que conocía la Revolución, y que contaba con una población mayoritaria hermética y poco proclive a las aventuras, después de haber vivido una Reforma Agraria en serio como la de 1953. El Ejército de Bolivia se anotó una victoria, a pesar del terrible final del líder guerrillero victimado sin contemplaciones en La Higuera. Barrientos murió a su estilo, en un helicóptero tras uno de sus mil encuentros con campesinos quechuas de Cochabamba.

A partir de entonces, los acontecimientos tomaron un giro acelerado, tan vertiginoso como voluntarista. La fugaz presidencia del sucesor del General Luis Adolfo Siles, víctima de la debilidad de un gobierno sin respaldo popular y enfrentado a las aspiraciones presidenciales de Ovando, dio lugar al comienzo de un periodo que intentó reconstruir la imagen nacional revolucionaria del primer gobierno del MNR. Jóvenes intelectuales, entre los que se destacó nítidamente Marcelo Quiroga, apoyaron al General Ovando. Con un comienzo espectacular al nacionalizar la Gulf Oil Company, el Ejecutivo naufragó en medio de las tensiones en el seno de las FF.AA., atrapado entre posturas de izquierda y derecha, sin poder redondear un modelo al estilo del velasquismo peruano y en medio de una espiral violenta con varios y oscuros crímenes y el aniquilamiento de la guerrilla suicida de Teoponte, encarnada dramáticamente por Néstor Paz, su muerte por inanición y su diario personal reflejo de un cristianismo revolucionario y tercermundista. Ovando sucumbió en la soledad, en la ley en la que siembre se había movido. En octubre de 1970 la historia escogió a un humilde general, Juan José Torres, para protagonizar los meses finales de ese intento de reconstitución revolucionaria que, como en Chile y como sucedería luego con la UDP, se devoró a sí mismo. El sindicalismo radicalizado, los universitarios ultristas y los intelectuales intransigentes, condujeron el proceso a la Asamblea Popular, una suerte de Soviet en los Andes, que no pasó de la retórica incendiaria y la oposición enconada al débil gobierno, mientras las fuerzas, a esas alturas tradicionales conservadoras, se sumaban, asustadas por el revolucionarismo incandescente que se respiraba

en las calles, para derrocar a Torres.

Así nace, en agosto de 1971, un nuevo momento del que surge una figura clave de la segunda mitad del siglo, Hugo Banzer. La alianza imposible entre el MNR y FSB (el comienzo de varios imposibles de nuestra política contemporánea), permite el sustento, compartido con las FF.AA., de uno de los gobiernos más largos de la República. En esos días nacía, en lucha frontal y sangrienta contra el gobierno dictatorial, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, que en 1989 le daría un Presidente al país.

Banzer era, como lo fue Barrientos, una prolongación orgánica de la Revolución Nacional en su versión militar y cada vez más conservadora, representante de una nueva clase surgida de 1952, entonces ya muy poderosa. Sin el carisma del general de aviación, sobrio y calculador, estableció un proyecto desarrollista sobre los cánones de la economía planificada y un hiperestatismo que no se vivía desde los cincuenta que, paradójicamente, apoyó de modo importante a la empresa privada cuyo crecimiento fue vertiginoso. Beneficiado por una bonanza económica sin antecedentes, en virtud de excelentes precios de nuestras materias primas, créditos masivos e inversión significativa, logró índices salariales, crecimiento económico y obras importantes de infraestructura que no se volverían a repetir. En contrapartida, ejerció un poder férreo con la clausura de universidades, proscripción sindical, persecución, prisión y exilio para miles de ciudadanos y una postura radicalmente anti-marxista, muy en boga en la América Latina de los militares de los 70. Siete largos años duró su gobierno, hasta que los aires de cambio con la llegada de Jimmy Carter a la presidencia de EE.UU.y la evidencia de una crisis a la vuelta de la esquina, lo forzaron a una apertura, acelerada por la heroica huelga de hambre de cuatro mujeres mineras (luego masificada) sobre el final de 1977.

Los años desquiciados

El proceso de apertura trajo varias cosas importantes. La creación de la Unidad Democrática y Popular, integrada por el MNRI de Hernán Siles, el MIR de la entonces inseparable troika Paz Zamora,

Aranibar y Eid, y el Partido Comunista, el retorno de viejos líderes como Paz Estenssoro (exiliado por Banzer en 1974) y de Guevara, y la evidencia de un pueblo que luchaba intensamente por volver a gozar de los derechos y libertades fundamentales. El gigantesco fraude en las elecciones de 1978, propiciado por el gobierno saliente, condujo a la caída de Banzer y al ascenso, mediante golpe de Estado, del ex-delfín del régimen Juan Pereda. Fue el comienzo de la etapa más crítica de nuestra historia republicana. En cuatro años tuvimos ocho gobiernos y dos de las dictaduras más nefastas que les haya tocado soportar a los bolivianos. Juan Pereda fue derrocado a los tres meses por David Padilla, quien convocó a elecciones y se empeñó en un genuino retorno de la democracia. El empate entre Paz Estenssoro y Siles Zuazo en los comicios de 1979, llevó a un empantanamiento salvado apenas con la designación del Presidente del Senado, Walter Guevara como Primer Mandatario. Dos meses duró apenas esa gestión interrumpida por el descabellado golpe del coronel Natusch que apenas mantuvo el poder por 16 días, dejando sin embargo la sangrienta herencia de doscientas vidas y medio millar de heridos, ametrallados despiadadamente en las calles de La Paz. La voluntad popular recuperó el proceso que el Congreso depositó en manos de Lidia Gueiler. La convocatoria a nuevas elecciones y su desarrollo se vio siempre bajo la amenaza de un golpe militar anunciado con insolencia en cuanta oportunidad se presentaba al inerme Poder Ejecutivo por el tandem García Meza-Arce Gómez, quienes el 17 de julio de 1980 capturaron el poder desconociendo las elecciones ganadas por la UDP.

Entre 1980 y 1981, Bolivia soportó el asesinato del líder socialista Marcelo Quiroga, la destrucción de la COB, el toque de queda, la cadena radial obligatoria, la intervención y violencia sangrienta en los centros mineros, los apresamientos y vejámenes a líderes políticos y sindicales, la corrupción generalizada y la evidencia de una relación entre el gobierno y el narcotráfico, un flagelo que signaría de modo terrible la década de los años ochenta.

García Meza fue derrocado por sus propios camaradas, ante la evidencia de un desgaste insostenible de las FF.AA. Celso Torrelio

y, sobre todo Guido Vildoso, fueron encomendados para el repliegue militar y la reinstitucionalización democrática del país.

Democracia: La culminación de una larga marcha

Por fin, el 10 de octubre de 1982, Hernán Siles fue ungido Presidente Constitucional en medio de un movimiento de masas que recordaba la euforia popular de las jornadas de abril de 1952. Un país esperanzado recibió al viejo político que debía afrontar la gigantesca tarea de derrotar la crisis económica. El dragón era demasiado fiero y terminó por tragarse la esperanza y las ilusiones. El gobierno de la UDP, carente de un programa sólido, dividido desde el mismo inicio de su gestión, acosado por un sindicalismo desbordado y encandilado de nuevo por la ilusión del socialismo a la vuelta de la esquina, atenazado por una oposición inclemente en las bancadas parlamentarias de ADN y el MIR y la empresa privada que en varios sectores se benefició de una desmedida especulación, acabó por naufragar en medio de sus sucesivos e increíbles errores. La hiperinflación se adueñó de los bolsillos de los bolivianos (8,200 por ciento en 1985) y con ella llegó la desesperanza y el desencanto en el proyecto popular revolucionario de 1952, que encontró su dramático final en manos del mismo hombre que lo había impulsado.

Las elecciones de 1985 reflejaron el vuelco del votante hacia la última esperanza, acorde a los vientos neoconservadores que soplaban desde el mundo industrializado, encarnada con pequeños matices diferenciadores por Víctor Paz y el MNR y Hugo Banzer y la ADN. El triunfo estrecho de Banzer no sirvió para ganar la presidencia. El frente político antibanzerista, sólidamente instalado en el Parlamento le dio los votos al viejo líder revolucionario que llegó por cuarta vez a la presidencia, en medio de la más grave crisis de toda nuestra vida republicana.

Paz, con la misma mirada fría del estadista de la Revolución, apeló a la razón y a la capacidad de un grupo tecnocrático que diseñó el modelo de un nuevo país, neoliberal y pragmático, bautizado con el número del decreto que le dio vida: el 21060. Reducción de

las dimensiones del Estado, impulso a la empresa privada, pero sobre todo un proceso de shock para frenar la hiperinflación, fueron los rasgos del modelo que, de la mano del Presidente y de su ministro de Planeamiento Gonzalo Sánchez de Lozada, logró lo que meses antes parecía imposible: parar el descalabro y estabilizar la economía. Esto fue posible en gran parte por el apoyo de Hugo Banzer y su partido con la sabia firma del llamado Pacto por la Democracia, una notable enseñanza a un país acostumbrado a la política de la confrontación y la intolerancia, y fundamentalmente por el espíritu de sacrificio inconmensurable del pueblo boliviano que soportó con estoicismo medidas sociales de una inevitable crueldad, que dejaron como saldo altos niveles de desocupación y grados de pobreza generalizada, sumados a los que se habían heredado del pasado inmediato.

Paz Estenssoro, al abandonar por última vez la presidencia, dejó otro país ratificando que su paso por el gobierno, tanto en el pasado como ahora, marcó a fuego el destino nacional. Su sello queda marcado profundamente en nuestra historia, con sus aciertos y errores, pero siempre con la impronta de una visión de largo plazo que pocos hombres han tenido en nuestra sociedad.

Desde la desolada altiplanicie donde se libró al comenzar el siglo la batalla del Segundo Crucero, hasta la marcha por la vida en Calamarca en ese mismo y sobrecogedor altiplano, la historia boliviana ha transitado entre la adversidad y la voluntad admirable de los hombres, a los que se les encomendó la difícil tarea de construir una Nación permanentemente sitiada por la adversidad. Es el signo que nos ha tocado en suerte jugar en este peculiar lugar del planeta, mezclado en la altura de las montañas de los Andes y en las gigantescas llanuras amazónicas, en una suerte de confluencia de los destinos de América Latina, con todos los rasgos de la grandeza y la miseria de una cultura poderosa pero siempre confrontada al arrogante Occidente en el que un navegante genovés nos colocó hace 500 años.

Gobernabilidad, la nueva problemática de la democracia

René Antonio Mayorga

> Todo trabajo político es y ha sido siempre realizado al interior de un marco elaborado de lazos y obligaciones hacia el futuro —tal como son las leyes y las constituciones, los tratados y las alianzas— que derivan todos en última instancia de la facultad de prometer y mantener las promesas frente a las incertidumbres esenciales del futuro.
>
> Hannah Arendt, *La crisis de la cultura*

I. Introducción

"Navegar contra el viento" es una metáfora que Albert O. Hirschman ha empleado de manera acertada para pensar en la posibilidad de supervivencia[1] de la democracia en América Latina ante situaciones adversas y negativas. La democracia boliviana ha resistido una tremenda hiperinflación que entre 1984 y 1985 puso al Estado y la sociedad al borde del colapso total; también logró sobreponerse a los efectos desintegradores de los conflictos desatados entre el movimiento sindical y el Estado, y a las pautas de comportamiento de una estéril tradición de lucha política que estaba caracterizada por la confrontación antagónica y la negación radical de los adversarios. A pesar de notorias deficiencias del ordenamiento político-institucional y particularmente de las insuficiencias de las estructuras y el funcionamiento del sistema político, es innegable que la democracia en Bolivia ha dado pasos decisivos en su proceso de consolidación. Las elecciones generales de

[1] Albert O. Hirschman, "Acerca de la democracia en América Latina", en *La ciudad futura*, núm. 1, agosto de 1986, Buenos Aires, p. 23.

mayo de 1989 y el subsecuente pacto político entre el MIR y ADN que hizo posible que el Congreso eligiera a Paz Zamora como presidente de la república, demuestran que el sistema político democrático ha alcanzado un apreciable grado de estabilidad. Aunque el logro de la estabilidad política es indudable, no es menos cierto que persiste el problema fundamental del desarrollo democrático; es decir, el problema de conciliar en lo posible la política de consolidación del sistema democrático con una política de justicia social. En un contexto de debilidad de la estructura productiva y de crecimiento del sector informal de la economía es sin duda extraordinariamente difícil, si no un desideratum, encontrar un equilibrio razonable entre la necesidad insoslayable del desarrollo político institucional y las exigencias de un crecimiento económico innovativo que permita disminuir progresivamente los grandes desajustes sociales y económicos.

Concluido el gobierno de Paz Estenssoro, etapa política verdaderamente histórica, un análisis adecuado del proceso democrático boliviano no puede ya restringirse a problemas subsistentes de la fase de transición desde 1978 a 1982. En un ensayo previo[2] sostuve la hipótesis de que el proceso de democratización puede crear, a partir de ciertas condiciones específicas, sus propias bases de autosustentación y desarrollo. Existen, por lo menos, cuatro ámbitos de problemas que la consolidación democrática tiene que encarar: en primer lugar, las condiciones socioeconómicas negativas y los limitados campos de acción para las políticas económicas; en segundo lugar, las reformas de largo alcance de las estructuras político-institucionales; en tercer lugar, las relaciones de poder opuestas a una progresiva democratización del Estado y la sociedad; y en cuarto lugar, las modalidades de comportamiento político que contradicen las reglas del juego democrático.

Ahora bien, la hipótesis formulada otorga una relevancia fundamental a la problemática de las estructuras político-institucionales. Una evaluación crítica de las profundas transformaciones

[2] René Antonio Mayorga, "La democracia en Bolivia: ¿Consolidación o desestabilización?", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, Madrid, julio-diciembre de 1981, pp. 21-45.

políticas y económicas realizadas por el gobierno de Paz Estenssoro podría corroborar la validez de esta hipótesis. La condición de posibilidad de estas transformaciones fueron modificaciones sustanciales en las estructuras y funcionamiento del sistema político, sin las cuales no habría sido a su vez posible la recuperación de la capacidad decisoria del poder ejecutivo y la aplicación de una política económica capaz de derrotar la hiperinflación. Dicho de otra manera, la reconstrucción del sistema democrático que dio como resultado una firme estabilidad política fue la base para la reconquista de la gobernabilidad del Estado.

A la luz de estos radicales cambios políticos pienso que es pertinente sustentar dos tesis que definen la perspectiva analítica de este ensayo: en primer término, el sistema democrático boliviano ha alcanzado "el umbral de la regularidad"[3] creando algunas condiciones políticas necesarias para su consolidación progresiva; en segundo término, este sistema ha logrado la suficiente fortaleza como para no caer víctima en un futuro previsible de los problemas económicos y los conflictos sociales.

Pienso que abordar estos problemas puede ser una vía adecuada para estimular la reflexión sobre la significación profunda que, a mi criterio, se desprende de las tendencias prevalecientes en el proceso democrático boliviano: A pesar de condiciones objetivas extraordinariamente difíciles, la democracia representativa parece afirmarse, por primera vez en la historia del país, como sistema político apropiado para modernizar al Estado, combatir la más grave crisis económica de este siglo, transformar el agotado modelo estatista de desarrollo y recomponer democráticamente las relaciones entre la sociedad y el Estado.

II. La nueva problemática democrática

El proceso político de la década de los años 80 ha producido transformaciones estructurales tan profundas y drásticas que no sería impertinente hablar de una nueva problemática democrática. Esta

[3] Alain Rouquié, Guy Hermet, Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982, p.149.

problemática surge de los cambios del espacio político, sus actores y los desplazamientos en la correlación de fuerzas. No sólo se han modificado los escenarios y los sujetos de la acción política, sino también la naturaleza de los problemas y los métodos para solucionarlos. El sistema político tradicional de confrontación, imposición y fragmentación de fuerzas sin posibilidades de articulación democrática, cuyo correlato era un Estado asediado por las demandas y presiones corporativas, ha sido reemplazado por una estructura política basada en la representación y en la que los actores principales son, en consecuencia, los partidos. Se perfila ya el desarrollo progresivo de un sistema de partidos con una mayor autonomía frente al sindicalismo, los empresarios y los movimientos regionales. Este proceso está conectado con el fenómeno crucial de la disolución de la centralidad política del movimiento sindical que ha dejado de ser un "poder dual" en permanente enfrentamiento con el Estado. Por otro lado, los grupos de poder empresariales actúan más mediatizados por sus representaciones partidarias, lo cual también puede decirse de los movimientos regionales.

El sistema de partidos se ha convertido en el escenario central de la representación de los intereses sociales a pesar de que aún persiste la tendencia a la continua formación de nuevas agrupaciones políticas y que la representación política no es lo suficientemente estable. El predominio de los partidos frente a los sindicatos no significa ciertamente la subordinación política del movimiento sindical, pero sí implica una separación de lo político y lo social que puede ser considerada como una dimensión importante de la modernización del sistema político. Los sindicatos tienden a actuar más dentro de una perspectiva de reivindicaciones corporativas que de una línea política de conquista del poder estatal. Esta lógica política de la modernización tiene otra dimensión interesante: también el tradicional conflicto entre el Estado y las regiones (sobre todo Santa Cruz) se atenúa ante el desarrollo de una red de articulación de los intereses regionales por los partidos políticos. Al haber ampliado su campo de acción a la problemática regional, el sistema de partidos canaliza cada vez más las demandas regionales y los Comités Cívicos como instituciones representativas de

las regiones decrecen relativamente en su influencia y capacidad de presión sobre el Estado.

La nueva problemática democrática está definida por la preponderancia de un pluralismo de mayorías relativas y simultáneamente por la hegemonía de un "centro político" relativamente sólido, cuya práctica política se apoya en negociaciones y acuerdos que permiten una competitividad más racional entre los partidos así como la alternabilidad del poder. Después del colapso de la UDP, este eje político se constituyó en torno a tres partidos mayoritarios (MNR, ADN, MIR). Su conformación ha sido posible por el gran desplazamiento del horizonte ideológico que se ha producido tras el derrumbe del populismo y de la ortodoxia marxista. Las tendencias ideológicas prevalecientes convergen con matices diferentes en la corriente internacional de modernización neoliberal de la economía y el Estado. Empleando la clásica y obsoleta tipología de derecha e izquierda, se diría que los partidos que forman parte de este centro político, son de centro-derecha y centro-izquierda. La convergencia básica en temas y orientaciones político-ideológicas de estos partidos ha permitido ampliar el margen de coaliciones y acuerdos políticos, como lo demuestra el nuevo pacto entre el MIR y ADN. Por otro lado, el cambio del horizonte ideológico ha reducido notablemente los antagonismos que dominaron la política boliviana. Los conflictos radicales en torno a las grandes utopías políticas ya no dominan la lucha política y ceden ante un tipo de competitividad de carácter pragmático que se organiza en relación a problemas concretos.

La izquierda populista y marxista no se ha recuperado de la histórica derrota que sufrió con el fracaso conjunto de la UDP y la COB. La UDP fue quizás el último intento estéril de rescate del nacionalismo revolucionario en el contexto de un proceso democrático. La estrategia populista, acosada por tendencias radicales del sindicalismo, se destruyó vertiginosamente en la avalancha de la hiperinflación porque subestimó la naturaleza de la crisis económica y creó expectativas difíciles de satisfacer. La política de la alianza popular de clases y la ideología del estado distribucionista y asistencialista se desintegraron ante el impacto de la crisis nacional que

la UDP ayudó a profundizar. Paralelamente las diversas corrientes de la izquierda marxista (comunista y trotzkista) demostraron que sus esquemas ideológicos estereotipados y obsoletos no hacían otra cosa que ignorar y encubrir la problemática de la crisis y la democratización. Insistieron en el estatismo y el obrerismo como panaceas revelando que su discurso reduccionista no podía ser la fuente de alternativas políticas serias. El drama de la izquierda boliviana, como de otras en el escenario latinoamericano e internacional, es que carece en términos pragmáticos y políticos de propuestas y alternativas que respondan a la problemática de la democracia y la crisis económica. Es una izquierda muy cerrada en sus convicciones y hostil a percibir la crisis mundial del comunismo y a aceptar que las grandes transformaciones del mundo contemporáneo contradicen los postulados de la ideología marxista.

En apretado resumen se puede afirmar que la nueva problemática de la política boliviana está demarcada por dos dimensiones centrales; la representatividad política y el pacto democrático como instrumento fundamental de gobernabilidad. El sistema político pluripartidista ha ganado prioridad sobre la representación corporativa; sin embargo, se enfrenta a las exigencias crecientes de fortalecer su capacidad de representación, es decir, su capacidad de traducir y canalizar las necesidades y demandas sociales en expresiones y decisiones políticas a nivel del Estado. Por cierto, los partidos políticos están limitados en mayor o menor grado por la tradición del clientelismo, el caudillismo y el patrimonialismo. También se puede decir que la fragmentación social producida por la crisis de la economía y el desarrollo de los sectores informales constituyen obstáculos para la representación política. Pienso, sin embargo, que éstos no son límites insuperables para la empresa de la modernización de los partidos políticos. En los hechos, un funcionamiento mínimamente estable del sistema democrático induce un cierto fortalecimiento de los partidos; sobre todo, cuando las tareas que cumple el parlamento no se reducen a una simple sanción de las decisiones del poder ejecutivo. En Bolivia se desarrollará la representatividad política en la medida que los partidos tomen conciencia de estos límites así como de otras barreras de tipo

étnico-cultural y asimilen la dinámica desigual de los movimientos sociales (especialmente del movimiento campesino vinculado a la producción de coca) y de las diversas regiones del país. Desde la perspectiva de los movimientos sociales en un país cuya tradición política ha estado dominada por la acción directa del sindicalismo, es imposible concebir la modernización de los partidos políticos sin la creación necesaria de nuevas formas institucionales de relación con los movimientos sociales. La autonomización de lo político frente a lo social como un resultado relevante del proceso democrático ha robustecido la dimensión de la representación política, pero esta autonomización puede entrañar el peligro de la desarticulación si es que no se produce un efectivo reconocimiento de la delegación del poder, implícita en la representación democrática, por parte de los liderazgos sindicales. Además de tener un sesgo caudillista, la representación política se enfrenta al fenómeno de una forma de representación expresivo-simbólica que surge en el ámbito de los medios de comunicación de masas, como es el caso del movimiento político formado por Carlos Palenque en La Paz.

De todos los factores que configuran la nueva problemática democrática en Bolivia es la modalidad de pacto político el de mayor relevancia estratégica. El pacto político se ha constituido, en efecto, en el mecanismo fundamental de la estabilidad política y de la gobernabilidad del estado desde 1985. Como he destacado, la política de negociaciones y acuerdos ha sido posible por la transformación del horizonte ideológico político hacia posiciones de consenso en torno a la modernización económica y estatal entre los partidos que dominan el "centro" político. La viabilidad democrática descansa no sólo en un acuerdo fundamental sobre la institucionalidad democrática, sino en un pacto sobre las orientaciones básicas de la política estatal que se inscriben en el marco definido por la NPE. La modalidad del pacto político ha permitido reconstruir la capacidad decisoria y ejecutoria del poder gubernamental, y establecer funciones de coordinación y apoyo entre el Parlamento y el poder ejecutivo evitando así la contradicción recurrente entre gobiernos débiles y oposiciones parlamentarias fuertes, que fue un rasgo de-

terminante del proceso de transición. Considero que el pacto político es el elemento esencial de la modernización del sistema político boliviano porque —a la luz de las experiencias recientes del Pacto por la Democracia entre el ADN y el MNR, y del Acuerdo Patriótico de Unidad Nacional entre el MIR y ADN, así como de las características de la estructura constitucional del país— responde de manera eficaz a los problemas derivados de un sistema de partidos que excluye la posibilidad de mayorías absolutas. También es una respuesta adecuada a la situación prevista por el art. 90 de la Constitución Política del Estado que otorga al Congreso la decisiva atribución de elegir al presidente de la república —ante la inexistencia de una mayoría absoluta en las elecciones generales— entre los tres candidatos más votados, lo cual define la fuerte dimensión parlamentarista del sistema constitucional boliviano. Este sistema combina, por lo tanto, la institución del presidencialismo con un sobresaliente sesgo parlamentarista que obliga a acuerdos parlamentarios para la conformación de gobiernos sólidos. La contradicción que ven algunos autores entre estas dos dimensiones del sistema constitucional,[4] es superada precisamente por el mecanismo del pacto político. Ahora bien, la Constitución Política misma, como en el caso de Italia,[5] no preve ni "obliga" a estos acuerdos parlamentarios. El pacto político obedece entonces a una lógica de la correlación real de fuerzas y a una lógica del compromiso necesario a fin de impedir el peligro de desestabilización generalizada del sistema político y el Estado. En este sentido, la lógica de los acuerdos, como sostiene Bobbio,[6] es una lógica privatista de los acuerdos informales que no están regulados por ley.

III. El sistema político y el proceso electoral de 1989

El proceso electoral de 1989 ha conducido a cambios importantes en el plano político que no han alterado significativamente la ten-

[4] Eduardo Gamarra, "Mass Politics and Elite Arrangements: Elections and democracy in Bolivia", ponencia al Congreso de LASA, Miami, diciembre de 1989.

[5] Norberto Bobbio, *O futuro da democracia*, Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra, p. 135.

[6] *Op. cit.*, p. 136.

dencia a la consolidación democrática. Aparte del hecho de que hubo una reducción de partidos participantes en relación a otras contiendas electorales (en 1985: 18 partidos y frentes, en 1989: 10), el resultado notable de las elecciones de 1989 ha sido la consolidación del eje central del sistema político conformado por el MNR, ADN y el MIR. Sin embargo, tuvo lugar un crucial desplazamiento interno que, al favorecer al MIR, ha ejercido una influencia determinante sobre las alternativas de acuerdos políticos para la conformación del nuevo gobierno en agosto de este año.

Estas elecciones sobresalen particularmente porque ratificaron el radical giro político que hizo el electorado en 1985 cuando los partidos de centro-derecha obtuvieron más del 50 por ciento de los votos (ADN: 28.5 por ciento, MNR: 26.4 por ciento). Esta vez se pronunció la mayoría de la población por la continuidad del modelo económico implantado por la NPE y a favor de la estabilidad política. Fueron plenamente desvirtuadas las previsiones de la izquierda marxista que apelaron al llamado "voto castigo" contra la política del Pacto por la Democracia, no sólo por el respaldo masivo a los partidos que sostuvieron la severa NPE, sino también por el cualitativo crecimiento electoral del MIR que había realizado una oposición "constructiva" al gobierno de Paz Estenssoro despojándose de su pasado vinculado a la UDP. El partido de gobierno, el MNR, logró la primera mayoría relativa (23.07 por ciento), ADN ocupó el segundo lugar (22.70 por ciento) y el MIR duplicó su potencial electoral de 1985 obteniendo el 19.65 por ciento de los votos. En las elecciones de 1985 estos tres partidos acumularon el 63.85 por ciento de los votos; ahora el "centro" político ganó el 65.41 por ciento. Por otra parte, se corroboró la declinación de la izquierda marxista. La Izquierda Unida (IU) (un frente de cinco partidos y fracciones), obtuvo el 7.18 por ciento y el Partido Socialista Uno (PS-1) el 2.52 por ciento de los votos. Sin embargo, hay que destacar que esta minoría de izquierda que cubre casi el total del espectro marxista (otras fracciones pequeñas formaron alianza con el MIR bajo la fórmula del MIR-Nueva Mayoría, mientras que las variantes trotzkistas han desaparecido prácticamente) está integrada al sistema democrático.

En el campo del populismo ha ocurrido un proceso bastante ambiguo de decadencia y renovación. Por un lado, las viejas fracciones populistas del MNR han sido superadas por la corriente modernizante representada por Gonzalo Sánchez de Lozada. El Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) del ex-presidente Siles Zuazo no se restableció del desastre de la UDP y ha desaparecido de la escena política. Por otro lado, han surgido dos movimientos populistas. Uno de ellos, liderizado por un empresario de la industria cervecera, es una fuerza limitada con un potencial electoral aún indefinible, sin ideología ni programa político, que se debe a maniobras puramente clientelistas. El otro movimiento llamado Conciencia de Patria (CONDEPA), cuyo jefe es el comunicador Carlos Palenque, propietario de un canal de televisión y una estación de radio en La Paz, es un fenómeno político novedoso y de proyecciones aún incalculables.

CONDEPA ha "distorsionado" la correlación de fuerzas en el último proceso electoral al convertirse en el partido más importante en el Departamento de La Paz y en la cuarta fuerza política parlamentaria (10.98 por ciento) de los votos sustrayendo votos tanto a ADN como al MNR. Este movimiento plantea una serie de desafíos al análisis sociológico y político.[7] En el marco restringido de este ensayo me limitaré a ofrecer algunos elementos provisorios de interpretación. En primer lugar, se trata a todas luces de un movimiento de signo populista que no puede ser simplemente reducido a las formas del populismo boliviano tradicional, dominado por el MNR "histórico", aunque reproduce algunos de sus estereotipos ideológicos como la dicotomía pueblo-oligarquía; CONDEPA es ante todo un caso de politización "no política" de masas urbanas populares, afectadas por la crisis económica y ubicadas en la economía informal en La Paz y distritos aledaños. A través de la utilización de medios de comunicación masiva, Palenque ha formado un mo-

[7] Aún no existen análisis a fondo de este fenómeno populista que surge en un contexto histórico de quiebre del populismo tradicional en América Latina. *Cf.* el interesante artículo de Jorge Lazarte, "Notas sobre el palenquismo y el neopopulismo", en *Presencia*, La Paz, 9 de junio de 1989. Lazarte destaca como factor explicativo la emergencia de "masas disponibles" de migrantes e informales ante el "fracaso" de las estructuras partidarias y el debilitamiento del movimiento sindical.

vimiento político local que apela a elementos ideológicos heterogéneos (el pueblo, la tradición mestiza y chola, el indigenismo, etc.) postulando la necesidad de un desarrollo económico "endógeno" en contraste con el modelo de la NPE que, de acuerdo a Palenque, es un modelo de desarrollo hacia afuera que desconoce las necesidades del pueblo. Su composición política es altamente heterogénea pues se nutre de militantes que provienen tanto del populismo tradicional como de corrientes marxistas. La fuerza política de CONDEPA reside en la capacidad que Palenque ha demostrado para politizar problemas acuciantes de la vida cotidiana de sectores populares sometidos a malas condiciones de vida, a la carencia de servicios públicos vitales y a los abusos y negligencia de la burocracia estatal.

Estos sectores son evidentemente los menos integrados en términos sociales y políticos, y proclives a las prácticas del patronazgo y el clientelismo del "compadre" Palenque. El compadrazgo se constituye en el modelo clave de las relaciones clientelistas de Palenque, un tipo de relación que establece exigencias de reciprocidad y convierte a los que apoyan a Palenque en parte de una estructura protectora. Palenque ofrece la ilusión de la seguridad y la justicia, y la atención personalizada a las necesidades sociales y económicas de los artesanos, los "cuentapropias", los desocupados, etc. a cambio de apoyo político.

Palenque ha aprovechado un vacío producido por las deficiencias y limitaciones del Estado, pero también por la debilidad de los grandes partidos políticos que no han desarrollado una capacidad suficiente de representación estable de las capas sociales ahora canalizadas por CONDEPA. Mientras los partidos como ADN o el MIR no asimilan en su discurso los grandes problemas que se originan en las diferencias étnico-culturales y las prácticas discriminatorias vigentes en relación a las masas populares de orden indígena, Palenque articula un mensaje que apunta a estos problemas de discriminación cultural y racial que escinden a la sociedad boliviana particularmente en el departamento de La Paz. El explosivo crecimiento de CONDEPA sería, sin embargo, inexplicable si no se toma en cuenta el recurso de los medios de comunicación que Palenque utiliza.

Anteriormente me referí a la modificación de la correlación de fuerzas en el sistema político como consecuencia de los resultados del proceso electoral. La nueva correlación de fuerzas complicó las perspectivas de negociación de los partidos que habían establecido el Pacto por la Democracia y fortaleció las posiciones del MIR en la lucha por la conformación del nuevo gobierno. Como ya no eran sólo dos los actores decisivos en este juego definitorio sino tres, y sus programas políticos básicamente no diferían, se multiplicaron las posibles alianzas o coaliciones. Además las características de un juego entre tres actores con representación parlamentaria similar prefiguraban desde un comienzo la necesidad de constituir una coalición gubernamental y parlamentaria entre dos de ellos si es que se buscaba mantener la estabilidad política y económica. Dada la ruptura del Pacto por la Democracia que echaba por tierra la posibilidad de un nuevo acuerdo político entre ADN y el MNR, y la posición intransigente de los tres partidos para llevar a sus respectivos candidatos a la presidencia de la república, se ofuscó el panorama de las negociaciones y se produjo una amplia incertidumbre política que amenazó las frágiles bases de la estabilidad económica. Al final se dio la combinatoria más difícil, inesperada e imprevista del proceso electoral: el nuevo pacto político entre el MIR y ADN por decisión de Zamora que había obtenido la tercera mayoría relativa. Este pacto llamado el "Acuerdo Patriótico de Unidad Nacional" pone bajo un mismo techo a dos partidos y líderes que en el pasado fueron encontrados enemigos y representaban líneas políticas contradictorias y excluyentes entre sí. El MIR había nacido bajo la dictadura del general Banzer y fue entonces duramente reprimido.

Al margen de la significación histórica que pueda tener el pacto entre ADN y el MNR como superación de los antagonismos que separaron a Banzer y Paz Zamora en el pasado, es indispensable poner de relieve el hecho de que en el proceso electoral se impuso la lógica interna de la democracia tal como se está planteando en Bolivia: la necesidad de los pactos es un sistema político multipartidista que, de lo contrario, arriesgaría las perspectivas de sobrevivencia de la democracia.

Varios factores intervinieron en la conformación de este pacto político que causó en un principio mucha desconfianza y reticencia. En primer lugar, la ruptura unilateral del Pacto por la Democracia por parte del MNR significaba desbaratar la perspectiva de alternabilidad del poder prevista por el Pacto y además esperada por ADN que tenía la seguridad de lograr la primera mayoría relativa en las elecciones. ADN denunció al MNR por violar el compromiso político y atentar contra las nuevas pautas que la política boliviana requería para consolidar el sistema democrático. Como era previsible, Banzer no estaba dispuesto a reconstituir el pacto bajo la éjida de Sánchez de Lozada, el candidato del MNR. En segundo lugar, si el MNR quebró el pacto fue precisamente porque no confiaba en ganar la mayoría relativa y sus cálculos de mantener el poder dependían de las posibilidades de negociación política poselectoral con el MIR. Pero el MNR limitó su espacio político poselectoral debido a la agresiva campaña electoral dirigida tanto contra ADN como contra el MIR, y a la posición inflexible que asumió con la consigna de "Goni presidente u oposición". En tercer lugar, el rechazo de ADN a una reedición del pacto con el MNR con Sánchez de Lozada como presidente creó una tendencia de acercamiento entre ADN y MIR que excluía al MNR en la carrera por el poder. Esta tendencia se perfiló ya en la etapa del escrutinio de votos en las Cortes Electorales Departamentales cuando ADN y el MIR buscaron reducir la ventaja electoral del MNR que fue acusado de fraude. Por último, puesto que ADN no quería respaldar al MNR ni el MIR pretendía apoyar la elección congresal de Banzer o de Paz Zamora, el MIR dejó de ser el actor dirimidor de la lucha entre ADN y el MNR, como muchos pensaron, para transformarse en protagonista principal del nuevo pacto político que llevó a Jaime Paz Zamora a la presidencia de la república. Las posibilidades del MIR se fortalecieron además por dos razones adicionales: por un lado, el MIR rechazó una propuesta de acuerdo político a largo plazo que le hizo el MNR para compartir el poder; por otro lado, era virtualmente imposible que el MIR pudiera establecer un acuerdo con ADN sobre la base de Banzer como presidente porque arriesgaba una división interna que habría debilitado seriamente la estabilidad de

un futuro gobierno bajo Banzer. Amplios sectores del MIR y sus aliados políticos se oponían a un acuerdo de esta naturaleza. Banzer percibió esta situación desfavorable para él y prefirió —en el contexto de un inédito pacto con el MIR que daba la presidencia a Paz Zamora— compartir importantes posiciones de poder en el nuevo gobierno cediendo sus aspiraciones presidenciales. El pacto ADN/MIR evitó el peligro de un bloqueo parlamentario que habría quizás roto la continuidad del sistema democrático y reafirmó el rol central de Banzer y su partido.[8] Según Banzer, el pacto con el MIR refleja la necesidad de consagrar un nuevo estilo político basado en el diálogo y la concertación para la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y la modernización del Estado. Para Paz Zamora el "Acuerdo patriótico" responde a una tendencia histórica profunda que es la de la "revolución de la democracia" que pone fin a la "era de los partidos únicos y hegemónicos".[9]

Al margen de la significación histórica que pueda tener el pacto entre ADN y el MIR como superación de los antagonismos que separaron a Banzer y Paz Zamora en el pasado, es indispensable poner de relieve el hecho de que en el proceso electoral se impuso la lógica interna de la democracia tal como se está planteando en Bolivia: la necesidad de los pactos en un sistema político multipartidista que, de lo contrario, arriesgaría las perspectivas de sobrevivencia de la democracia.

El acuerdo político MIR/ADN se diferencia en muchos aspectos del Pacto por la Democracia. Se trata de un acuerdo aparentemente más amplio por sus objetivos, perspectivas e implicaciones políticas. Es interesante subrayar que las bases políticas y programáticas de este pacto no están formalizadas en un documento. La principal preocupación de Paz Zamora y Banzer reside en restaurar la confianza y credibilidad de los compromisos políticos

[8] En momentos en que este peligro se hizo inminente y muchos medios de comunicación acusaban a la clase política de intransigencia y falta de espíritu de concertación, se reunieron los tres candidatos a la presidencia bajo los auspicios de la Iglesia Católica. El resultado de esta reunión fue el compromiso formal de éstos de garantizar la estabilidad del sistema democrático e impulsar reformas de la Constitución y la ley electoral.

[9] *Última Hora*, 25 de agosto de 1989, pp. 13-14.

que fueron puestos en entredicho por el MNR cuando fracturó el Pacto por la Democracia. Hay que destacar, en primer término, que el "Acuerdo Patriótico" se inscribe en un contexto ideológico político que ratifica las líneas maestras de la política económica instaurada por Paz Estenssoro: la economía de mercado, el desarrollo económico sin poner en peligro la estabilidad, la modernización del Estado, etcétera. En segundo término, este pacto ha llevado a la formación de una alianza parlamentaria y una coalición gubernamental. En esta coalición se ha impuesto el criterio de la distribución paritaria de todos los cargos en el poder ejecutivo, el aparato burocrático administrativo, las instituciones estatales y empresas públicas. Pero es ADN el partido que controla el aparato político económico del gobierno y detenta posiciones significativas de poder. En tercer término, se ha creado un consejo político suprapartidario, presidido por Banzer, cuyas funciones principales de concertación y coordinación de la política de ADN y el MIR se ejecutan en el gobierno y el parlamento. La oposición, sobre todo el MNR, considera que este consejo es el poder detrás del trono o que el estado será dirigido por dos cabezas distintas.

Por otro lado, las perspectivas del pacto MIR/ADN se acercan más al estilo de una democracia consociativa o consensual no sólo porque este acuerdo se asienta formalmente en mecanismos de paridad en la organización del Estado y de consenso en la toma de decisiones, sino también porque ha introducido claramente el principio de la alternabilidad del poder. Como sostiene Arend Lijphart, la democracia de consenso se funda, en contraste con la democracia de mayoría, en el principio del compromiso entre gobierno, oposición y minorías, y se caracteriza por compartir, limitar y dispersar el poder.[10] La política del nuevo gobierno demuestra que el estilo de la democracia de consenso predominará no sólo en los asuntos de la coalición gubernamental, sino también será la pauta de sus relaciones con la principal fuerza parlamentaria de la oposición.

[10] Arend, Lijphart, "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Oscar Godoy (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 113.

IV. Problemas institucionales en la consolidación del sistema democrático

Este ensayo se ha orientado en un enfoque de interpretación del proceso de la democracia en Bolivia que se basa en la premisa de que la consolidación del sistema democrático —por lo menos a mediano plazo— no está amenazada por problemas económicos o determinados actores sociales. Como el sistema político y la acción estatal han alcanzado un elevado nivel de autonomía en relación a la sociedad civil, los conflictos entre ésta y el Estado no vulneran directamente la estabilidad democrática. Es cierto que la dureza de la NPE provocó grandes tensiones con el movimiento sindical. De igual forma, la lucha contra el narcotráfico, la legislación contra las drogas y la formulación del plan de situación de los cultivos de coca han suscitado muchos elementos de conflicto con los campesinos dedicados a la producción de coca. También los empresarios plantearon diversas críticas al modelo de la NPE y varios sectores se mostraron reacios a aceptar el reto que les plantea la NPE donde reside precisamente uno de los dilemas más graves de la modernización económica. Las demandas regionales no dejaron de presionar al gobierno en vista de que el gobierno de Paz Estenssoro continuó una política de carácter centralista. Pero igualmente es cierto que ninguno de estos campos de conflicto llegó a socavar la NPE y los fundamentos institucionales del sistema político y del Estado.

Es en este trasfondo que, sin embargo, se vislumbran —a la luz del reciente proceso electoral— algunos problemas del sistema institucional que pueden ensombrecer la consolidación de la democracia y entorpecer la modernización del sistema político si es que no son resueltos a corto plazo. Es innegable que el sistema democrático debe legitimarse solucionando los serios problemas económicos del relanzamiento de la producción, la pobreza crítica, el desempleo, la salud, así como los bajos salarios y la educación que fueron los temas centrales en la última campaña electoral. No obstante, es indispensable insistir en que uno de los grandes problemas de la consolidación democrática reside en el ámbito de los desajustes entre las actuales estructuras institucionales y los pro-

cedimientos necesarios para un funcionamiento más racional de los mecanismos políticos de legitimación del sistema democrático. Existen, en efecto, serias deficiencias que se derivan de una insuficiente modernización del aparato estatal y sus bases legales. Mientras que en un Estado de Derecho moderno es pertinente sostener que predomina un "excedente normativo" de la Constitución Política a cuya luz tiene que justificarse continuamente la práctica política,[11] el defectuoso nivel de modernización del Estado boliviano pone de manifiesto un alarmante rezago normativo institucional que entraba el proceso de consolidación democrática. En lugar de anticipar y canalizar los diversos tipos de conflictos posibles en un proceso electoral y proporcionar modalidades de solución, se han comprobado, desde el comienzo del proceso de transformación en 1978, las notorias deficiencias de la Constitución Política vigente, del ordenamiento jurídico electoral y de otros mecanismos institucionales que complican y debilitan el funcionamiento del sistema democrático y alientan la reproducción de pautas antidemocráticas en la lucha política.

En las cuatro elecciones generales válidas que se realizaron desde que se inició el proceso democrático, se cometieron irregularidades recurrentes:

- inscripciones múltiples de votantes por ausencia de un registro electoral único
- insuficiente depuración de los registros electorales
- anulación masiva de votos (un promedio del 25 por ciento)
- adulteración de actas electorales
- cómputos electorales con procedimientos obsoletos
- manipulación de los cómputos por parte de los partidos políticos en las Cortes Electorales, posibilitada por la composición de estas Cortes en las cuales los jurados electorales y los delegados de los partidos son jueces y parte a la vez
- elaboración parcializada de los resultados electorales en la

[11] Jürgen, Habermas, "Über den doppelten Boden des demokratischen Rechtsstaates" en Jürgen Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung*, Frankfurt, Ed. Suhrkamp, 1987, p. 19.

fase del cómputo que obedece a un procedimiento obsoleto, lento y complicado.

Las elecciones de mayo de 1989 se efectuaron en base a las enmiendas a la Ley Electoral de 1980. Como se pudo establecer sin lugar a dudas, estas enmiendas aumentaron el margen de manipulación en la etapa de recuento de votos y en la asignación de diputaciones y senaturías. En la Corte Nacional Electoral se atribuyeron nueve bancadas a los partidos que controlaban esta Corte (ADN y MIR) y se eliminó la representación de dos partidos minoritarios (MRTKL y PS-1) en base a una interpretación interesada del artículo 156 de la Ley Electoral que, por su carácter ambiguo y confuso, se presta a este tipo de interpretaciones. Este artículo introduce un doble cociente proporcional y la distribución de los "restos", por la vía de la "excepción", a los partidos minoritarios que no alcanzaron aquel doble cociente.

Una de las enmiendas más perjudiciales fue la recomposición de las Cortes en base a la representación de los tres partidos que obtuvieron la mayor representación parlamentaria en 1985 (ADN, MNR, MIR). Pero la conformación de una "alianza" post electoral en las Cortes Electorales entre ADN y el MIR contra el MNR provocó la protesta y el abandonamiento de éste en la Corte Nacional Electoral. De tal manera, la "elaboración" del cómputo nacional con los resultados definitivos de las elecciones de 1989 se hizo sin la participación de los representantes del MNR. Por esta razón, el MNR planteó una serie de críticas a la actuación de la Corte Nacional Electoral que culminaron en la exagerada solicitud de anulación de las elecciones mediante un recurso de nulidad interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia.

En estos hechos se desnudaron las fallas fundamentales no sólo de la ley electoral, sino también de la Constitución Política del Estado. En primer lugar, la ley electoral permite una aplicación particularista e instrumentalista y con ella una serie de trampas, sobre todo, en relación al importante artículo 156. Sin embargo, la falla más gravitante es quizás la que se halla en el artículo 10 que establece el carácter definitivo, irrevisable e inapelable de las decisiones de la Corte Nacional Electoral. En segundo lugar, este

artículo 10, que convierte a la Corte en una instancia absolutamente irrefutable y quasi divina, introduce un grave conflicto de atribuciones y competencias respecto a lo establecido en la Constitución Política del Estado. En virtud del artículo 10, la Corte Nacional Electoral se coloca por encima de los tres poderes estipulados en la Constitución erigiéndose en poder supraconstitucional. Se anulan, sobre todo, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contempladas en el artículo 127 de la Constitución, que son pertinentes en casos de recursos de nulidad y de inconstitucionalidad de leyes, decretos o cualquier tipo de resoluciones. Es decir, la ley electoral vigente concede atribuciones anticonstitucionales a la Corte Nacional Electoral y abre una profunda contradicción con la Constitución misma. Al sancionar esta ley, los partidos que conformaban la mayoría parlamentaria en el Congreso de 1985-1989 (ADN, MNR, MIR) actuaron de modo anticonstitucional e introdujeron mecanismos y procedimientos que atentan contra el funcionamiento transparente del sistema democrático.

Una ambigua o contradictoria institucionalización de los mecanismos y competencias constitucionales afecta seriamente al sistema democrático porque impide la racionalización de los procedimientos sustanciales de la legitimación política. Por otro lado, trastorna el funcionamiento institucional porque alimenta la persistencia de pautas predominantemente instrumentalistas en la aplicación de las reglas de juego democráticas. No está demás insistir en el hecho de que leyes confusas y competencias institucionales contradictorias llevan a reproducir una tradición negativa de nuestra cultura política.

El hecho de que estas contradicciones político-institucionales adquieren una gran relevancia es una clara manifestación del grado alcanzado por la consolidación del proceso democrático. Como proceso de aprendizaje colectivo en un contexto de experiencias de descomposición, frustración e incertidumbre, el desarrollo político de la democracia en Bolivia puede ser analizado desde la perspectiva de una reciente capacidad de solución de los problemas esenciales que sacudían la política boliviana. En tal sentido cabe señalar:

- La transición de un sistema bloqueado y anómico a un sistema de acción política basado en acuerdos y pactos.
- El comportamiento político meramente instrumentalista respecto a la democracia representativa ha cedido frente a un mayor compromiso con las reglas de juego democráticas.
- El faccionalismo en la disputa de intereses de los partidos políticos tiende a ser reemplazado por funciones más efectivas de articulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado.[12] Es decir, el sistema político se fortalece en la medida que los partidos tienden a fortalecer sus funciones políticas y, a través de la transición y los acuerdos, incrementan su capacidad de gobierno.
- Se ha desvanecido el dualismo destructivo entre las fuerzas sociales y políticas que luchaban por la democracia representativa y aquellas que buscaban la instauración de una democracia de masas poniendo en cuestión las instituciones representativas.
- Las tendencias de ampliación de la participación política se insertan en el campo de la democracia representativa y apuntan a la descentralización del Estado y al afianzamiento de los gobiernos comunales.

A pesar de los avances logrados, son grandes los desafíos a los cuales se enfrenta el sistema democrático boliviano. Estos definen el terreno en el que se decidirá si continuará o no la reafirmación del proceso democrático y la transformación del Estado:

- La reforma de la Constitución Política del Estado y la ley electoral para el fortalecimiento de los mecanismos de legitimación política y el funcionamiento adecuado de los poderes del Estado.
- La descentralización político-administrativa del estado como vía esencial para alcanzar la democratización del aparato estatal.

[12] Para un análisis pionero del comportamiento de los partidos en el Congreso de 1979 y 1982-1985 consultar Eduardo Gamarra, *Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress,* Phil. Diss., University of Pitsburgh, 1987.

- La modernización del sistema político con el fin de fortalecer las funciones fundamentales de los partidos políticos (proposición programática, articulación y canalización de intereses, formación de cuadros, legitimación y manejo del aparato estatal).
- La modernización del aparato estatal (desburocratización, racionalización, etcétera) con el objetivo de fortalecer los meca nismos de decisión y gestión del Estado.
- La reducción sustancial del rol económico del Estado por la vía de la privatización de las empresas públicas y simultáneamente el fortalecimiento de la política económica del Estado para impulsar el crecimiento económico, modernizar, las estructuras de producción y disminuir los desequilibrios económicos y sociales.[13]

[13] Sobre la transformación del rol del Estado en el contexto de la nueva política económica véase mi articulo "Adjustment Policies and the New Role of the State in Lastin America" a publicarse en *Challengues and Alternatives in Swedish Assistance to Latin America*, Stockholm, Ministry of Foreingn Affairs (ed.), 1991. Esta obra compila los trabajos presentados al seminario del mismo nombre organizado por el Departamento de Cooperación al Desarrollo Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia en Estocolmo, septiembre de 1990.

Militares, neoliberalismo y democracia. Crisis de la institución armada en Bolivia

Raúl Barrios Morón

Introducción

Ha transcurrido una década desde que el último presidente militar de Bolivia, el Gral. Guido Vildozo, entregó la administración del poder a los civiles y con ello la difícil tarea de construir la democracia. Por las imágenes de desorden e inestabilidad política que proyectó el país en la opinión internacional, este acontecimiento podrá con razón sorprender a muchos. La toma directa del poder sin buscar el consentimiento de la población y la omisión de toda prueba electoral para legitimar determinados "proyectos nacionales", fueron los rasgos tradicionales de la vida política boliviana y sus actores.

Hoy, no obstante los problemas de una sociedad con profundas desigualdades, discriminadora y excluyente, se vive un proceso de asimilación de las reglas del juego democrático[1] y una remoción paulatina de la vieja normatividad política.[2] La disminución noto-

[1] *Cfr.* Jorge Lazarte, "Cambios en los paradigmas del accionar político. Diagnóstico del sistema político vigente", en *Nuevos parámetros en la política boliviana*, La Paz, ILDIS, Foro Político 1, s.f. Del mismo autor, "Los problemas de la reforma y modernización del Estado en Bolivia" en *Debate sobre la Reforma del Estado. Aspectos básicos de la reforma del Estado,* La Paz, ILDIS, H. Cámara de Diputados, 1991. También, René A. Mayorga, ¿De la anomalía política al orden democrático?, tercera parte, La Paz, Cebem, 1991.

[2] Después de evidentes signos de descontento social con la clase dirigente, las principales fuerzas políticas bolivianas buscan recuperar la confianza ciudadana dando mayor transparencia y legitimidad a los procesos políticos. El pasado 9 de julio, los principales partidos políticos firmaron el Acuerdo para la Modernización del Estado, con el fin de impulsar la reforma de la Constitución Política del Estado, agilizar el proceso de Descentralización Político-Administrativa, modificar la Ley Electoral, reformar el Poder Judicial y promover la Ley de Partidos Políticos. Ver Documentos:

ria del prestigio y la representatividad de los partidos políticos[3] no ha impedido que la sociedad boliviana siga renovando sus poderes públicos en sucesivas elecciones nacionales y multinacionales.

En este marco de progresivo asentamiento de la democracia boliviana y de intentos modernizadores del Estado, el problema militar institucional no ha sido el tema de relieve en la agenda pública, no obstante su inocultable gravitación en la estabilidad del sistema político. La aproximación oficial al tema castrense tiene un carácter de corto plazo, muchas veces indirecto y cuando ello no obliga a los gobiernos la definición de políticas de largo aliento para el establecimiento militar. En la percepción de muchos civiles, todavía persiste el temor de interpelar a la institución militar por los efectos desestabilizadores que esto puede ocasionar al sistema democrático.

Así, el tema militar emerge episódicamente en la escena pública cuando se discute el Presupuesto General de la Nación y la porción correspondiente a los gastos de Defensa, o cuando se modifica el Alto Mando y se definen los ascensos de Oficiales a los grados militares superiores para "asegurar" la lealtad democrática de los uniformados. Sin embargo, superados estos momentos de "tire y afloje", los interesados —civiles y militares— no alcanzan a imaginar ni a debatir el futuro de la institución. Probablemente la carencia de respuestas y de alternativas verosímiles motiva un mayor apego por lo establecido y una renuncia deliberada a asumir transformaciones.

Desde 1982, los gobiernos de Hernán Siles Zuazo y Víctor Paz Estenssoro no se aventuraron en una reforma militar[4] Buscaron, por el contrario, no incomodar ni herir los sentimientos de los militares con propuestas de cambio que significasen despojarse de los

"Acuerdo del 9 de julio", en *Informe "R"*, año XII-245, primera quincena de julio, 1992, pp. 5-6.

[3] Sucesivas encuestas de opinión pública han revelado una abierta censura de la sociedad civil al desempeño de los partidos políticos bolivianos. En una calificación convencional del 1 al 7, sobre la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, los partidos políticos lograron 3.31 en 1990 y 2.5 en 1992. El Parlamento Nacional obtuvo 3.24 en 1990 y 2.7 en 1992. *Cfr. Encuesta de coyuntura (democracia y sistema político)*, La Paz, ILDIS, 25 de mayo de 1992.

[4] *Cfr.* Raúl Barrios, "Armed Forces and Democratization in Bolivia 1982-1986", en Augusto Varas (ed.), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America.* Greenwood Press, 1989, pp. 189-203.

conceptos más tradicionales de su rol: el resguardo de la difusa seguridad nacional frente a las también difusas amenazas internas y externas. Siles Zuazo debió incluso apoyarse en la cúpula militar de su confianza para evitar un mayor descalabro de su recortada administración gubernamental, en tanto que Paz Estenssoro recurrió a ellos para imponer el modelo neoliberal en momentos en que la resistencia y la movilización de las organizaciones sindicales amenazaban al orden político interno.

Durante la administración de Jaime Paz Zamora varios eventos domésticos e internacionales han puesto en cuestión muy seriamente el rol de los militares bolivianos, y a prueba, en consecuencia, su disposición a enfrentar un nuevo contexto de seguridad. Si los anteriores gobiernos pudieron posponer el debate militar por prioridades relativamente distantes de los asuntos de seguridad, durante la actual administración ello no ha sido posible. Así, la cuestión militar en Bolivia de ser inicialmente un problema relativo al retorno pacífico a los cuarteles de los uniformados y su acatamiento de las disposiciones constitucionales, pasó progresivamente a convertirse en un problema de definición de roles en un nuevo sentido de profesionalidad, complementario a la consolidación del sistema político democrático y a la reinsertación del país en las nuevas tendencias de seguridad regional.[5]

En el plano global, el fin de la Guerra Fría es un dato fundamental para explicarnos las tribulaciones militares de hoy en día. La orientación doctrinaria de la institución castrense boliviana ha estado conectada a percepciones fuertemente anticomunistas, pues asimiló automáticamente al plano doméstico el conflicto civilizatorio de las superpotencias. Las profundas transformaciones políticas y estratégicas del contexto internacional han impactado sus principios orientadores y legitimadores. Hay una indudable perple-

[5] *Cfr.* Alejandro Deustua, "El nuevo contexto hemisférico y su impacto en la seguridad de América Latina", en *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa,* Lima-Perú, Naciones Unidas, 1991, pp. 103-125; Augusto Varas, "La seguridad hemisférica", *op. cit.*, pp. 43-101; Fernando Arancibia R., "Transformaciones globales y efectos hemisféricos", en *Fuerzas armadas y sociedad,* año 6, vol VI, núm. 1, Chile, FLACSO, enero-marzo 1991, pp. 1-5; Javier Salazar Torres, "El concepto de seguridad hemisférica en el nuevo escenario mundial", en *Fuerzas armadas y sociedad,* año 6, vol VI, núm. 3, Chile, FLACSO, julio-septiembre 1991, pp. 1-11.

jidad institucional para el procesamiento de los cambios externos, y esto es producto de los códigos maniqueos que la educación en la bipolaridad ha dejado en el pensamiento militar boliviano.

En el plano regional, el clima democrático ha facilitado una dinámica cooperativa entre los Estados, lo que es un indicador optimista para la paz sudamericana. De esta manera, si bien no están superadas todas las diferencias interestatales provenientes del pasado histórico, no es probable —en grado importante— que se utilicen medios bélicos para la solución de estas disputas.[6] Esta realidad cuestiona las percepciones de amenaza externa que los militares bolivianos gustan de amplificar de cuando en cuando;[7] lo que revela al mismo tiempo la profunda descoordinación entre la política de defensa y la diplomacia boliviana.

En efecto, mientras la política exterior boliviana de los últimos años ha logrado las mejores relaciones con los países vecinos—con la continua excepción de Chile—insertándose en la tendencia concentradora y cooperativa regional, las concepciones castrenses insisten con los esquemas de amenaza casi inminente a nuestra integridad territorial. El conflicto externo con los vecinos inmediatos es altamente improbable pero se ratifican—quizá de modo artificial— las viejas percepciones de amenaza como una forma de demanda burocrática militar al poder central. Frente a Chile y Paraguay se elaboran las principales hipótesis de conflicto. Las duras experiencias del pasado histórico tienen una gravitación enorme y muy difícil de morigerar en la memoria militar institucional.[8] Como

[6] *Cfr.* Howard T. Pittman, "Armonía o discordia: El efecto de la democratización sobre geopolítica y conflicto en el Cono Sur", en Philip Kelly y Jack Child, *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida,* Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1990, pp. 51-54.

[7] Ha sido el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) —órgano militar de asesoramiento presidencial— quien ha manifestado públicamente los mayores temores de agresión externa, en apego a las viejas percepciones de amenaza del establecimiento castrense boliviano.

[8] Los resultados de una reciente encuesta efectuada por el Centro de Estudios Internacionales y el Desarrollo (CERID) sobre las percepciones de amenaza externa en Bolivia, ilustran estas ideas. Consultados 44 altos jefes militares bolivianos sobre los países que amenazan nuestro territorio, 27 señalaron a Chile, 6 a Brasil, 5 a Paraguay, 1 a Argentina, ninguno a Perú y 5 no pudieron especificar. *La clase dirigente y el problema marítimo boliviano. Encuesta a grupos dirigentes sobre el problema marítimo,* CERID, 1992, p. 78.

dice Martín Ira, Bolivia se convirtió en un Estado cercado por tierras y en los mapas geopolíticos de la región todas las flechas ingresan a su territorio pero ninguna sale de él.[9]

En el plano interno, la continuidad de la democracia y la profundización del modelo neoliberal han revelado con toda claridad los problemas de la institución militar. Ellos se pueden agrupar en tres temas principales que expresan la crisis profesional de los militares bolivianos: primero, la instrumentación del modelo económico neoliberal recorta dramáticamente las prerrogativas castrenses e, incluso, afecta algunos de sus valores constitutivos como organización; segundo, la integración democrática no es activa y las relaciones cívico militares siguen siendo informales y poco institucionalizadas; y tercero, se ha intensificado la disputa burocrática en materia de seguridad con la Policía Nacional frente a las nuevas amenazas: narcotráfico y terrorismo.

En lo que sigue abordaremos cada uno de estos problemas puntuales, para concluir luego con algunas ideas relativas al impacto de la crisis profesional de las Fuerzas Armadas en la estabilidad del sistema político democrático boliviano.

El neoliberalismo y los militares: los costos de la adaptación institucional

Las fuerzas Armadas le dispensaron un notable apoyo al modelo neoliberal puesto en práctica a partir de agosto de 1985, lo que auguraba una relación más convergente de los militares con la democracia. El neoliberalismo logró el quiebre de las organizaciones sindicales como poder político contestatario y, en ese marco, los militares creían encontrar la estabilidad deseada frente al desorden y la "dualidad de poderes" que se ha vivido durante el gobierno anterior. La profunda crisis social en el gobierno de Siles Zuazo significaba de algún modo que la institución militar estuviera preocupada por los asuntos políticos internos, dejando de lado los problemas estrictamente castrenses.

[9] Ver el excelente y polémico artículo de Martin Ira Glassner, "Orientación de Bolivia: ¿Hacia el Atlántico o el Pacífico?", en Philip Kelly y Jack Child, *op. cit.*, pp. 159-173.

Progresivamente, sin embargo, el establecimiento armado empezó a vivir los efectos "perversos" del modelo neoliberal, por lo que su entusiasmo inicial ha dado paso a una actitud más realista: el neoliberalismo le exige un inevitable como serio redimensionamiento institucional que le es muy difícil de admitir. Las Fuerzas Armadas fueron tributarias del Estado populista, obtuvieron beneficios de él no sólo como titulares políticos del régimen autoritario, con roles ampliados hacia la gestión pública, sino que les deparó también beneficios materiales significativos a nivel organizacional e individual. Esto fue evidente por la discrecionalidad con que manejaron los recursos económicos del Estado, además de una amplia libertad para la corrupción ante la inexistencia de poderes constitucionales que pudieran controlarla. Lo mismo puede decirse respecto de la racionalidad y eficiencia del gasto militar que, normalmente, nunca se sometió a criterios de medición o cálculo, al modo como ocurre con otras reparticiones públicas. Se reprodujeron, así, en el ámbito castrense las distorsiones burocráticas propias de un Estado populista patrimonial.

La democracia, particularmente la inauguración de un modelo económico liberal, ha ido limitando progresivamente esta situación de privilegio casi desmedido de los militares en relación a los civiles. El gasto militar anual, por ejemplo, ha disminuido de su ocasional punto más alto, 393 millones de dólares en 1980 a 133 millones de dólares en 1990[10]. Esta caída no significa, sin embargo, que los gastos militares hayan dejado de ser una carga enorme dentro del Presupuesto General de la Nación, cuando aparecen con mucha fuerza otras prioridades sociales como salud, educación y vivienda. Pero no sólo está en cuestión que el presupuesto militar boliviano sea alto comparando con los gastos sociales,[11] sino la utilidad tangible del gasto militar. En el pasado inmediato y a pesar de las mismas restricciones económicas, el presupuesto militar no era puesto en cuestión como lo es ahora. En otras palabras, si ayer los militares imponían su presupuesto hoy están obligados a negociarlo.

[10] Datos tomados de Thomas Scheetz, "Los gastos militares y sociales en Bolivia: 1969-1990" Mimeo, 1991, anexo G.

[11] *Ibid.*

Con todo, el Estado boliviano sigue subvencionando un gasto militar "improductivo", pues éste sólo sirve para dar empleo y sustentar un crecimiento vegetativo irracional, y no para mejorar su capacidad como ente disuasivo frente a las potenciales amenazas externas. Éste es uno de los rasgos más agudos de la crisis militar, su burocratización excesiva y la pérdida de capacidad operativa para la Defensa Nacional.

Así por ejemplo, se tiene conocimiento que del monto total anual destinado al rubro de la Defensa Nacional, el 75 por ciento del mismo cubre la masa salarial de los uniformados, donde además la cuota de participación de empleados civiles en distintas áreas es especialmente alta.[12] Esto significa a todas luces, que el gasto militar boliviano es esencialmente burocrático, ya que los programas de mantenimiento y renovación de equipo bélico son mínimos por no decir inexistentes. De hecho, desde 1980, el Estado boliviano no ha hecho compras militares significativas, al punto que hoy tiene los recursos bélicos más obsoletos de la región, esto es, "casi el total del material de guerra con que cuenta Bolivia procede de décadas pasadas y en gran parte éste no opera por falta de mantenimiento y repuestos".[13] Su rezago en términos de tecnología militar es ejemplificador de la obsolescencia institucional En esas condiciones hay un dramático desbalance entre las hipótesis de conflicto que manejan habitualmente los militares y las posibilidades materiales —en términos de equipo y entrenamiento— para hacerles frente.

Por otra parte, casi todas las empresas administradas por las Fuerzas Armadas han entrado en una crisis insalvable. Dentro del auge de las concepciones desarrollistas de los militares de la región, el Gobierno del General Hugo Bánzer creó en 1974 la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA). Sus distintas empresas, que incluyen desde actividades agrícolas, ganaderas, automotrices hasta la confección de vestimenta militar y la producción de materiales explosivos, se

[12] Hasta diciembre de 1990, por ejemplo, el Ejército contaba con 910 personas en la rama de servicios, 1084 músicos, 351 sanitarios y 1247 empleados civiles.

[13] *Cfr.* José Samuel Montaño, "Poder bélico de las FF.AA.", en *Época* núm. 40, mayo de 1992, p. 27.

encuentran hoy en una difícil situación económica. Por esta razón el gobierno de Paz Zamora intenta incluirlas dentro de los planes de privatización de las empresas públicas exigido para la continuidad del modelo neoliberal.

Estas empresas se habían beneficiado de la protección del Estado, pero su exposición a la implacable lógica del mercado y la competencia internacional las ha revelado improductivas. A pesar de esta exigencia de competitividad, la resistencia militar a un plan de privatización se ha hecho evidente: según los jefes militares, "no es admisible—desde el punto de vista de la doctrina militar— que algunas empresas de las Fuerzas Armadas que cumplen misiones estratégicas sean privatizadas por el Gobierno".[14]

Ahora bien, este burocratismo castrense, obsolescencia de los materiales de guerra de que disponen, bajísimo nivel operativo e ineficiencia de las empresas militares para el desarrollo nacional, se inscriben en un contexto social donde las orientaciones valóricas son adversas a las Fuerzas Armadas[15]. Ellas están en la base de los cuestionamientos que ha recibido como institución de la seguridad en los últimos años[16].

Los militares bolivianos tienen una tradición antiliberal acentuada, nacida de su continua presencia en la administración del poder

[14] *La Razón,* La Paz, 30 de julio de 1992, p. A16 (énfasis nuestro). Las referencias de los militares están hechas básicamente a aquellas empresas de producción, acción cívica y defensa civil, entre ellos, los Batallones de Ingeniería del Ejército y el Instituto Geográfico Militar. Asimismo, se refieren a empresas de "servicios sociales" como Transportes Aéreos Militares (TAM) y Transportes Aéreos Bolivianos (TAB), ya que éstas controlan el espacio aéreo nacional e integran a núcleos poblacionales periféricos. Sin embargo, en relación a estas últimas existen muchas dudas sobre su administración proba y eficiente. Ligado al nulo control sobre estas empresas y su manejo discrecional, se han creado intereses burocrático-militares que se resisten a su fiscalización.

[15] Un editorial de un periódico influyente decía: "Resulta extraño e incongruente con la política económica general que rige en el país desde 1985 el que las Fuerzas Armadas estén totalmente marginadas de ese proceso. Si para el común de los ciudadanos se acabaron las subvenciones, ellas subsisten intactas para las empresas militares. Si el sector estatal está sometido ahora a contratos de rendimiento para medir el grado de eficiencia y competitividad que allí existen, tal cosa no rige para el sector castrense. Si la ley SAFCO es dura en lo que se refiere al control fiscal y a la obligación que tienen los funcionarios de responder sobre los fondos que administran, eso no corre para el Ministerio de Defensa donde el gasto público no tiene control alguno". "Fuerzas Armadas al margen de la institucionalidad del país", *La Razón,* La Paz, 30 de julio de 1992, p. 5A (énfasis nuestro).

[16] *Cfr.* Armando Mariaca, "¿Para qué FF.AA. 'potenciadas' en un país pobre y depen-

público y de su no sometimiento a los civiles. El nacionalismo y el populismo en sus vertientes autoritarias nutrieron su visión de la realidad, de modo que compartieron la idea del Estado en un rol ampliado para dirigir la economía. Esto significaba concebir como estratégicos varios sectores de la economía nacional, así como los recursos naturales, en una actitud defensiva frente a la amenaza externa.[17] Este imaginario estatista era sinónimo, en último término, del fortalecimiento de la propia institución, y las políticas aplicadas durante el gobierno militar de Hugo Bánzer en la década de los setenta así lo confirman.

El neoliberalismo ha golpeado duramente estos principios castrenses considerados en algún sentido como inmodificables y sagrados. Los militares valoran la continuidad capitalista, pero su forma liberal ortodoxa desde 1985 ha motivado algunas preocupaciones. Por ejemplo, el plan neoliberal de levantar las reservas fiscales y acabar con el carácter estratégico de los recursos naturales incomoda a los militares. Estos aspectos conformaron en el pasado parte importante del discurso militar boliviano y en último término, eran componentes básicos de la Defensa Nacional. Así mismo, la historia de desmembraciones territoriales y conflictos bélicos con nuestros vecinos dispusieron una actitud desconfiada sobre los reales o imaginarios planes geopolíticos de los Estados contiguos. De allí la alta sensibilidad "estratégica" de las fronteras frente a la "mala fe intrínseca" de algunos de los países colindantes.

Aparejado a una precaria consolidación del Estado boliviano sobre su territorio, la noción de frontera suena como un ámbito de inminente agresión externa, ya sea como territorio mismo o como la probable pérdida de los recursos naturales allí situados.[18] Los

diente?" en *La Razón*, La Paz, 29 de octubre de 1991. "Un desafío para las Fuerzas Armadas", La Paz, Editorial de *Presencia*, 22 de octubre de 1991. ¿Eliminación de las Fuerzas Armadas? La Paz, Editorial de *Hoy*, 19 de diciembre de 1991. Ramiro Ramírez Simons, "Civiles y militares emplazados a debatir la reforma de las FF.AA." en *Presencia*, La Paz, 9 de diciembre de 1991. Gonzalo X. Serrate, "¿Deben o no existir las Fuerzas Armadas?" en *Hoy*, La Paz, 20 de enero de 1992.

[17] *Cfr.* Raúl Barrios Morón, "El nacionalismo militar boliviano: elementos para la reformulación estratégica", en *Nueva Sociedad*; núm. 81, Caracas, enero-febrero 1986, pp. 36-45.

[18] Durante la discusión y aprobación congresal del nuevo Código de Minería que permite la inversión extranjera dentro de los 50 km. de seguridad a partir de los lími-

militares evalúan la realidad fronteriza—uno de sus puntos más sensibles en términos estratégicos— desde posiciones estrictamente geopolíticas.[19] Por herencia histórica, la frontera es vista como escenario de probable conflicto y es mucho menos concebida como un espacio de cooperación o de integración binacional.

En este mismo marco, otra resistencia a los valores liberales explica la oposición militar a las negociaciones comerciales con Chile. En la medida que el liberalismo considera el intercambio comercial y los mercados abiertos como los mecanismos más sólidos de integración y complementación económica internacional y, en último término, como los factores reales de la paz entre las naciones, el pensamiento militar boliviano ve cuestionados los pilares "territorialistas" de la relación con Chile, es decir, su *leit motiv* institucional más tradicional y firmemente incorporado. Las corrientes liberales que buscan acuerdos comerciales con Chile llevarían a Bolivia, según los militares, a una situación de mayor vulnerabilidad económica con los vecinos, y a postergar las demandas de acceso soberano al Océano Pacífico.

El neoliberalismo trae consigo otra consideración sobre los valores militares tradicionales bolivianos. Y es la exposición del bien público seguridad militar a la lógica del mercado. En otras palabras: "¿Qué servicio compran los contribuyentes con el gasto militar boliviano?".[20] En el pasado, las nociones de seguridad de la nación estaban por encima de cualquier criterio de rentabilidad económica y al margen de la relación costo beneficio que exige el

tes fronterizos, el Coronel José Balderrama, Director de Minería y Metalurgia de COFADENA sostenía: "en lo que se refiere al área de los 50 km. creemos que conlleva connotaciones de carácter geopolítico. No es posible, por las características de Bolivia, abrir las fronteras a los países vecinos o a otros países interesados en la explotación de nuestras riquezas. Por un lado, tenemos frontera con cinco países, por otro lado, tenemos riquezas precisamente en las fronteras. Somos un país despoblado, no tenemos población suficiente y es interés nuestro tener mucho cuidado en cuanto se refiere al tratamiento de nuestras riquezas en la frontera". *Cfr. Informe "R"* núm. 204, año X-octubre I, La Paz, CEDOIN, p. 9 (énfasis nuestro).

[19] *Cfr.* Ministerio de Defensa Nacional-Bolivia. *Bases para un plan tutelar de fronteras,* s/e, 1991. También consultar las opiniones de varios militares reproducidas en *Temas en la crisis. Política de fronteras nacionales,* núm. 42, La Paz-Bolivia, julio 1992.

[20] Thomas Scheetz, *op. cit.*, p. 22.

mercado. Hoy en democracia, sin embargo, son cada vez más los contribuyentes que se preguntan sobre la calidad de los beneficios que reciben de la institución militar.

Podrá indicarse con razón que la integridad territorial y la soberanía nacional son valores permanentes y por lo tanto la responsabilidad estatal de respaldar a las instituciones que velan por ella está al margen de las contingencias políticas; es un bien público perfecto por su alcance colectivo[21] cuyo costo no debería ser discutido. Sin embargo, para el caso boliviano la pregunta inicial es pertinente; según algunas estimaciones cerca del 70% de los efectivos militares se encuentran aún concentrados—como en el periodo autoritario— en áreas urbanas del eje político principal del país, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.[22] Como se ve, hay una distancia o por lo menos incongruencia entre la propuesta institucional de resguardo de las fronteras y la soberanía nacional con la dislocación territorial de sus unidades operativas.

Las explicaciones a esta defensa pueden ser: primero, el desplazamiento de sus recursos humanos y materiales a las fronteras significaría un gasto enorme que el erario nacional no está en condiciones de soportar; segundo, este desplazamiento hacia la frontera generaría susceptibilidades en los militares de los países vecinos; y tercero, en la concepción estratégico-militar boliviana sigue vigente la noción de enemigo interno y, en consecuencia, la responsabilidad de enfrentarlo.

El bien seguridad que proporcionan los militares a los contribuyentes está cuestionado por la sociedad, al menos en el tipo de seguridad tradicional (interna) que los militares "brindaban" en el pasado. Ahora es más tangible la seguridad ciudadana, que una seguridad nacional abstracta que el común de los bolivianos no percibe o "valora".

[21] Emilio Meneses C., "Reflexiones sobre política de defensa", en *Fuerzas Armadas y sociedad,* año 6, vol VI, núm. 2, Chile, FLACSO, abril-junio 1991, p. 26.

[22] Después de nueve años de democracia, el Regimiento Motorizado "Tarapacá", célebre por su labor represiva en los últimos gobiernos militares, ha sido desplazado de El Alto de la ciudad de La Paz hacia la zona rural de Corocoro. Pero como éste, hay muy pocos ejemplos de desplazamientos castrenses de los centros urbanos hacia otras áreas.

Por otra parte, los largos años de gobierno autoritario en Bolivia significaron una desprofesionalización castrense al tener ante sí los militares una opción de gestión pública distinta a su formación. En otras palabras la carrera militar incluía como mérito en su escalafón la posibilidad de hacer política fuera de los cuarteles. Esta desprofesionalización no se ha resuelto en democracia aunque las razones sean algo distintas. La desprofesionalización parte ahora de la pasividad frente a los cambios estratégicos, la desvalorización de lo militar y la ausencia de una opción precisa de funciones.[23]

Por ejemplo, la nueva estructura educativa del Colegio Militar de Ejército revela las disyuntivas en la formación del militar boliviano. En efecto, dada la actual incertidumbre que conlleva la profesión militar o la carrera de armas, desde 1991 la estructura educativa del Colegio Militar incluye de manera preferente la formación en materias civiles.[24] Se pretende una instrucción integral de los militares, pensando sobre todo en su reinserción en la vida profesional en áreas que por su formación clásica les estaban vedadas. En el pasado inmediato, esta alternativa era vista como una devaluación de la profesión militar porque atentaba contra su espíritu corporativo y unidad de conocimiento. Si el "conocimiento civil" se ha revalorizado es porque las expectativas profesionales al interior de las Fuerzas Armadas han disminuido notoriamente. La educación en habilidades "no castrenses" es un signo muy ilustrativo de los desencuentros que vive la institución militar con su opción profesional. Es, en último término, expresión de las incertidumbres de los militares en Bolivia. Y esto forma parte, sin duda, de los costos de la adaptación institucional a la nueva realidad del país.

La desvalorización de lo militar alcanza también a una de las instituciones más tradicionales del establecimiento castrense: el servicio militar obligatorio. En efecto, la decisión de las organiza-

[23] Roberto Jordán Pando, "Nueva coyuntura: Ajustes en FF.AA.", en *Altos estudios*, año 2, núm. 3, La Paz-Bolivia, noviembre 1991, pp. 77-85.

[24] Según esta propuesta, la obtención del primer grado militar —el de subteniente— irá acompañada de la formación en especialidades como Administración de Empresas, Sociología, Derecho, Economía y Auditoría conducentes a un título universitario. *cfr. Sistema Educativo del Ejército,* Mimeo, 1991.

ciones campesinas de excluirse de cumplir con el servicio militar obligatorio es su muestra más clara. El decrecimiento en los índices de reclutamiento durante los últimos años ha hecho ya evidente un síntoma de renuencia frente a las exigencias del Estado para la continuidad del funcionamiento de su aparato militar.

Uno de los mecanismos "civilizatorios" y de ciudadanización más importantes entre la población del campo es, precisamente, el servicio militar obligatorio. Allí se fortalece la mediación Estado-campesinos para un ejercicio normal del poder en el agro; sus efectos políticos son de una significación enorme, porque es uno de los pocos canales que relaciona directamente a las Fuerzas Armadas con la sociedad civil. En términos de la disponibilidad estratégica de los recursos humanos para la Defensa Nacional, la conscripción, fundamentalmente campesina, desempeña un rol clave en la realidad boliviana. Si ella es limitada, todos los planes militares diseñados se desbaratan. Incluso, los jóvenes de los sectores medios —quienes habitualmente se eximen del carácter obligatorio del servicio militar— han hecho conocer algunas alternativas distintas al modelo tradicional.[25]

Las relaciones cívico-militares: la informalidad antes que la institucionalidad

La construcción de un modelo de relación cívico-militar que garantice la continuidad de sistemas políticos competitivos y defina roles castrenses precisos constituye una de las condiciones ineludibles para la consolidación democrática de América Latina.[26] Desde 1982, el proceso democrático boliviano ha tenido como componentes esenciales el retorno de los militares a sus cuarteles y la continuidad de obediencia al poder civil. Con todo, fue un

[25] Dirección Nacional de Juventudes (DINAJU), *El Servicio Militar y sus Alternativas,* Centro de Información y Documentación para la Juventud, s/l, s/f (Serie: Conoce tus derechos II).

[26] *Cfr.* Juan Rial, *Las relaciones cívico-militares: diálogo para el fortalecimiento de la democracia,* documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz, 1988; Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado,* Argentina, Planeta, 1988; Augusto Varas, *Las relaciones cívico-*

repliegue difícil por sus orígenes: la complicidad de la dictadura de García Meza con el tráfico de drogas terminó con el poder y prestigio institucional de las Fuerzas Armadas y su efecto fue una suerte de aislamiento respecto de la sociedad.[27] Aún hoy las percepciones de la sociedad sobre el estamento militar siguen siendo negativas. Encuestas de opinión, efectuadas durante los últimos años, muestran que los militares se mantienen en un nivel bajo de confianza por parte de la sociedad. En términos de valoración institucional del 1 al 7, la institución castrense alcanzó tan sólo el 3.63 en 1990 y 3.3 en 1992.[28]

Quizás, la demora en el Juicio de Responsabilidades al ex dictador Luis García Meza, que muestra que el castigo a los militares golpistas y violadores a los derechos humanos no fue con la celeridad y drasticidad deseadas, tenga algo que ver en estas imágenes negativas. Aunque debe considerarse el papel que desempeñaron muchos civiles partícipes de las dictaduras anteriores para la protección de los militares o para morigerar su sanción. En ese sentido, el partido Acción Democrática Nacionalista y el propio general Bánzer tuvieron una actitud muy dual al respecto. Las complicidades cívico-militares provenientes del largo ciclo autoritario se prolongaron en el periodo democrático, buscando el *statu quo* castrense, y en algunos casos la protección directa a militares comprometidos en actos reñidos con la ley.

Ahora bien, la tarea de encontrar un patrón institucional de relación cívico-militar que fortalezca el sistema democrático boliviano no ha sido llana. Se pensaba, entre la clase política, que el sistema democrático resolvería de manera natural y automática el lugar y rol de los militares. Por ello, la transición democrática boliviana ha dejado pendiente la solución de este problema central y

militares en un marco democrático: Elementos para un re-equilibrio de los vínculos FF.AA. Estado- sociedad, documento de trabajo número 376, Santiago de Chile, FLACSO, junio 1988; Fernando Bustamante, *Algunas conclusiones e hipótesis en torno al problema del control civil sobre las* FF.AA. *y la consolidación democrática en los países andinos,* documento de trabajo núm. 333, Santiago de Chile, FLACSO, abril 1987; Carlos Juan Moneta (comp.), *Civiles y militares. Fuerzas Armadas y transición democrática,* Caracas, Comisión Sudamericana de Paz, editorial Nueva Sociedad, 1990.

[27] *Cfr.* Raúl Barrios Morón, *Bolivia & Estados Unidos. Democracia. Derechos Humanos y Narcotráfico (1980-1982),* La Paz, FLACSO-HISBOL, 1989.

[28] ILDIS, *Encuesta..., op. cit.*

se ha recurrido al manejo tradicional de las relaciones entre civiles y militares; esto es, a una práctica clientelar y de cooptación partidaria de los mandos castrenses superiores, característica acentuada además de la cultura política conspirativa boliviana.[29]

Puede sostenerse, entonces, que además de las transformaciones formales, la democracia no ha producido cambios verdaderamente profundos en el funcionamiento del establecimiento militar de modo que su readecuación pueda garantizar comportamientos políticos previsibles de su parte. Se ha modificado la correlación civil y militar en torno al control del Poder, pero sin generar simultáneamente una función satisfactoria a la institución militar que le permita mantener su lealtad democrática sin posibles quebrantamientos.

Lo anterior explica que después de una década de régimen democrático en Bolivia, empiezan a emerger con fuerza algunos problemas para la institución militar no resueltos con anterioridad. Su alcance revela una acumulación de demandas institucionales que podrían afectar la irresistibilidad de la autoridad civil de no encontrarse una salida equilibrada y de proyección permanente para el establecimiento castrense. La reconquista democrática significó una disminución de sus prerrogativas y ello fue comprendido como parte del repliegue militar a sus funciones constitucionales. Sin embargo, y luego de diez años de democracia, las solicitudes por un mayor ingreso y presupuesto militar se han incrementado en medio de las serias restricciones del gasto público.[30]

Dentro de este contexto, se ha producido una intensidad de la representación por parte de los oficiales de distinto rango en torno a diferentes temas internos, lo que muestra que los principios de

[29] Algunos elementos descriptivos de esta tradición conspirativa pueden encontrarse en Gral. Garay Prado S., Gral. Edgar Claure P., *"Han secuestrado al Presidente"*, Santa Cruz de la Sierra-Bolivia, Editorial Punto y Coma, 1990; y Gerardo Irusta Medrano, *Memorias de un hombre de armas. Revelaciones del Gral. Lucio Añez Ribera,* La Paz-Bolivia, 1990. Ver también Carlos Escobar, "Las Fuerzas Armadas y el proceso democrático " , en *Democracia a la deriva,* René Mayorga (comp.), La Paz, CLACSO-CERES, 1987, pp. 317-354.

[30] En similar actitud a la de las organizaciones sindicales, los militares han presionado muy fuertemente al Ejecutivo para el incremento de sus salarios en porcentajes a los logrados por los gremios de trabajadores, el 15% para 1992.

la obediencia, verticalidad y la disciplina tienden al relajamiento. La representación empieza a cuestionar la eficiencia de los mandos disminuyendo la autoridad de los mismos. La propia estructura piramidal de las Fuerzas Armadas ha sufrido distorsiones por problemas relativos a la administración del personal, a la irracionalidad de su manejo y a la intervención de factores "no castrenses". Esta dinámica se acelera en determinadas coyunturas, particularmente, los fines de año cuando se procede a discutir los ascensos y los cambios de destinos de los militares. Ello provoca profundas competencias internas, las que el autoritarismo inhibía antes a través de la ampliación de los roles militares hacia el control y administración del aparato estatal.

En algunas ocasiones, por la intensidad de la representación y la competencia interna—medida por intereses políticos— se ha modificado la constitución de los Altos Mandos sin cumplir con el tiempo normal de funciones establecido por los reglamentos militares. Existe hoy en las Fuerzas Armadas, en especial en el Ejército, una fuerte concentración de jefes de alta graduación en torno a un número determinado de mandos superiores, de manera que la competencia interna por asumirlos se ha hecho intensa y difícil. La misma afecta a la relación con el poder civil central, ya que la reducción de expectativas profesionales lleva a la politización de sus relaciones con los civiles y, en especial, con los partidos políticos gobernantes. Además, la percepción civil de que los militares continúan siendo finalmente un poder imprescindible, y cuya importancia obliga a ir más allá de la propia norma de la no deliberación, ha llevado a la clase política a continuar con estrategias de cooptación entre los medios y altos mandos militares.

Ello hace de la partidización y politización los mecanismos de mediación principal de las relaciones cívico-militares en Bolivia. Y esto se produce como una suerte de intercambio prebendal que facilita a determinados jefes el acceso a mandos superiores en la jerarquía militar, por una parte, en tanto que éstos aseguran la lealtad política a los civiles, por otra.[31] El escenario institucional mili-

[31] Estas aseveraciones se ilustran plenamente en el contenido de una carta —6/XI/1990 CTTE CDN 192/90—, que el presidente de la Comisión de Defensa Nacional duran-

tar no ha dejado de ser un espacio de disputa y competencia interpartidaria, aún después de la transición democrática. Esto exhibe, sin duda, uno de los rasgos más importantes de la limitada o baja profesionalización del establecimiento militar boliviano. Podemos decir entonces que el Ejército es un socio pasivo antes que un socio activo de la democracia. Y esto porque no se han dado hasta el día de hoy verdaderas reformas que afirmen su compromiso democrático más allá de la retórica institucional, ya que ello implicaría una reprofesionalización que no tiene el suficiente compromiso ni la claridad deseada de la clase dirigente boliviana. Los militares bolivianos conviven con la democracia pero no se integran plenamente a ella,[32] y conservan su autonomía en proporciones contrarias al control civil.[33] Hay, además, un tácito pacto entre las élites civil y militar para mantener espacios de poder que no admiten la injerencia del "otro".

Siguiendo los conceptos de Samuel Huntington,[34] el control civil hacia los militares en Bolivia en una época de crisis institucional es mucho más subjetivo aún ya que no hay opción profesional clara, por lo que siguen primando los mecanismos informales. Los

te la Legislatura 90-91, H. Reynaldo Vásquez Sempértegui, dirigió al entonces Subjefe Nacional del partido derechista Acción Democrática Nacionalista (ADN), Ing. Guillermo Fortún. La misma dice: "Compañero Jefe: Molesto su digna persona para poner en conocimiento que el Sr. Cnl. Alfredo Céspedes B. ha trabajado en forma responsable durante las campañas electorales nacionales y municipales en bien de Acción Democrática Nacionalista siendo merecedor del aprecio y felicitación de militantes del partido en Oruro y en particular mío. En este sentido solicito a Usted respetuosamente colaborarlo en el próximo ascenso a General de la República al cual es convocado el presente año por el Comando de las Fuerzas Armadas de la Nación". Es sorprendente que esta recomendación lleve el sello oficial de la Comisión de Defensa Nacional de la H. Cámara de Diputados.

[32] Juan Rial habla de una integración negativa, por la cual, sin abandonar su ideología corporativa en los aspectos discursivos, los militares pueden apoyar a los regímenes democráticos en la práctica. Ver Juan Rial, "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina,* Uruguay, PEITHO, 1990, p. 376 y ss.

[33] *Cfr.* Augusto Varas, "Military autonomy in Latin America", en Augusto Varas (ed.), *Democracy Under Siege. New Military Power in Latin America,* Greenwood Press, 1989, pp. 1-15.

[34] Samuel Huntington, "Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones cívico-militares en teoría", en Rafael Bañon y José Antonio Olmeda (comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo,* Madrid, Alianza Universidad, 1985, pp. 235-253.

militares bolivianos tienen una relación inercial con la democracia pero no una relación verdaderamente comprometida con ella. Y esto se debe no únicamente a los uniformados sino a una concepción civil extremadamente limitada sobre el rol militar en nuestra sociedad democrática. Hay aún una vinculación que oscila entre la desconfianza hacia los militares y el acercamiento conspirativo e instrumental por parte de los políticos.

Apenas reconquistada la democracia boliviana se esperaba que el inmediato funcionamiento de las Comisiones de Defensa Nacional del Parlamento boliviano pudiera institucionalizar las relaciones cívico-militares. Ello no fue posible por el peso que la informalidad en esas relaciones tenía y tiene aún. De allí que una evaluación del trabajo de las Comisiones de Defensa del Parlamento —tanto en Diputados como en Senadores— indica que el tema militar ha sido eludido en el tratamiento congresal. Con la excepción ya antes señalada: el tema militar adquiere relevancia cuando se definen los ascensos a los grados superiores de la estructura castrense en las tres fuerzas. Aquí las expectativas de los propios partidos políticos están estrechamente vinculadas a las posibilidades de mantener su propia red clientelar de lealtades en el interior de las Fuerzas Armadas.

Como una herencia del autoritarismo, las Comisiones de Defensa Nacional se han visto impedidas de acceder a una información elemental de las Fuerzas Armadas,[35] y los pocos esfuerzos de fiscalización son vistos como una intromisión en los asuntos de la institución castrense ya que tendrían una cierta "inmunidad histórica". Por ejemplo, el primer caso de fiscalización civil en democracia sobre las Fuerzas Armadas fue el descubrimiento de la venta ilegal del campo ganadero "23 de Marzo", una de sus importantes propiedades. Esto ocasionó serias susceptibilidades por parte de la institución castrense[36] y apeló a un comportamiento corporativo para

[35] *Cfr.* José Gramunt de Moragas S. J., "El castillo impenetrable de las FF.AA.", en *La Razón*, La Paz, 9 de octubre de 1991.

[36] Este primer caso de fiscalización congresal sobre las Fuerzas Armadas tuvo además otro agravante para la sensibilidad militar. En efecto, el trabajo de la Comisión de Defensa Nacional en la Legislatura 91-92 fue dirigido nada menos que por una mujer, la diputada Emma Obleas vda. de Torres, viuda del Gral. Juan José Torres, militar nacionalista que gobernó el país entre 1970 y 1971.

impedir la "intromisión" del Poder Legislativo en otros casos de corrupción militar.

En general, las Comisiones de Defensa Nacional —tanto en Senadores como en Diputados— no cumplieron un papel significativo en el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Y ello por dos razones muy claras: primero, no existe en el país una tradición de acción parlamentaria en relación a los militares. A pesar del repliegue castrense no se produjo una acción proporcional fiscalizadora y legislativa de parte del Parlamento boliviano. En segundo lugar, los civiles no están familiarizados con la temática militar. Este desconocimiento hizo que las relaciones del Parlamento con las Fuerzas Armadas no tengan ninguna trascendencia legislativa. De hecho, el establecimiento castrense continúa normando sus actos con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del periodo autoritario.

En suma, la democracia no ha resuelto sino parcialmente los términos políticos de la relación cívico-militar, no garantiza su durabilidad y consistencia mientras no se resuelva un rol institucional de largo plazo que supere aquellas concepciones tradicionales de la seguridad nacional que respaldaron su incursión política hasta 1982. Además, ocurre que en ausencia de expectativas profesionales de largo plazo se activan los caminos de la politización partidaria y/o el de la corrupción. Se entiende que ambas tendencias son extremadamente nocivas para lo que debe ser una adecuada relación cívico-militar en democracia y la decantación precisa de los roles castrenses y su subordinación a los poderes civiles constitucionales.

Ejército y Policía: competencia interinstitucional frente a las nuevas amenazas

Un aspectó especialmente sensible en el contexto que describimos es la conflictiva relación del Ejército con la Policía Nacional; esto a propósito de sus respectivas competencias frente a las nuevas amenazas a la seguridad, tal como son definidos el tráfico de drogas y el terrorismo. Su historia no ha sido armónica y los recelos y

contradicciones interinstitucionales son de larga data.[37] Durante el periodo autoritario, la fuerza policial se subordinó al poder militar contribuyendo en las tareas de represión política; ello caracterizó un vínculo funcional para la estabilidad de la dictaduras. Los servicios de inteligencia de ambas instituciones complementaron su trabajo bajo una concepción unificada de los "enemigos de la nación y el orden público". Su consecuencia, sin embargo, fue que la Policía viera postergados sus deseos de modernización por las prioridades políticas que le impuso el autoritarismo.

La reconquista de la democracia en 1982 le permitió a la Policía romper con su sujeción a los militares y plantearse, en esta nueva etapa política, objetivos institucionales independientes. Al parecer, la imagen negativa de la sociedad boliviana sobre el autoritarismo no se prolongó hacia la institución policial, y esto facilitó —sin grandes traumas— su adaptación a la democracia. Lo que puede observarse desde entonces, es una evolución asimétrica entre la institución militar y la institución policial. Es muy claro un proceso de fortalecimiento y modernización de la Policía, en tanto que los militares no han podido definir claramente su nuevo perfil. Se ha producido una suerte de militarización de la Policía[38] mediante un crecimiento cualitativo de sus fuerzas y una ampliación de sus roles institucionales.[39] Incluso algunas de las formas organizativas típicamente castrenses —como los Estados Mayores— han sido introducidas en la estructura del mando policial.

En este marco, la lucha contra el tráfico de drogas y las labores de interdicción a cargo de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural

[37] *Cfr.* Santos Paramio y Raúl Barrios, *Ejército y Policía en la historia boliviana,* mimeo, 1992.

[38] *Cfr.* Cnl. Adolfo Touchard López, "No a la militarización de la Policía", en *Presencia,* La Paz, 5 de julio de 1990.

[39] La ampliación de labores de la Policía se orientó también hacia ámbitos de la soberanía territorial, en sentido estricto, lo que implicó una disputa adicional con el Ejército. En efecto, la creación del Plan Soberanía de la Policía para crear "centros de control y desarrollo fronterizo" fue percibido por los militares como una intolerable injerencia en su principal función institucional. Visualizan este Plan como un medio de potenciamiento infraestructural de la instrucción policial pero alejado de las disposiciones normativas, tanto de la Constitución Política del Estado como de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. *Cfr.* Santiago Barrios Caballero, "¿Plan Soberanía?", *El Diario,* La Paz, 23 de febrero de 1990.

(UMOPAR) creada en 1983 con apoyo de la Drug Enforcement Agency (DEA), muestran la tendencia profesional de la Policía.[40] Esto revela, en efecto, que la institución policial se adaptó mejor a los requerimientos doctrinarios norteamericanos de los conflictos de baja intensidad (CBI). Al mismo tiempo se observa la asunción de un discurso contrainsurgente y antiterrorista por parte de la Policía, constituyéndose en este momento en los móviles más importantes de dicha institución. Esto explica, en el nivel organizacional y operativo, la creación de unidades especializadas para combatir estos desafíos.

Aunque no es novedosa la tarea de represión policial contra el narcotráfico sí lo es el marco global de acción y el sustento conceptual de la misma, es decir, la guerra contra las drogas. De esa manera, la militarización de unidades de la Policía ha ampliado su accionar institucional. Un teatro policial nuevo —rural— en las zonas productoras de coca y cocaína introduce a esta institución como un nuevo agente de control social frente a la amenaza a la seguridad interna como es definido el narcotráfico. De la incidencia principalmente urbana del accionar policial se pasó a una cobertura más amplia, en áreas críticas definidas como de seguridad: el Chapare y el Beni principalmente. Por esta razón y en la medida que el diagnóstico estratégico dominante considera al tráfico de drogas como la principal amenaza para la seguridad del país, la institución policial y en creciente grado el establecimiento militar, aparecen competitivos al punto que pueden distorsionar sus funciones en una sociedad democrática.

En torno a la amenaza del narcotráfico se ha construido un concepto polisémico: significa muchas cosas al mismo tiempo y no existe espacio social alguno que quede fuera de su alcance. El Estado y la sociedad en su conjunto son invadidos por su poder "oculto y disgregador" de cualquier tipo de orden y jerarquía social, afectando los principios y los valores socializados entre la población. Es justamente esta polisemia la que trae serios desajustes

[40] Gral. Div. Jaime Céspedes, "Policía Nacional", en SEAMOS *Los efectos de la interdicción en los organismos nacionales de seguridad y en la institucionalidad del Estado Boliviano, Drogas: el debate boliviano* núm. 1, Bolivia, 1991, pp. 23-24.

institucionales para su control efectivo. Así como durante los años del autoritarismo se borraron las fronteras institucionales entre la seguridad interna y la defensa nacional, ya que existía un enemigo común que enfrentar, el tema de la lucha contra el narcotráfico reedita este conflicto e incongruencias sin que la democracia los pueda resolver. Esto quiere decir que por la forma como se construye esta amenaza se prolongan los rasgos de incompatibilidad institucional —¿seguridad pública, seguridad interna o defensa nacional?— de los organismos de seguridad. Prevalece en torno a ella una lógica de guerra interna que ambas instituciones quieren librar en condiciones protagónicas y no subordinadas.[41]

La presencia policial ligada a la seguridad interna tiene efectos indudables en las percepciones militares, ya que significaría su desplazamiento funcional de algo que ellos consideran como natural dentro de sus roles específicos. Así, la institución armada ha perdido parcialmente su función de seguridad interna con la reconquista y consolidación del sistema democrático, pero está empeñada ahora en recuperarla participando en la guerra contra el narcotráfico. De hecho, los militares ya han emprendido una campaña de Operaciones Psicológicas[42] que busca cambiar las percepciones negativas de la población por su incursión en tareas policiales. Hay aquí, sin duda, una fuerte competencia interinstitucional—policial militar— en torno a los recursos externos para la interdicción al narcotráfico provenientes de Estados Unidos.

La seguridad interna aparece nuevamente como el centro principal de atención institucional y donde resolvería, además, su actual crisis de funciones. Así la incursión plena en la lucha contra el narcotráfico emerge como la cobertura propicia para ello. La búsqueda de roles ampliados, que definan su aparente adormeci-

[41] Los casos de la Fuerza Aérea y la Armada son algo distintos. A diferencia del Ejército estas fuerzas se han adecuado mejor a la estrategia antinarcóticos dirigida por la DEA en Bolivia a través de un intenso apoyo logístico a las tropas de UMOPAR. Los "Diablos Rojos" de la Fuerza Aérea movilizan las tropas policiales antinarcóticos hacia áreas poco accesibles utilizando helicópteros donados por Estados Unidos. En tanto que los "Diablos Azules" de la Armada permiten cubrir la extensa red fluvial en la Amazonia boliviana donde se han instalado la mayoría de las fábricas de cocaína.

[42] *Cfr.* Raúl Barrios Morón, "Bolivia: The psychology of drug war", en *Hemisphere*, volume four-number one, Fall 1991, pp. 14-18.

miento al conquistarse la democracia, sería un objetivo institucional importante bajo tres criterios básicos: a) la búsqueda de reequipamiento militar con la ayuda norteamericana para conflictos no convencionales; b) impedir un mayor incremento de las funciones y capacidad bélica de la Policía, la que se visualiza como una institución competidora para enfrentar las amenazas contemporáneas a la seguridad del país y, c) ampliar su influencia en la toma de decisiones gubernamentales fortaleciendo su presencia en el escenario político boliviano, uno de cuyos vértices es el narcotráfico y la campaña contra este negocio ilícito. Su participación en la campaña antidrogas reforzaría el argumento de su papel responsable de la seguridad interna.

Con todo, esta opción tiene sus problemas. Los recursos económicos prometidos por Estados Unidos para la participación de los militares bolivianos en esta guerra de nuevo tipo, el asesoramiento, equipamiento bélico y la creación de dos batallones para operaciones de baja intensidad, no resolverán de manera estructural el perfil profesional de las Fuerzas Armadas bolivianas para el nuevo contexto de seguridad hemisférico y regional que emerge de la Posguerra Fría. Cuando menos, las Fuerzas Armadas bolivianas no debieran reeditar fórmulas restrictivas (sobreideológicas) de profesionalización como sucedió en la década de los sesenta y setenta. Allí, los militares hicieron de la guerra de contrainsurgencia su *leit motiv* institucional, fundaron autoritarismos de todo tipo y dislocaron al país.

Por esta razón, en medio de la crisis de funciones que caracteriza a las Fuerzas Armadas, no parece recomendable que la guerra a las drogas sea el nuevo centro de su profesionalización, ni puede este tema otorgar el horizonte estratégico necesario para nuestra institución castrense. Esto hablaría de una pérdida preocupante de los propios valores militares y su reducción a un ámbito típico de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, como es el mencionado negocio ilícito. Dicho de otro modo, la crisis militar institucional que impulsó la decisión del gobierno de Paz Zamora de militarizar la lucha contra las drogas, no va a resolverse con su participación en ella. Por el contrario, más allá del latente peligro de la

corrupción, este tipo de acciones puede introducir elementos de freno a los impulsos de cambio y renovación castrense demandados por el nuevo contexto de seguridad para consolidar la democracia[43] y la integración regional. Un solo ejemplo: la presencia de asesores militares norteamericanos en nuestro territorio afectaría o inhibiría iniciativas en torno a la cooperación regional para la paz. La militarización de la campaña antidrogas genera mayor y progresiva injerencia norteamericana que los países vecinos ven con preocupación atendible. Esto significa que la presencia militar del actor hegemónico en el grado en que se proyecta actualmente puede entorpecer los procesos regionales de interdependencia estratégica para construir un área sudamericana de paz y democracia.

Por otra parte, la cooperación militar norteamericana a Bolivia tiene costos importantes que no pueden obviar las Fuerzas Armadas. El programa de cooperación antidrogas alcanzó en los últimos años, desde 1989 a la fecha, la suma de 21 millones de dólares.[44] Pero más allá de su monto interesa indicar su cualidad y su impacto efectivo sobre la organización militar boliviana. Hay una relación instrumental que obedece menos a la cooperación —que busca ganancias compartidas— y más a una racionalidad estratégica impositiva del actor hegemónico del hemisferio bajo el esquema de los conflictos de baja intensidad. La cooperación militar norteamericana afecta principios elementales de soberanía y autodeterminación nacional y se ha convertido en uno de los instrumentos intervencionistas más importantes de Estados Unidos en Bolivia. Por su carácter casi autárquico, supone una presencia periódica de militares estadounidenses en territorio nacional para cumplir tareas de Acción Cívica y de entrenamiento de unidades antinarcóticos. Gozan de amplias prerrogativas y no tienen control gubernamental porque los convenios y acuerdos con Estados Unidos no establecen formas de seguimiento de las actividades militares norteamericanas en nuestro país.

[43] *Cfr.* Eduardo A. Gamarra, *U. S. Military Assistance, the militarization of the war on drugs, and the prospects for the consolidation of democracy in Bolivia,* Mimeo.

[44] *La Razón,* La Paz, 13 de julio de 1992.

Así, en la cooperación militar norteamericana se produce un intercambio desigual de ganancias entre los establecimientos castrenses de Bolivia y Estados Unidos. Mientras los militares bolivianos suponen que ello los fortalecerá institucionalmente, los norteamericanos obsesionados con la guerra a las drogas han llegado hasta el propio escenario del enfrentamiento. Y este asunto marca definitivamente el sentido último de la cooperación militar norteamericana. Bajo este parteaguas se produce un mayor involucramiento norteamericano en el escenario difuso y amplio de la guerra contra las drogas.

En relación a la lucha contra el terrorismo la disputa militar-policial no ha alcanzado las dimensiones que en el narcotráfico. Aunque las frecuentes asociaciones entre estos fenómenos permite aseverar su existencia. Con todo, es la Policía con su Grupo Especial Polivalente quien controla esta amenaza a la seguridad del Estado. Su desarrollo es aún incipiente en Bolivia, aunque existen condiciones para pensar en un incremento de la violencia política antisistémica,[45] lo que podría motivar una acción militar más decidida en este campo.

Todo el cuadro anterior nos dice de una confusión entre lo interno y lo externo de la seguridad y la labor policial y militar correspondientes. Esto quiere decir que mientras la Policía ha militarizado su orientación institucional por los temas del narcotráfico y el terrorismo ocupando el escenario de la "seguridad interna contemporánea", los militares reducen su perfil institucional hacia labores policiales para resolver su crisis de funciones. Esto conspira contra la complementariedad entre ambas organizaciones y contra los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil para controlar esas dinámicas institucionales autonómicas, de modo de conducir por cauces democráticos las funciones de seguridad del Estado.

[45] *Cfr.* Raúl Barrios Morón, "Una paz elusiva: violencia política en Bolivia" en Xavier Albó y Raúl Barrios (eds.), *Violencia estructural en Bolivia*, APEP (por aparecer), 1992.

Conclusiones. Entre la reforma militar o la desestabilización política

Después de observar los rasgos de la aguda crisis militar institucional en Bolivia, surgen algunas consideraciones hipotéticas relativas a su impacto en la estabilidad del sistema democrático. Por las variables de contexto interno y externo y por las variables organizativas, el futuro castrense es especialmente incierto. Sin embargo, las respuestas corporativas actuales contienen elementos de las siguientes dos situaciones posibles: una, la opción burocrático-profesional y dos, la opción burocrático-política.

En el primer caso, los militares disputan una pervivencia institucional —al menos decorosa— ya que no es posible la conservación de los privilegios del pasado. En acatamiento de lo que dispone el poder civil, ello significaría continuar con la reducción progresiva de sus gastos y la racionalización de su funcionamiento.[46] En materia de opciones profesionales, la defensa externa podría movilizar una perspectiva modernizadora limitada en función de las serias limitaciones presupuestarias, pero sobre todo incorporando en su diseño las tendencias políticas cooperativas que se dan en el plano regional, de modo de reducir los costos materiales de la disuasión externa. Y ese es, en parte, el espíritu de la reciente Directiva Presidencial mediante la cual se trata de "reestructurar las FF.AA de la nación de acuerdo a la situación nacional, regional y mundial con perspectiva al siglo XXI".[47]

A pesar de las buenas intenciones de la Directiva Presidencial, ella tiene algunas limitaciones puesto que Paz Zamora encargó a los propios militares la tarea de pensar su futuro institucional, pero sin contar con la participación civil. De este modo, los caminos diseñados para la reforma no apuntan a la integración cívico-militar, y consolidan paradójicamente la autonomía castrense, al otorgarles la posibilidad de "renovarse" manteniendo intactos los sentimientos corporativos respecto a la influencia de sectores no uniformados.

[46] Un ejemplo de ello ha sido la reciente racionalización del personal de las Fuerzas Armadas producto de las restricciones presupuestarias. Ello ha motivado en 1992 el despido de alrededor de 500 empleados civiles en distintas reparticiones militares.

[47] *Directiva Presidencial para las FF.AA.*, número 01-91, La Paz, febrero 1991, Mimeo.

Con todo, el camino de la reforma militar incorporando las demandas del nuevo contexto de seguridad haría más sólido el compromiso con la democracia y la obediencia al poder civil legalmente establecido. El tema castrense puede ingresar así, consensualmente, al campo de la Modernización del Estado boliviano y la reforma política y constitucional que se debate actualmente.

La opción burocrático-política tiene rasgos más bien pesimistas para el futuro de la democracia boliviana. En ausencia de un rol "satisfactorio" interno y externo, y la frustración profesional, los militares pueden convertirse en un grupo de presión o de veto hacia el Ejecutivo, lo que los convertiría nuevamente en actores políticos. Es decir, de no existir la opción de reforma militar o al tener ésta costos muy altos —según la institución—, la demanda burocrática de sobrevivencia puede canalizarse políticamente con efectos desestabilizadores para el sistema democrático alterando sus reglas de juego a favor del poder militar y disminuyendo su subordinación al poder civil y democrático.

Así, las relaciones cívico-militares empiezan a mostrar un mayor protagonismo castrense mediante una apertura reivindicativa hacia la opinión pública. No con efectos desestabilizadores inmediatos, es cierto, pero sí en la búsqueda de reconocimiento de la sociedad para hacer frente a las amenazas emergentes. Por ejemplo, los militares presionan muy fuertemente al Ejecutivo para su participación en la guerra contra las drogas. Más allá de consideraciones estratégicas o doctrinarias, los militares creen que la cooperación norteamericana es la única alternativa para incrementar sus recursos económicos y salir del ostracismo institucional actual.[48] Además, la ambigüedad gubernamental respecto a la decisión de militarizar la lucha antidrogas ha estimulado crecientes expectativas en la institución castrense al punto que aquélla se ha convertido en su mayor objetivo frente al poder civil.

Por otra parte, como expresión de la crisis, durante el último tiempo han surgido voces clandestinas desde el interior de las Fuerzas Armadas que, con diversos matices ideológicos, critican dura-

[48] *Cfr.* "Las FF.AA. presionan para militarizar la lucha antidroga", La Paz, *La Razón*,

mente la realidad actual.[49] Por todo lo anterior se reafirma la importancia de una reforma consensuada que evite una salida politizada a la crisis de la profesión de armas.

Ahora bien, la opción profesional y la opción política que hemos descrito como disyuntivas para la institución militar boliviana, dependen en sumo grado de la legitimidad y consistencia del sistema político democrático y en especial de sus actores. Para nadie resulta novedoso que el mejor modo de mantener a los militares en sus cuarteles es mejorando el desempeño del sistema político tanto en su legitimidad como en su eficiencia. De allí que son importantes las señales que el sistema político democrático emita hacia los cuarteles. Y en este campo, habrá coincidencia en señalar que a pesar de la continuidad democrática, el sistema político boliviano revela todavía serias limitaciones.[50]

La crítica militar a la democracia y los políticos —no pública por supuesto— tiene los mismos componentes de la crítica asumida por las organizaciones sociales. Primero, su bajo nivel de representatividad excluye a importantes sectores sociales; segundo, su incapacidad para solucionar los problemas económicos elementales de los sectores menos favorecidos —esto afecta también a los militares que están viviendo los efectos del ajuste estructural— y tercero, los altos niveles de corrupción en la administración de la cosa pública debilitan la credibilidad en los partidos políticos. Además, las variables de contexto en el Perú, y los intentos de golpe militar en Venezuela, introducen "argumentos" a la visión castrense para un eventual alzamiento "legítimo" contra una clase política fuertemente desprestigiada.

6 de agosto de 1992.

[49] Éste es el caso de los grupos militares clandestinos, "Vivo Rojo", "Diez Estrellas" y "Movimiento Bolivariano", quienes hicieron circular panfletos subversivos contrarios al orden político vigente; en ellos denuncian la corrupción civil y militar y critican el desempeño del Alto Mando castrense.

[50] Subcomisión de la Reforma del Sistema Político, 1990, "Informe sobre la Democracia en Bolivia", en *Estado & sociedad* núm. 7, Revista Boliviana de Ciencias Sociales, año 6, La Paz, FLACSO. También René Antonio Mayorga, "Conflictos institucionales y sistema presidencialista de Gobierno", seminario "Democracia y problemas de gobernabilidad en Bolivia y América Latina", La Paz, CEBEM-ILDIS, mayo 1991.

En suma, la introducción de estos supuestos conduce a una única certeza en el tema militar boliviano: las demandas burocráticas de los uniformados deben encontrar una salida de reforma y racionalización organizativa con un fuerte protagonismo político civil. Lo contrario significará profundizar su autonomía, acentuar su desprofesionalización, disminuir su obediencia al poder civil e incentivar las salidas políticas a la crisis militar-institucional.

Problemas de la democracia e informalización de la política

Jorge Lazarte R.

I. El problema

Desde el punto de vista político, los años ochenta en América Latina han sido los de la década ganada, a diferencia de los de la década perdida en la economía. En toda la historia de esta parte del mundo, probablemente nunca sus regímenes políticos se habían organizado simultáneamente sobre la base del mismo modelo político democrático representativo.

Desde principios de la década pasada, los regímenes autoritarios fueron cediendo, uno tras otro, a la presión de la sociedad civil y a su propia crisis, dando lugar a la instalación de sistemas políticos democráticos, en los que el mecanismo del voto, en condiciones de pluralismo político, define la titularidad del poder político institucional. Si bien es cierto que el ejercicio del voto fue contemporáneo al nacimiento de la República en el siglo XIX,[1] hoy podemos decir que él es ahora una apetencia de la sociedad. La democracia política se ha convertido por primera vez en objeto de consenso social. Con todo, los pocos años de funcionamiento han sido suficientes para revelar los defectos e insuficiencias de la democracia, tanto internos como en su relación con la sociedad.

Estas insuficiencias se han expresado, como el caso de Bolivia parece demostrarlo, en un alejamiento y hasta desafección de sectores muy importantes de la población hacia el nuevo sistema político. La abstención creciente de la ciudadanía en las elecciones

[1] Alain Rouquie señala el aspecto sorprendente de la vida política latinoamericana de adhesión "platónica" al sistema democrático occidental y al derecho al voto desde el siglo XIX. Véase A. Rouquie: "*L'Etat Militaire en Amerique Latine*", París, Seuil, 1982.

es una de las mejores pruebas negativas de este fenómeno.

El otro indicador es la aparición de liderazgos y movimientos políticos irruptivos que han descolocado a los partidos y desafiado las previsiones de los analistas y las encuestas.

El movimiento representado por Alberto Fujimori.[2] en el Perú es el más conocido, pero es sólo uno más de los muchos que están proliferando en toda América Latina. Por las características o la tipicidad de estos movimientos y su probable generalización, los llamaremos informales —o mejor, son la manifestación de un proceso de informalización de la política—, con respecto a la política institucional legal y a la institucionalidad tradicional.

Para hacer más explícitos estos movimientos y abarcar más dimensiones, tomaremos como objeto de estudio el caso boliviano donde este fenómeno no es tan reciente como el de Fujimori, y dada la persistencia de las condiciones que los hicieron posibles, pueden darse otros del mismo género.

La idea central que orientará el análisis es que el sistema político democrático, para ser durable, necesita legitimarse ante la población: esto quiere decir que ésta lo apoye, explícita o difusamente, según sus propias creencias y expectativas.[3]

Una de las vías de legitimación es la acción de los actores centrales del sistema político democrático, que son los partidos. Los partidos, además de legitimarse con la legitimidad del sistema, deben producir legitimidad del sistema y de ellos mismos ante la sociedad.[4] La producción de legitimidad por los partidos depende a su vez de que cumplan una de sus funciones, o quizá su función central en el sistema político: el de ser estructuras de mediación entre la sociedad civil y el sistema político y estatal.[5] Esta función

[2] Aún la bibliografía sobre estos procesos políticos es muy escasa y reciente. Sobre el "fenómeno Fujimori" puede verse, con todo, una excelente primera aproximación en C. Ivan Degregori y Romero Grompone, *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú*, Lima, IEP, 1991.

[3] Existe una vasta bibliografía sobre el tema. Para el caso puede verse Jacques Lagroye: "La legitimation", en *Traité de Science Politique*, vol. I, Paris, PUF, 1985.

[4] Georges Lavau ha puesto de relieve esta función de los partidos. Véase "Partis et systémes politiques: interactions et fonctions", en *Revue Canadienne de Science Politique*, II, núm. 1, marzo 1969.

[5] Entre los autores que han marcado esta especificidad está G. Sartori: *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid; Alianza Universidad, 1987.

de mediación es tanto más imprescindible cuanto que el mecanismo electoral o la universalización ciudadana es la que define la titularidad del poder.

La aparición de movimientos informales parece estar en relación directa —y sería uno de los efectos— con un fallo de los partidos o del sistema de partidos en tanto estructuras de mediación.

En lo que sigue, desarrollaremos el siguiente esquema de exposición. En primer lugar nos referiremos a la instalación de la democracia y al proceso de la recomposición del espacio político y de poder que ha dado lugar; luego veremos la situación de los partidos en el nuevo régimen político y los problemas no resueltos que ha implicado esta inserción; seguidamente trataremos el déficit de representatividad y la crisis de la función mediadora de los partidos, juntamente con las percepciones dominantes en la población respecto a ellos; en cuarto lugar nos referiremos a los procesos de informalización de la política y el surgimiento de los nuevos liderazgos y de los movimientos políticos correspondientes; finalmente, a manera de conclusión, nos preguntaremos acerca de la relación entre informalidad política y democracia, y los potenciales riesgos de ingobernabilidad.

II. Instalación de la democracia y recomposición del espacio político y de poder

El funcionamiento de la democracia en 1982 había sido precedida de un intento fallido y fugaz entre 1978 y 1980, cuando el gobierno de entonces, luego de siete años de autoritarismo militar, fue obligado a convocar a elecciones generales sin las restricciones civiles y políticas que él mismo quiso establecer. La huelga de hambre de cuatro mujeres mineras, convertida luego en explosión de demandas y movilizaciones masivas, había desorganizado las estrategias "democratizadoras" desde el poder.

Las elecciones de julio de 1978 habían sido tan torpemente fraudulentas, que el mismo candidato oficial tuvo que pedir la anulación de los resultados y protagonizar un golpe militar. Meses más tarde, otro militar derrocó al anterior y realizó nuevas elecciones

en mayo de 1979. En esta elección, como ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta en el voto ciudadano, el problema legalmente fue trasladado al Congreso Nacional, que tampoco pudo elegir al Presidente de la República.

El "empantanamiento" dió lugar a una salida de transacción con la elección de un Presidente interino, que a su vez fue derrocado por otro golpe militar en noviembre del mismo año. La resistencia callejera de la población impidió que los militares se hicieran del poder, y facilitó una nueva negociación con el nombramiento de otro Presidente interino, que a su vez realizó nuevas elecciones en 1980. Esta elección en la que los votos sumados de la izquierda alcanzaron la mitad de todo el electorado, fue a su vez respondida el mes de julio por otro golpe militar sangriento.

Este nuevo golpe, a su vez, será replicado por otros en esa lógica de impresionante licuefacción del poder político y militar hasta que la amenaza de una huelga general de la Central Obrera Boliviana, obligó a los militares a abandonar el poder y convocar a los que habían ganado las elecciones de 1980, a hacerse cargo del gobierno del país. Detrás o juntamente con el poderoso movimiento sindical, se había levantado la sociedad civil que a través de sus instituciones más representativas como empresarios privados, iglesia, movimientos barriales y legionarios, exigía la "democracia ya".[6]

La transición a la democracia se produjo, pues, por ruptura política y no por pactos o salidas negociadas.[7] Esta particular situación expresaba a su modo la debilidad del Estado, la delincuencia del régimen y de las élites políticas frente a la capacidad de organización y de presión de la sociedad civil.

La instalación de la democracia a partir de octubre de 1982 recompuso todo el espacio político, alterando los parámetros de acción y la lógica política predominante hasta entonces.

En primer lugar, la ampliación del espacio político, antes recubierto casi enteramente por el Estado o, más propiamente, por

[6] Jorge Lazarte R., "Bolivia, democracia, certezas e incertidumbres (en prensa).

[7] Acerca de las distintas experiencias y comparativas de transición, véase Guillermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vols. I, II, III, y IV, Buenos Aires, Paidós, 1989.

el gobierno. La democracia ha organizado o liberado un nuevo espacio, que ahora es el lugar privilegiado de los partidos. El sistema político se interpone entre el Estado y la sociedad, mediando a ambos. La consecuencia más importante de este cambio es una relativa separación entre Estado y sociedad civil, cuya relación directa había caracterizado todo el periodo anterior.

Esta ampliación fue simultáneamente una distribución de poder político bajo la forma de la constitución de subsistemas políticos dentro del sistema político democrático. Juntamente con el sistema político nacional tenemos ahora un subsistema político local (el poder municipal), y dentro de poco tiempo tendremos, además, un subsistema de poder regional o gobiernos departamentales. Esta redistribución institucional ha sido también una redistribución real del poder, de tal modo que partidos de oposición que no tienen la titularidad del poder central pueden y en los hechos tienen bajo su control, espacios de poder local y seguramente también lo tendrán cuando funcione el gobierno departamental.[8] Esto mismo ha evitado que los partidos detentadores del poder central no ocupen y no puedan ocupar todos los espacios del poder, como fue posible cuando el poder estaba fuertemente centralizado.

A su vez, esta redistribución del poder en un nuevo sistema político ha implicado una división espacial antes no conocida: de un lado, lo que podríamos llamar la macropolítica, centrada sobre el poder central con su lógica propia de funcionamiento y representación; lugar de lo nacional, de las macrodemandas y de los partidos "nacionales". Es el "poder a distancia".

Del otro, la esfera de la micropolítica, de lo local y localista; de nuestras demandas más cotidianas y escenario de acción de la multiplicidad de asociaciones colectivas como las Juntas Vecinales, los Clubes de Madres, etc.: es el poder más próximo del ciudadano.

Esta reconfiguración de la política ha tenido efectos sobre los modos de realización de los conflictos. Se ha producido un proceso de descentralización y desplazamiento de las zonas de conflictos y de los conflictos mismos, que ya no tienen en el Gobierno

[8] Así por ejemplo, los partidos de oposición tienen el control de los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, las tres ciudades más importantes del país.

central el único polo de confluencia. Muchos de ellos se dirigen y terminan en el espacio local y pronto lo harán en el departamental. Esta dispersión de los conflictos ha sido favorecida además por la emergencia de zonas o fuentes de conflictos que, por diversidad irreductible, como son los conflictos regionales o los étnico-culturales, no pueden ser subsumidos bajo la dominación sindical, como lo habían sido en las décadas anteriores. Esta dificultad de centralización y yuxtaposición de los conflictos ha favorecido a la estabilidad política y evitado que el Gobierno central sea desbordado por el volumen o la calidad de las demandas.

Juntamente con todo ello, el nuevo sistema político ha cambiado a sus actores y alterado las relaciones entre éstos. Los partidos se han convertido en los actores centrales y esenciales del sistema, desalojando de él a sus "sustitutos funcionales", como habían sido la Central Obrera Boliviana y las FF.AA. A este reconocimiento institucional-legal se ha sumado en cierto modo el reconocimiento de su necesidad por parte de sectores importantes de la población.[9] Con ello, en un cierto sentido, el sistema político real se ha aproximado al sistema legal. En la actualidad, los partidos más significativos del país, de derecha, centro o izquierda, aceptan la necesidad de atenerse a las reglas de juego que determinan los modos aceptables de asumir la titularidad del poder político.[10] La COB, por varias razones y también por efectos del propio sistema, ya no es vista en tanto estructura de representación política y está debilitada como estructura de representación social. Por su parte, las FF.AA. ya no constituyen objeto de preocupación pública, y han estado al margen del juego político por lo menos desde

[9] Según la encuesta organizada por la Subcomisión de Reforma Política del H. Congreso Nacional, el 63 por ciento estima que los partidos son necesarios en democracia. Una encuesta más reciente (mayo de 1992) del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), confirmó estos porcentajes.

[10] Los cinco partidos más importantes y con representación parlamentaria, suscribieron un acuerdo "histórico", el mes de febrero de 1991, para viabilizar por consenso reformas a la ley electoral. Era la primera vez en la historia del país que se produce consenso acerca de las reglas de juego y con el apoyo de toda la sociedad. Más recientemente, suscribieron otro acuerdo de mayores alcances para continuar la reforma electoral, la reforma del poder judicial, la reforma constitucional, ley de partidos, descentralización, entre lo más relevante.

1984, cuando varios de sus miembros intervinieron en el secuestro del Presidente de la República. En todo caso, durante toda la década del ochenta, no hubo un solo golpe de Estado, lo que es un récord en la historia del país.

En el mismo sentido, la lógica de las relaciones políticas ha experimentado un cambio sustancial. A la violencia de guerra del pasado acompaña ahora, y de manera preponderante, la percepción de la política como lugar de expresión y representación de los intereses y eventualmente de negociación y resolución de los conflictos. La apelación al "diálogo", que, como expresión casi no existía en el discurso tradicional, es ahora uno de los referentes discursivos comunes. Con ello, la lógica del todo o nada, que implicaba la eliminación del otro, da lugar a la lógica de lo posible, aunque lo posible deba ser obtenido con presiones. Diríamos que el "otro" deja de ser un enemigo para ser un adversario, lo que significa el reconocimiento de su legitimidad. La política ya no es puro conflicto, es también consenso.[11]

Por otro lado, la bilateralidad o la dualidad marcada del pasado se abre ahora a la multipolaridad del espacio político con varios actores. Es cada vez más difícil organizar a todos contra uno. Han aparecido fuerzas compensadoras y equilibrantes que juegan más bien a la moderación limitando con ello el exceso desestabilizador de las demandas. Uno de estos poderes estabilizadores es, por una parte, la Iglesia convocada "in extremis" para mediar entre partes y en conflictos que se busca no acaben por el desastre. Por otra, son los medios de comunicación, que, sin serlo institucionalmente, en los hechos funcionan como parte esencial del sistema político, presionando, por ejemplo, a una mayor racionalización entre los partidos políticos cuando éstos parecen estar dominados por la lógica anterior. No es menos importante destacar que los partidos, en su propia acción, estén incorporando sus estrategias a la opinión pública,[12] antes completamente inexistente. A su vez, la opinión pública parece estar orientada a evitar la dualización po-

[11] Véase nota anterior. O dicho de otro modo, la democracia entendida como la ecuación del consenso más el conflicto.

[12] La realización de encuestas por parte de los mismos partidos es un indicador de este cambio notable.

lítica, convirtiéndose ella misma en el "tercer sujeto". Así, la política se terneariza y se multipolariza.

En la base de todo este nuevo sistema está la constitución de la ciudadanía política en tanto comunidad de individuos que intervienen en la conformación de decisiones colectivizadas respecto a quiénes deben ser los titulares del poder. Lo importante de esto es que aquí la ciudadanía es asumida por los sujetos imputados y no simplemente otorgada, como había sido, por ejemplo, a partir de 1952, cuando se instituyó el voto universal. La asunción de la ciudadanía tiene además otro alcance, de enorme valor para el país: la admisión de que la legalidad del poder otorga cierta legitimidad "formal" que antes no tenía. Es decir, que lo legal ahora funciona como fuente de legitimidad, por lo menos al lado de otras fuentes de legitimidad basadas en lo que la sociedad piensa por tales.[13]Esto quiere decir que las elecciones se constituyen en el mecanismo básico de decisión respecto a la titularidad del poder y a la alternabilidad gubernamental, lo que explica que en los ultimos años se haya votado en elecciones nacionales y municipales como nunca antes en la historia del país.[14]

Por último, se ha producido una alteración de las motivaciones de comportamiento en la población y en el ciudadano. Las orientaciones determinadas por valores están cediendo el paso a un comportamiento condicionado por preocupaciones prácticas e intereses inmediatos individuales o grupales. Los valores expresivos que antes parecían constituir el núcleo de identidades colectivas son neutralizados o sustituidos por orientaciones más instrumentales. Esta es la tendencia cada vez más marcada en las elecciones. La pragmatización de la política debilita su ideologización anterior.

III. Los partidos políticos en democracia

A partir de 1982, los partidos se vieron enfrentados a los problemas emergentes de la instalación de la democracia, entre ellos la

[13] Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la legitimidad popular medida por los resultados antes que por el cumplimiento de las normas.

[14] Hubo elecciones en 1978, 1979, 1980, 1985, 1987, 1989 y 1991.

necesidad de legitimarse ante la población, demostrando que podían funcionar convenientemente como estructuras de mediación.

Los primeros datos de las elecciones parecían ir en el sentido de satisfacer esta necesidad. En las elecciones de 1980, la concurrencia de los electores había sido de un 75 por ciento. Es decir, se estaba por debajo del promedio mundial de abstencionismo.[15] Por otra parte, alrededor del 70 por ciento de los electores había optado por concentrar sus votos en favor de los tres partidos más importantes, tanto en las elecciones de 1980 como en las de 1985.

Después de 1985 se producen cambios en el comportamiento del electorado, que van a dar lugar a los conflictos de "representatividad" de los partidos. De un lado, la concurrencia empieza a bajar y a subir el índice de abstencionistas: del 18 por ciento en 1985, la abstención aumenta al 26 por ciento en las elecciones nacionales de mayo de 1989 y al 30 por ciento en las municipales de fines del mismo año. De igual modo, el voto tiende a dispersarse: en 1989 son ya cinco los partidos que concentraron esos dos tercios de la votación. Al mismo tiempo que la diferencia electoral entre cada partido es cada vez menos significativa, aumenta el número de las opciones presentadas el día de la elección: eran ocho en 1979, trece en 1980, dieciocho en 1985 y diez en las últimas elecciones de 1989.

A estas orientaciones del electorado podemos agregar otras tres más constantes. En primer lugar, que en cada elección nacional las opciones más moderadas o de "centro" son las más favorecidas. La UDP, de centro izquierda,[16] en las elecciones de 1979 y 1980. El MNR[17] también percibido como más de centro, con desplazamientos hacia la derecha, en 1985. En 1989, nuevamente el MNR y el

[15] Calculado entre el 25 y 30 por ciento. Véase A. Lancelot, D. Memmi, "Participation et comportement politique", en *Traité...,op. cit.*, vol. III.

[16] La Unión Democrática y Popular, alianza organizada en 1978 con la participación del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI); el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista de Bolivia (PBC), gobernó el país entre 1982 y 1985.

[17] El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) del legendario dirigente político y gobernante del país Víctor Paz Estenssoro. Fue el partido de la Revolución Nacional de 1952.

MIR,[18] también de centro. En los tres casos, ADN,[19] originalmente de derecha "musclé" y en proceso de desplazamiento hacia el centro, también fue favorecida. Este último rasgo quizá es el más interesante. Hay en todos los partidos una tendencia hacia el centro o a moderar sus propuestas, que a veces no los face fácilmente distinguibles para el ciudadano común.

De otro lado, la existencia de un electorado "flotante" mayoritario, tanto colectiva como individualmente. En el primer caso, distritos electorales importantes, como la ciudad de El Alto y la misma ciudad de La Paz, cambian sus opciones mayoritarias de voto en cada elección. Así, si tomamos el departamento en su conjunto, el año 1980 fue favorecida la UDP; en las elecciones de 1985 fue Acción Democrática Nacionalista (ADN); en las de 1989, Conciencia de Patria (CONDEPA) lo fue a su turno. También puede decirse que esos desplazamientos son individuales. Aunque no ha sido cuantificado hasta el presente, las escasas encuestas prueban que los ciudadanos cambian de manera significativa sus opciones electorales en cada elección, lo que nos conduce a referirnos a la siguiente característica notable: la inexistencia de identidades colectivas partidistas en el electorado. La ciudadanía es abrumadoramente "sin partido" y sin "identidad partidista".

En los últimos años, esas tendencias se han acentuado, dando lugar, en conexión con los cambios ya mencionados en el sistema político, al proceso que hemos llamado de informalización política.

En las elecciones nacionales de mayo de 1989 apareció un partido recientemente organizado, CONDEPA,[20] que, contra todo pronóstico, alcanzó la primera votación en todo el departamento de La Paz, que concentra casi un tercio de la votación de todo el país. Su inmediato perseguidor tuvo diez puntos menos que CONDEPA. Este partido ganó la mitad de las diputaciones y dos de los tres senadores del departamento. La victoria fue sorprendente, incluso para el

[18] Es el partido del actual presidente de la República de Bolivia.

[19] Es el partido del ex-presidente de la República, Gral. Hugo Banzer Z.

[20] Conciencia de Patria, fundado en 1988 en una gran concentración de miles de sus simpatizantes, como pocas veces se había visto en los últimos años. En realidad sólo la Central Obrera Boliviana lograba movilizar una masa comparable cuando estaba en su cenit.

propio partido, pues éste había incluido como candidatos a ciudadanos totalmente desconocidos y sólo para llenar o completar la lista. Con esa victoria fulminante desató lo que luego se llamó en los debates de prensa el "fenómeno palenquista", del nombre de su líder, Carlos Palenque.

En las elecciones municipales de diciembre del mismo año, CONDEPA mantuvo su votación, mientras que los demás partidos importantes disminuían su votación al mismo tiempo que bajaba la votación general en el departamento de un 20 por ciento respecto a mayo. Esta votación le permitió ganar por mayoría absoluta la alcaldía de El Alto y la mayoría relativa de los concejales de la alcaldía de la ciudad de La Paz.

En las recientes elecciones municipales de diciembre del pasado año este partido ganó nuevamente las elecciones en ambas ciudades, aunque su votación fue menor con respecto a similares elecciones dos años atrás. Esta baja de su electorado dice mucho de la fragilidad de las lealtades.

El segundo caso es el de la Unión Cívica Solidaridad (UCS), de Max Fernández. Este partido no pudo participar en las elecciones de mayo de 1989 al haber sido expresamente eliminado por la anterior Corte Nacional Electoral, que previamente lo había reconocido, pero que aprovechó para anularlo una división interna en el partido en dos ocasiones anteriores.[21] La razón política de la eliminación fue la certeza, revelada por algunas encuestas, de que su creciente apoyo lo hacía a expensas de los partidos que tenían el control de tal Corte.[22]

Por lo tanto, ese año sólo pudo participar en las elecciones municipales de diciembre de 1989, y fue otra revelación política. A diferencia de CONDEPA, muy concentrado en La Paz, este partido tuvo una votación en todo el país, quizá excepto en La Paz. Sumados sus votos en todo el país se convirtió en cuarto partido en votación y muy cerca de los dos partidos que lo preceden. En las

[21] Antes de llamarse UCS se denominaba Unión Cívica Nacional (UCN). Un sector del partido, nucleado alrededor de los dirigentes del transporte, se separó de Max Fernández y se quedó con el nombre. Más tarde este grupo se alió con Sánchez de Lozada a cambio de algunas candidaturas parlamentarias y luego desapareció.

[22] El MNR, el MIR y ADN, los tres con opciones de poder.

elecciones municipales últimas de diciembre de 1991, UCS, aumentó sustantivamente su votación y hoy es la tercera fuerza electoral del país, muy cerca del segundo, el MNR. Hoy tiene representación en los municipios más importantes del país, y en algunos, por efectos de las alianzas establecidas, dirige las alcaldías. Pero quizá lo más importante de todo es que parece ser el único partido que, de acuerdo a algunas encuestas fiables, está en proceso de crecimiento creciente en intenciones de voto, hasta el punto que se ha convertido en la primera preocupación de sus adversarios, que, al contrario, se estancan o disminuyen. Lo que pudo haber parecido hace un año demasiado fantástico, actualmente es uno de los más serios candidatos a ganar las próximas elecciones nacionales.

Finalmente, el MNR, que en las elecciones municipales de 1987 fue "castigado" por el electorado, perdiendo un poco más de la mitad de su votación con respecto a 1985. Se pensaba que en las elecciones de mayo de 1989 el proceso de debilitamiento se reforzaría, habida cuenta de que este partido fue el que puso en marcha el decreto 21060, donde está la matriz del modelo "neoliberal", con todas sus consecuencias sociales gravemente negativas sobre la población, especialmente por haber procedido a la "relocalización" de miles de trabajadores activos en las minas y en la industria. Los antecedentes en otros países parecían confirmar esa posibilidad, puesto que ningún gobierno que había aplicado medidas tan duras de "reajuste" había logrado sobrevivir en las elecciones (o mejor, las había perdido todas).

Pero desde el interior de ese partido surgió una corriente liberal "modernizadora", identificada como "gonista", por el nombre de su inspirador, que le permitió al viejo partido alcanzar un nuevo brío y ganar las elecciones de mayo de 1989. El "gonismo", a pesar de su diferencia social con los dos anteriores, tiene rasgos importantes de parentesco con ellos y también ha desempeñado un papel determinante en la victoria electoral.

Electoralmente, igualmente este partido creció en las recientes elecciones municipales y es uno de los aspirantes con mayor chance para las elecciones venideras.

En suma, los tres partidos son los que más avanzan en apoyo electoral.

A todos ellos pueden sumarse otros intentos aún no cristalizados hasta el presente, de formar movimientos políticos del mismo estilo o a partir de movimientos sociales ya existentes, como campesinos o cooperativistas mineros, que han anunciado su decisión institucional de organizar "sus" propios partidos políticos.

Esta emergencia rápida de nuevos liderazgos con fuerte apoyo social es a la vez resultado de las fallas de los partidos y de las reorientaciones de la población.

En efecto, los partidos políticos tienen una imagen bastante negativa ante la población y probablemente la tendencia tiende a acentuarse correlativamente con la importancia que empiezan a tener los políticos informales. Las pocas encuestas que han sido realizadas en los dos últimos años parecen confirmar este aserto. Si nos remitimos a la encuesta elaborada por la subcomisión de Reforma Política del H. Congreso Nacional del mes de septiembre de 1990 y que es la más completa sobre el tema, los partidos políticos,[23] juntamente con el Parlamento y el Poder Judicial, figuran entre las instituciones en las que menos confianza tiene la población, por debajo de otras instituciones civiles no políticas, como la Iglesia, la prensa e incluso los sindicatos, que hoy atraviesan la peor crisis de toda su historia. La percepción dominante en la población es que los partidos son más factores de división que de participación, que sólo defienden sus propios intereses, que no son democráticos y no expresan la opinión de los ciudadanos, que no canalizan las demandas regionales y que son demasiados. Sin embargo, los mismos encuestados admiten mayoritariamente que los partidos son necesarios en democracia, y expresan también mayoritariamente su disposición a participar en la política y en los partidos.

Aquí se advierte una censura muy significativa entre lo que son los partidos en los hechos para la población, tal como ésta los per-

[23] La encuesta fue apoyada por la vicepresidencia de la República e ILDIS. El equipo de trabajo fue coordinado por Jorge Lazarte R., y formaron parte de él René Mayorga y Carlos Toranzo.

cibe y tal como esa misma población desearía que sean para merecer su apoyo. La radicalidad de su oposición a los partidos tal cual son puede verse en la opinión mayoritaria de los encuestados de que los partidos deben "cambiar todo" y no sólo algunos aspectos.[24]

Encuestas más recientes y fiables (mayo de 1991) como la hecha por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), han confirmado si no acentuado esta negatividad, sobre todo por las permanentes denuncias de corrupción generalizada y las expectativas abiertas por las ofertas de los partidos pero no realizadas.

Por tanto, parece haber correlación entre debilitamiento electoral de los partidos, dispersión del voto, tasas decrecientes de participación[25] e imagen negativa de los partidos en la población.

IV. El déficit de representatividad y crisis de la función mediadora de los partidos

En esta imagen negativa dominante en la población acerca de los partidos políticos no hay probablemente demasiada novedad. Los partidos nunca tuvieron una buena cara pública, pero lo que fue simplemente una primitiva desconfianza en el pasado se está convirtiendo en hostilidad. Hoy, el "militante" es visto con sospecha, y cualquier candidato "independiente", si la ley electoral le permitiera presentar candidatura, podría eventualmente ganar las elecciones *contra todos los "políticos"*, como ocurre en pequeño en las universidades, una de las instituciones más politizadas del país hasta hace poco. Hay, pues, una *resistencia generalizada hacia los partidos* en la medida en que éstos no han podido ajustar su funcionamiento a las demandas y expectativas de la población, lo que ha puesto en entredicho su función central en el sistema político,

[24] Un resumen comentado de las cifras fue publicado por Jorge Lazarte R. en el periódico *Presencia*, del 11 al 21 de noviembre de 1990.

[25] Excepto en las elecciones municipales últimas de diciembre de 1991 donde el porcentaje de participación alcanzó al 83 por ciento, uno de los más altos de América Latina. Probablemente la razón explicativa es la nueva composición de la Corte Nacional Electoral, cuyos miembros anteriores habían incurrido en graves irregularidades provocando un sobresalto de la opinión pública. Hoy sus miembros son personalidades sin partido, elegidos por el Congreso Nacional a propuesta por consenso de los partidos políticos.

que es la de ser estructuras de mediación.

Por función mediadora entenderemos la realización de tres tareas esenciales:[26] *la representativa, la expresiva y la canalizadora*. Según la primera, los partidos "representan" a la población que vota por ellos en el sistema político. Pero ya vimos, y existen abundantes datos empíricos sobre ello, que *la población no se siente representada por los partidos* e inclusive llega hasta a pensar que *existe más bien usurpación,* lo que puede llegar a explicar el hecho muy repetido y formulado a su turno por instituciones de la sociedad civil, como campesinos, juntas vecinales, cooperativistas, etc., de organizar "sus" propios partidos políticos.

Si los partidos "representan" legalmente a la ciudadanía, en los hechos, no se reconoce en ellos; por ello podemos decir que los partidos tienen la "representación política" institucional, pero *carecen de representación social.*

Tampoco están mejor en la función "expresiva", en la medida en que lo que "expresan" en forma de quejas, protestas, impugnaciones, son más bien aquellas que provienen de los mismos partidos y no precisamente de la sociedad. Los partidos creen *en general ser la "voz" de los "sin voz"*, pero, en el fondo, es su propia voz la que escuchan o hacen escuchar, una vez que decidieron que los de abajo no tienen voz. Aunque parezca exagerada esta afirmación, una de las razones esenciales del éxito de Palenque es que, en lugar de hablar por los pobres, dejaba que éstos hablasen por sí mismos en la televisión y la emisora de su propiedad. Había allí una forma de participación directa, que rompía con las intermediaciones distorsionantes.

Igualmente, la tercera función mediadora y canalizadora está en déficit. *La población tampoco está persuadida de que* sus opiniones y demandas sean recogidas, canalizadas y transmitidas al sistema político. En general, lo que los partidos presentan como demandas sociales son lo que ellos consideran como tales, sin tomarse el trabajo de verificación empírica. *Las encuestas demostraron que entre lo que los partidos demandan en nombre de la población y lo que ésta pide*, la distancia es abismal, como es el

[26] Tomamos como referencia la obra de Sartori, citada en la nota 5.

caso, para poner un ejemplo, de la demanda social por el voto directo y uninominal de los diputados, que los partidos más importantes no quieren aceptar, alegando que la población rural no "entendería", aunque en el fondo es la resistencia de los aparatos para no perder el control de sus diputados.

En ello puede percibirse la persistencia del viejo modelo de estructura y funcionamiento de los partidos o de algunas de sus dimensiones más esenciales, que les están impidiendo cumplir satisfactoriamente su función de mediación política.

De un lado han conservado su estructura autoritaria y el verticalismo en las decisiones. Los dos efectos más inmediatos para el tema que nos interesa es que los candidatos a diputados, que hoy tienen tanta relevancia en la imagen partidista, son nominados por el aparato más que elegidos por el partido. La mayor parte de ellos, sin imagen pública, de pronto, por fidelidad al aparato o al jefe, entran al Parlamento y hacen prueba de ineficacia. Esta situación es reforzada por la forma de elección de los diputados en listas conjuntas con las del candidato presidencial.

El otro efecto es la concentración de las decisiones en las cúpulas dirigentes, que a su vez son cooptadas por los "barones" o los jefes históricos del partido. Las permanentes fragmentaciones y divisiones de los partidos[27] casi siempre han tenido que ver con esta ausencia de democracia interna, que impide una renovación de las cúpulas dirigentes y ahoga cualquier signo de descontento interno. Esta clausura de las cúpulas, que antes correspondía al modelo militar de partido, ahora puede combinarse, con aflojamiento de las estructuras partidarias, más próximas, por la lógica electoral, al modelo de partido "de todo el mundo".[28]

También los partidos o sus líderes han conservado la atracción

[27] El proceso de fragmentación política partidista o de nacimiento de partidos por división, está descrito en Raúl Rivadeneira, *El laberinto político de Bolivia*, La Paz, Cinco, 1984. De los seis partidos en 1952, salieron más de 300 contabilizados a principios de los años ochenta. Está claro que la inmensa mayoría era sólo "protopartidos" en la expresión de Jean Charlot.

[28] Es la traducción del *Catch-all-party*, formulado por Otto Kirchheimer. Ver. O. Kirchheimer, "El camino hacia el partido de 'todo el mundo'", en K. Lenk, Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

por el discurso abundante y redundante, tanto más resistido por la población, que es justificativo y contrario a la acción que realizan. Esto es sobre todo evidente en las campañas electorales, donde los candidatos del partido "de todo el mundo" asumen compromisos electorales que luego no solamente son incumplidos, sino que se hace exactamente lo contrario. Esta distancia entre la promesa del discurso y los cursos reales de acción ha devaluado el discurso político hasta el punto de hacerlo sospechoso y detestable. Por eso se explica que la mejor política parece ser ahora la muda acción.

Pero, por otra parte, en un esfuerzo por adaptarse a los cambios políticos, los partidos se han hecho menos ideológicos y más pragmáticos, hasta el punto de convertir el "realismo" político en toda una filosofía que ha eliminado las anteriores inhibiciones ideológicas. Alianzas políticas antes no imaginables se han dado,[29] y esto ha sido entendido por sectores importantes de la población como una prueba de un afán desmedido por el poder.

También han contribuido a deslegitimar a los partidos las denuncias permanentes de corrupción generalizada. Esto, sobre todo, atañe a los partidos más importantes, que han tenido a su cargo, desde 1982, la gestión gubernamental. Las acusaciones y contraacusaciones los han devaluado a todos. A ello debe sumarse la universalización del clientelismo y prebendalismo político tanto menos evitables cuanto que las anteriores lealtades ideológicas se han debilitado. Ahora todo partido tiene que pagar las lealtades con prebendas públicas, que normalmente son la causa de ineficacia por ineptitud.

Tampoco ha variado sustancialmente la inclinación de tomar las demandas del partido como si fueran las demandas de la sociedad. Persiste en ellos la idea autoatribuida de representar al pueblo y de hablar en nombre de él, aunque el pueblo, en los hechos, esté contra ellos, o más bien es un invento discursivo para tomar decisiones en nombre de algo propiamente inexistente en su unicidad.

[29] Por ejemplo, la alianza gubernamental actual entre el MIR y ADN. El primero estuvo en la clandestinidad y en el exilio cuando el Jefe del segundo, el Gral. Banzer estuvo de presidente de la República. O en la positiva, cuando la COB suscribió con la Confederación de Empresarios, sus "enemigos de clase", un documento exigiendo reformas políticas inmediatas.

Por último, los partidos, al hacerse más instrumentales que expresivos, se obligan cada vez más a funcionar como partidos proveedores de servicios, lo que, a la larga, los deslegitima porque asumen compromisos que desbordan sus propias posibilidades o porque, una vez en el "poder", se ven obligados a satisfacer una "clientela" creciente y cada vez más exigente.

Entonces, podemos decir resumiendo las consideraciones anteriores, que los partidos no pueden abandonar la pura lógica del poder con la que siempre funcionaron. Si en el pasado, la lógica de la política privilegiaba el poder y la fuerza, y por ello mismo ignoraba o no tomaba en cuenta seriamente a la sociedad, la democracia del ciudadano ha incorporado como principio de acción su propia lógica poniendo en cuestión al partido constituido casi exclusivamente desde la lógica del poder.

Aquí parece residir el problema central de los partidos, que los inhabilita para *realizar adecuadamente su función central* de ser estructuras de mediación de y entre la población y el sistema político estatal.

V. Proceso de informalización política.

Los movimientos surgidos en respuesta a esta devaluación partidista han sido calificados de populistas o neopopulistas, para marcar en este último caso las diferencias con los populismos clásicos en América Latina y en Bolivia. Sin el propósito de abrir un debate conceptual e histórico sobre la pertinencia de las dos denominaciones emparentadas, a juicio nuestro se trataría más bien de un fenómeno que, aunque algunos de sus rasgos nos recuerden los populismos del pasado, tienen otros más definitorios que los hacen peculiares, como esperamos pueda constatarse en la exposición que sigue.

Estas peculiaridades, observadas y articuladas en un modelo, nos han inducido a denominar a los nuevos movimientos políticos de informales, pero como no se trata únicamente de estos movimientos, sino de una forma de hacer política, entonces hemos optado por llamar al conjunto "informalización de la política", entendiendo por tal proceso que se desarrolla al margen y en contra de la

política tradicional, pero también de la institucionalidad democrática, con la cual mantienen esos movimientos vinculaciones ambiguas, que van desde su integración instrumental, pasando por la neutralidad afuncional, hasta la probabilidad de convertirse en factores de ingobernabilidad del sistema político.

1. El perfil de los nuevos liderazgos políticos

En la medida en que el componente esencial de los movimientos que suscitan es la personalización misma de la movilización, quizá sea conveniente trazar el perfil de este nuevo liderazgo. Nuestras referencias empíricas serán los tres líderes políticos que parecen gozar de mayor popularidad y credibilidad en la población, y que también son los que tienen más probabilidades de ganar las próximas elecciones municipales y nacionales. Los tres son: Carlos Palenque, Max Fernández y Gonzalo Sánchez de Lozada. Con todo, nos referimos a este último con muchas reservas, y sólo porque tiene algunas peculiaridades que lo emparentan con los otros dos, pero que se diferencia de ellos porque la formación de su líder es democrático-americana por los años que pasó en Estados Unidos, y su base social es de clase media profesional y alta.

Lo que primeramente llama la atención de los tres es que no pertenecen propiamente a la "clase política". No son políticos de carrera o que hubieran hecho de la política una profesión, ni su formación previa es política. Llegaron a la política desde fuera, después de haber participado con éxito en otras esferas privadas; tampoco la política era una opción prevista: son políticos de ocasión más que de vocación. Los tres provienen de la empresa privada. Carlos Palenque es propietario de un canal de televisión y una emisora de radio[30] y conocido como comunicador social y radialista. Antes de embarcarse en la empresa de comunicación fue cantor de música popular.[31] Max Fernández es accionista princi-

[30] Llamados Radio y Televisión Popular (RTP).

[31] Después del "fenómeno palenquista" muchas tesis de grado universitario han sido hechas sobre este líder. La más importante es probablemente la que luego tomó forma de libro (J. Saravia, G. Sandoval, "Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?" La Paz, ILDIS, 1991). De los numerosos artículos de prensa puede leerse el primero de ellos de

pal de la empresa más próspera del país, la Cervecería Boliviana Nacional. Esta empresa estaba en declinación hasta mediados de los ochenta bajo enormes deudas. Max Fernández compró acciones y se hizo cargo de la dirección; la empresa logró pagar sus deudas, y hoy es la de mayor rentabilidad en el país. Antes de llegar a este lugar, Max Fernández tenía una agencia de venta de cervezas, donde afirma haber empezado su proceso de acumulación de capital.[32] Gonzalo Sánchez de Lozada, a su vez, es accionista principal de una empresa minera mediana, COMSUR, una de las más importantes por el volumen de su capital y sus conexiones con el sistema financiero. En su juventud estuvo vinculado con el cine. Diríamos que los tres son, a su modo, empresarios de éxito en sus respectivas áreas, aunque socialmente, el último, Sánchez de Lozada, provenga de una familia de trayectoria política muy influyente y de "alcurnia", a diferencia de los otros dos, de orígenes más bien modestos.[33]

Esta ausencia de pasado político personal ha hecho que estén desprovistos del manejo del "savoir faire" de la política, lo que ha hecho que hubiera un cierto aire de ingenuidad política cuando empezaron a incursionar en esta actividad, sobre todo en el caso de Max Fernández, a quien muchos políticos avezados lo aprovecharon financieramente.[34]

Como no son profesionales de la política, tampoco adquirieron, como éstos, la cualidad de ser hombres de discurso; no se destacan por ser "oradores". Palenque habla como locutor; Sánchez de Lozada, por su formación académica y sus años en Estados Unidos, habla con acento "gringo"; mientras que Max Fernández apenas puede sostener un discurso ordenado. Cuando lo hacen, el vocabulario que usan no tiene casi nada que ver con el vocabulario político tradicional. Su léxico es más bien común, muy cerca

Jorge Lazarte R., "Notas sobre el palenquismo y el neopopulismo", en *Presencia*, 9 de junio de 1989.

[32] Sobre Max Fernández, fuera de algunos artículos de prensa, el libro que le ha sido consagrado es el de Fernando Mayorga, *La política del silencio*, La Paz, ILDIS, 1990.

[33] M. Fernández es "cholo" y con rasgos indígenas, que lo hacen extraño ante los empresarios criollos.

[34] El mismo Fernández denunció públicamente a los que se apropiaron de recursos financieros destinados a la actividad política.

de lo trivial, y en el caso de Sánchez de Lozada, con mucho humor, que rompe con el dramatismo del discurso político tradicional. Escasa capacidad discursiva y discurso poco politizado y desideologizado.

En lugar de ello, son más bien hombres de acción, o mejor, que "hacen más y hablan menos". No es puro azar que el más exitoso de ellos, Max Fernández, sea el que menos habla y el que más "hace", y que la expresión "más obras" haya sido y sea su estrategia discursiva.[35] De alguna manera puede decirse que han reemplazado el discurso por la acción, en la que se cree más que en los discursos y las promesas no cumplidas.

Esto quiere decir que, a diferencia de los partidos tradicionales, que normalmente eran grandes productores de demandas, luego atribuidas al "pueblo", los nuevos líderes más bien recogen las demandas. Esto es particularmente evidente en el caso de Palenque, con su canal de televisión y radio, que hacen de plataforma de expresión de demandas y de quejas de los pobladores. Para éstos, eso parece bastar, aunque luego esas demandas no sean articuladas en políticas alternativas. También lo es con Max Fernández, que no propone nada ni tiene programa político de propuestas alternativas. El satisface las demandas que le formulan los pobladores. En cambio, no lo es del todo con Sánchez de Lozada, cuya base de apoyo es sobre todo de clase media, que demanda más bien bienes simbólicos como "honestidad" y "sinceridad". En todo caso, los tres dan motivos plausibles para ser "creídos".

Los tres han incorporado una nueva valencia en la política o comparten una misma visión de la política: la política es sobre todo sus resultados y no sus intenciones.

2. *Los movimientos políticos informales*

También aquí lo personal es determinante, empezando por la designación de los movimientos que han suscitado: palenquismo, maxismo y gonismo. La falta de una ideología de encuadre ha sido

[35] En realidad ésta es y ha sido la estrategia electoral de M. Fernández: votos a cambio de "obras".

sustituida por el nombre del líder. La adhesión de los miembros del movimiento es igualmente personal y no una declaratoria de una afiliación doctrinal. Se cree primeramente en el líder y no en el partido que lo respalda. Pero, por otra parte, el partido que organiza y dirige es posterior al movimiento mismo. Es decir, que el palenquismo, maxismo y gonismo son fenómenos previos o bastante independientes del partido, particularmente en el caso de los dos primeros. La estructura partidaria es más bien el esfuerzo por organizar una masa de simpatizantes y movilizarlos con fines electorales. Pero aún en el caso de la existencia de la estructura partidaria, el movimiento es más el partido, y la organización misma está lejos de representar al movimiento. Tanto en el caso del palenquismo y el maxismo, las estructuras partidarias no son precisamente las más eficaces para la movilización y son además difíciles de hacer marchar. En su lugar, parecen ser más movilizantes otras estructuras "sustitutivas", que, como en el caso de Max Fernández, es la misma empresa, cuyas agencias en todo el país vinculan mejor que el partido a los adherentes. Lo mismo acontece con la radio y la televisión de Palenque; mientras que "Goni" está intentando crear una estructura partidaria distinta de la tradicional del MNR.[36]

Esta es una notable diferencia respecto a la forma como nacían o nacen los partidos según el modelo tradicional. Primero era el partido, que luego se intentaba convertir en movimiento. Aquí es exactamente al revés, lo que quizá ayuda a explicar que la estructura no tenga tanta eficacia y sea más bien secundaria. Carlos Palenque instituyó su partido, Conciencia de Patria (CONDEPA), el mes de septiembre de 1988, mientras que Max Fernández anunció el suyo, Unión Cívica Solidaria (UCS), en agosto de 1989, después de que, como dijimos, la Corte Nacional Electoral anterior le despojara de la denominación de Unión Cívica Nacional, atribuyéndosela a un grupo desprendido del "maxismo". En los dos casos, los movimientos mismos son anteriores a su cristalización en partidos. El "palenquismo" existía ya a principios de los ochenta, mientras

[36] El MNR, "gonizado" ha cambiado de estatutos disminuyendo la importancia de las células funcionales y priorizando las células territoriales.

que el "maxismo" entra en acción a mediados de los ochenta.

Igualmente, la adhesión al movimiento o al partido no tiene nada que ver con la de la militancia de los partidos de los años cincuenta y sesenta, donde se exigía casi una entrega total tanto más cuanto más ideológico era el partido. Aquí es ocasional, en un proceso permanente y fluido de aproximaciones, compromisos y retiros.

Socialmente, la procedencia de la base de los movimientos para el caso del palenquismo y del maxismo es lo que, genéricamente, se llama sector "informal" o informales: artesanos, pequeños comerciantes, desocupados, migrantes, pobladores; en suma pobres, desencantados con la política y los políticos, acusados estos últimos de ser responsables de la crisis y de la pobreza de los de abajo. No deja de ser enormemente significativo que en ambos movimientos la participación o adhesión de las mujeres sea superior a la que podría darse en otros partidos.[37] Globalmente, esta base social también está orientada por la lógica de los resultados, y apuesta más a los hechos que a las promesas, muy abundantes en el pasado y generalmente incumplidas. Para esta gente, la política es lo cotidiano, lo que se ve, y fuertemente moralizante cuando se trata de oponerse a los partidos y políticos tradicionales, todos percibidos como insinceros, manipuladores y propensos a la corrupción, si es que no son francamente vistos como tales.[38]

Entre esta base y el líder, la relación es directa, sin intermediación, lo que supone que el líder debe estar en proceso de movilización permanente, a diferencia de los líderes de los partidos institucionalizados más afectos a los conflictos de escenario. Esta movilización es tanto menos evitable cuanto que la relación está basada en una suerte de prestación de servicios. En este aspecto, el prototipo es Max Fernández, a quien rara vez se ve en televisión, pero que la gente puede ver directamente cuando entrega o inau-

[37] Así, según una encuesta, el 61 por ciento de los votos en favor del partido de Palenque fueron mujeres mientras que en los otros no llegaban al 50 por ciento. Ver Renata Hoffmann, *Apuntes sobre la democracia desde una óptica cotidiana,* La Paz, ILDIS, 1989.

[38] En la mencionada encuesta de la subcomisión del Congreso Nacional, las cualidades más apreciadas del hombre político son la honestidad y el hecho de hacer obras. Las dos hacen el 64 por ciento, lejos del porcentaje de las otras cualidades políticas, como el que hable bien (el 2 por ciento), o sea inteligente (10 por ciento). Es decir, que se preferiría un hombre político honesto aunque no sea inteligente.

gura "obras". Las inversiones de Fernández son cuantiosas en el país, gracias principalmente a su floreciente empresa. Si en un principio privilegió el mecanismo prebendal de apoyos financieros o de bienes divisibles, las experiencias nada gratificantes de los "aprovechadores" lo obligaron a cambiar de estrategia. En la actualidad, prefiere dejar "obras" o bienes no divisibles con beneficio colectivo. Así, multiplicó en todo el país hospitales, escuelas, canchas deportivas, sedes, pavimento de calles, mataderos, hasta el punto de "dar de su bolsillo" recursos a municipios, que son dirigidos por su gente.[39] Es decir, sin ser el Estado, se comporta como si lo fuera, supliendo grandemente los vacíos dejados por el "neoliberalismo" o no cubiertos nunca. Entonces estos movimientos son más instrumentales[40] que expresivos y formados más por agregación que por fusión de identidades colectivas, aunque estas necesidades de reconocimiento grupal son también una demanda social que está presente en estos movimientos, pero de manera desigual. Así, en el palenquismo es mucho más perceptible que en el maxismo.[41] Más importante parece ser la pervivencia de un viejo paternalismo y una conducta más bien asistencialista tanto en líderes como en el movimiento.

Sin embargo, en el esfuerzo por dotarse de estructuras de encuadramiento, en estos movimientos han aparecido niveles intermedios permanentes que aseguran el funcionamiento de la organización, atendiendo, por ejemplo, en el caso de Max Fernández, las sedes del partido en las ciudades más importantes del país. Estos niveles intermedios están conformados por "militantes" originalmente con antecedentes en otros partidos, y que por ello mismo poseen cierto

[39] No se ha cuantificado cuanto invierte Max Fernández en su campaña política, sobre todo cuando ésta se extiende por todo el año y no es sólo electoral. Para dar una idea de los gastos, UCS ofreció la construcción de un matadero frigorífico en Santa Cruz, donde este partido controlaba el municipio en alianza con el MNR, con un costo de aproximadamente 800 mil dólares.

[40] A su vez, Palenque también oferta servicios de menos cuantía pero lo hace por miles en su sistema de radio y televisión. Cuando su partido controlaba la Corporación de Desarrollo de La Paz (la institución pública del departamento de La Paz con mayores recursos) cada fin de semana entregaba "obras" en las provincias.

[41] Podríamos decir que, en este sentido, Palenque brinda también bienes simbólicos de reconocimiento colectivo a los migrantes de origen rural enfrentados en la ciudad a culturas no andinas y con problemas de identidad colectiva.

capital de experiencia que los líderes como Palenque y Fernández no poseen. Estos políticos simplemente hacen la apuesta al ganador o presunto ganador, basados en puro cálculo de costos y beneficios a futuro inmediato. Es un fenómeno común que éstos anuncien colectivamente la ruptura con su anterior partido (rompan su carnet, como suelen decir) y se incorporen sin tardanza al nuevo partido, al que le juran la misma lealtad que le juraron al anterior.[42]

Para esta franja de adherentes, estos líderes son la oportunidad de vivir de la política, lo que a su vez obliga a éstos últimos a anunciar cada cierto tiempo expulsiones por "deslealtad". Muchos de ellos ahora son miembros de los consejos municipales, y si algo han hecho es demostrar que son ineficientes en la gestión del municipio.

Por último, debe decirse que así como la relación entre el líder y el movimiento está fuertemente personalizada, también es predominantemente no democrática y hasta autoritaria. El líder se comporta como "jefe", y es así como probablemente lo sienten sus bases, lo que quizá es la razón de que los niveles de dirección sean nombrados y no elegidos y de que no existan instancias de consulta permanente ni se realicen congresos constitutivos y representativos. La adhesión al líder es cuestión de creencia y fidelidad.

Esta personalización de la política se ha reforzado con el viejo sentido de la política patrimonial, que ha conducido a considerar, por parte de uno de estos líderes, que el partido es de "su propiedad". Es decir, la ausencia de separación entre lo privado y lo político-institucional.

Con todo, el hecho de que la base de la relación entre el líder y su electorado esté fuertemente institucionalizada, hace que sea bastante frágil. Son movimientos irruptivos que expresan el descontento y el humor del movimiento, contra los partidos tradicionales. Su motivación esencial no es la búsqueda de representación política sino la satisfacción de demandas no resueltas, lo que explica que sus orientaciones políticas sean inestables. Lo que quiere decir que para estos líderes el problema no es tanto ganar votos sino cómo conservarlos.

[42] El "transfugio" político es hoy una de las preocupaciones centrales de todos los partidos políticos.

VI. Informalidad política y riesgos para la democracia

Hemos dicho que estos movimientos, de los que el palenquismo y el maximo son las mejores realizaciones, nacen en contra, en primer lugar, de los partidos y la política tradicional. Se insertan en la brecha abierta por estos partidos, que no logran articularse adecuadamente con vastos sectores pobres de la sociedad, sectores que, a su vez, los asocian con su situación de pobreza.

Pero, por otra parte, estos movimientos tienen una relación muy ambigua con el sistema democrático. De un lado, sus líderes no son precisamente de formación democrática. Nada de su pasado nos dice que la democracia fuese en ellos un valor central en sus actitudes; al contrario tienen tendencias autoritarias vinculadas con el personalismo que desarrollan.

Tampoco la base social del movimiento es democrática. Los sectores que los apoyan están impregnados de una cultura tradicional no democrática, que es la única que conocen desde siempre, y cuando se organizan en partido e intervienen en las elecciones, lo hacen menos como ciudadanos que como pobladores. En este sentido, la opción por la democracia es sobre todo la opción por la posibilidad de que les resuelva sus problemas una vez que opciones distintas parecen haber fracasado. Es decir, apoyan la democracia porque no hay otra alternativa inmediata atrayente. Por ello mismo podemos decir que esos movimientos no se han constituido ni a favor ni en contra de la democracia, sino fuera, al margen. Son afuncionales con respecto a la democracia. En la medida en que sus líderes acepten el juego democrático, éstos desempeñan un rol integrador al sistema político de masas, que, probablemente, sin ellos no tendrán demasiado interés en participar institucionalmente en las elecciones.

Pero, por otra parte, precisamente porque estos líderes carecen de convicción democrática, puede suponerse que la motivación principal de su acción no será la necesidad de preservación del sistema político democrático, sino la preservación de su liderazgo ante las masas que los apoyan, con probabilidad de que si estas dos variables entran en conflicto, optarían por la segunda, poniendo al sis-

tema en situación crítica de gobernabilidad por desbordamiento. Esta posibilidad, por lo menos, ha introducido un enorme factor de incertidumbre tanto respecto al sistema mismo como a las políticas que implementarían en el gobierno.[43]

Otro factor que puede perturbar la estabilización del sistema político es la tradicional desconfianza de la población, sobre todo pobre, a toda forma de representación indirecta. En ello han jugado tanto tradiciones culturales como experiencias políticas pasadas y presentes exploratorias de la voluntad colectiva. Esta tendencia, renuente a la "democracia representativa", y la preferencia por la representación directa o la relación sin mediaciones con el líder, al eliminar las estructuras de intermediación, como son los partidos, no es compatible con el sistema político democrático representativo.[44]

En todo caso, mal se comprenderá a estos movimientos si se persiste sólo en descalificarlos y no se explica su emergencia como una respuesta funcional a determinadas demandas sociales no cubiertas. Entre ellas, las de servicio y de bienestar para una población afectada profundamente por la crisis y las que provienen de una falla del sistema de representación. Si los dos tipos de demandas se juntan y no son satisfechas, el sistema político democrático podría verse seriamente desafiado en su estabilidad. Para el caso boliviano podríamos decir que, por presión de la misma sociedad, se ha entrado actualmente en un proceso muy difícil, y probablemente largo, de reforma de todo el sistema político-institucional. Sólo el tiempo dirá si fue exitoso, y ello depende grandemente de que los partidos comprendan hasta qué punto son ellos mismos los causantes de su descrédito.

Finalmente, en todo lo que llevamos dicho sobre todo en lo que concierne a los perfiles de los nuevos líderes políticos informales, de sus eventuales apoyos, y de las motivaciones de acción, puede

[43] Esta preocupación es ostensible en los empresarios privados que, además de ser culturalmente ajenos a los líderes informales como Palenque y Max Fernández, les temen por su "populismo".

[44] En cada elección es infaltable la demanda de importantes sectores de la población de nominar ellos mismos por ejemplo en las comunidades campesinas a los candidatos de los municipios.

reconocerse el parentesco con los movimientos suscitados no sólo por Fujimori en el Perú, sino por otros en distintos países, como Bucharam en el Ecuador,[45] Collor en el Brasil[46] o en la meteórica aparición de Perot en los Estados Unidos. Por tanto, parecen existir ciertas condiciones comparables, que explicarían esta emergencia casi simultánea en el tiempo. Este trabajo pretendió mostrar algunas de ellas a partir del examen de un caso, que a pesar de su singularización puede ser, tomando algunas precauciones, generalizable empíricamente.

[45] Varios, *Populismo,* Quito, ILDIS, 1992.

[46] Francisco de Oliveira, "Fernando Collor de Mello. Perfil de un prestidigitador", en *Nueva Sociedad* núm.118, Caracas, marzo-abril, 1992.

Partidos Políticos, el paradigma neoliberal y la modernización

Francisco Aramayo Bernal

El momento constitutivo

Para nadie es un secreto que las expectativas de las multitudinarias movilizaciones que hicieron posible la democracia tenían banderas de un proyecto popular. Toda la sociedad esperaba la llegada del tren de la transformación económica, social y política después de haber protagonizado acciones que habrían sido irrealizables con otras representaciones ideológicas colectivas.

El tren de la transformación llegó, aunque en condiciones tales que el espacio de la representación ideológica colectiva de entonces difícilmente correspondía a lo que resultaron ser el espacio de la realidad nacional y sus transformaciones. Ciertamente este desfase fue central. El destino y los problemas de relación entre los partidos políticos, la sociedad y el estado se estaban definiendo en función de esos dos espacios y para mucho tiempo.

Si bien esto ocurría en lo ideológico-político, en lo económico-político sucedía otra oposición central. El mismo momento de habilitación del proyecto democrático coincidía históricamente con la expresión más fuerte de incapacidad del modelo estatalista y de sustitución de importaciones, heredado de la década de los cincuenta. Este hecho obligó a encaminar rápidamente una sustitución de este modelo de desarrollo.

En estos dos procesos, el de sustitución del modelo de desarrollo de los años cincuenta y el de sustitución del espacio de representación ideológica colectiva por el espacio de la realidad, los partidos políticos fueron actores fundamentales. Por tanto, sólo del análisis de la relación de los partidos con la sociedad civil, la eco-

nomía y el estado puede desprenderse la visualización de los problemas, retardos y avances del proceso de modernización.

La conformación del sistema político nacional, a su vez, ha otorgado progresivamente características formales concretas al funcionamiento de los partidos políticos como productores de consenso y como constructores de una relación de conformidad relativa entre el estado y la sociedad. En tal situación, hubo dos aspectos que deben tomarse en cuenta: por una parte, legitimar, institucionalizar, canalizar y solucionar conflictos; por otra, elaborar políticas, programas, proyectos y eficacia gestionaria.

Junto a estas características portadoras de autoridad y poder, otorgadas a estos actores políticos, están los procesos electorales que, en definitiva, son los que ponen a prueba todas las capacidades que los partidos políticos pueden desarrollar realizando sus funciones específicas.

En circunstancias del presente, los procesos electorales revisten gran importancia, toda vez que se observan procesos de esta índole en los cuales la legitimidad y el consenso electoral no siempre se obtienen con la producción de eficiencia gestionaria y con la producción de programas ideológicos adecuados al momento histórico. Este desfase es tolerable cuando se expresa en cierto grado y, además, es explicable cuando la raíz que lo origina está comprendida en un momento constitutivo de la relación gestión estatal y consenso. Sin embargo, la ausencia central de una relación directa entre gestión estatal, legitimidad ideológico-política y consenso electoral puede provocar una situación de desencuentro, de exclusiones y de graves riesgos de inestabilidad en el sistema.

Los riesgos de inestabilidad pueden ser tanto o más peligrosos por cuanto se conviertan en causas de los problemas, retardos y tensiones que enfrentan la reforma económica y la modernización del estado. Para decirlo de otra manera, la presencia de un déficit de representatividad social de los partidos, o el hecho de que éstos hayan agotado la legitimidad del sistema político en lugar de ampliarla o reproducirla, se convierte en factores que tienden a ser fuente de los problemas más complicados del proceso de modernización. Corregir este desfase parece imperativo. Sólo así los parti-

dos podrían volver a jugar a plenitud su papel de intermediación entre la sociedad y el estado.

El difícil camino recorrido

En lo que concierne a la economía, la sustitución de la matriz estatalista que se vivió en casi todos los países de la región en plena democracia, es uno de los procesos más difíciles en esta segunda mitad de siglo, sobre todo porque vino después de la depresión más larga en la historia de América Latina. Evidentemente en la década de los ochenta se han enfrentado situaciones casi insostenibles. Bolivia tuvo una inflación del 25,000 por ciento y no llegó a recaudar más del 2 por ciento del producto interno bruto, además de estar comprometido con una deuda externa de diez dígitos, con un millón de desempleados, con un desplome en el precio de sus materias primas y enfrentando una escasez de productos alimenticios en medio de una extrema pobreza y una profunda disgregación social.

Al tiempo de preguntarse cómo se había llegado a esta situación, también se ha visto a nuestros países aplicar soluciones. No todos los programas tuvieron éxito. Quedaron en el camino el Plan Austral, el Plan Cruzado, el Plan Inti; sin embargo, estos fracasos no impidieron que se apelara a otras medidas antinflacionarias de emergencia. Esto fue particularmente evidente donde tuvo éxito el programa de estabilización y cambio estructural. Así, en Bolivia se apeló en forma simultánea a todos los instrumentos antinflacionarios monetarios, cambiarios, fiscales, tanto para ingresos como para egresos, aperturas comerciales, liberalización de precios, salarios, todo esto complementado con la efectiva eliminación del servicio de la deuda y el restablecimiento de la asistencia financiera.

En fin, todos sabemos que el proceso de control de la inflación, de reactivación de la tasa de crecimiento, de manejo de los déficit fiscales y de la deuda externa, significó una gran reforma macroeconómica. En muchos casos fue la base de un proceso valiente que permitió cortar la sangría de las empresas públicas, así como

para propiciar una pujante reconversión microeconómica en las empresas privadas que, a su vez, les permita recuperar el tiempo perdido, recuperar competitividad, productividad y tecnología.

La agenda de este camino recorrido nos remite a múltiples reformas en lo económico, financiero, fiscal, inversiones, así como en lo estatal, electoral, judicial, partidario, regional, etcétera. Aunque muchas de estas reformas están consolidadas y otras retardadas, todas ellas, en su conjunto, representan un inmenso desafío que ha llegado a un punto que sólo una reconversión profunda de los partidos puede viabilizar.

Los partidos

Los partidos políticos, hay que reconocerlo, han ejercido una acción positiva sobre el sistema político. Los cambios sustanciales, sin esa acción, habrían sido impensables en los ámbitos electoral, judicial, regional y donde hubo reformas. Sin embargo, la sociedad parece haber llegado a la conclusión de que la gestión de los partidos no conforma las demandas y que esto se debe a su funcionamiento inadecuado, por lo que se les exige su propia modernización y democratización internas.

Actualmente surgen tendencias que remiten a un reactivamiento de la sociedad civil que reclama su autonomía frente la tendencia asfixiante en el manejo del poder por los partidos políticos. Son tendencias que cuestionan roles y funciones gestionarias. Así, han aflorado nuevos problemas de gobernabilidad y representación política, a partir de las nuevas formas de intermediación que se dan entre la sociedad y el estado.

Si bien los partidos políticos son la garantía de la democracia, ya no se piensa que ellos sean la sola expresión posible del pluralismo de opiniones. Prueba de ello es la insurgencia de nuevos actores como los medios de comunicación social y los movimientos regionales que están en proceso de integración al sistema, así como el cada vez más creciente manejo directo del espacio de intermediación y del mercado electoral, por parte de grandes intereses de vocación fundamentalmente particular.

Estas son realidades que acrecientan los desafíos y tienden a agotar la legitimidad de los partidos políticos en casos donde la metodología de toma de decisiones les impide que jueguen un rol central en ellas, sobre todo cuando los partidos están adormecidos por la exclusiva utilización de un modelo empirista de conducta y agotados por campañas permanentes. Así, desgastados por perfiles de marketing, bastante enfermos de internismo y clientelismo, acusados de corrupción o ineficiencia, los partidos políticos han empezado a responder a este desafío.

Al respecto, es bueno anotar que hay diferencias. Los partidos políticos que fueron visionarios y vanguardizaron el proceso de modernización a costa de muchas interpelaciones, perciben con mucha lucidez este momento difícil, intentando adelantarse a los acontecimientos, en tanto que los otros partidos todavía persisten en el esfuerzo de sumarse al tren de la modernización, lo que les supone una doble tarea. De manera general, todos los partidos están obligados a responder a estos desafíos para encaminar el proceso de su fortalecimiento.

Este proceso podrá cumplirse en dos vías: o una reconversión de su funcionamiento que consista, en muchos casos, en crear programas de trabajo para los sectores emergentes como el movimiento territorial y las organizaciones ciudadanas, las agrupaciones productivas que requieren mejorar su tecnología y para las asociaciones profesionales, los sindicatos, las mujeres y la juventud, sin dejar de actualizar las alianzas tradicionales entre partidos; o mediante un fortalecimiento de nítidos perfiles ideológicos, basado tanto en conceptos de mayor movilidad y menor aparato, como en objetivos de modernización del proceso electoral y en decisiones irreprochables ante la sociedad y el estado.

En una u otra circunstancia, ninguno de los partidos olvida que si el proceso de modernización ha generado grandes tensiones sociales y éstas erosionan rápidamente la legitimidad de los partidos, el sistema en su conjunto puede deslegitimarse. Cabe agregar que cuando dejan de funcionar las leyes sistémicas y no hay correspondencia entre mayor eficacia y mayor consenso electoral, hay que

dirigirse a la sustancia del desfase y es ahí donde están obligadas a dirigirse las organizaciones partidarias.

La intermediación

Por otra parte, la desvalorización de los partidos políticos tiene componentes asociados a una supuesta hegemonía del paradigma neoliberal que ha sobredimensionado en los partidos políticos la necesidad de producción ideológica competitiva sólo para el mercado electoral.

Si bien nadie puede negar que los actores políticos que visualizaron el racionalismo social y el humanismo de izquierda son los que pusieron sus años de lucha y su rostro al servicio de la modernización junto a su pueblo, tampoco se puede negar que el neoliberalismo ha aportado un principio de ordenamiento en la organización de la voluntad colectiva que fue necesaria para impulsar esta tarea; pero debido a que el modo de presencia de la economía en las relaciones de producción no se repite necesariamente en las relaciones político-ideológicas, no se puede construir una voluntad general allí donde coexisten múltiples contradicciones y sólo a partir de una contradicción.

Los sujetos de la acción política, viabilizadores de la voluntad general y que la llevan a término, siempre están más allá de la parcialidad de una sola conducta económica. En ese caso, si bien el proyecto neoliberal ha aportado un principio de organización de la voluntad colectiva, los sujetos de la acción que lo llevaron a término, en su mayoría, fueron el símbolo del racionalismo social. Sin embargo, uno de los temas concurrentes en el discurso político actual remite a que, con la caída del modelo estatalista y del muro de Berlín, han caído otros muros, los muros del dogmatismo y de la rigidez en las creencias, los muros de los ideales incuestionables y de la utopía social.

En estas circunstancias, y en nombre del nuevo paradigma, se convoca a abandonar todo lo que significaron los rasgos distintivos del sentido prospectivo de viejos ideales basados en el racionalismo social, para instalar en el empirismo y el cortoplacismo

de proyectos, lo que equivale, en algunos casos, a reubicarse en una actitud competitiva, ligada al reconocimiento de "la mano invisible" que proveerá el equilibrio entre la oferta y la demanda y, por supuesto, el "óptimo social" como valor de orden. Con ello, ya no se piensa que el racionalismo, la creencia en la ciencia, la idea de progreso, el universalismo, el humanismo clásico y sobre todo el proceso de construcción de una relación de conformidad entre el estado y la sociedad se establezcan a través de los mecanismos ideológico-políticos, sino mediante el mercado de consensos.

Después de que Francis Fukuyama planteó el fin de la historia y señaló que las pruebas de tal situación están en el desmantelamiento ideológico, económico y político de las ideologías de clase y las ideologías nacionales, o que han empezado a despolitizarse las sociedades civiles y que ya no existen "contradicciones fundamentales" en la vida que no puedan resolverse en el contexto neoliberal, surgió la impresión de que en los partidos todo quedaba sujeto a un pensamiento empírico y a una configuración coyuntural de principios, actores y momentos. Así el paradigma neoliberal, de apariencia incontrastable, al estar mal procesado por algunos partidos políticos, puede impedir el desarrollo de un correcto reordenamiento de activos perfiles ideológicos que asocien al racionalismo social con el racionalismo liberal, resultando así un liberalismo social como contribución a los procesos democráticos.

Finalmente, si el avance o retraso de la modernización depende de las relaciones entre los partidos políticos, la sociedad, el Estado y de las reformas jurídicas que de ellas emanen, es hora de empezar el análisis de las causas y efectos del funcionamiento de estas relaciones. Ya no es solución el desgaste de las cumbres entre cúpulas u optar sólo por la selección de talentos temporales para reforzar equipos de poder. Por el contrario, es hora de que se promueva la posibilidad de que los partidos retomen sus tareas de intermediación a plenitud, con perfiles ideológicos claros y con la legitimidad que cada una de sus historias les otorgue.

Elite del poder, problemas de gobernabilidad y cultura política en Bolivia

H. C. F. Mansilla

I Consideraciones preliminares

A causa de modas ideológicas de larga duración y amplio alcance, las llamadas capas medias y la clase alta bolivianas no merecieron hasta hoy la atención pertinente de las ciencias políticas y la sociología. Durante largas décadas el campesinado, los movimiento étnicos del ámbito rural, las organizaciones sindicales y el mundo obrero, especialmente el sector minero, han constituido los temas privilegiados de investigación en las disciplinas mencionadas. Es sintomático el hecho de que la abundante literatura marxista, consagrada al análisis de la lucha de clases, no haya producido en Bolivia ninguna obra en torno a la estratificación social[1] ni haya acopiado materiales empíricos para este propósito. Fuera de muy escasos testimonios,[2] puede afirmarse que la problemática de los grupos dirigentes y particularmente de la élite del poder configuran un terreno virgen para la sociología política y ramas afines; historiadores y literatos se han ocupado, por otra parte, del reducidísimo estrato de los magnates mineros,[3] que ya no existen a partir de la Revolución Nacional de 1952 y que en su época tam-

[1] Una de las muy escasas publicaciones en torno a esta temática es de un autor no marxista: Salvador Romero Pittari, *Notas sobre la estratificación social en Bolivia*, La Paz, Universidad Católica Boliviana, 1974, que dedica únicamente unas pocas líneas a las "capas superiores" (p. 27 y ss.).

[2] *Cfr.* José L. Havet, *The Diffusion of Power. Rural Elites in a Bolivian Province*, Ottawa, tiposcrito de la Universidad de Ottawa, 1985.

[3] *Cfr.* entre otros, Sergio Almaraz, *El poder y la caída. El estaño en la historia de Bolivia*, La Paz, Amigos del Libro, 1976; Antonio Mitre, *Los patriarcas de la plata*, Lima, IEP, 1981; Charles Geddes, *Patiño: The Tin King*, Londres, 1971.

poco llegó a conformar una clase política estable, estructurada en forma consistente y capaz de formular un proyecto sociopolítico más o menos plausible y duradero.

En vista de la escasez de datos y conocimientos fiables sólo es posible postular algunas hipótesis revisables acerca del carácter de la élite del poder en Bolivia y de su vinculación con los actuales procesos de modernización, por un lado, y con los resabios de la tradición de autoritarismo, patrimonialismo y prebendalismo, por otro. En contraposición a los casos argentino[4] y peruano[5], por ejemplo, faltan trabajos históricos, sociológicos y de ciencias políticas que analicen las continuidades y las rupturas de la clase política contemporánea con referencia a los estratos "clásicos" privilegiados, que estudien la estructura interna de la clase alta y que evalúen el desempeño global de la élite boliviana.[6]

En el marco de este estudio se tratará ante todo de dilucidar las características esenciales de la élite política boliviana actual; se debe tener en cuenta, empero, que todas las demás fracciones de la clase alta propenden a influir fuertemente en las políticas públicas y en la acción administrativa, por lo que los límites entre ellas

[4] *Cfr.* ante todo la obra primordial de José Luis de Imaz, *Los que mandan*, Buenos Aires, EUDEBA, 1964, que combina el acopio de datos empíricos con una interesante interpretación en torno a los orígenes, las relaciones intersectoriales, el reclutamiento y los decursos evolutivos posteriores de la clase alta argentina. *Cfr.* también, Jorge Federico Sábato, *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*, Buenos Aires, CISEA/GEL, 1988; Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972; Germán José Bidart Campos, *Las élites políticas*, Buenos Aires, EDIAR, 1977.

[5] *Cfr.* Carlos A. Astiz, *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*, Ithaca, Cornell U.P.., 1969; Philippe Spaey, *L'élite politique péruvienne*, Paris, Edit. Univ. 1972; José Matos Mar, *La oligarquía en el Perú*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972; Dennis L. Gilbert, *La oligarquía peruana*, Lima, Horizonte, 1982. Metodológicamente muy valiosa la obra de Maurice Zeitlin, Richard Earl Ratcliff, *Landlords and Capitalists. The Dominant Class of Chile*, Princeton, Princeton U.P.., 1988.

[6] Para una discusión de los problemas teóricos generales involucrados *cfr.* E. Bradford Burns, Thomas E. Skidmore, *Elites, Masses and Modernization in Latin América 1850-1930*, Austin, Texas U.P., 1979; John Walton, *Elites and Economic Development. Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities*, Austin, Texas U.P..; Marcello Carmagnani, *Estado y Sociedad en América Latina*, Barcelona, Crítica, 1984; Diana Balmori *et al.*, *Notable Family Networks in Latin America*, Chicago, Chicago U.P.., 1984.

permanecen difusos. Por otra parte, la élite del poder constituye necesariamente un conglomerado[7] con fronteras muy poco precisas, al cual los demás sectores privilegiados tienden a introducir sus representantes permanentes y a imponer sus intereses, normas y proyectos de configuración social, política y cultural. Además: cuanto menos compleja resulta ser una sociedad, tanto más compacta y simple es su élite, que en muchos casos presenta una identificación entre los detentadores del poder político, los portadores del prestigio social más elevado y los poseedores de los bienes de producción más importantes y los ingresos financieros más altos. Aunque Bolivia nunca ha conformado una sociedad exenta de una notable complejidad estructural, socio-cultural, étnica y laboral, puede aseverarse con cierta seguridad que su élite política, social y económica formaba una unidad más o menos discernible hasta la Revolución Nacional de 1952, aunque ya hubiese tenido lugar una cierta diferenciación de roles político-administrativos. Este acontecimiento ha marcado una innegable cesura en la evolución de las élites bolivianas:

1) La revolución trajo consigo el desmoronamiento de la clase de los grandes y medianos propietarios de tierras agrarias del occidente del país y, simultáneamente, el aniquilamiento de la gran minería como sector organizado e influyente.[8] Al hundirse el estrato alto tradicional, se destruyó en Bolivia también la base para una identificación estrecha y personal entre clase alta socio-económica y élite del poder.

2) Desde entonces se abrió la posibilidad de que las capas medias

[7] Sobre el concepto de élite del poder o clase política *cfr.* el ensayo clásico, Harold D. Lasswell, Daniel Lerner, C. Easton Rothwell, *The Elite Concept,* en Peter Bachrach (comp.), *Political Elites in a Democracy,* New York, Atherton, 1971, pp. 13-26; *cfr.* también la importante obra de Kenneth Prewitt, Alan Stone, *The Ruling Elites. Elite Theory, Power and American Democracy*, New York, Harper & Row, 1973; Thomas Burton Bottomore, *Elite und Gesellschaft* (= Elite y sociedad), Munich, Beck, 1966; todas ellas influidas por Harold D. Lasswell *et al.*, *The Comparative Study of Elites. An Introduction*, Stanford, Stanford U.P., 1952. También es sugerente Moshe M. Czudnowski (comp.), *Political Elites and Social Change. Studies of Elite Roles and Attitudes*, DeKalb, Northern Illinois U.P., 1983.

[8] Cfr. James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh, Pittsburgh U.P., 1970; James M. Malloy, Richard S. Thorn (comps.), *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*, Pittsburgh, Pittsburgh U.P., 1971.

urbanas accedieran directamente al poder político. Aunque el gobierno del régimen reformista del Movimiento Nacionalista Revolucionario (=MNR) (1952-1964) trató de fundar una "burguesía" nueva, consagrada a labores industriales y comerciales —mediante la apropiación o la generosa distribución de fondos fiscales—, instituyó en realidad una élite de poder en cuanto *clase política especializada* en el manejo de la cosa pública sin ser propietaria de medios de producción.

3) En varios sentidos la *Revolución Nacional* indujo en Bolivia un proceso consciente y más o menos sistemático de modernización. Terminó con los criterios estrictamente clasistas, adscriptivos y particularistas para el reclutamiento de la élite del poder y de los puestos más importantes de la administración pública; la estratificación social se hizo menos rígida, más porosa y flexible y "potencialmente más igualitaria".[9] Aunque los resultados materiales a largo plazo de ese proceso de modernización han sido más bien decepcionantes, no hay duda de que en ciertos campos —control social, movilidad geográfica, diferenciación de roles y actividades, participación política, estructura familiar, intentos de planificar y acelerar el desarrollo económico, apertura metódica de nuevas regiones, diversificación de la estructura productiva, ampliación del mercado interno— se han dado importantes pasos hacia la modernización de la sociedad boliviana. El desplazamiento de una clase alta con funciones múltiples y a la vez difusas por una nueva élite con roles políticos relativamente más específicos debe inscribirse dentro de este esfuerzo modernizador.

4) Este mismo desarrollo motivó, paradójicamente, el renacimiento de valores de orientación y pautas de comportamiento de corte premoderno, especialmente visibles en las actitudes recurrentes de las diversas fracciones de la élite del poder que se han sucedido desde 1952. Proveniente de la antigua clase media, a menudo de origen provinciano y carente de los fragmentos de cosmopolitismo y liberalismo de la aristocracia tradicional, la clase política

[9] Salvador Romero Pittari, *op. cit.* (nota 1), p. 6. Sobre el ascenso mundial de una *meritocracia cfr.* Michael Young, *The Rise of Meritocracy. An Essay on Education and Equality*, Londres, Thames & Hudson, 1961.

ha reavivado desde entonces los cánones de autoritarismo, patrimonialismo y prebendalismo que habían sido mitigados en algo por la acción de las viejas élites europeizantes, ha enfatizado la herencia de caudillismo y clientelismo y ha elevado hasta límites apenas imaginables las prácticas de corrupción y saqueo del erario público. En toda sociedad premoderna el soborno, el cohecho y el enriquecimiento a costa de los bienes fiscales pertenecieron obviamente a las usanzas ordinarias, pero en los sistemas sociales de transición a la modernidad, como es el caso boliviano, éstos hábitos propenden a convertirse en metódicos y cotidianos, a alcanzar magnitudes cuantitativas de carácter inaudito y a afectar a grupos numéricamente muy extensos. La modernización parcial y esencialmente técnico-económica no conlleva, como se sabe, una modernización correspondiente en los terrenos de las normas éticas y de la praxis política diaria. Puesto que los criterios actuales en torno a la gobernabilidad de las naciones de América Latina están vinculados inextricablemente a parámetros modernos de efectividad e idoneidad, puede afirmarse que el renacimiento de la cultura política del autoritarismo constituye uno de los mayores obstáculos para tal objetivo.[10]

II La modernización fragmentada de las élites

A pesar de la historia atormentada de las últimas décadas, de sus muchos tropiezos y retrocesos, la sociedad boliviana se halla abocada a un difícil y complejo proceso de modernización, que en cuanto tal no ha sido rechazado sino por los sectores más intransigentes del movimiento indigenista. Estas transformaciones atañen de modo especial a las clases altas, las que están más expuestas a los efectos de demostración irradiados por la modernidad occiden-

[10] Cfr. la brillante obra de Günter Endruweit, *Elite und Entwicklung. Theorie und Empirie zum Einfluss von Eliten auf Entwicklungsprozesse* (=Elite y desarrollo. Teoría y empiria sobre la influencia de las élites en los procesos de desarrollo), Frankfurt/Berna, Lang, 1986; Hans-Dieter Evers, Tilman Schiel, *Strategische Gruppen. Vergleichen de Studien zu Staat. Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt* (= Grupos estratégicos. Estudios comparativos sobre el Estado, la burocracia y la formación de clases en el Tercer Mundo), Berlin, Reimer, 1988.

tal metropolitana y, a menudo, a la necesidad de imitar a las élites del extranjero. Para entender mejor la problemática de la clase política propiamente dicha, parece conveniente el indicar, aunque sea muy someramente, el grado muy diverso de modernización alcanzado por las diferentes fracciones de la clase alta boliviana, con las cuales la élite del poder mantiene nexos muy estrechos.

Los estratos superiores de las instituciones encargadas de mantener el orden público —las Fuerzas Armadas, los organismos policiales, el poder judicial, las fiscalías y el ministerio público— se hallan muy probablemente entre los sectores más tradicionalistas y menos modernizados de las élites bolivianas. Constituyen los grupos que han sufrido menos las influencias civilizatorias de la modernidad occidental; para el desempeño cotidiano de sus labores requieren de un código de comportamiento y de conocimientos y aptitudes profesionales que han variado poco desde la era de la colonia española. Los avances de las ciencias, el diálogo intelectual cultural a nivel mundial y el espíritu crítico contemporáneo han penetrado muy poco en estos grupos; si se han servido del "progreso", ha sido sólo de sus aspectos técnico-instrumentales. Los ingresos de estos estratos son los más bajos de toda la élite boliviana desde la perspectiva estrictamente legal; es por ello que aquí se dan los casos más graves de corrupción, prebendalismo y asalto a los fondos fiscales.[11]

La necesidad de superar la nefasta herencia del caudillismo populista y del estatismo en el campo económico[12] ha conducido probablemente a que la empresa privada represente el sector relativamente más modernizado de la sociedad boliviana. Este enunciado, a su vez, vale sólo para ciertos segmentos de la empresa privada, que no pueden ser localizados en un único rubro de acti-

[11] *Cfr.* por ejemplo, William Allen Welsh, *Leaders and Elites,* New York, Holt, 1979, especialmente el capítulo 5, "Extralegal Political Behaviour among Latin American Political Elites", pp. 97-121.

[12] *Cfr.* entre otros acerca del desarrollo histórico de las últimas décadas, Herbert S. Klein, *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*, New York, Oxford U.P., 1982, pp. 246-270; Christopher Mitchell, *The Legacy of Populism in Bolivia*, New York, 1977; Jorge Lazarte, *Cambios en los paradigmas del accionar político,* La Paz, ILDIS, 1988; Jerry R. Ladman (comp.), *Modern Day Bolivia: Legacy of the Revolution and Prospects for the Future*, Tempe, Arizona U.P.., 1982.

vidades: hay empresarios de índole moderna, abiertos a los desafíos del mercado y la concurrencia y de espíritu más o menos democrático tanto en los sectores industriales y comerciales como en los bancarios y agrícolas. Se trata, en realidad, de empresarios exitosos, con una sólida formación profesional (generalmente en los países metropolitanos), con múltiples nexos con el exterior y, paradójicamente, con una conciencia y actividades políticas bastante desarrolladas; varios de ellos colaboraron activamente en los gobiernos que se han sucedido desde agosto de 1985 y que están consagrados a un programa neoliberal de recorte del gasto fiscal, de reducción del rol empresarial del Estado y de fomento a la iniciativa privada.[13] Es importante subrayar que esta actitud empresarial está inserta en una repulsa a los regímenes dictatoriales y militares y en un apoyo a los procesos de democratización; este nuevo enfoque, favorable al Estado de Derecho y a la praxis de principios democráticos no es sólo una respuesta coyuntural a la crisis y al desprestigio del militarismo, sino que está vinculado a la decadencia del modelo estatista y al redescubrimiento de las bondades que encierran los estatutos de derechos humanos, la articulación pública de los propios intereses, la posibilidad de negociar soluciones, aunque sean parciales, con los adversarios, la concertación social con los sindicatos y, en general, el respeto a las reglas de juego que garantizan tanto la libertad ciudadana como la propiedad privada.[14] (Es imposible, por otra parte, cuantificar el peso de estos empresarios "modernos" dentro del conjunto del empresariado privado boliviano a causa de la escasez de datos pertinentes).

En puntos intermedios entre estos dos polos se hallan los otros segmentos de la clase alta boliviana. La jerarquía superior de la Iglesia católica, las figuras más importantes de la vida intelectual y cultural, los cuadros prominentes de la administración pública y

[13] Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, *Pensamiento y acción de la empresa privada 1982-1985*, La Paz,CEPB, 1985, *passim*.

[14] *Cfr.* René Antonio Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*, La Paz, CLACSO/CERES, 1987, *passim;* algunos datos generales en Mario Cerutti, Menno Vellinga (comps.), *Burguesías e industria en América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Alianza, 1990.

la clase política en sentido estricto se han modernizado sólo parcialmente, ofreciendo un cuadro muy dispar y proclive, por ende, a generalizaciones incorrectas. Se trata, en el fondo, de un conjunto de personas sometidas a valores de orientación y hábitos prácticos muy convencionales y tradicionales, dentro del cual sobresale un número reducido, pero influyente, de individuos que han adoptado normas modernas y valores democráticos, los cuales, sin embargo, no poseen aún la fuerza para cambiar del todo a su sector social respectivo.

La Iglesia católica, que durante siglos conformó uno de los pilares de la cultura política del autoritarismo y del oscurantismo, se ha transformado, aunque de forma incipiente, en una institución que propugna enérgicamente el diálogo político, la concertación social y el respeto a la democracia representativa y sus reglas de juego. Ha actuado de árbitro en variados conflictos entre el gobierno y la oposición, alcanzando compromisos aceptables como soluciones para ambas partes, lo que le ha valido a la Iglesia la reputación de una instancia seria y respetable de conciliación democrática y, por consiguiente, de ser una de las columnas de la complementación de la democracia por la gobernabilidad.

En la esfera de la cultura y de la crítica intelectual, que tiene un cierto peso sobre la marcha de los negocios públicos, puede advertirse una actitud relativamente nueva con respecto a los estatutos y al funcionamiento de la democracia representativa. Han perdido autoridad intelectual y poder de convocatoria aquellas figuras que propugnaban ideologías radicales y la inmediatez de la revolución socialista. El ambiente general está ahora impregnado de sobriedad y desencanto; simultáneamente puede constatarse que ha tenido lugar, así sea en modesta escala, una cierta profesionalización entre los intelectuales bolivianos, debida, entre otros factores, a una mejor formación académica y a una creciente especialización. Todo esto ha traído consigo una clara mejoría en la calidad del debate teórico centrado en torno a asuntos públicos. La politización, intensa, pero superficial, tan corriente en años pasados, ha dado paso a una discusión más consagrada a problemas delimitados y menos dedicada al dramático tema de las gran-

des alternativas radicales y revolucionarias. El intelectual boliviano va aprendiendo a manejar adecuadamente el instrumentario teórico elaborado por la comunidad científica internacional, a respetar a los adversarios ideológicos y a convertirse en más cuidadoso a la hora de sacar conclusiones.

Estas aseveraciones no se aplican, paradójicamente, a los intelectuales cercanos a los partidos de izquierda tradicional y a los dirigentes sindicales, quienes no han sido influidos aún por la apertura antidogmática. Ellos han mantenido la clásica mixtura de retórica altisonante y objetivos revolucionarios irrealistas; han quedado fuera de juego al rechazar la moderna democracia representativa pluralista, la lógica de la concertación pacífica y la relevancia del mercado de ideas y productos. Su nostalgia por los modelos de confrontación simple y dicotómica entre dos contendientes irreconciliables, su afición por el caudillismo clásico y su permanencia dentro de la cultura política del autoritarismo apuntan hacia el hecho de que estos intelectuales son probablemente los más fieles herederos de la antigua tradición hispano-católica del dogmatismo y del parroquialismo.

Factores similares han conducido a la modernización de algunos segmentos de la administración pública, particularmente de su elenco estable más elevado en los ministerios de las áreas técnicas y económicas y de los organismos descentralizados correspondientes. Una mejor formación profesional (generalmente en universidades extranjeras), una comprensión más adecuada de los problemas y de las posibilidades del país, un grado menor de corruptibilidad y una actitud escéptica frente a los programas del cambio total han coadyuvado a modernizar, así sea muy parcial y puntualmente, algunas áreas de la alta burocracia, a hacer más efectivo y racional su funcionamiento y, por ende, a crear las precondiciones para el trabajo gubernamental más afín a los criterios contemporáneos de confiabilidad, rendimiento y previsibilidad. Es indispensable señalar que se trata, en realidad, de pequeños grupos de individuos de las características anotadas dispersos a lo largo de la administración pública y no de un movimiento de gran envergadura numérica.

La clase política propiamente dicha representa el sector menos

modernizado entre estos fenómenos de evolución intermedia. Ya no es, obviamente, una élite del poder dispuesta a cualquier compromiso con el dictador de turno, sin ninguna formación cultural o intelectual y sin ninguna programática para la gestión gubernamental. Pero sigue siendo, en su totalidad, un estrato marcado por la cultura política del autoritarismo, del patrimonialismo y del prebendalismo, es decir, por elementos provenientes de una tradición premoderna; son, por lo demás, grupos sociales altamente proclives al clientelismo, a las normas más convencionales y más irracionales de autorreclutamiento, al grado más elevado de corruptibilidad y a un oportunismo político partidario muy generoso. Los elementos modernizantes están conformados por individuos y no por movimientos generacionales o grupales; es sintomático que casi todos ellos provengan del empresariado privado, hayan tenido una buena formación profesional en el exterior y hayan demostrado primeramente en la iniciativa privada sus dotes de liderazgo. A pesar de tratarse de un número muy restringido de personas, éstas han sabido imprimir al partido respectivo un hálito de modernidad, lo que, aunque de manera muy parcial e incierta, redunda en una renovación y hasta en una democratización del conjunto de la élite del poder. Esta capacidad de un liderazgo más de acuerdo con principios de la racionalidad contemporánea tiende a promover sistemas de gobernabilidad más convenientes a la realidad actual.[15]

III Algunos rasgos esenciales de la élite boliviana del poder

La élite del poder en Bolivia no es ya un mero apéndice de las clases privilegiadas tradicionales, pero tampoco representa una élite funcional moderna, cuya legitimidad residiría en su competencia específica para la solución de problemas, competencia que tendría

[15] Dentro de este contexto hay que mencionar sobre todo a *Gonzalo Sánchez de Lozada,* jefe y renovador del Movimiento Nacionalista Revolucionario, (MNR), a *Ronald MacLean,* dirigente de Acción Democrática Nacionalista (ADN) y a algunas figuras destacadas del gobierno del MNR de 1985 a 1989, quienes tienen la reputación de haber inducido procesos no concluidos y muy complejos de modernización y renovación en sus respectivos partidos. Los mandos intermedios y las masas de los mismos no comparten necesariamente las visiones modernizadoras de este liderazgo esclarecido.

que acreditarse mediante resultados prácticos que puedan ser controlados colectivamente de parte de una opinión pública ágil y bien informada. En Bolivia todavía no existe una élite funcional que esté constituida por especialistas (más o menos tecnocráticos) en organización social, cuyo poder dimane de una delegación democrática. Pero aún así, la clase política boliviana configura un sector estratégico[16] de la sociedad, cuyos exponentes son manipuladores de símbolos con un saber especializado en este terreno (y no sólo agitadores de masas), que han sido elegidos democráticamente o nombrados según las normas legales y que pueden exhibir una cierta profesionalización en este escurridizo ámbito. Desde 1982 se puede hablar de una circulación de élites legitimizada democráticamente[17]: élites y contra élites se hallan en permanente concurrencia en busca del favor popular.

La capacidad de liderazgo moderno y, por consiguiente, de brindar un aporte duradero y sólido a un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad, puede verse seriamente empañada por los considerables restos de una cultura autoritaria premoderna que arrastra la clase política actual.[18] Con alguna seguridad se puede aseverar que esta última reproduce algunos elementos —precisamente los negativos— de la clase alta tradicional, elementos que resaltan claramente si se compara el des-

[16] *Cfr.* Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society,* New York, Random, 1963, *passim*; D. Herzog, *Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung* (=Grupos dirigentes políticos. Problemas y resultados de la investigación moderna de élites), Darmstadt, WBG, 1982.

[17] La constitución y el funcionamiento de la "clase política" boliviana parecen acercarse al modelo de circulación de élites (opuesto a la teoría revolucionaria de la lucha de clases), enunciado primeramente por *Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels.* Sobre esta temática y sus implicaciones no demasiado democráticas *cfr.* Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique,* Washington, D.C., University Press of America, 1980; Wilfred Röhrich (comp.), *"Demokratische" Elitenherrschaft. Traditionsbestände eines sozialwissens chaftlichen Problems* (= Dominio "democrático" de élites. Componentes tradicionales de un problema de ciencias sociales), Darmstadt, WBG, 1975; J. Wuster, *Herrschaft und Widerstand. Theorien zur Zirkulation regierender Eliten* (= Poder y resistencia. Teorías sobre la circulación de élites gobernantes), Tübingen, 1970; Daniel Lerner (comp.), *World Revolutionary Elites. Studies in Coercive Ideological Movements,* Cambridge (M), Harvard U.P.., 1966.

[18] *Cfr.* René Antonio Mayorga, *Democratización y modernización del Estado en Bolivia*, La Paz, CEBEM, 1991.

empeño global de esta élite con aquellas de origen protestante y británico en Norteamérica.[19] Desde tiempos inmemoriales a las élites de este territorio les ha faltado un *ethos* genuino de servicio a la comunidad, un interés apreciable por el ornato y la estética públicas, ideas innovadoras en torno a la configuración del área institucional y del futuro del país y preocupaciones por problemas de largo aliento, como ser los asuntos del medio ambiente. A pesar de que en la actual élite del poder el peso de los grupos profesionales clásicos (abogados y militares) ha disminuido sensiblemente, se puede advertir aún la antigua negligencia frente a todo esfuerzo intelectual crítico, la misma incomprensión con respecto al trabajo científico y, concomitantemente, la misma admiración ingenua por los logros técnico-instrumentales de la civilización metropolitana. Es útil mencionar el hecho avalado por la experiencia histórica de que una élite del poder, en contraposición a una auténtica aristocracia, no dispone de un proyecto histórico propio, ni de una organización institucionalizada para la representación de sus propios intereses, y ni siquiera de una ética peculiar en cuanto código distintivo de comportamiento.[20] La élite del poder depende de modelos exógenos de desarrollo, es indiferente ante las labores de la cultura y del intelecto, no se preocupa por la legitimidad de la actuación propia y tiende a reproducir la praxis política más convencional. En el caso boliviano se puede observar que la clase política está todavía inmersa en los cánones del patrimonialismo y prebendalismo, y que los practica intensamente; se hace dictar sus propios valores estéticos por la clase media norteamericana de origen provinciano (Miami) —y no por la clase alta europea, como lo hacía, después de todo, la antigua aristocracia basada en la propiedad territorial. La élite boliviana del poder prosigue con el ya clásico desdén por las labores artísticas, científicas e intelectuales; por ello exhibe un marcado tecnicismo, que consiste en la imitación más o

[19] *Cfr.* Seymour Martin Lipset, Aldo E. Solari (comps.), *Elites in Latin America*, New York, Oxford U.P., 1967.

[20] *Cfr.* la obra clásica de José Antonio Maravall, *Poder, honor y élites en el siglo XVII*, Madrid, Siglo XXI, 1979, *passim*; *cfr.* también Manfred Mols, *Demokratie in Lateinamerika* (Democracia en América Latina), Stuttgart etc., Kohlhammer, 1985, *passim*.

menos grosera de la modernización occidental, dando preferencia a sus aspectos técnico-materiales y descuidando la problemática ecológica, la conformación de una opinión pública realmente crítica y la instauración de una ética política que combine un mínimo de racionalidad a largo plazo con una actuación cotidiana conforme con las leyes vigentes.[21]

La actual clase política boliviana, sobre todo sus amplios sectores no modernizados, parece encarnar de la manera más patente los hábitos y los valores de la tradición político-cultural del autoritarismo, sobre todo en sus manifestaciones más irracionales y más alejadas de los principios modernos de rendimiento, previsibilidad y respeto a las reglas de juego; como ejemplos de este comportamiento social tan arraigado se pueden mencionar los fenómenos de corrupción y corruptibilidad (en proporciones realmente significativas), la esterilidad en la formulación de alternativas la miopía en lo referente al futuro, la preservación de las convenciones del día, el saqueo del erario público en cuanto el procedimiento más frecuente para el incremento de los ingresos personales y la colocación de clientelas y parentelas en todos los puestos disponibles de la administración pública. La élite del poder se inclina consuetudinariamente por la socialización de esfuerzos y pérdidas y por la privatización de ventajas y ganancias; la transferencia de propiedad pública a manos privadas de la clase política o de los allegados de ésta no ha servido, empero, para conformar una nueva capa de empresarios privados, de conducta innovativa y de hábitos legalistas, sino para proseguir con la tradición de un estrato privilegiado ostentoso, cínico y de una moralidad equívoca. Esto no se aplica, como ya se mencionó, a los segmentos modernizantes del empresariado privilegiado no vinculados directamente con el Estado, aunque según la opinión de Carlos F. Toranzo Roca,[22] también la "nueva burguesía" vive de las subvenciones estatales, del trato privilegiado en créditos y aranceles y, en suma, como

[21] *Cfr.* la obra clásica Howard J. Wiarda (comp.), *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition,* Amsherst, Massachusetts U.P.., 1982; Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Pittsburgh, Pittsburg U.P., 1980.

[22] Carlos P. Toranzo Roca, *Elementos ideológicos y conductas de la nueva derecha*, en Toranzo Roca, Mario Arrieta Abdalla, *Nueva derecha y desproletarización en*

"apéndice y subsidiaria del Estado".

Para comprender mejor la simbiosis entre elementos tradicionales y modernos en el interior de la élite del poder, es conveniente referirse a la génesis de dos grandes partidos, cuyas cúpulas dirigentes se componen mayoritariamente de profesionales de la política, pero cuyas capacidades de liderazgo están y han estado muy por debajo de lo exigido por el momento histórico. Tanto el Movimiento Nacionalista Revolucionario (= MNR) como el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (= MIR) se comprendieron y comprenden a sí mismos como partidos de renovación generacional, teórica y práctica, es decir como alternativas adecuadas a nuevos retos y desafíos de la evolución histórica; estos partidos se destacan por un intento más o menos sistemático de modernizar la sociedad boliviana, también en las áreas no económicas.[23] Estos designios han permanecido, empero, estancados casi totalmente en la esfera de la retórica; el MNR y el MIR, en el ejercicio cotidiano del poder, se han distinguido por la renovación de las prácticas más convencionales y retrógradas de la cultura política tradicional:

a) Corrupción en un grado muchísimo más elevado que la practicada habitualmente por los partidos "clásicos" de la derecha, asemejándose a un verdadero asalto metódico a las arcas fiscales;

b) ejercicio intenso del prebendalismo y el clientelismo;

c) adscripción al caudillismo usual y a los sistemas prerracionales para el reclutamiento de sus capas directivas; y

d) continuación de la acostumbrada brecha entre la programática oficial y la praxis efectiva, intensificada hasta un verdadero abismo.

Mucho de esta praxis tiene que ver con el origen, la socialización y la formación de los líderes de estos partidos. Una buena porción

Bolivia, La Paz, UNITAS/ILDIS, 1989, p. 98. Según este autor, la tendencia a un peso mayor de los partidos de derechas, que es la predominante en Bolivia a partir de 1985—y que está basada en resultados electorales— sería equivalente a una "involución política general". *Cfr.* Toranzo Roca, *Aspectos generales y antecedentes sobre la nueva derecha en Bolivia,* en ibid., pp. 17-54.

[23] *Cfr.* Charles H. Weston, *An Ideology of Modernization. The Case of the Bolivian MNR,* en Journal of Inter-American Studies, vol. 10, núm. 1, enero de 1968, p. 86 y ss.; algunos detalles en Manuel Frontera Argandoña, *Historia de la Revolución Nacional,* La Paz, 1974.

de ellos proviene de las clases medias de provincia; otra de ramas empobrecidas de familias de (dudoso) origen aristocrático. Se trata, en todo caso, de individuos que desde muy jóvenes han vivido en una atmósfera impaciente por un raído ascenso social y por una acumulación correspondiente de fortuna; estas presiones han coadyuvado a formar el universo de metas normativas de estos políticos en ciernes. Pero como este medio genuinamente provinciano ha sido y es fundamentalmente premoderno, poco afecto a ideas innovadoras y proclive más bien a la repetición de lo ya conocido, no se ha dado un clima favorable a las carreras profesionales, a la organización de empresas comerciales o industriales propias y menos aún a la investigación científica. El mejoramiento del *status* social y de la fortuna personal parece entonces factible mediante el ingreso a la vida política y particularmente a aquellos partidos que *prima facie* proclaman una ideología revolucionaria, combatiendo a las élites tradicionales, los modelos foráneos de desarrollo y los valores cosmopolitas, pero que, en el fondo, sólo anhelan el derrocamiento de esta élite específica y la toma del poder por ellos mismos. Estos jóvenes ambiciosos y con un conocimiento muy rudimentario de los complejos problemas político-sociales de la actualidad se distinguen, sin embargo, por el dominio de ciertas tácticas y habilidades en el terreno de las relaciones personales, lo que, unido a un cinismo bien empleado y a un oportunismo mejor dosificado, les permite escalar posiciones dentro de la organización partidaria —para lo cual no se precisa de tediosos estudios académicos o de una larga preparación universitaria— y, en el momento adecuado, acceder al goce del poder político. Una vez logrado este objetivo, la ideología revolucionaria es diluida considerablemente; algunos aspectos de la misma son preservados de manera instrumentalista para cautivar a la inmensa masa de ingenuos.

El MIR y el MNR han constituido en Bolivia contra élites ávidas de alcanzar honores, dinero y poder[24] en el lapso más breve posible y sin muchos miramientos éticos; estas ansias totalmente convencio-

[24] Ya desde la antigüedad clásica se atribuye a estos grupos emergentes y ambiciosos de las capas medias la consecución de *pecunia, potestas y praestigium* como las únicas metas reales, encubiertas por fraseologías del cambio social acelerado. *Prestigio* engloba también los significados de fascinación mágica, engaño e ilusión —además

nales conllevan necesariamente un inmediatismo que permea todos los actos de la nueva clase política. Ello se refleja no sólo en un grado de corruptibilidad mucho mayor que el de las élites tradicionales, sino también en la carencia de proyectos político-institucionales y socio-culturales de largo aliento. Todo esto contribuye a que la capacidad de liderazgo de estos grupos no esté a la altura requerida por las circunstancias actuales, persistiendo más bien en las prácticas consuetudinarias de caudillismo, manipulación de los adherentes, aprovechamiento cínico de ventajas temporales[25] y distribución de prebendas entre los fieles seguidores. Los complejos problemas derivados de la gobernabilidad de sociedades inmersas en profundas crisis estructurales no estarán más cerca de una solución si se prosigue —como hasta ahora— en la aplicación de esas restringidas estrategias tradicionales para conquistar y consolidar el poder, que tuvieron sus innegables éxitos en las sociedades latinoamericanas premodernas del siglo XIX.

Estas aseveraciones parecen aplicables a amplios sectores del MNR durante el periodo 1952-1964 y, sobre todo, al MIR en funciones gubernamentales a partir de 1989. Este último partido se ha hecho tristemente célebre por la producción de consignas altisonantes ("Revolución del comportamiento", "Bolivia: país de ganadores", "No robar ni dejar robar", "Achicar el Estado para engrandecer la Nación", "El gobierno sabe lo que hace" y muchas otras), que no tienen ninguna correspondencia en la realidad social y que sirven más bien para acrecentar una atmósfera generalizada de desconfianza, escepticismo y desilusión con respecto a la capacidad de liderazgo moderno, eficiente y honesto del citado partido.[26] La democracia misma, que no puede ser disociada de un desempeño más o menos razonable según los criterios contemporáneos de eficacia y previsibilidad, sufre un serio menoscabo ante

del de autoridad o reputación—, cosa muy importante para los políticos en todas las épocas.

[25] A un alto dignatario de Estado perteneciente al MIR, se le achaca el haber acuñado el dicho: "Calumniae passant, pecunia restat" lo que demuestra un gran realismo y un buen conocimiento de la historia reciente del país.

[26] *Cfr.* Oscar Sandoval Morón, "Bolivia: país de perdedores", en *Presencia* del 18 de abril de 1991.

los ojos de la opinión pública, que observa en la praxis cotidiana un aumento inaudito de los fenómenos de corrupción[27] y una distancia creciente entre el "discurso modernista"[28] y la prosaica realidad de una sociedad sin brújula.

Se puede argüir que el teorema de la circulación de élites y contra élites en cuanto esencia de los recursos histórico-políticos y los enunciados referentes a los partidos del nacionalismo revolucionario son demasiado generales, en especial si se los aplica al periodo modernizante de renovación anti-estatista conducido por el MNR entre 1985 y 1989. Pero aún en este caso hay que recordar que el MNR gobernó en el marco de una coalición bastante amplia con fuerzas de derechas y que su programática modernizante no surgió de las bases del partido, sino del grupo de empresarios privados y personalidades independientes que tuvieron a su cargo los ministerios más importantes para la obra de reforma. La tendencia modernizante tiene dentro del MNR probablemente pocos seguidores genuinos; la importancia de esta corriente se deriva casi exclusivamente del hecho de que la nueva jefatura del partido haya recaído en la persona de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien no proviene del aparato mismo, sino que se formó largamente en el exterior (en un medio altamente moderno) y ganó sus laureles dentro del marco de la iniciativa privada. El nuevo estatuto del partido, redactado por un experto extranjero, ha chocado con enormes resistencias, pese a que propugna la democratización de sus estructuras internas, exhibiendo así la prevalencia que las corrientes tradicionalistas poseen aún dentro de esta organización partidista.

IV Los intentos de modernización y la capacidad de liderazgo moderno

El carácter fragmentario de las reformas modernizantes señala también la capacidad y la voluntad bastante reducidas de las élites

[27] *Cfr.* Omar Chávez Zamorano, "Sociología de la corrupción", en *Presencia* del 9 de abril de 1991; sección especial "La corrupción" de *El Diario* del 5 de mayo de 1991.

[28] Ricardo Paz Ballivián, "Discurso Modernista, práctica ineficiente", en *Presencia* del 23 de marzo de 1991.

políticas de avanzar por este camino en forma sistemática y continuada. En el campo de las políticas públicas consagradas a asuntos mayormente económicos y tributarios el éxito de la remodelación ha sido mucho más grande que en el terreno político institucional; este hecho sugiere la conclusión de que la modernización vinculada a los empresarios dispone de bases y perspectivas más sólidas que aquella ligada más estrechamente a la élite del poder en sentido estricto.

La reforma modernizante emprendida en 1985 tiene objetivos ciertamente ambiciosos: la reducción de las funciones económico-empresariales del Estado, la expansión de la economía de mercado y del rol dirigente de la empresa privada, el abandono de políticas públicas de corte populista y corporativista, la constitución de una alianza entre el Estado y los grupos empresariales (generalmente de tendencia exportadora) y los estratos de profesionales con una buena formación moderna, el debilitamiento del movimiento sindical radicalizado y el intento de vincular la economía de mercado con una democracia liberal estable y colectivamente aceptada.[29] Es sintomático que muchos de los elementos de esta reforma hayan surgido de la crítica que el empresariado privado había dirigido durante largos años contra la línea general de las tendencias populistas, es decir contra las demandas redistributivas irrealistas, la inestabilidad gubernamental e institucional, la demagogia recurrente y contra las políticas públicas inmediatistas y efectistas, las que en la práctica conducen a una expansión de las funciones y competencias estatales y a un descenso simultáneo de

[29] *Cfr.* Catherine M. Conaghan, *Technocrats, Capitalists and Politicians: Economic Policy-Making in Redemocratized States (Bolivia, Ecuador, Perú)*, Washington, D. C., The Kellogg Institute, 1987, p. 26 y ss.; René Antonio Mayorga, *La democracia en Bolivia: ¿Consolidación o desestabilización?*, en Pensamiento Iberoamericano (Madrid), núm. 14, julio/diciembre, 1988. La Nueva Política Económica (NPE), inaugurada el 29 de agosto de 1985 mediante el Decreto Supremo 21060, introdujo aspectos "modernos" en el campo socio-económico, como ser la libre contratación, la disolución de algunos conglomerados estatales, la abolición de monopolios en ciertas áreas, y una serie de enunciados programáticos que quedaron en el papel. La reforma fue calificada como una "amarga medicina", pero no como una terapia de largo alcance, entre otros motivos porque sería muy favorable a los bancos y a las empresas exportadoras en detrimento de los actores productivos (Juan Antonio Morales, *Canastón de golosinas en el D.S. 21060*, en *Presencia* del 10 de septiembre de 1985).

la eficiencia administrativa, acompañado por un aumento proverbial de la corrupción y de la formación de mafias partidistas y clientelistas dentro de la burocracia estatal.

Mediante los conocidos estatutos legales contenidos en los Decretos Supremos 21060 y 21137 se han logrado ciertamente algunos éxitos modernizantes nada despreciables: liberalización general del quehacer económico, reducción paulatina del déficit fiscal, eliminación de las causas de la hiperinflación, liberación de los precios de bienes y servicios, reforma tributaria (simplificación de los procedimientos o incremento de los ingresos estatales por vía impositiva), reducción del empleo público y disolución de empresas públicas no estratégicas. Pero apenas se pasa a los campos político e institucional, los designios modernizantes encuentran una enorme resistencia, lo que dificulta o impide su implementación. En la esfera intermedia entre la política y la economía, algunos esfuerzos centrales en pro de mayor transparencia, rentabilidad, democracia y durabilidad en el contexto actual han tenido un resultado francamente mediocre, como ser el intento de restaurar la autoridad y la competencia del Estado en terrenos éticos, institucionales y culturales, el ensayo de elevar sustancialmente la calidad profesional e intelectual de los funcionarios públicos, el propósito de simplificar trámites y procedimientos burocráticos, el tratar de limitar los fenómenos de corrupción y corruptibilidad, la intención de modernizar y moralizar el Poder Judicial, las fiscalías, las Fuerzas Armadas y los organismos policiales y hasta el designio de (re)privatizar importantes empresas sindicales.

Se puede afirmar que la clase política boliviana posee, en general, una visión inmediatista y demasiado instrumentalista de todo el campo político-institucional: supone que la preservación del actual estado de cosas, signado por la ambigüedad, la duplicación de funciónes y la laxitud con respecto a normas éticas, le brinda todavía buenas oportunidades de maniobra, de enriquecimiento y de consolidación de la propia posición. La coalición gobernante desde agosto de 1989 ha optado, por ejemplo, por la política de corto aliento, que consiste en tratar de ocupar todos los espacios, no cumplir —o hacerlo lo más tarde posible— los compromisos

contraídos con la oposición y dejar *in praxi* promesas de carácter programático en un estado más o menos permanente de irresolución. Ejemplos de estas prácticas son el juicio político a los dos tercios de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, porque no responden a los designios del gobierno o no pertenecen a los partidos de éste, juicio comenzado con motivos baladíes y con el pretendido propósito de moralizar el Poder Judicial, juicio, empero, que tuvo que ser abandonado sin que el gobierno hubiese obtenido el más mínimo provecho. La misma lógica de la ventaja a corto plazo impide que el gobierno se consagre seriamente a otras reformas institucionales requeridas urgentemente, como la ley de partidos políticos, la descentralización administrativa del país, la reforma del Poder Judicial, etc., aunque verbalmente la coalición gubernamental se manifieste como decidida partidaria de tales transformaciones.

Hay que reconocer, por otra parte, que muy paulatinamente los sectores más esclarecidos del gobierno y de la oposición denotan ciertos impulsos modernizadores en áreas comunes, lo que a la larga redundará —siendo optimistas— en liderazgos más adecuados con respecto a las necesidades presentes de la nación y, por consiguiente, más favorables al proyecto de convertir la incipiente democracia boliviana en un sistema cuya gobernabilidad esté de acuerdo a los modernos criterios de racionalidad democrática.[30] Existe, por lo tanto, una especie de consenso acerca de las reformas que deberían emprenderse:

- Ley de los partidos políticos (para evitar la proliferación innecesaria de los mismos, para garantizar los derechos de los afiliados y para conseguir algo de transparencia y democratización en las estructuras internas);[31]

- Ley electoral (para modernizar los procedimientos electorales,

[30] La existencia de pactos entre las fuerzas políticas contendientes puede ser calificada como un momento modernizante, pues reemplaza la tradicional lógica de la confrontación por la lógica de la concertación y negociación. *Cfr.* René Antonio Mayorga, *¿Democracia como gobernabilidad?*, en Julio Cotler (comp.), *Estrategias para la democracia en América Latina*, Lima, IEP, 1990; Mayorga, *Democratización y modernización del Estado...*, *op. cit.* (nota 18).

[31] *Cfr.* Jorge Lazarte, *Informe sobre la democracia en Bolivia*, en *Presencia* del 26 de marzo de 1990 (separata). Se trata del "Documento elaborado por la Subcomisión

para reducir las posibilidades de fraude y engaño y para mejorar la composición de las cortes electorales);

- Proyectos para la descentralización del aparato estatal[32] (regionalización institucional y financiera);
- Reforma del Poder Judicial; y
- Proyectos para racionalizar, reducir y desregular la administración pública, la cual, además de los conocidos fenómenos de corrupción, exhibe un grado muy alto de burocratización e ineficacia.[33]

Es improbable, sin embargo, que este consenso teórico —o más exactamente: verbal— llegue a plasmarse en una realidad operativa en un futuro próximo. En primer lugar hay que mencionar el peso de la fuerza de inercia que también agobia a la clase política boliviana: las viejas reglas y los hábitos arraigados en siglos de una cultura política autoritaria no suelen ser echados por la borda rápidamente, máxime si las prácticas del patrimonialismo y prebendalismo parecen asegurar innumerables ventajas a corto plazo. En segundo lugar se debe enfatizar el rol secundario que juegan los espíritus críticos e innovadores en el marco de la élite del poder: frente a las dificultades objetivas que tienen para perfilarse convenientemente contra los políticos normales y corrientes, prefieren seguir la "consigna de los conscriptos: no llamar la atención".[34]

Por último hay que consignar el hecho de que la élite boliviana del poder no constituye una clase política cohesionada, con proyectos factibles a largo plazo y con un diálogo interno permanente; carece de la competencia específica de materias técnicas, de un mínimo de valores éticos y de una visión del mundo que trascien-

de Reforma del Sistema Político [...] del Congreso Nacional". Lazarte señaló adecuadamente que el objetivo de la reforma sería la "democratización de la democracia" ante los "desafíos de la crisis presente y del mundo moderno" (*ibid.*, p. 3).

[32] *Cfr.* Iván Finot *et al.*, *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990; Finot, "Democratizar el Estado", en *Presencia* del 30 de junio de 1989.

[33] La ley SAFCO (Sistema de Administración Fiscal y Control Presupuestario), diseñada expresamente para tal fin, fue aprobada en 1990 por un amplio consenso parlamentario, aunque es probable que no vaya a tener efectos prácticos demasiado notables.

[34] José Luis de Imaz, *op. cit.* (nota 4), p. 245; *cfr. ibid.*, p. 236 (sobre la falta de una élite dirigente que merezca esa denominación en la Argentina); sobre algunas características negativas de la nueva derecha boliviana *cfr.* Ricardo Calla Ortega, "*Nueva derecha, vieja casta*", en *Estado & Sociedad*, vol. 6, núm. 7, enero/junio 1990, pp. 93-103.

da el parroquialismo habitual en su medio ambiente. En este sentido puede afirmarse que la sociedad boliviana tiene (todavía) la élite política que se merece.

Antezana, Luis H., doctor en Letras; director del Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba; "Formación abigarrada y democracia como autodeterminación", artículo publicado por Latin American Studies Center, Series 1, University of Maryland at College Park, 1991.

Aramayo Bernal, Francisco, sociólogo y con maestría en Economía del Desarrollo; ex secretario general y catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz; actual embajador de Bolivia en México; "Partidos políticos, el paradigma neoliberal y la modernización", artículo inédito.

Arrieta Abdalla, Mario, periodista y cineasta; actual investigador del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), La Paz; "Del estado-nación al estado multinacional. Diagnóstico y estrategias", artículo inédito.

Barrios Morón, Raúl, maestría en Ciencia Política, investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), profesor de la Universidad Mayor de San Andrés, la Paz; "Militares, neoliberalismo y democracia. Crisis de la institución armada en Bolivia", ponencia presentada con el título "Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma o la desestabilización", en el Congreso Internacional de Sociología Militar, Valparaíso, 28-30 de agosto de 1992.

Blanes, José, sociólogo, actual director del Instituto Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (IBEM), La Paz; "Descentralización político-administrativa y heterogeneidad regional", artículo publicado con el título "Descentralización político-administrativa y gobernabilidad", en R.A. Mayorga, comp., *Democracia y Gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.

Domich Ruiz, Marcos, psiquiatra y doctor en medicina; profesor de la Universidad Mayor de San Andrés, director de la revista *Marxismo militante,* La Paz; "El concepto de 'nación boliviana' y el país multiétnico y plurilingüe", artículo inédito.

Jordán Pozo, Rolando, economista, catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés, "Colapso de la minería tradicional y surgimiento de la nueva minería", artículo publicado en *Foro Económico,* núm. 29, La Paz, ILDIS, 1992.

Laserna, Roberto, economista y planificador regional, profesor de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), miembro del Comité Directivo del Comité Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); "Movimientos regionales y la descentralización en Bolivia: una experiencia de concertación", artículo cuya versión original fue presentada en el Primer Encuentro sobre Territorios en Transformación, Santa Cruz de la Sierra, 1991.

Lazarte R. Jorge, profesor de filosofía y politólogo, catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés y vocal en ejercicio de la Corte Nacional Electoral; "Problemas de la democracia e informalización de la política", trabajo presentado en el IV Congreso Español de Sociología, Madrid, octubre de 1992.

Mansilla, H. C. F., doctor en filosofía, ex investigador del Instituto Iberoamericano de Hamburgo, miembro de la Academia Boliviana de la Lengua, catedrático de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), investigador del Centro Boliviano de Estudios Interdisciplinarios, La Paz; "Elite del poder, problemas de gobernabilidad y cultura política en Bolivia", ensayo inédito.

Mayorga, René Antonio, doctor en Filosofía, catedrático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), investigador del Centro Boliviano de Estudios Interdisciplinarios, la Paz; "Gobernabilidad, la nueva problemática de la democracia", ensa-

yo publicado en su libro *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, estado y movimiento sindical"*, La Paz, CEBEM, 1991.

Medina, Javier, librero y editor, actual director del Fondo de Inversión Social, (FIS), La Paz; "¿Por una Bolivia diferente?", comentario al libro de autores varios *Por una Bolivia diferente,* La Paz, CIPCA, 1991.

Mesa Gisbert, Carlos D., licenciado en letras, comunicólogo y escritor; "Una visión política de Bolivia en el siglo veinte", artículo sin referencia de haber sido publicado.

Miranda Pacheco, Mario, profesor de filosofía y doctor en Derecho Constitucional; antiguo catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés, actual profesor titular, definitivo, en la Facultad de Filosofía y letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Montes de Oca, Ismael, ingeniero, ex decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Mayor de San Andrés, miembro de la Academia Boliviana de Ciencias; "Recursos naturales y ecología de Bolivia", artículo sin referencias de publicación.

Morales, Juan Antonio, economista, profesor de la Universidad Católica Boliviana; "Política económica después de la transición a la democracia", trabajo presentado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Ottawa, Canadá, s.f.

Ricco, Sergio, antropólogo, profesor de la Universidad Pedagógica Nacional y de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Lo ético/nacional boliviano. Breves reflexiones", artículo inédito.

Rivera Cusicanqui, Silvia, socióloga e investigadora, profesora de la Universidad Mayor de San Andrés; "Democracia liberal y democracia de 'ayllu'", artículo publicado en *El difícil camino hacia la democracia,* La Paz, ILDIS, 1990.

Toranzo Roca, Carlos F., economista, ex profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, investigador y funcionario del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), La Paz; "Burguesía chola, una sorpresa de la sociología boliviana", ensayo publicado a manera de prólogo y con el título "Burguesía chola y señorialismo conflictuado" en el libro de Fernando Mayorga, *La política del silencio,* La Paz, ILDIS, 1991.

Urioste, Juan Cristóbal, abogado, profesor universitario y ex director del Banco Central de Bolivia; "El 'estado social de derecho' en la Constitución Política de Bolivia", última parte del trabajo "Constitución, economía y política económica", s.f.e.

ÍNDICE

Prefacio 7

Introducción: *Mario Miranda Pacheco* 11

I. El país, la reforma económica y el estado

Recursos naturales y ecología de Bolivia: *Ismael Montes de Oca* 33

Colapso de la minería tradicional y surgimiento de la nueva minería: *Rolando Jordán Pozo* 63

Descentralización político-administrativa y heterogeneidad regional: *José Blanes* 81

Movimientos regionales y la descentralización en Bolivia: una experiencia de concertación: *Roberto Laserna* 109

Política económica después de la transición a la democracia: *Juan Antonio Morales* 129

El "Estado Social de Derecho" en la Constitución Política de Bolivia: *Juan Cristóbal Urioste* 159

II. Dinámica de una sociedad abigarrada

Lo étnico/nacional boliviano: Breves reflexiones: *Sergio Ricco* 179

Del Estado-nación al Estado multinacional. Diagnóstico y estrategias: *Mario Arrieta Abdalla* 193

El concepto de "Nación Boliviana" y el país multiétnico y plurilingüe: *Marcos Domich Ruiz* 201

Democracia liberal y democracia de "ayllu": *Silvia Rivera Cusicanqui* 217

Formación abigarrada y democracia como autodeterminación: *Luis H. Antezana* 257

Burguesía "chola", una sorpresa de la sociología boliviana: *Carlos F. Toranzo Roca* 285

¿Por una Bolivia diferente?: *Javier Medina* 303

III. Democracia, modernización y élite política

Una visión política de Bolivia en el siglo veinte: *Carlos D. Mesa Gisbert* 311

Gobernabilidad, la nueva problemática de la democracia: *René Antonio Mayorga* 329

Militares, neoliberalismo y democracia. Crisis de la institución armada en Bolivia: *Raúl Barrios Morón* 351

Problemas de la democracia e informalización de la política: *Jorge Lazarte R.* 381

Partidos políticos, el paradigma neoliberal y la modernización: *Francisco Aramayo Bernal* 409

Elite del poder, problemas de gobernabilidad y cultura política en Bolivia: *H. C. F. Mansilla* 417

Información sobre los autores y artículos 439

Bolivia en la hora de su modernización
fue editado para el Centro Coordinador y Difusor
de Estudios Latinoamericanos por Paradigma Editorial.
Su composición se realizó en Times Roman de
12:13, 11:12 y 9:10 puntos.
Se terminó de imprimir en papel cultural de 90 grs.,
en Gráfica Cuatro, S.A. de C.V., Presidentes 189,
Col. Portales, 03300, México, D.F.
en septiembre de 1993.Se tiraron 1,000 ejemplares.

El objetivo de este libro es proporcionar al lector una visión múltiple del proceso de modernización que se cumple en Bolivia. Los trabajos publicados explican los cambios sustantivos que se han producido en ese país andino y ayudan a comprender el sentido que tiene el proyecto modernizador. Lo significativo de esta compilación radica en la ensambladura de diversas imágenes de un país complejo, que en la hora de su modernización, no obstante la drasticidad de los cambios sociales y políticos, sorprende por la estabilidad de sus nuevas estructuras políticas y económicas. Si bien ésta es la circunstancia que prevalece en la actualidad boliviana, Mario Miranda Pacheco, compilador del libro, comenta diversos aspectos de la modernización, analizándolos como nuevos rasgos de dependencia y colonialismo en la era posmoderna que les ha tocado enfrentar a nuestros países. Su análisis de la modernización condicionada refleja en gran forma las preocupaciones dominantes que han surgido en el estudio contemporáneo de los problemas latinoamericanos.

Mario Miranda Pacheco (1925), catedrático de filosofía en la Universidad de La Paz, Bolivia, se incorporó a la Universidad Nacional Autónoma de México en 1971. Actualmente es profesor titular en el Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras. Entre sus trabajos publicados en México destacan: *Radicalización y Golpes de Estado en América Latina* (1973), *La Educación como proceso conectivo de la Sociedad, la Ciencia y la Política* (1978), *Interdisciplinariedad de los Estudios Latinoamericanos* (1979), *Notas para un Análisis de la Situación Boliviana* (1982), *El País y la Memoria* (1983), *El Populismo en Bolivia* (1984). Su labor latinoamericanista de los últimos años se expresa en conferencias, estudios y ensayos que trasuntan una reflexión personal sobre las perspectivas de la posmodernidad y la posthistoria para América Latina. En este campo sus trabajos significativos son *El fin de la historia ¿diseño o descubrimiento de un futuro?* (1991), *El Encuentro de dos mundos y el pasado cautivo* (1992), *América Latina y el Colonialismo Posmoderno* (1992).

Diseño de portada: Paulina Villada Carbó
Ilustración de portada: Enrique Arnal, "Laberinto", 1975, oleo-lienzo. Colección INBO, La Paz.