

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)



Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002

— 3 —

Marzo 2002

Depósito Legal: 0-0-000-02

Edición: Molina&Asociados

Diseño de tapas: Frank Arbelo

Diagramación: Erwin Erazo Ferreira

Fotografías: Hugo José Suárez

Impresión: Plural Editores

Rosendo Gutiérrez N° 595

Tel.: 2411018

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Calle 14 de Calacoto, esq. Sánchez Bustamante, Edif. Metrobol

Casilla postal 9072, La Paz, Bolivia

Tel. (591-2) 2795544, ex. 528

Email: indh.bo@undp.org

Página Web: <http://indh.pnud.bo>

La responsabilidad de este Informe es de quienes participaron en su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ni de las instituciones que conforman el Comité Institucional.

P r e s e n t a c i ó n



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, presenta un nuevo Informe de Desarrollo Humano sobre Bolivia por tercera vez en los últimos cinco años. Lo que en 1998 fue un primer paso ahora es un andar seguro y constante que está plasmado en este tercer análisis.

Bolivia ha avanzado, a veces con dificultades, pero firmemente en la democracia, en la estabilidad económica y en la apertura hacia una economía moderna. Resulta fundamental consolidar y profundizar dichos avances con y para la gente. El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002 quiere contribuir con ideas y con proyectos para que esto sea posible. Las ideas desarrolladas en este Informe también se eslabonan con las principales preocupaciones y propuestas realizadas en los dos anteriores. El Informe del 98 buscó un horizonte estratégico para entrelazar competitividad, equidad e institucionalidad. En ese estudio el eje articulador propuesto era un salto educativo en la sociedad boliviana. En el Informe del 2000 se argumentó que los valores y las aspiraciones de unidad, respeto a la diversidad y equidad en la diferencia —que los bolivianos manifestaban como suyos— podían sustentar un desarrollo humano como resultado de compromisos prácticos. Las investigaciones son acumulativas y dinámicas; son parte de un proceso integral con visión de futuro.

La economía y la política se interrelacionan indisolublemente en la mirada que pone el Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002. Se parte de la idea de que Bolivia hoy vive un tiempo de inflexión en las tendencias económicas y políticas que se iniciaron en el pasado y que es momento de administrar las tensiones que provocan las fuerzas de la continuidad y el cambio. La propuesta que resume el Informe es que Bolivia podría impulsar sostenidamente su

desarrollo y consolidar su gobernabilidad democrática si lo hace a través de compromisos que se generen en procesos deliberativos donde la sociedad participe.

El Informe analiza y proyecta en forma novedosa las distintas opciones futuras de Bolivia y propone una nueva ética del desarrollo en función de una relación fértil entre dignidad y confianza sustentada en las capacidades políticas de la gente. Se afirma que el desarrollo debe nutrirse de la misma historia boliviana.

Coincidentemente el PNUD, a nivel mundial, viene impulsando un nuevo perfil institucional referido al desarrollo de sus capacidades sustantivas y prácticas para promover gobernabilidad, desarrollo humano, lucha contra la pobreza, prevención de conflictos e inserción fecunda de nuestros países en las redes mundiales de información y conocimiento. Todo esto es posible pero se debe trabajar por ello, se debe hacerlo a partir del diálogo y el compromiso con la gente. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, que se presentará a mediados de año, trata justamente el tema de la gobernabilidad y nosotros aquí en Bolivia también tomamos por opción dar ese vistazo desde nuestra realidad.

Para el Administrador del PNUD, Mark Malloch Brown, los informes sobre desarrollo humano son parámetros indispensables para la elaboración de políticas públicas porque son instrumentos capaces de introducir temas como la equidad, la productividad, la gobernabilidad y la ampliación de oportunidades y capacidades de la gente. Temas que hacen la diferencia y la esencia misma de la vida de las personas. Entregamos este nuevo Informe como un aporte a la discusión y a la reflexión del país que todos queremos ver en el futuro.

Este Informe se ha hecho posible gracias a un equipo de profesionales jóvenes comprometidos con su labor, con su país y con la idea del desarrollo humano. La coordinación general del Informe estuvo a cargo de Fernando Calderón G. quien con el más alto profesionalismo y dedicación nuevamente entrega al país una investigación que estamos seguros pondrá el debate sobre la mesa. El PNUD agradece y felicita a todo el equipo así como al Comité Institucional que nos ha acompañado durante toda la elaboración del mismo.

La consulta permanente a asesores internacionales como mecanismo de retroa-

limentación, revisión y crítica constructiva ha demostrado ser de gran utilidad. La investigación ha ganado y se ha enriquecido con los aportes de consultores nacionales e internacionales. Va para ellos nuestro agradecimiento.

El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002 es el resultado de muchas horas de trabajo y tiene un mérito mayor que es plasmar en el centro las voces, opiniones, sueños y realizaciones de los y las bolivianas. Para ellos y ellas, nuestro mayor reconocimiento por haber compartido con nosotros, por habernos hablado y escuchado.

Carlos Felipe Martínez

*Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia
Representante Residente del PNUD en Bolivia*

Equipo Encargado de la Preparación del Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002

Fernando Calderón Gutiérrez

Coordinador

Equipo de Investigadores

Antonio Aranibar Arce
Natasha Loayza Castro
Armando Ortuño Yáñez
Hugo José Suárez Suárez

Asistentes de investigación

Patricia Cusicanqui Fortún
Hanne Holmberg Chávez
Santiago Daroca Oller
Christopher E. Pinc

Equipo de Difusión y Comunicación

Jacques Duhaime
Marisol Sanjinés Campero

Consultores Principales

Eduardo Gamarra
Fernando Mayorga

Consultores Internacionales

Guillermo Campero
Martín Hopenhayn - CEPAL
Alejandro Schejtman
Carlos Vergara
Michel Wieviorka - CADIS

A g r a d e c i m i e n t o s



Comité Institucional

- Jorge Quiroga Ramírez, Vicepresidente de la República de Bolivia (hasta agosto de 2001).
- Gloria Ardaya, CIDES - Universidad Mayor de San Andrés.
- Augusto Argandoña, Rector de la Universidad Mayor de San Simón.
- Erika Brockman, Honorable Senadora de la República.
- Carlos Calvo, Presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Marcial Fabricano, Secretario Ejecutivo de la Central Indígena del Oriente Boliviano.
- Carlos Garafulic, Director del Instituto Nacional de Estadística.
- Carlos Gerke, Rector de la Universidad Católica Boliviana.
- Pedro Glasinovic, Presidente de la Asociación de Periodistas de Bolivia.
- René Joaquino, Honorable Alcalde de la ciudad de Potosí.
- Alberto Leytón, Asesor General de la Vicepresidencia (hasta agosto de 2001), Viceministro de Coordinación Gubernamental (a partir de agosto de 2001).
- Bernardo Requena, Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- Ana María Romero de Campero, Defensora del Pueblo.
- Juan Cristóbal Soruco, Representante de la Asociación Nacional de la Prensa.

El Comité Institucional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo agradecen a las instituciones y a las personas que apoyaron la elaboración de este Informe por su valioso trabajo, sus aportes y comentarios.

Ofrecemos un especial reconocimiento al Ministerio de la Presidencia, el Vice-ministro de Coordinación Gubernamental, Sr. Alberto Leytón; la Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), en especial el Sr. Bo Westman, la Sra. Ulrika Lang y el Sr. Paulos Berglof; la Embajada Real de Dinamarca, en particular el Sr. Mogens Pedersen y la Sra. Marianne Peters; el Instituto Nacional de Estadística (INE), bajo la dirección del Lic. Carlos Garafulic.

También debemos detenernos especialmente en el agradecimiento al Prof. Edgar

Morin, por habernos dedicado su tiempo y por sus aportes y comentarios.

Queremos destacar el valioso aporte de los consultores nacionales e internacionales que contribuyeron a la elaboración del Informe: Diego Achard, Eduardo Ballón, Gerardo Berthin, Gonzalo Chávez, Manuel Chiriboga, Francisco Delich, Sonia Fleury, Marc Hufty, Tom Kruse, Roberto Laserna, Isabel Milbert, Joan Prats, Ernesto Pérez, José Rabasa, Francisco Rojas, Gonzalo Rojas, Arturo Saez, Javier Sanjinés. De un especial valor para el Informe fueron los aportes de la Dra. Mónica Pelliza.

También queremos agradecer al personal del Centro Pedagógico y Cultural Simón I. Patiño y especialmente a su director, Karim Boudjema, por su colaboración.

Nuestro reconocimiento a las siguientes instituciones por el apoyo técnico y de información para la realización de este informe:

- La División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su Secretario Ejecutivo, José Antonio Ocampo.
- El Centro de Análisis de Intervención Sociológica de París (CADIS).
- El Centro de Educación y Producción Radiofónica (CEPRA).
- La Editorial Plural y su Director Ejecutivo, José Antonio Quiroga.
- El Departamento de Democracia de USAID y Maggy Morales Von Boeck, Coordinadora Encuesta Valores Democráticos.
- El Profesor Mitchell A. Seligson de la Universidad de Pittsburg.
- Embajada de Francia en Bolivia.
- Encuestas y Estudios y su Gerente General, Luis Alberto Quiroga.
- El Centro Juana Azurduy y su Directora, Martha Noya
- La radio Pío XII.

Queremos mencionar también a todas las personas que nos brindaron su tiempo

para poder realizar las entrevistas en profundidad y a las personas que participaron en los grupos focales.

También nos colaboraron significativamente José Luis Ballivián (en Santa Cruz), Marianela Rocha (en el departamento de Pando) y el padre Roberto Duret (en la localidad de Llallagua).

Agradecemos a todas las empresas y personas que se comprometieron con la Campaña de Difusión del Informe y que demostraron que creen en una “Bolivia a todo pulmón”, en especial a José Antonio Camacho (experto en comunicación), a la agencia de publicidad Acresis y a su directora, Cinthya Costa, al maestro de la plástica Ricardo Pérez Alcalá, que nos ofreció gratuitamente su arte, a Fabio Zambrana, compositor del tema de la campaña, que nos ha demostrado cómo se puede unir a los bolivianos a través de la música.

Un agradecimiento especial a José Landívar por su valioso apoyo.

Finalmente, queremos ofrecer nuestro reconocimiento a todo el personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Oficiales y Asistentes de Programas y al personal de Servicios Generales, por su apoyo y profesionalismo.

I n d i c e



Prólogo	13
Síntesis	15
Introducción	35
Desarrollo y democracia: La hora de la inflexión	37
Inflexión y cambio	37
Los cambios post Guerra del Chaco y el estilo del desarrollo	40
Un nuevo ciclo	41
La crisis	43
La desconfianza en el corazón de la sociedad	49
Preguntas iniciales	51
Capítulo 1	55
Perfil del desarrollo humano y la pobreza en Bolivia	57
Introducción	57
El desarrollo humano en Bolivia: características y análisis comparativo internacional	58
Tendencias del desarrollo humano y de la pobreza (1975-1999)	61
Desigualdades en el desarrollo humano	67
A modo de conclusión: desarrollo humano y crecimiento económico	70
Capítulo 2	75
Crecimiento económico y pobreza en la Bolivia de la Nueva Política Económica (1985-2000)	77
Introducción	77
Crecimiento y pobreza en la Bolivia de la NPE	79
¿Un círculo vicioso entre crecimiento y pobreza?	87
Hacia un crecimiento económico socialmente incluyente	93
A modo de conclusión: agotamiento de un modelo y posibles escenarios	102

Capítulo 3	105
Capacidad institucional y política	107
Introducción	107
El Estado cartorial, los partidos políticos y el proceso de reforma	108
El Congreso Nacional: las reformas incompletas	113
La reforma judicial	120
A modo de conclusión: institucionalidad y capacidades políticas	126
Capítulo 4	129
Mutaciones en la política: Mass media y democracia	131
Introducción	131
Cambios en la política: efectos de los mass-media	131
Cambios en los mass media: efectos del mercado y la política	140
A modo de conclusión: lo político y lo mediático	145
Capítulo 5	149
Las orientaciones de los liderazgos políticos y sociales	151
Introducción	151
Orientaciones de los líderes partidarios	154
Orientaciones de los líderes sociales	168
A modo de conclusión: agotamiento de un ciclo y momento de inflexión	180
Capítulo 6	183
Los Pobres frente a la ciudadanía y la política	185
Introducción	185
Percepciones de crisis y cambio	187
Desconfianza en las instituciones	190
Política y vida cotidiana	192
Debilitamiento de la confianza social	195
La política como búsqueda de dignidad	197
Salidas y tendencias	198
A modo de conclusión: la deliberación restituye la dignidad	203
Capítulo 7	205
Capacidades y potencialidades políticas de la gente	207
Introducción	207
Compromiso con el país	209
Capital social	211

Capacidad deliberativa	219
Capacidades políticas y desarrollo: una gramática difícil	226
A modo de conclusión: la deliberación como salida	230
Capítulo 8	231
Escenarios	233
Aspectos metodológicos	233
Descripción de los escenarios	235
Escenario 0: Bolivia 2001	235
Escenario 1: Inercia y Renovación del Estado Patrimonial-Corporativo	236
Escenario 2: Fragmentación y Conflicto, ¿Camino al caos?	238
Escenario 3: Estabilidad, Instituciones y Reforma Parcial	239
Escenario 4: Reforma Ampliada, Equidad y Democracia	241
Conclusiones y reflexiones finales	242
Anexos	245
Anexo I: Metodológico	247
Visión general del Informe	247
Entrevistas en profundidad	252
Grupos focales	255
Encuesta de Opinión Pública ECP-01	257
Talleres temáticos	262
Talleres con actores locales	262
Talleres de reflexión (Intervención sociológica)	263
Anexo II: Estadísticas, índices y modelos	265
De la Introducción	265
Del capítulo 1	266
Del capítulo 2	268
Del capítulo 7	270
Bibliografía	273

P r ó l o g o



Bolivia resalta en el contexto latinoamericano por la velocidad y la intensidad de sus reformas institucionales y económicas operadas en los últimos veinte años. Los avances en muchos planos han sido significativos, sugerentes y de fuerte impacto histórico. Varias de las reformas permanecen inconclusas y no se sabe aún cuán sostenibles serán en el largo plazo. Por otra parte los resultados en términos de equidad y reducción de la pobreza como también en crecimiento económico han resultado insuficientes, pero Bolivia ha cambiado y seguirá cambiando al ritmo de las transformaciones globales y al de las necesidades, demandas y posibilidades de su gente y su economía.

Cabalmente, el presente informe elaborado desde el enfoque de desarrollo humano pretende caracterizar y comprender dichos cambios y detectar las tendencias que de ellos emergen. Y de esta manera contribuir al debate sobre las opciones de desarrollo del país a partir de los hallazgos empíricos encontrados en este informe.

Desde nuestra perspectiva, un país con una heterogeneidad estructural y una diversidad socio cultural y regional como Bolivia, necesita de la deliberación y el compromiso social para evolucionar en su desarrollo humano. Una lógica de acuerdos en este sentido constituye la principal garantía de una articulación fecunda entre democracia y desarrollo. Aquí se está abogando por el fortalecimiento del régimen institucional, los mecanismos de representación y los sistemas de participación ciudadana a través de experiencias deliberativas. Se busca, asimismo, que estas experiencias se traduzcan en acuerdos y éstos en resultados que fortalezcan el desarrollo humano del país. En este sentido, no se está ni contra el mercado ni contra el Estado, sino más bien se pretende que mercado y Estado trabajen en función de la gente.

El Informe está sustentado en una metodología vinculada al enfoque del relativismo metodológico, en el cual se busca entender un hecho social desde variadas perspectivas de construcción de la realidad, aunque conscientes de que ella misma es inaprensible.

Se ha partido de los resultados y preguntas planteadas por los informes de los años 1998 y 2000, referidas a la importancia de la política para el desarrollo. Se continuó con un intenso trabajo teórico sobre las explicaciones de esa relación y, mediante el método de intervención sociológica, se trató de auscultar las características de esa relación en cuatro actores estratégicos en la vida del país: indígenas del Oriente, movimientos de mujeres y en menor medida empresarios modernos y jóvenes de barrios marginales de La Paz. Todo esto permitió una primera aproximación histórica y conceptual sobre la relación entre política, más precisamente capacidades políticas, y desarrollo.

Armados con estos instrumentos se elaboró una estrategia de investigación que combinó técnicas de análisis de datos secundarios sobre la evolución de la economía y la sociedad y técnicas diversas para detectar las tendencias sobre las capacidades políticas de la sociedad boliviana. Así se realizaron 90 entrevistas a líderes políticos y sociales, 25 grupos focales de los sectores pobres de la sociedad boliviana y una encuesta sociológica sobre capacidades políticas aplicada a una muestra representativa de 3.285 casos; 25 estudios de caso encargados a variados especialistas complementaron el panorama. Por otra parte el trabajo metodológico fue complementado por talleres de control y validación con distintos actores políticos y sociales como también con consultores nacionales e internacionales, además de contar con una importante asesoría de expertos reconocidos.

Todo esto puede ser consultado en detalle en el anexo metodológico.

Se hizo pues un esfuerzo importante para comprender al menos en parte la situación y las tendencias socioeconómicas y políticas que vive el país. Se trata de un trabajo que quiere ir mas allá de la coyuntura. En realidad deseamos colocar modestamente sobre la mesa de la democracia algunas cuestiones centrales y de largo plazo sobre el desarrollo de nuestro país. Aspiramos a que este Informe constituya un instrumento de referencia para todos los actores involucrados en el desarrollo del país.

El Informe parte con una Introducción donde se plantean las reflexiones, preguntas iniciales e hipótesis centrales del estudio que luego fueron retomadas en todos los capítulos. Así el 1 y 2 realizan 15 años del balance económico social del desarrollo humano de Bolivia. El capítulo 3 hace lo propio desde la

perspectiva institucional y el 4 trata el nuevo rol de los medios en la política y el desarrollo. Los capítulos 5, 6 y 7 tratan las capacidades políticas en relación a los líderes, los pobres y la opinión pública. El capítulo 8 sintetiza varios de los hallazgos encontrados bajo la forma de escenarios de futuro. El Informe está antecedido por una Sinopsis que integra la síntesis y la propuesta del mismo.

A nombre del equipo y mío propio deseo agradecer a todas las personas que nos apoyaron en esta empresa y especialmente al PNUD, por promover la constitución de este grupo de estudio boliviano. Estamos conscientes de que hemos desarrollado un trabajo incompleto, a veces ingenuo y seguramente con varios errores; pero también estamos convencidos de que nuestro esfuerzo ha estado inspirado por la búsqueda de una Bolivia mejor, que creemos sinceramente es posible.

Fernando Calderón Gutiérrez
Coordinador del IDH

Desarrollo y democracia: La hora de la inflexión



1. Inflexión y cambio

El año 2001 y con él, el cambio de siglo, producen estupor y desconcierto político. Estupor porque lo que se creía agotado volvió a renacer con el ruido de las multitudes en las calles y en los caminos de Bolivia, y desconcierto porque tales voces no anuncian las rutas del progreso sino la incertidumbre ante el futuro. No se sabe hacia donde se viaja, y tampoco qué se cargará sobre las espaldas, pero sí hay un sentimiento generalizado de que el viaje es ineludible. Esta incertidumbre se ha acentuado más aún después del 11 de septiembre de 2001.

Para Bolivia el siglo XX tuvo su epicentro histórico de largo plazo en la Guerra del Chaco, ya que ella expresó un cambio de tendencia histórica y anunció transformaciones estructurales (siendo la Revolución Nacional de 1952 el hito fundamental entre ellas). Es muy posible, por otra parte, que la democracia iniciada en 1982 y las posteriores reformas económicas asociadas con los procesos de mundialización de la economía, marquen también el inicio de un nuevo ciclo histórico de larga duración. El siglo XX fue pues, para Bolivia, un ciclo histórico relativamente corto¹.

El siglo XXI, sociológicamente hablando, se originó a nivel mundial con las protestas estudiantiles y obreras de fines de los 60². En América Latina, sus expresiones más importantes fueron las protestas obrero-estudiantiles de Córdoba en 1968 y las demandas estudiantiles de la Plaza de las tres culturas en México³. Ambas muy vinculadas a la crisis de los regímenes nacional populares y la orfandad política de las sociedades latinoamericanas.

Más adelante la era de la información, para usar una metáfora de Manuel Castells⁴, marca la instalación de la sociedad de redes, fenómeno asociado con importantes transformaciones tecno-ecológicas a escala mundial. Se trata de una sociedad que tiene como epicentro la información y el conocimiento en un contexto ecológico impactado a nivel global. Hoy la sociedad contemporánea vive una extraña mutación en sus múltiples formas de organización y poder.

En este contexto se puede decir, muy sintéticamente, que la economía y la tecnología impulsadas por la racionalidad instrumental, por un lado, y el pluriculturalismo y las subjetividades cotidianas, por el otro, marcan las tensiones del nuevo siglo. Al

1 En el siglo XIX, el concepto del ciclo histórico dentro del mundo de la historiografía occidental era muy fácil de definir, pues los historiadores de esa época se dedicaban sobre todo a la historia política del Estado-Nación. Pero ahora en el siglo XXI, la tarea de definir ciclos se ha puesto mucho más complicada, debido al movimiento dentro de la historiografía hacia lo económico y social—los ciclos económicos son más difíciles de definir que los políticos, y los sociales más difíciles todavía. Hay algunas excepciones en la historia social donde las inflexiones son fáciles de demarcar, por ejemplo la abolición de la esclavitud en varios países de América y de la servidumbre en Rusia. Pero en la mayor parte de la historia social, los períodos son muy difíciles de delinear.

Aquí es necesario distinguir entre los ciclos históricos cortos y los largos. Hay consenso entre historiadores sociales de que los ciclos cortos se definen por momentos de certidumbre e incertidumbre. Cuando los miembros de una sociedad pueden imaginar con algo de certeza cómo será el futuro cercano, están viviendo un ciclo corto; cuando no lo pueden imaginar, están viviendo una inflexión. La tarea para los historiadores es determinar cuándo y quién vive esta certidumbre o incertidumbre.

También es importante destacar que aunque esta definición de inflexión se refiere específicamente a lo social, hay importantes coincidencias con la política y economía. La guerra fría, por ejemplo, representa un ciclo corto no sólo para la historia política sino para la historia social también, por el impacto que tuvo en las sociedades de los países involucrados. Lo mismo se puede decir de las crisis económicas. En contraste con los ciclos históricos cortos, los largos tienen más que ver con revoluciones tecnológicas e institucionales que con elementos efímeros de la política o economía, y sus efectos normalmente no se entienden hasta años o décadas después de que ocurren.

2 Véase Touraine y otros, 1978; y Bell, 1996.

3 Delich, 1994 y Zermeno 1978.

4 Castells, 1999.

mismo tiempo, la política, por lo menos a escala nacional, es cada vez menos importante y ha perdido su fuerza de nexo entre ambos mundos⁵. Este fenómeno alcanza un nuevo nivel de complejidad después del 11 de septiembre, cuando se inicia la primera guerra internacional que muestra, con gran crudeza, la fantasmagórica figura de la «guerra red» y el abismo tecno-cultural entre el occidente desarrollado y la periferia. Bolivia no es ajena a todo esto, tampoco lo es el enfoque del desarrollo humano.

¿Qué es pues lo que le espera a Bolivia? Es decir, a una sociedad con múltiples matices regionales y variadas diferencias socio-culturales, con clases sociales escasamente constituidas, con élites dominantes que no alcanzan a hacerse dirigentes, con mayorías étnicas culturalmente discriminadas y relativamente ausentes de las decisiones. Vale la pena pues preguntarse sobre el papel que podría tener este país en una historia mundial y regional cada vez más mutante e interdependiente, pero socialmente menos integrada, y preguntarse además qué puede proponer al respecto la política desde la óptica del desarrollo humano.

Aquí interesa explorar las respuestas dadas por los actores y la sociedad misma. Es muy posible que esto permita auscultar algunas de las chances más humanas que se

presentan en este mundo menos ancho que antes, pero más ajeno que nunca, y para colmo en guerra. Así, pues, cambio e inflexión aparecen como dos constantes en la nueva historia.

Con la noción de “inflexión” se pretende describir un momento de cambio en las tendencias estructurales derivadas de la democracia y la economía de mercado, y que se iniciaron en la década del 80. Parecería que en la coyuntura actual se revelan con un poco más de claridad tanto las fuerzas que limitan, como las que potencian el desarrollo humano. Pero a la vez también se descubren las limitaciones económicas y políticas que hacen insostenible la idea de una continuidad, sin cambio, de lo iniciado en 1982. Desde la perspectiva del desarrollo humano se trata, entonces, de abrir caminos de innovación que favorezcan a las personas y a las comunidades. Da la impresión de que la crisis en curso ha permitido ver con claridad no sólo el alto grado de interdependencia entre el funcionamiento de la economía y la política a nivel nacional y global, sino también el papel que juega la política como condición para el desarrollo. Para que la inflexión se asocie con una salida progresiva, parece fundamental que ésta sea producto de la innovación de la política, es decir de la capacidad constructiva de la política para ac-

Recuadro 0.1

El concepto de desarrollo humano

El concepto de “desarrollo humano” que se utiliza en el presente Informe está asociado a las nociones de “libertad real” e “igualdad compleja”.

Libertad real se entiende como el desarrollo de las diversas capacidades humanas para que las personas y las comunidades, de acuerdo a sus valores, decidan el tipo de vida que desean llevar.

Igualdad compleja se entiende como la participación que realizan unos y otros ciudadanos en el ámbito político con vistas a preservar o a cambiar el sistema de intereses dominantes, construyendo así el vínculo de la comunidad de ciudadanos.

Este enfoque no supone una noción lineal del progreso, sino una redefinición de lo que se puede y se desea hacer, en función de la complejidad del mundo moderno y de los valores culturales de la sociedad de la que se habla.

Fuente: Sen 2000; Pizzorno 1979; Walzer 1993; y Calderón 2000.

5 Los Informes de Desarrollo Humano de 1994 y 1999, promovidos por el PNUD, plantean, el primero, que los conflictos étnico-culturales y religiosos y en general aquellos vinculados a la seguridad humana, son los conflictos fundamentales en la vida moderna, y, el segundo, que la mundialización afecta cada vez más la vida cotidiana de las sociedades. Para una visión sociológica del asunto, véase Touraine, 1999; Castells, 1998; Giddens, 1994; Morin, 1993; Beck, 1998; Calderón, Hoppenhayn y Ottone, 1996.

tuar en función del desarrollo. Más particularmente, se habla de políticas que busquen la construcción de espacios públicos deliberativos, en donde las personas actúen como iguales, con sus diferencias socioculturales, sin duda, pero en función del bien común, es decir, del desarrollo de todos y muy especialmente de los más pobres y excluidos⁶.

La deliberación es un mecanismo que mejora la calidad del sistema de toma de decisiones en democracia, pues busca aumentar la capacidad política de los ciudadanos como actores del desarrollo, tanto en el plano reflexivo como en el plano de la acción. Esto, obviamente, no supone inventar una nueva parafernalia escatológica, sino

tan sólo mostrar un camino abierto, y no hacia metas preconcebidas, sino hacia nuevas formas democráticas e institucionales que permitan vivir colectivamente el cambio moderno, o al menos parte de él⁷. La deliberación es un importante recurso para el desarrollo humano, pero también tiene varios límites que es importante tomar en cuenta.

Esta Introducción planteará una visión contextual del Informe y tratará brevemente los cambios post Guerra del Chaco y los rasgos generales del ciclo estatal patrimonialista iniciado en 1952; luego se tratará de dibujar las tendencias generales del nuevo ciclo iniciado en 1982. Posteriormente, se caracterizará la coyuntura actual de crisis, es-

Recuadro 0.2

Hacia un balance de la deliberación	
Potencialidades	Límites
<ul style="list-style-type: none"> ● Refuerza el espacio público. ● Crea opciones. ● Logra eficacia en los resultados. ● Facilita la viabilidad para elaborar demandas y lograr consensos. ● Es un fin moral en sí. A partir de él deben rediscutirse las ideas de bien común y responsabilidad pública y los principios básicos sobre los cuales descansan las decisiones políticas. ● Mejora la acción colectiva racional, porque es legítima y eficiente. Asimismo, legítima procesos de justicia distributiva. ● Implica un debate argumentativo de ideas donde puede ganar la opción más eficiente y racional, porque así es mejor para todos. ● Se parte del supuesto de que la información está lo más equitativamente distribuida y es lo más transparente posible para todos. ● Se parte del principio de que todos los individuos son considerados libres e iguales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Refuerza intereses corporativos. ● No logra eficacia en los resultados. ● Es difícil lograr consensos y el debate puede terminar en asambleísmo. ● No todos comparten este fin moral. Asimismo, la deliberación enfatiza los medios y no los fines, ya que en la práctica no se discuten valores sino instrumentos de políticas. ● No siempre se opta por lo más eficaz y/o legítimo (si no se llega al consenso); esto más bien le resta legitimidad a la deliberación, cuando se conocen opciones mejores. ● No convencer a otros de mi propuesta no implica abandonarla; el debate se puede trabar y puede no elegirse lo más eficiente y racional. ● No toma en cuenta la manipulación de la información para tomar decisiones e inducir preferencias. ● La cultura de la desigualdad no se discute, pues se parte del supuesto de que se delibera entre sujetos libres e iguales.

Fuente: Calderón 2002.

6 Como se detectó en el Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2000, las aspiraciones centrales de los bolivianos, en cuanto valores compartidos para el desarrollo, están orientadas a la búsqueda de la igualdad en la diferencia, el reconocimiento de la diversidad y la unión como fuerza para el desarrollo.

7 Para una discusión más teórica sobre la deliberación, véase Calderón, 2002.

pecialmente en los planos económico y político, y más adelante se relievá uno de los temas transversales de la crisis: la desconfianza social generalizada. Finalmente, se plantearán las preguntas e ideas iniciales que se analizarán a lo largo del Informe.

2. Los cambios post Guerra del Chaco y el estilo del desarrollo

Dicho en términos muy amplios, hay hechos históricos fuertes que caracterizan este período: por una parte, la alta conflictividad socio política asociada con la descomposición del régimen oligárquico⁸; por otra, la Revolución del 52 y sus cambios. Ambos fenómenos se articularon en torno a las siguientes orientaciones: la integración regional, la movilidad y la integración social y la instauración de una comunidad nacional organizada e impulsada por un nuevo tipo de Estado.

Más adelante, un tercer hecho histórico fue la reemergencia de las Fuerzas Armadas en el escenario político nacional y la disputa al interior de ellas por la dirección del Estado, ya fuera en función de las ideologías nacional populares y distributivas, o en función de las ideologías de la acumulación y la vinculación con intereses transnacionales⁹.

Desde el fin de la Guerra del Chaco, el poder del Estado estuvo en el centro de las preocupaciones políticas de la sociedad boliviana. (En Bolivia, el Estado hizo más a la sociedad que la sociedad al Estado, y quizás por eso los bolivianos tienden, de una u otra manera, a ser “estatólátras”¹⁰). Sin embargo, es a partir de la Revolución Nacional que el Estado se coloca definitivamente en el centro de la vida nacional. Primero como principal propietario y gestor empresarial, fenómeno asociado con la existencia de redes de intereses burocrático-empresariales en las distintas empresa públicas. Segundo, como regulador de un sistema de intermediación entre la sociedad y el Estado conocido como clientelismo burocrático, por el que se entre-

ga legitimidad a cambio de prebendas. (Más adelante, en el capítulo 4, se tratará cabalmente de la presencia estructural de este Estado, denominado «cartorial», en la vida institucional boliviana). Y, tercero, como concentrador de los conflictos y de los intereses políticos, especialmente en la Presidencia de la República. En gran medida, poder político y poder estatal fueron sinónimos.

Desde una perspectiva socio analítica, las ideas que promovieron y acompañaron estos cambios estuvieron hermanadas a la emergencia del nacionalismo en América Latina¹¹. En el plano nacional, una referencia histórica de largo plazo fue el pensamiento de Tamayo sobre lo nacional. Sin embargo, varios intelectuales de la post Guerra del Chaco, como Montenegro, Céspedes y Guevara, entre otros, tuvieron también una influencia notable¹². En un plano más económico, fue fundamental la visión desarrollista e industrializadora que impulsaron las misiones Kramer y Keenleyside¹³ y otras a mediados de siglo: ellas fijaron una visión de largo plazo sobre los grandes cambios que necesitaba la economía y la institucionalidad boliviana.

En términos de resultados, como se verá en el próximo capítulo, los avances de la Revolución fueron relativamente importantes, pero las frustraciones aún mayores; con todo, el país dejó de funcionar en torno a la hacienda y a los enclaves mineros. Hasta las viejas oligarquías empezaron a pensar de manera distinta, con nostalgia, es cierto, pero de manera diferente.

Como varios estudios han señalado¹⁴, Bolivia se caracterizó por un patrón de desarrollo de escasa capacidad para incorporar nuevas tecnologías e incrementar los niveles del crecimiento tecnológico, o para promover suficientes mecanismos de integración y de equidad socio-cultural. Al final de la jornada, y a pesar de las importantes reformas que se hicieron, las demandas de los pueblos indígenas y otros grupos excluidos permane-

8 Klein, 1968.

9 Malloy y Seligson (ed.), 1987.

10 Según la encuesta de aspiraciones (ENAP) del IDH Bolivia 2000, el 61% de los bolivianos piensan que el Estado debería ser el principal responsable del desarrollo del país, el 30% cree que son los ciudadanos los responsables y un 9% piensa que las empresas tienen esa responsabilidad. Así mismo, según la encuesta de capacidades políticas (ECP-01) del IDH Bolivia 2002, el 74% de los bolivianos piensa que el gobierno central debería resolver los problemas de educación, el 72.2% piensa que debería resolver también los problemas de salud y el 81.5% los de empleo.

11 Aricó, 1989.

12 Véase, Mayorga, 1985; Montenegro, 1953; Guevara; Tamayo, 1910; García Pabón, 1998.

13 Véase el «Informe Keenleyside», 1950.

14 IDH 98 y otros.

cieron como una mortal deuda que la Revolución se había comprometido a saldar. La economía boliviana siguió y sigue viviendo de la extracción de recursos naturales (el estaño, la coca y ahora el gas), sin lograr que su uso produzca una transformación productiva socialmente incluyente. A lo largo del siglo XX se experimentaron varios caminos sin lograr avanzar decisivamente ni en productividad ni en integración sociocultural¹⁵.

Ciertamente, esto puede ser explicado por razones de bloqueo político dentro del mismo MNR, por razones de debilidad institucional crónica o por el predominio de intereses particularistas sobre la idea de nación que se aspiraba construir.

Lo que aquí interesa resaltar es que el agotamiento “del estilo de desarrollo nacionalista” y su falta de resultados decisivos en temas de crecimiento, no es ajeno a ciertos cambios en la política y en la economía mundial. Estos marcaron un borrascoso síndrome de agotamiento del Estado-Nación promovido por la Revolución Nacional. Por otro lado, es necesario asumir la tesis de que el desarrollo puede gestarse principalmente a través de un esfuerzo propio, es decir, movilizandolas fuerzas socio-culturales que hacen que una sociedad se sienta responsable por su acción y por los resultados que esta acción logra.

En el plano de la psicología política, el relativo fracaso de la experiencia nacionalista y otros traumas de largo alcance (asociados con el autoritarismo y las guerras internacionales) que sufrió Bolivia, parecieron haber gestado una suerte de fatalismo, una impotencia que anidó en

las élites y se expandió a relativamente todo el tejido social, produciendo importantes niveles de baja autoestima. Éstos, cual cerrojos de acero, impiden reconocer y asumir plenamente que la existencia de un tejido multicultural histórico de origen colonial¹⁶ (se trata de un «chenko»¹⁷, es decir, de un tejido cultural enredado y complejo que refleja un desorden mutante y vivo) puede ser una suerte de palanca cultural para el desarrollo.

Además, en Bolivia como en el conjunto de América Latina, se ha instalado, como mecanismo de defensa, una cultura de la queja que tiende a colocar todos los males de la patria como ajenos a la propia vida. Para lograr un genuino desarrollo con equidad, como dijo José Aricó, es necesario terminar con el pensamiento de la queja y la imitación del otro¹⁸.

Cuando en 1982 el Presidente Siles inició la democracia con grandes expectativas sociales, los dados de la historia para el viejo orden estatal ya estaban irremisiblemente cargados.

3. Un nuevo ciclo

1982 marca el inicio de un nuevo ciclo histórico. Efectivamente, la democracia conquistada a sangre y fuego instala una nueva lógica política, centrada en el juego democrático en base a arreglos políticos institucionales y acuerdos interpartidarios. Ciertamente, como se analizará en el capítulo 4, la experiencia boliviana en la ola democrática mundial fue notoria, pero no estuvo separada de lo que ocurrió en América Latina, aunque, como en otras partes, guarda relación con la

15 El Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 1998 remarca la relación entre competitividad y Desarrollo Humano señalando que “las ventajas competitivas se vuelven más sostenibles y sistémicas si los países ponen énfasis en el Desarrollo Humano, en la medida en que este desarrollo aspira a compatibilizar una competitividad auténtica (que genera empleos más productivos), con una inversión mayor en educación. A su vez, los países con baja competitividad muy difícilmente pueden alcanzar mayores niveles de Desarrollo Humano. Tienden a deteriorar sus condiciones de bienestar a medida que pierden su capacidad para generar empleos y disminuyen sus recursos para atender las necesidades básicas de educación y salud. Si bien el Desarrollo Humano genera competitividad y la falta de competitividad inhibe el Desarrollo Humano, mayores niveles de competitividad no cristalizan necesariamente en mayor Desarrollo Humano”. Para un análisis en detalle de la competitividad económica en Bolivia y para una visión histórica del Desarrollo Humano véase PNUD, 1998. Además véase la serie de Cuadernos de Futuro, volúmenes 2, 3 y 10, del PNUD.

16 Para apreciar algunos rasgos empíricos de la baja autoestima y del fatalismo, ver PNUD, 2000 y PNUD, 1996.

17 Es un concepto quechua que ilustra situaciones de confusión y de desorden aparente generado por la presencia de elementos multiformes que se mezclan, se entremezclan y se articulan con una dinámica propia. Calderón y Dos Santos, 1995. Véase también Zapp, 2000.

18 “Es el pensamiento de lo que América Latina no puede ser porque alguien nos condena a no ser. Las teorías fueron para argumentar esta especie de sueño de una Europa que nunca se llegó a alcanzar. La teoría de la dependencia, la teoría del subdesarrollo, venían a explicarnos que el centro de nuestros males provenía de otra parte. No de nuestra capacidad de gobierno, no de nuestra capacidad de administración, no de nuestro propio desarrollo. No digo que la dependencia no exista, no digo que el subdesarrollo no exista, estoy hablando del uso ideológico y político de ese tipo de categorización. Nuestros males estaban colocados afuera” (1992).

propia historia nacional. En este ámbito, cinco tendencias parecen ser particularmente significativas.

En primer lugar: Si las políticas democráticas buscan en general un equilibrio y una articulación entre i) la construcción institucional de corte liberal, ii) los sistemas partidarios de representación y iii) la expansión de una ciudadanía moderna que facilite la equidad, en Bolivia se ha avanzado particularmente en el primer punto, mientras que en los otros se permanece rezagado o con serios problemas. Efectivamente, estamos ante la instalación en 1982, reafirmada en 1991-92, de una democracia política monopolizada por la representación partidaria y por pactos entre los partidos para lograr niveles aceptables de estabilidad. Esta búsqueda de estabilidad estuvo además fuertemente asociada con políticas promovidas por organismos internacionales de cooperación¹⁹. El predecible resultado fue una tremenda tensión entre eficacia y legitimidad de la democracia. En gran medida, este impulso de democracia interpartidaria ha perdido legitimidad, y hoy está agotado y con serios problemas de sostenibilidad.

En segundo lugar: Vale la pena enfatizar que las reformas de estabilización de la economía, la apertura de mercados iniciada en 1985 y, más adelante, las reformas estructurales, especialmente la capitalización, lograron una nueva integración de la economía boliviana en la economía mundial. En este contexto, la economía de mercado empezó a gravitar fuertemente en la vida y las políticas económicas del país. Asimismo, un nuevo actor comenzó a pisar fuerte en el escenario nacional: las empresas transnacionales. Así Bolivia se integró rápidamente a una lógica desigual de economía de mercado altamente internacionalizada, sin que esto signifique ni coincida con una transformación económica socialmente compartida (Véase el Cuadro 0.1).

En tercer lugar, ni la política ni la economía lograron suficientes resultados en los planos productivos ni en la articulación e integración social, manteniéndose, e incluso en algunos casos ampliándose, las brechas socioculturales. El resultado es un tremen-

do malestar socio-cultural respecto a la política y la economía, malestar asociado además con una percepción generalizada de que hay corrupción en el sistema de partidos (temas estos que serán analizados en detalle en los capítulos posteriores). Parece que la gestión económica fue vista como eje del actuar político y la política misma entendida solamente como una mera gobernabilidad de la economía, lo que al final terminó deslegitimando al régimen y a los acuerdos políticos que le dieron lugar. Parece que la gestión política de la economía, a pesar de sus importantes avances en los planos institucional y de estabilidad económica, no tuvo suficiente capacidad como para promover un crecimiento económico sostenido que produzca mayor equidad. Ciertamente, la debilidad de la economía nacional y la fuerza desorganizadora de las crisis internacionales, sobre todo financieras, incidieron decisivamente en los magros resultados del desarrollo humano.

Una carencia particularmente crítica en un mundo como el actual, del conocimiento y de la información, fue la ausencia de políticas de desarrollo tecnológico (de gran potencial multiplicador tanto en el plano productivo como en el de la equidad).

En este sentido, se puede afirmar que también resulta fundamental buscar sinergia entre las nuevas tecnologías, la democracia y el desarrollo. Desde la óptica del desarrollo humano, la información y la educación para el desarrollo van de la mano de un régimen democrático, ya que las democracias modernas no sólo descansan en un cierto tipo de economía sino también en el uso de la tecnología, la información y la comunicación. Por eso, constituye un consenso cada vez más generalizado que las formas político-económicas pretéritas resultan insuficientes para enfrentar los nuevos desafíos de la globalización del conocimiento y del desarrollo humano²⁰.

En cuarto lugar: Las protestas del año 2000 y otras en Cochabamba y La Paz evidenciaron la situación de malestar y colocaron nuevamente sobre el tapete nacional la cuestión de la equidad en el desarrollo²¹. No obstante, estas protestas no lograron transformar sus de-

19 Véase Calderón y Dos Santos, 1995, especialmente el capítulo 6.

20 Véase PNUD, 2001 y Calderón y Aranibar, 2001.

21 Véase Daroca, 2001 y Rojas, 2001.

Cuadro 0.1

Empresas y Montos Comprometidos en el Proceso de Capitalización en Bolivia
(Millones de US\$)

Empresas	Monto de la Capitalización	Valor en Libros	Diferencia (Millones)	Diferencia (%)
ENDE ^a	139,9	99,1	40,8	41,2
ENTEL	610,0	132,0	478,0	362,1
LAB	47,5	23,6	23,8	100,9
ENFE ^b	39,0	52,0	-13,0	-25,0
YPFB ^c	825,0	382,4	452,6	118,4
TOTAL	1.671,3	689,1	982,2	142,5

^a ENDE fue separada en tres empresas de generación (Guarachi, Corani y Valle Hermoso). La cifra no incluye transmisión que no fue capitalizada sino privatizada. ^b ENFE fue dividida en dos, la Red Andina y la Red Oriental. El monto incluye las dos redes. Existe una ENFE residual que posee en su patrimonio las estaciones y las líneas férreas; ^c YPFB fue dividida en tres (Chaco, Andina y Transredes). Existe un YPFB residual que realiza el seguimiento y control a los contratos de Joint Venture firmados para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Fuente: Salinas, Luis Fernando, Universidad Católica Boliviana

mandas y críticas en pautas unificadas de acción y menos en ofertas posibles y viables de desarrollo. Da la impresión de que la alta conflictualidad vivida ha estado más bien asociada a una tremenda desagregación de los conflictos, lo que expresa la debilidad de los actores para construir nuevas opciones de cambio. Parece también que esa multiplicación de conflictos ha estado correlacionada, en la arena política, con un faccionalismo ideológico.

Finalmente, una quinta tendencia está asociada con las reformas del Estado. El país ha cambiado y, como se vera más adelante, también ha avanzado en varios planos político-institucionales y socio-económicos. Entre dichos avances vale la pena destacar la reforma del Estado (que, aunque parcial, limitó las bases estructurales del clientelismo burocrático), la Ley de Participación Popular que inició un proceso de descentralización inédito a escala global, la reforma educativa y su búsqueda de mayor integración nacional respetando el plurilingüismo boliviano, y varias otras medidas que modernizaron la sociedad y el Estado, y que crearon algunas condiciones para profundizar un cambio en favor del desarrollo humano.

Hay, pues, condiciones para la conformación de un nuevo espacio político donde puedan entrecruzarse lógicas duras como las de las reformas económicas y del sistema de partidos, con el malestar cultural y el incremento de los conflictos. Todo, además, en los albores de una campaña electoral incierta y abierta. Una situación de crisis e inflexión está emergiendo en la política boliviana;

parafraseando una vieja sentencia: algo no acaba de morir y algo tampoco termina de nacer.

4. La crisis

A continuación, se analizarán muy brevemente rasgos de las crisis económica y política. Ambas crisis son las que crean condiciones para la inflexión. El gráfico 0.1 sintetiza los dos niveles de análisis.

Desde la perspectiva socioeconómica, como se verá en detalle en el capítulo 3, es posible identificar dos factores o síntomas que caracterizan la situación actual de la economía boliviana: una marcada contracción de los componentes de la demanda agregada²² y una drástica reducción del crédito en el sector financiero. Esto se refleja en el desempeño insatisfactorio de algunos indicadores en los dos últimos años: por un lado, el consumo de hogares, que representa aproximadamente tres cuartos del PIB, creció a un ritmo sensiblemente igual al crecimiento demográfico (lo que denota un notable estancamiento en la capacidad de consumo de los hogares) y la inversión privada nacional alcanzó mínimos históricos. Por el otro lado, la cartera bancaria se contrajo, y la mora bancaria se incrementó fuertemente.

Existe un cierto consenso en cuanto a los factores que desencadenaron esta “crisis”: la misma se explicaría por la combinación de un contexto externo desfavorable y de ciertos shocks específicos que aumentaron la vulnerabilidad de la economía boliviana. En ese sentido, el fenómeno climatológico de

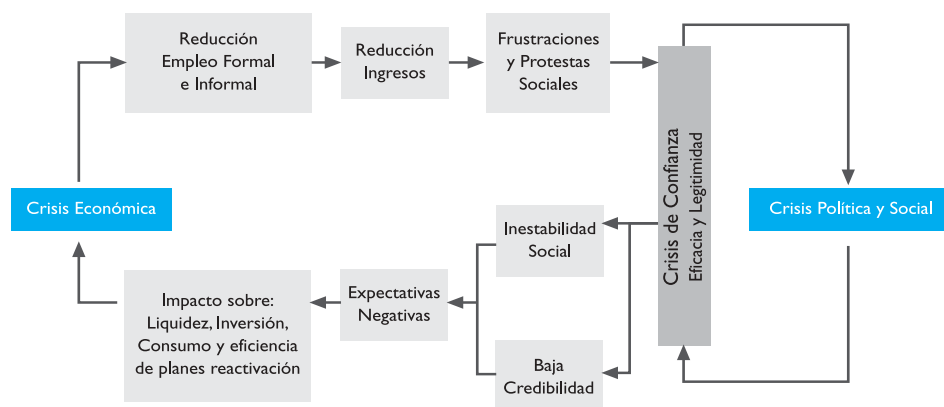
22 La demanda agregada está constituida por el consumo privado de hogares, el consumo público, la inversión y las importaciones netas.

«El Niño», la crisis asiática (a través de su impacto sobre los términos de intercambio de los principales productos primarios de exportación) y la crisis rusa (vía la reducción del flujo de capitales hacia las economías emergentes), son los fenómenos externos que han afectado el desempeño del país de manera similar que al resto de la región. En cambio, la reducción de la inversión extranjera directa por la maduración del proceso de capitalización, la lucha contra el contrabando y, principalmente, la reducción de cultivos de hoja de coca fueron los elementos internos de las crisis, los cuales afectaron directamente la capacidad de generación de

momento de lógica incertidumbre ante lo nuevo que está naciendo y lo viejo que no termina de morir, pero que no cuestionaría en absoluto el sentido mismo del cambio, dado el carácter estrictamente coyuntural de las actuales dificultades. Según esta opinión, el núcleo del debate político se situaría esencialmente en la efectividad, la secuencia y las condiciones políticas de medidas de corto plazo que puedan actuar contra los síntomas de la crisis, por ejemplo a través del alivio financiero a las empresas²³, y/o a través de agresivas políticas de empleo de emergencia que garanticen un ingreso mínimo a amplios sectores de la población, a fin de aumentar

Gráfico 0.1

Crisis Económica y Crisis Política



Fuente: Elaboración propia

ingresos de los hogares y, por tanto, el consumo privado y la demanda agregada.

Frente a este panorama, no existe unanimidad en cuanto a las medidas más adecuadas para reactivar sostenidamente la economía boliviana, y hay desacuerdos aún más importantes sobre la interpretación de la crisis como un resultado que permite evaluar los 15 años de reformas económicas. Esta discusión parece organizarse en torno a dos juicios polares, que resaltan respectivamente el carácter coyuntural o estructural de la crisis.

Una primera posición identifica a la crisis como una etapa más (quizás la última) de la difícil transición hacia una economía abierta, transición iniciada en 1985. Sería un

de esta manera la demanda agregada (independientemente del contexto externo).

El largo plazo estaría asegurado por los cambios realizados en los últimos años y por las perspectivas halagüeñas de la industria de hidrocarburos del país.

Una segunda interpretación plantea que, si bien la crisis fue agravada por fenómenos coyunturales externos, éstos sólo habrían puesto al descubierto el “verdadero problema de la economía de Bolivia”: el estancamiento o la pérdida de productividad de la gran mayoría de las unidades productivas, incluso en los sectores más modernos y favorecidos por la lógica de las reformas²⁴. Este hecho estaría en el centro de la “preca-

23 En este sentido, el Banco Mundial sugiere realizar un proceso selectivo de reprogramación de deudas ligado a un proceso de capitalización de los bancos, para no dañar la cultura del crédito en Bolivia y para fortalecer el sistema financiero. Además, otras voces sugieren que la Ley FERE debería, de forma ideal, reprogramar las deudas de las empresas imponiendo a la vez condiciones sobre productividad y empleo.

24 Morales, R., 2001.

La noción de crisis

Conversaciones con Edgar Morin

En agosto de 2001, Edgar Morin, en una visita a Bolivia, ofreció en el PNUD una conferencia sobre «la noción de crisis». Previamente, el Equipo del Informe de Desarrollo Humano compartió una mañana de trabajo con el pensador francés. Ambas actividades permitieron profundizar varios temas, sobre todo los de crisis y cambio.

Morin señala que es preciso realizar una revisión de estas nociones para evitar la idea de que el porvenir es “como un río majestuoso que se adelanta de un modo frontal”, y la idea de que el cambio tiene una dirección evidente.

Todos los cambios que se producen en cada campo comienzan con una desviación en el proceso existente previamente, la cual provoca la crisis del sistema dominante hegemónico.

En la noción original de crisis, ésta es una perturbación. Así, en la medicina hipocrática antigua, la crisis es el momento decisivo en el que el médico da el diagnóstico y el remedio; por tanto, la crisis es un momento positivo, ya que posibilita salir de la enfermedad.

Hoy en día la palabra crisis tiene un significado inverso: la crisis significa la llegada de la incertidumbre. Es decir, incertidumbre por lo que ha de llegar: algo más grave o, al contrario, algo mejor.

La crisis es una ruptura en el proceso de regulación, vale decir, ocurre cuando las regulaciones del sistema no funcionan y entonces se permite que las desviaciones se desarrollen.

La crisis puede estar limitada a algún sector de la sociedad o puede desarrollarse

en cadena y tocar varios sectores, pudiendo así paralizar a la sociedad.

Una situación de crisis favorece la imaginación, puesto que se buscan soluciones nuevas. En cierto sentido, la crisis es un factor que favorece las posibilidades creativas y progresivas del hombre, porque una solución a la crisis permite suprimir algunos defectos importantes del sistema social en el que se vive. La solución en este caso es progresiva y más compleja, más fresca, más rica para la sociedad.

Infelizmente, la crisis también favorece las soluciones regresivas, que implican la destrucción de las libertades. En esta perspectiva, existe un culpable. En cada sociedad se encuentran los culpables a los que se les puede acusar de la crisis. Asociado al culpable está el salvador, una persona que por su prestigio y carisma puede traer una solución. Sin embargo, el salvador puede ser un dictador que empeoraría la situación.

Morin advierte, además, que no sólo hay que dar importancia a las visiones progresistas y deterministas del cambio. Existen factores muy importantes que son los aleatorios, aquellos que “llegan brutalmente y que pueden cambiar el sentido de alguna evolución”.

Es en este marco general que se da la posibilidad y la utilidad de una «crisiología». Esta debería ser, según Morin, un método de observación/intervención ligado a la teoría de la sociedad. “Se trata de profundizar la crisis de la conciencia para hacer emerger por fin la conciencia de la crisis. La crisis del concepto de crisis es el comienzo de la teoría de la crisis”.

Fuente: Conferencia y reunión de trabajo con el profesor Morin en el PNUD-Bolivia, agosto 2001; y Morin 1976: pág.299.

ria capacidad de respuesta de la estructura productiva nacional” y explicaría la “complejidad de la crisis que debe enfrentarse”²⁵.

La versión más moderada de esta posición argumenta que existirían problemas estructurales en la economía boliviana que las

reformas no tuvieron la capacidad de resolver; mientras que una versión más crítica afirma que las reformas estarían incluso profundizando los problemas y obstaculizando su solución.

Desde este punto de vista, las acciones de corto plazo para estimular la demanda²⁶, o para apoyar a la reestructuración financiera de las empresas, resultarían insuficientes e incluso contraproducentes, si el centro de la estrategia no se orienta a “mejorar las condiciones en las que se desarrolla el proceso productivo, [...] particularmente agropecuario y manufacturero”²⁷.

De esta forma, el carácter estructural de la crisis requeriría, según CEDLA (2000), “emprender tareas de transformación productiva, aún bajo las restricciones de recursos y la orientación del esquema de políticas en uso, [en el marco de una] estrategia de desarrollo que integre medidas de corto y largo plazo, que involucre al conjunto de sectores económicos y sociales, y abarque tareas de desarrollo económico y social”²⁸.

Evidentemente, la discusión no se limita a la polarización señalada, pues existen múltiples matices entre las dos posiciones extremas que son los que, en definitiva, pueden aportar más a una profundización del debate. En este contexto, la hipótesis que se trabajará en el capítulo 2 plantea la existencia de un círculo vicioso entre crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en Bolivia, el mismo que estaría al centro de la crisis actual y que caracterizaría la inflexión desde el punto de vista económico.

Se sugiere que la dinámica de dicho círculo vicioso estaría alimentada por la baja productividad de los sectores tradicionales de la economía (i.e. las economías campesinas y las economías informales urbanas), que, a pesar de constituir la base del crecimiento económico y la mayor fuente de generación de empleo y de ingresos para el conjunto de la población, la política económica ha abandonado a su suerte. A todo esto, la pobreza no aparece como un fenómeno marginal y, por lo tanto,

la necesidad de su reducción como un mero objetivo político: En Bolivia, lo marginal es lo central y su permanente exclusión parece constituir un freno estructural al crecimiento económico.

Desde la perspectiva político-social, los efectos de la crisis económica, factores de exclusión y el manejo político han aumentado los niveles de desconfianza institucional y disminuido la credibilidad política, incrementándose la intensidad de las protestas sociales. En gran medida, a lo largo de los últimos dos años se ha acelerado el círculo vicioso entre conflictos y la insatisfactoria atención de los mismos por instituciones visualizadas como ineficaces.

Según el conflictograma del CERES²⁹, entre 1970 a 1998, es decir, en 28 años, la prensa registró 7.647 conflictos, más o menos unos 273 conflictos por año. Sin embargo, se tiene un promedio de 472 conflictos por año bajo regímenes democráticos³⁰. Asimismo, los ciclos y los periodos de inestabilidad han sido muy irregulares, observándose que éstos tienden a ascender en los momentos de crisis o deterioro de la economía. En su gran mayoría, los conflictos han estado dirigidos contra el Estado para satisfacer reivindicaciones mínimas de los demandantes. Un rasgo fundamental de los conflictos es que tienden a estar fragmentados, lo que expresa la debilidad de los actores sociales, particularmente la pérdida de peso político de la Central Obrera Boliviana. Probablemente los conflictos empezaron a incrementarse en el año 1999, para convertirse en una explosión de protestas en el año 2000, cuyos puntos principales de referencia fueron las jornadas de marzo a abril y las de septiembre y octubre de 2000 en Cochabamba, y los paros y bloqueos de caminos en julio de 2001 en La Paz³¹. Da la impresión de que estos conflictos, como las presiones de la Confederación de Empresarios, con sus múltiples demandas políticas y corporativas, fueron más agregados y tuvieron efectos

26 Por ejemplo, programas de empleo de emergencia, de obras públicas o de transferencia de recursos a ciertos grupos de población.

27 “Cualquier empujón importante de la demanda en un contexto de caída de la productividad provocará un incremento en los precios, o un incremento de las importaciones sin relanzar el crecimiento”. Morales, 2001.

28 2000.

29 Calderón y Szmukler, 2000.

30 Según estimaciones de la policía, el número de conflictos reales es mucho mayor.

31 Véase Daroca, 2001, y Rojas, 2001.

Distintas nociones de crisis

Aymara:

El concepto de crisis está asociado a la austeridad: faltan alimentos, la cosecha está mal, el ganado está enfermo, no hay dinero. La crisis lleva a la comunidad a dialogar (aruskipaña) para buscar una solución. Entonces, los conceptos de crisis y diálogo se refuerzan mutuamente.

Quechua:

La noción quechua de crisis está asociada a dos ideas: la desesperación y la creencia. La primera se refiere a la impotencia de no poder hacer nada ante la situación o a la dificultad de no ser escuchado y no tener algo que pueda producir un efecto ante la situación. La segunda se refiere a la fe o la esperanza de que se podrá superar la situación.

Guaraní:

No existe una traducción de la noción de crisis en el guaraní; sin embargo este término, en cuanto al mundo de los objetos, puede asimilarse al desequilibrio ecológico y a la falta de alimentos. Teko pïchii: vocablo general que engloba la hambruna, los conflictos comunales, las catástrofes naturales y los problemas políticos. Se utiliza esta palabra, por ejemplo, cuando se presentan demasiadas demandas y conflictos ante el Mburuvicha (autoridad o capitán comunal).

Fuente: Elaboración propia.

sistémicos sobre el conjunto del sistema político boliviano.

En Bolivia, según varios estudios sobre cultura política, el 70% de los bolivianos asocia el ejercicio institucional de la política democrática con actividades poco honestas. Según la ECP-01³², el 54,1% desconfía de las instituciones en general; por otro lado, el grado de confianza que la mayoría de los bolivianos expresa con relación a los partidos políticos es de 2,7 y con relación al Parlamento es de 2,9 en una escala de 1 a 7, mientras que la opinión generalizada es que los partidos políticos pueden desaparecer, pues no son necesarios ni harían falta a nadie³³ (ver datos sobre clima político en el Anexo II).

A esto se suma un porcentaje importante, un tercio de los bolivianos, que expresa tanto un bajo interés por la actividad política como un débil conocimiento del funcionamiento de las instituciones. Una expresión de esto es el creciente abstencionismo en las elecciones generales que, según fuentes citadas en Cheresky, pasó de 18% en 1985 a 30% en 1997³⁴.

Sin embargo, según esta misma fuente, Bolivia se encuentra entre los países de América Latina en los que más se valora la democracia y al mismo tiempo entre aquellos que más críticos son con la forma de su ejercicio actual³⁵.

Por otra parte, la exacerbación de la desconfianza entre los partidos políticos y, específicamente, entre los partidos de gobierno y la oposición, dificultó de manera importante el establecimiento de canales de comunicación y pacto interpartidario (que fue precisamente el mecanismo a través del cual se logró garantizar un ciclo de gobernabilidad, que aparentemente hoy se agota). Este fenómeno incluso es reconocido por varios de los principales líderes políticos. Así, por ejemplo, para Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, la política se encuentra en un proceso acelerado de degradación. Se ha roto el consenso a nivel de las élites partidarias y la democracia pactada se hallaría seriamente cuestionada³⁶. Jaime Paz Zamora, del MIR, sostiene que la democracia pactada, “que parecía tan sólida”, se ha roto debido a su carácter elitario y excluyente de la participación, principalmente de los indíge-

32 Encuesta de Capacidades Políticas del IDH 2002.

33 Para profundizar en estos datos, véase: Freedom in the world. The annual Survey of Political rights and civil liberties (1998-1999); Encuestas y Estudios, 1990 y 1999; Rojas y Verdesoto, 1997; Seligson, 2001; Lazarte, 2000.

34 Cheresky, 2000.

35 Según datos del Latinobarómetro del 2001, el 54% de los bolivianos manifiesta que apoya a la democracia; sin embargo, sólo el 16% está satisfecho con su funcionamiento. El promedio latinoamericano respecto a estas dos variables es de 48% y 25%, respectivamente. Para mayores detalles y/o comparaciones entre los países latinoamericanos; ver www.latinobarometro.org

36 Entrevista en profundidad con Gonzalo Sánchez de Lozada. IDH Bolivia 2002, abril 2001.

nas³⁷. Al igual que Sánchez de Lozada, Paz Zamora plantea la necesidad de cambiar el persistente carácter prebendalista de los partidos, fomentando una mayor participación y el cambio generacional dentro de sus estructuras. En su visión se requiere un nuevo relato político en torno al cual contruir una articulación entre democracia representativa y democracia participativa.

Jorge Quiroga Ramírez, Presidente Constitucional de la República, por su parte, percibe que los pactos de gobernabilidad se han agotado y sostiene que se requieren cambios que permitan acelerar los procesos de modernización del Estado y los partidos políticos, en función de una democracia de lo público. Para él es crucial profundizar las reformas institucionales y las reformas dentro de los propios partidos políticos, tendiendo hacia la constitución de partidos cada vez más chicos, más de opinión y de política pública³⁸.

Como se verá con detalle en los próximos capítulos y en los estudios de caso que ha promovido el Informe, los líderes de organizaciones sociales en todas las regiones del país manifiestan reiteradamente y de variadas formas una crítica moral a los líderes políticos, desconfianza hacia lo que denominan “la clase política” y hacia las instituciones del Estado³⁹. Empero, la intensidad de los conflictos, las protestas y las múltiples demostraciones de desconfianza están acompañadas de tendencias a la fragmentación y al fortalecimiento de posiciones particularistas, muy a menudo contrarias a los valores de la tolerancia. Un fenómeno especialmente notable radica en la espontaneidad de las protestas, que incluso en algunos momentos superaron las estructuras orgánicas

de los movimientos. La desconfianza también está instalada en la relación entre líderes, y entre éstos y la comunidad. Por experiencia propia, los comunarios piensan que sus dirigentes pueden ser cooptados⁴⁰.

Las tendencias duras de la crisis económica y de la desconfianza política, que marcan la insostenibilidad de las políticas socioeconómicas y por tanto la necesidad de la inflexión, deben también ser asociadas con las nuevas iniciativas políticas en curso.

A lo largo del año 2001, cuatro factores parecen atenuar los escenarios pesimistas de la inflexión. En primer lugar, el acuerdo político promovido por la Iglesia Católica, que se tradujo en una concertación de corto plazo entre gobierno y buena parte de la oposición en torno a temas institucionales, económicos y participativos. En segundo lugar, el cambio presidencial generó un clima político de confianza en torno a la figura del Presidente de la República y su capacidad de viabilizar acuerdos⁴¹. En tercer lugar, los acuerdos alcanzados entre el gobierno y la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia⁴². Y en cuarto lugar, las nuevas expectativas económicas creadas por los hallazgos de reservas de gas y la potencial apertura de nuevos mercados de comercialización en Estados Unidos. Probablemente, dada la magnitud de las reservas de gas y las potencialidades del mercado, la situación de Bolivia en el mediano plazo tienda a ser radicalmente distinta. En este sentido, la inflexión ya sería un hecho. La gran cuestión es cuánto esto va a incidir en el desarrollo humano del país y qué papel puede jugar al respecto la deliberación pública⁴³.

37 Entrevista en profundidad con Jaime Paz Zamora. IDH Bolivia 2002, abril 2001.

38 Entrevista en profundidad con Jorge Quiroga Ramírez. IDH Bolivia 2002, abril 2001.

39 En las entrevistas en profundidad realizadas con distintos líderes sociales, éstos muestran desconfianza hacia “la clase política”, la cual se refleja en frases como: “se ha mentido mucho, se habla mucho y se hace poco... la gente está molesta con los partidos”; “los políticos para lo único que entran es para rascarse para arriba, deterioran la economía”, etc. Esta desconfianza de los líderes sociales respecto a la clase política también se evidenció en las discusiones realizadas durante la aprobación del Acta de Entendimiento que impulsó la Iglesia Católica este año.

Ejemplos de las conductas que alimentan la desconfianza son los sucesos de abril del 2000 en Cochabamba, cuando el gobierno apresó a los dirigentes de la Coordinadora durante una reunión de negociación, o cuando el Prefecto de ese departamento hizo declaraciones falsas anunciando el retiro de Aguas del Tunari de Cochabamba, hecho que a las pocas horas fue desmentido.

40 Es variada la literatura boliviana sobre las relaciones de cooptación entre Estado y sindicatos campesinos. Véase por ejemplo, Lavaud, 1986.

41 Según datos de la empresa Control, el índice de aceptación de Jorge Quiroga como presidente, el 29 de septiembre de 2001, fue de 70%.

42 Véase Rojas, 2001.

43 Según Müller, “Bolivia cuenta con 46,83 trillones de pies cúbicos (TCF). Las reservas de gas comprometidas para los próximos 20 años corresponden al siguiente detalle: Mercado interno = 2 TCF, Contrato al Brasil = 7,5 TCF, Gasoducto Cuiaba = 0,32 TCF, Contrato a la Argentina = 0,77 TCF. Total comprometido a la fecha = 10,59 TCF. Es decir que Bolivia tiene 36,24 TCF de reservas no comprometidas, que eventualmente aumentarán hasta fines de 2001 a 46,24 TCF, lo que equivale a seis veces el volumen comprometido en el contrato actual de venta de gas al Brasil”. Para apreciar la importancia de este tema ver Müller, 2001. (Documento de Trabajo)

Bolivia y sus problemas pendientes

El crecimiento económico se constituye en un problema crónico de Bolivia. Ya el «Informe Keenleyside», de octubre de 1950, decía en una de sus partes: “Bolivia hasta ahora no ha podido desarrollar la forma de vida que podría esperarse naturalmente de su patrimonio nacional... la debilidad gubernamental y la debilidad económica actuales forman los dos sectores de un círculo vicioso; cada uno apoya y contiene al otro... Mientras no se rompa uno de esos dos sectores o ambos, Bolivia seguirá siendo un país de pobreza, disturbios y desaliento... Para mejorar las bases de la economía del país deben adoptarse medidas rígidas, pero prácticas; y gran parte de este informe se refiere a las medidas encaminadas a este fin. Pero también cree que es igualmente esencial hacer un esfuerzo desapasionado, realista e inteligente para reducir desde adentro la inestabilidad de la política y de la práctica gubernamental. Solamente dentro de una estructura gubernamental más sólida será posible realizar las obras de desarrollo que tan urgentemente necesita Bolivia”.

Por otra parte, una tesis dura sobre la viabilidad histórica de Bolivia argumenta que sus dificultades residen en una crónica desestructuración territorial: Bolivia no tiene puerto que la comunique con el mundo desarrollado de manera eficiente y sostenible, y su deficiente estructura caminera no permite que las regiones se comuniquen fluidamente entre sí, situación que alimentó históricamente la formación de autarquías locales.

Fuente: Informe Keenleyside 1951 y Fifer 2000

No se sabe cómo va a evolucionar la coyuntura, pero cada vez se percibe con más claridad que no sólo la crisis económica induce al cambio del estilo de desarrollo, sino que también existen fuertes limitaciones de la política en curso, ésta necesita ser urgentemente renovada y fortalecida. Hay también una cierta crisis de la misma idea del cambio. En el centro de tal crisis habita la desconfianza.

5. La desconfianza en el corazón de la sociedad

Una serie de fenómenos de la mundialización alimentan una situación de incertidumbre social permanente. Se trata de límites tanto en la soberanía de los Estados nacionales, como en los sistemas de representación política. Fenómenos, además, no ajenos a los cambios culturales en la vida cotidiana, y que se asocian con una formidable expansión de la industria y el mercado cultural. En este contexto, la política pierde centralidad y es más bien la economía la que juega un papel fundamental en las decisio-

nes políticas y en la conformación de un imaginario internacional que funciona en torno de la sociedad y la economía del consumo⁴⁴.

En Bolivia y en las sociedades latinoamericanas estos fenómenos se acentúan por la debilidad de las formaciones socioeconómicas y de las instituciones. En realidad, la capacidad de enfrentar mejor el cambio desde la perspectiva del desarrollo humano está asociada con la calidad del tejido sociocultural de estas sociedades y la fortaleza de sus instituciones y de su cultura democrática. Mientras más sólidas sean éstas, mayor será la capacidad de vivir en el riesgo.

Precisamente por esto la cuestión de la confianza está en el corazón de las relaciones socioeconómicas y políticas. Está vinculada con la posibilidad de que una persona o un actor social se vincule con el otro y con ello aumente sus propias capacidades de acción. En este sentido, como argumenta Antimo Farro, la confianza se definiría como una “apuesta sobre las acciones futuras de los otros”⁴⁵, idea que también podría ser apli-

44 Para un análisis de la mundialización y el fenómeno del consumo, véase PNUD, 1998. Por otra parte, Beck trabaja la idea de la “sociedad del riesgo” que produce la destrucción de la naturaleza, los cambios en las relaciones de trabajo, la deslocalización de las clases sociales tradicionales, la ruptura del orden entre sexos, las guerras, la agudización de las desigualdades sociales y las nuevas tecnologías que generan riesgos catastróficos. La política no podría dar cuenta de tales cambios y el riesgo vendría a ser constitutivo de la sociedad moderna (Beck, Ulrich, 1998). Este fenómeno (el riesgo) se agudizó aún más a raíz de la guerra red.

45 Farro, 2001.

Nociones de confianza

Quechua:

La noción quechua de confianza surge en oposición a la palabra *mana kanchu*, que remite a la no existencia de algo y a la palabra *llaquiskga*, que significa «preocupado». Vale decir que la confianza se fundamentaría en la existencia de algo, es decir, una certidumbre que provoca despreocupación. En otras palabras, la confianza consiste en realizar algo perdiendo el miedo al otro o a sí mismo.

Aymara:

El concepto se refiere a una relación interpersonal: «se puede sin miedo hablar e inclusive confiarse» al otro, prestarle herramientas que serán devueltas en el mismo estado, prestarse dinero de él, etc. La confianza está relacionada a la delegación de poderes a una autoridad. El individuo que no da confianza es observado y vigilado por el conjunto de la comunidad.

Los términos aymaras asociados al concepto de confianza son: *Jan axsaras yaqhanakar* (sin miedo a otros), *yatt'ayasiña* (comentar, informar), *arst'asiña* (confesiones íntimas), *mayt'asiña* (prestar), *mayt'aña* (prestar a otro), *utt'ayaña* (delegar poderes).

Guaraní:

Ayererovia katu (confianza en mí mismo): Seguridad de poder hacer algo por uno mismo. En las comunidades guaraníes este concepto se relaciona con la independencia; por ejemplo, se usa cuando el joven se siente capaz de tener su propio chaco y de mantener una familia, y cuando la joven está preparada para asumir el rol de esposa y madre.

Arovia kaaipo ani ivipo iya retare (Confío en los dueños de la naturaleza): Por ejemplo, los cazadores se encomiendan a los dueños del monte o bosque; así obtienen su permiso y la seguridad de que serán acompañados durante la búsqueda de presas. Igualmente, el canto de los pájaros tiene una gran credibilidad. Se confía en lo que el pájaro dice, pero eso no quiere decir que el pájaro sea intrínsecamente benéfico, ya que puede dar malas noticias.

Chevia irü (amistad): Las familias guaraníes pueden despilfarrar sus ganancias y desprenderse de sus bienes porque saben que otras familias y los *mburuvichas* (autoridades o capitanes comunales) las ayudarán en caso de necesidad, de lo cual se origina la ausencia de una cultura de ahorro.

Fuente: Elaboración propia.

cada a diversas instituciones de la sociedad como la economía, la justicia, la medicina, etc. La confianza puede ser asumida como el sustento de la comunicación que se da entre diferentes sujetos que, además de tener subjetividad y experiencias afines, pueden llegar a acuerdos y producir resultados que benefician a ambos. El éxito de cualquier proceso deliberativo está muy ligado a la construcción social de la confianza. Pero ésta se puede malograr cuando las condiciones que generaron la confianza se deterioran o cambian. En realidad, la vida moderna pue-

de ser asumida como una constante tensión entre seguridad y confianza⁴⁶. En este contexto, la confianza política no sólo se refiere a las instituciones o al dinamismo de la economía, sino a las seguridades que pueda dar una trama intra-societal sobre sí misma.

Como se verá con detalle en el penúltimo capítulo, dedicado a las capacidades políticas, Bolivia se destaca por una paradójica relación entre los relativamente altos niveles de confianza en las relaciones cara a cara y niveles muy bajos en las relaciones a medida que éstas se hacen secundarias e institu-

46 Véase UNDP, 1994.

cionales⁴⁷. Probablemente los altos niveles de conflictualidad sociopolítica, muy a menudo asociados a ciclos de inestabilidad económica, estén también vinculados con los bajos niveles de confianza.

¿Qué es lo que está en juego? Como se verá a lo largo del texto, en la percepción de varios de los actores político-económicos y socioculturales, lo que está en juego son los escasos resultados en términos de desarrollo económico y equidad social, así como la capacidad de gestión de la política y, más precisamente, la racionalidad del sistema de toma de decisiones políticas. La pregunta es si esta situación es coyuntural o si, por el contrario, es la expresión de una crisis más profunda y estructural. Aquí se debe argumentar que si bien existen factores de orden coyuntural que contribuyen a exacerbar los rasgos de la crisis, existen elementos que permiten pensar en la necesidad de un cambio más profundo.

6. Preguntas iniciales

La democracia necesita de un arraigo histórico, pues mientras más tradiciones y culturas tenga, más sólida será para enfrentar los problemas derivados del cambio moderno. Esto es particularmente importante para un país como Bolivia, donde ha existido una inestabilidad y una desconfianza políticas crónicas. Se trata de una democracia que debe dejar de copiar mecánicamente modelos de política y más bien debe integrar las propias tradiciones culturales bolivianas con los desafíos de una sociedad moderna, que además necesita internacionalizarse urgentemente.

En este contexto, las preguntas centrales del Informe son:

- ¿Existe una coherencia en las tendencias socioeconómicas del desarrollo humano en Bolivia? ¿Cuál es el papel de la economía al respecto? ¿Es posible pensar en un diseño económico renovado que busque vincular positivamente la equidad con el crecimiento económico?
- ¿Existe una fatiga en las instituciones bolivianas? ¿Cuáles son sus características?

¿Es necesario un cambio en las instituciones de la democracia? ¿Qué papel juega la cultura política en ello?

- ¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en la política? ¿Cómo influyen éstos en los procesos deliberativos?
- ¿Se podría haber resuelto la precariedad socioeconómica e institucional con la práctica política experimentada en los últimos 20 años?
- ¿Existen potencialidades arraigadas en las orientaciones políticas de la sociedad boliviana para impulsar procesos deliberativos que promuevan el desarrollo humano y la integración social? ¿Cuáles son éstas? ¿Cuáles son las principales limitaciones y barreras para lograr tal desarrollo?
- ¿Cuál sería el papel del Estado en general, y de la política pública en particular, en sus potencialidades y limitaciones, en las respuestas a las preguntas anteriormente planteadas?
- ¿Es posible un escenario de desarrollo humano sustentado en compromisos políticos deliberativos?

La cuestión es la siguiente: Parece que, en los marcos de los actuales patrones de desarrollo, las características del desarrollo humano no son sostenibles para el futuro. Se produce entonces un cuestionamiento social sobre la legitimidad del Estado y las propuestas de desarrollo.

Da la impresión, como a menudo se interrogará a lo largo de todo el Informe, de que la sociedad boliviana vive un momento de inflexión, que supone, a la vez, la necesidad de cambios y la aparición de oportunidades renovadas para su desarrollo. Por tanto, si bien es preciso realizar reformas sustantivas que aceleren el desarrollo humano, también se debe valorizar los avances logrados por el país en las últimas décadas y las políticas que los promovieron. Se trata de buscar continuidad con renovación.

En definitiva, el enfoque del desarrollo humano aspira a desarrollar las capacidades políticas, en cuanto ellas se refieren a la capa-

⁴⁷ Según la encuesta de capacidades políticas (ECP-01) del IDH Bolivia 2002, el 68,4% de los bolivianos manifiesta que es en el hogar donde tiene más confianza para expresarse. Por otra parte, el 48,1% de los bolivianos tiene una visión fatalista de la vida. “La desconfianza es profunda y está vinculada a una hipervaloración de las relaciones cara a cara, especialmente familiares. Da la impresión de que el mundo y sus cambios se les presenta como algo ajeno y amenazante. Quizá también por esto se refuerza una suerte de conciencia de comunidad aislada que desconfía de todo lo distante y ajeno a ella. Si bien esto fortalece el lazo social, limita también el reconocimiento del “otro”, lo que se hace más evidente cuando “el otro” es la élite: ricos, políticos o empresarios”. (PNUD, 1996)

cidad de las personas y los actores para construir escenarios de vida de acuerdo a sus valores y aspiraciones. Es decir, parece necesario definir las capacidades políticas en función de las instituciones y los actores. O, dicho de otro modo: la relación reglas-ciudadanos fija en gran medida las capacidades de acción política de una sociedad, y esto está asociado con la cultura política de la misma y el desarrollo.

Resulta fundamental construir un nuevo consenso nacional en torno a un estilo renovado de desarrollo económico socialmente compartido, y ésta es una tarea de la política, es decir, de los líderes y de los actores que deben reflexionar sobre la realidad y construir propuestas concertadas de futuro.

La apuesta del presente Informe es por una política deliberativa que se constituya en el eje del desarrollo humano. En esta línea, se insiste en que las capacidades políticas democráticas, especialmente las que se refieren a una deliberación que busca acuerdos y resultados, promoverán el desarrollo humano del país y consecuentemente una mayor articulación social y una menor pobreza. El compromiso entre las diferentes parcialidades nacionales resulta fundamental para el desarrollo de todos.

Se plantea que, paradójicamente, es a partir de los núcleos y las fortalezas culturales, económicos y sociales internos, impulsados por procesos deliberativos y pactos que un país en desarrollo podrá lograr una inserción fecunda en la mundialización que tiende a diluir las fronteras nacionales.

La cuestión radica en explorar las orientaciones y capacidades políticas de las élites,

los grupos excluidos y la sociedad en general, explorar sus posibilidades de convergencia para transformar la trayectoria del desarrollo humano y más particularmente la trayectoria de la economía para que esté en función del desarrollo humano. En este contexto, las posibilidades del desarrollo humano sostenible serán mayores en la medida en que las capacidades políticas de la sociedad y sus agentes y actores estén orientados hacia una articulación entre el Estado y la economía y que dicha articulación se opere tanto a nivel estructural como particular, generando metas y visiones de largo y mediano plazo.

El texto que sigue indaga los temas aquí planteados. Una primera parte está organizada en torno a cuatro capítulos de carácter estructural, los dos primeros referidos al desarrollo humano y a la economía, el tercero referido al marco institucional y el cuarto a los medios de comunicación de masas y la política. La segunda parte está referida a las orientaciones y capacidades políticas de los actores del desarrollo: los dirigentes partidarios y sociales, los grupos pobres y excluidos y la opinión pública nacional organizada en categorías socio-económicas, regionales, de género, generacionales y urbano rurales.

El texto finaliza con la construcción de escenarios prospectivos construidos sobre la base empírica de los hallazgos encontrados a lo largo del Informe.

Si bien la dinámica estructural condiciona de manera insoslayable los comportamientos de los sujetos, éstos también tienen un campo de libertad para transformar la realidad.

Enfoques sobre la deliberación

La discusión teórica del concepto de deliberación ha generado un importante debate, en el cual la argumentación sobre este concepto y sus implicancias tiene diferentes exponentes y vertientes. En otras palabras, la deliberación no es una construcción teórica acabada, no es un concepto con una definición que deje contentos a todos.

A continuación se presenta un pequeño esbozo del significado de este concepto según algunos autores en esta materia. Sin embargo, si se desea profundizar más en la discusión sobre la deliberación puede consultarse a Elster, 2001.

Jon Elster

En el libro Democracia Deliberativa, varios autores “ofrecen definiciones explícitas e implícitas de la democracia deliberativa que difieren ampliamente unas de otras”. Sin embargo, Elster considera que todas ellas concuerdan “en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan que en que incluyen la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa.” Estas características, dice Elster, “son algo rudimentarias, pero captan razonablemente bien la intersección de los elementos extensionales. Sin embargo, los elementos intencionales divergen mucho, especialmente en lo que se refiere a lo que debe entenderse por deliberación.” (Pág. 21)

Amartya Sen

En el libro Desarrollo y Libertad, Sen hace énfasis en que “la política de consenso social no sólo requiere que las decisiones se basen en unas preferencias individuales dadas, sino también que las decisiones sociales sean sensibles al

desarrollo de las preferencias y las normas individuales. En este contexto, hay que conceder especial importancia al papel del debate público y de las interacciones sociales en la formación de unos valores y compromisos compartidos. Nuestras ideas de lo que es justo y de lo que no lo es pueden reaccionar a los argumentos que se someten a un debate público y unas veces tienden a reaccionar a las ideas de otros con una solución de compromiso o incluso con un acuerdo y otras con una implacable inflexibilidad y terquedad.”

Sen continúa diciendo que “es importante reconocer que las instituciones sociales acordadas y las medidas económicas y sociales adecuadas no requieren que haya una única “ordenación social” que ordene totalmente todas las posibilidades sociales. Los acuerdos parciales también sirven para distinguir las opciones aceptables (y descartar las inaceptables), y una solución viable puede basarse en la aceptación condicionada de determinadas cláusulas sin que sea necesaria una absoluta unanimidad social.” (Pág. 304)

Jürgen Habermas

Habermas define a la deliberación como el procedimiento democrático ideal para la toma de decisiones, puesto que implica negociaciones, discursos de autocomprensión y discursos referentes a la justicia.

El resultado de la deliberación, según Habermas, son decisiones racionales y equitativas. En este sentido, la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno está sujeta al derecho y la ley. Además, la retroalimentación es posible mediante una formación democrática de la opinión y de la voluntad común. Ello permitiría controlar y programar el poder político.

Entonces, la deliberación hace referencia a una cierta actitud propicia a la cooperación social, a saber: a esa disposición abierta a ser persuadido mediante razones relativas a la deman-

da de los otros tanto como a las propias. El medio deliberativo es un medio bienintencionado para el intercambio de puntos de vista, incluyendo los dictámenes de los participantes acerca de su manera de comprender sus respectivos intereses vitales.

James Bohman

Bohman discute la teoría procedimental de la democracia deliberativa, la cual señala que la calidad de ésta se mide por los procedimientos que se siguen. Bohman señala que los procedimientos generan oportunidades para la deliberación, pero que no aseguran la calidad del proceso deliberativo. Por ejemplo, los ciudadanos indígenas son iguales a todos, puesto que existe un marco jurídico que así lo establece. Sin embargo, existen desigualdades sociales que implican que no sean reconocidos, no participen de igual forma en los procesos deliberativos, etc.

Para la democracia deliberativa hay que generar oportunidades (procedimientos), pero también hay que generar capacidades. Las capacidades económicas no aseguran la deliberación, son más importantes para ésta las capacidades comunicacionales.

Son tres elementos que tienen que estar dentro del proceso deliberativo:

1. *Procedimientos adecuados que generen las oportunidades para deliberar.*
2. *Capacidades políticas de las personas.*
3. *Prestar atención al contexto, puesto que son importantes los objetivos sociales, ya que implican no utilizar las capacidades políticas con fines individualistas.*

El mejor indicador para medir las capacidades deliberativas es la capacidad social para iniciar la deliberación pública sobre temas que le conciernen o interesan a un particular. En otras palabras de llevar a lo público algo particular. Esto ya es un indicador de igualdad pública.

Joshua Cohen

Para Cohen, los ciudadanos consideran sus instituciones como legítimas si estas instituciones establecen un marco para la deliberación pública.

Según Cohen, existen tres características en la democracia deliberativa:

1. Proceso independiente de asociación. Los miembros de este proceso esperan que el proceso continúe indefinidamente.
2. Los participantes comparten un compromiso para la deliberación, incluyendo un compromiso de respetar los resultados del proceso. Esto significa que la base de la legitimidad del proceso es la libre deliberación entre iguales (en la deliberación).
3. Es una asociación pluralista. Los miembros tienen preferencias, convicciones e ideales diferentes. No hay posición previa necesaria para entrar en la deliberación.

Entonces, para Cohen, la deliberación ideal consistiría en que:

- a) La deliberación es **libre** porque los participantes solamente estarían restringidos por los resultados de la misma deliberación y pueden actuar sobre la base de este resultado.
- b) La deliberación es **razonada** puesto que se espera que las partes involucradas expliquen las razones de sus planteamientos. La base no es el poder o el dinero sino las razones que presentan.
- c) Las partes son **formalmente iguales** puesto que las reglas se aplican a todos y no excluyen a nadie. Además, las partes son substancialmente iguales ya que la distribución existente de poder y de dinero no afecta sus chances de participar en la deliberación.
- d) El objetivo de la deliberación ideal es llegar a un **consenso** motivado racionalmente, **en encontrar ra-**

zones que puedan convencer a todos los que están involucrados, a actuar sobre los resultados de un libre y razonable asesoramiento de las alternativas de iguales.

Esto significa que la democracia deliberativa tiene un compromiso hacia la toma de decisiones deliberativas; pero también tiene un compromiso con el **bien común** y con la **autonomía individual**.

Adam Przeworski

Przeworski define la deliberación como la forma de discusión que tiene como objetivo cambiar las preferencias sobre las cuales la gente decide como actuar. La deliberación puede llevar a una decisión razonada, puede poner luz sobre las decisiones que deben tomarse, puede guiar la implementación y la acción del gobierno, pero la legitimidad de estas acciones viene dada siempre por la votación. En democracia lo que manda es el voto no la discusión, es mediante la votación que se autoriza a los gobiernos a gobernar. En este sentido, en la discusión pública lo que está en juego son los medios no los fines.

Lo central en el proceso de decisiones para Przeworski son los medios y no los objetivos. Por ejemplo, todos estamos de acuerdo en reducir la pobreza o de proveer de mayor salud a los pobres, el tema de deliberación sería cómo llegar a estos objetivos, cuáles sería el medio para lograrlo.

La deliberación lleva a la gente a adoptar creencias que no responden a sus "verdaderos" intereses. En este sentido la deliberación puede llevar a una dominación ideológica según dos modelos: 1) adoctrinamiento y 2) manipulación. En este modelo el adoctrinamiento proviene del poder, tanto el poder de propiedad sobre los medios de producción como el poder de la ideología. El dinero sirve para persuadir y efectivamente lo hace.

Bernard Manin

Manin argumenta que el concepto de la voluntad predefinida es erróneo, puesto que los individuos sí tienen preferencias, pero éstas están basadas en información incompleta. A través de la deliberación estas preferencias pueden clarificarse. Por ello, es necesario cambiar radicalmente la perspectiva que tanto teorías liberales como el pensamiento democrático tienen en común: que la fuente de la legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino el proceso de su formación, la deliberación en sí misma.

Para Manin es necesario refutar la conclusión de Rousseau, Sieyès y Rawls, respecto a que una decisión legítima no representa la voluntad de todos, si no es una decisión que resulta de la deliberación de todos. Este principio es tanto individualista como democrático. Aunque esto contradice una larga tradición, hay que afirmar que la ley legítima es el resultado de la deliberación general, y no una expresión de la voluntad general.

El concepto de deliberación no justifica la soberanía de la mayoría. Hay acciones que la mayoría no debe tomar: no debe quitar los derechos al voto o a la deliberación. Tampoco debe reprimir los derechos de conciencia, opinión, expresión o asociación. Más que nada, la mayoría no debe excluir a un grupo del proceso deliberativo, bajo el pretexto de que está en contra de la mayoría. En este sentido, la mayoría tampoco debe eliminar la diversidad de soluciones propuestas.

Aunque la deliberación ofrece un modelo imperfecto para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones lo más razonable posible, sigue siendo mejor que teorías de unanimidad o universalidad. La deliberación permite evitar los requisitos exorbitantes de estos dos, y a la vez le hace caso a la legitimidad basada en el individuo.

Perfil del desarrollo humano y la pobreza en Bolivia



Introducción

El concepto de desarrollo humano es promovido por el PNUD desde finales de la década de los 80, y es el referente conceptual utilizado en los periódicos informes de desarrollo que esta entidad realiza. Este concepto define al desarrollo como un proceso de generación de capacidades para que las personas puedan lograr el tipo de vidas que ellas más valoran.

El desarrollo humano tiene su origen en la crítica a los enfoques que asocian el bienestar exclusivamente con avances económicos o materiales¹. Por tanto, se revaloriza y enfatiza la importancia de los progresos sociales, de las libertades políticas y de los vínculos sociales como elementos constitutivos del bienestar de las personas.

De igual manera, los factores determinantes del desarrollo se entienden y analizan desde una óptica integral y compleja. Es decir, el desarrollo es comprendido como el resultado de múltiples vínculos y articulaciones entre avances sociales (mayor educación y longevidad, por ejemplo), dinamismo económico, libertades políticas y cambios sociales e institucionales. Por tanto, el análisis de tales interacciones y las políticas más adecuadas para promoverlas, deberían ser igual o más importantes que la discusión sobre las políticas específicas en cada una de estas dimensiones.

Una de las interacciones más importantes es la que relaciona al desarrollo humano con el crecimiento económico. En el presente capítulo, se enfatizará el análisis de esta relación en el marco de una evaluación de los indicadores de desarrollo humano de Boli-

via. Considerando además que los problemas de pobreza están en el núcleo de esta relación, se prestará particular interés a su tratamiento en este capítulo.

De manera general, se considera que el crecimiento económico debería ser un medio para enriquecer la vida de la gente. Sin embargo, como lo afirma el Informe de Desarrollo Humano 1997, la experiencia de las últimas décadas “ha puesto claramente de manifiesto que no existe un vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano. Incluso cuando tal vínculo se establece, puede ir erosionándose gradualmente, a menos que se lo refuerce en forma constante por medio de una gestión política hábil e inteligente”. Este vínculo puede además asumir diferentes características de acuerdo a las especificidades nacionales, a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país y al momento histórico.

En ese sentido, una pregunta crucial se refiere al tipo de políticas que se adecúan mejor al tipo de vinculación entre crecimiento económico y desarrollo humano existente en el país; o, dicho de otra manera, al tipo de **acciones que permiten transitar de una relación caracterizada por un bajo crecimiento y un simultáneo deterioro del desarrollo humano, hacia una en la cual estos dos factores se refuerzan mutuamente de manera positiva**. Tales combinaciones de políticas irán por supuesto evolucionando y cambiando a medida que el carácter del vínculo vaya transformándose como resultado de los mismos progresos realizados o de nuevas exigencias del entorno internacional en el cual se desenvuelve el país.

En resumen, la evaluación de las características de esta relación en el país es una

¹ Para una revisión de los orígenes del concepto de Desarrollo Humano y su relación con importantes debates en la economía del desarrollo, ver Streeten 2000. Para una discusión sobre el bienestar desde la óptica de la ampliación de libertades: Sen 1999.

tarea crítica a la hora de realizar un perfil del desarrollo humano de Bolivia que identifique algunos de los desafíos que la política debe enfrentar en la construcción de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

En el marco de estas consideraciones de concepto, las preguntas que orientan el presente capítulo y que el mismo busca responder son las siguientes:

—¿Cuáles son los niveles de desarrollo humano de Bolivia? ¿Cómo podríamos caracterizar el desarrollo humano boliviano en sus diferentes dimensiones? En particular, ¿cuál es la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano?

—¿Cómo ha evolucionado el desarrollo humano de Bolivia en los últimos veinte años? ¿Hay diferencias en el desempeño del país en las diferentes dimensiones del desarrollo humano?

—Desde el punto de vista específico de las carencias, ¿cuál es el perfil de la situación boliviana? ¿Cómo ha evolucionado la pobreza en los últimos veinte años? ¿Cuál es la relación entre las carencias monetarias y no monetarias?

—¿Hay diferencias entre las regiones bolivianas? ¿Cuál es la dimensión de estas diferencias? ¿Cómo han evolucionado en los últimos años? ¿Cuál es el panorama regional de la relación entre mejoras en indicadores sociales y el crecimiento económico regional?

—¿Qué factores pueden explicar el tipo de perfil de desarrollo humano identificado? ¿Cuáles son algunos de los temas estratégicos que se deben enfrentar para mejorar el desarrollo humano de Bolivia en los próximos años?

Estos puntos son desarrollados en cada una de las secciones de este capítulo. La Parte 1 construye un perfil comparativo del desarrollo humano boliviano respecto de otros países y regiones. La Parte 2 analiza las tendencias históricas del desarrollo humano y de la pobreza bolivianas. La Parte 3 explora las diferencias regionales de desarrollo en Bolivia. Finalmente, la Parte 4 extrae las principales implicaciones y conclusiones de las partes precedentes, enfatizando la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, y los desafíos que esta relación le impone a Bolivia en los próximos años.

1. El desarrollo humano en Bolivia: características y análisis comparativo internacional

En el trabajo con el paradigma del desarrollo humano, una de las primeras preocupaciones metodológicas fue (y sigue siendo) construir herramientas que permitan monitorear y evaluar los avances de los países en términos de desarrollo humano. Tradicionalmente, la medición y evaluación del desarrollo se realizaba a partir de indicadores vinculados al crecimiento económico y al aumento de los ingresos de las personas. El desarrollo humano plantea la importancia de otras dimensiones, además de la económica, que deberían también ser consideradas y que pueden reflejar de manera más directa el bienestar de las personas. Por ejemplo la longevidad, el acceso a conocimientos o las libertades políticas.

Un indicador de bienestar debería intentar reflejar el carácter integral y multidimensional del desarrollo humano. Al mismo tiempo, este indicador o indicadores deberían ser lo suficientemente simples para poder ser aplicados en diversos contextos y países. En consecuencia, el PNUD ha creado en 1990 un indicador agregado llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ha sido utilizado en múltiples estudios en la última década (véase el recuadro 1.1).

Un perfil del desarrollo humano tiene al índice de desarrollo humano (IDH) como una de sus principales herramientas. No obstante, el enfoque de desarrollo humano no se agota en el IDH. La comprensión de las condiciones del desarrollo de un país requiere de un análisis combinado de diferentes indicadores, muchos de ellos incluso no cuantitativos.

Aún más, como se dijo ya, lo que determina el nivel global y las oportunidades de bienestar en una sociedad son las interacciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo, lo que exige una exploración más intensa de las vinculaciones entre los indicadores del desarrollo.

Se realizará entonces el trabajo a partir de una evaluación del IDH, pero complementándola con el uso de otros indicadores:

De manera general, Bolivia se ubica en el grupo de países calificados por el PNUD como de Desarrollo Humano Medio, aunque por su posición (puesto 104 de 162 países) se encuentra más cerca de aquellas na-

Índice de desarrollo humano

El IDH intenta evaluar algunas de las dimensiones más esenciales y factibles de medir del desarrollo humano. Este indicador no pretende agotar todas las dimensiones que hacen al desarrollo. Como se sabe, las necesidades de las personas suelen ser múltiples y cambiar en el tiempo. Existen, sin embargo, algunas condiciones básicas que son comunes a todas las sociedades y en todo tiempo: (1) Tener una vida larga y sana, (2) poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social y (3) poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. Son estas dimensiones que están en la base de los indicadores específicos que componen el IDH. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo: no tan sensible a situaciones o cambios coyunturales

Los indicadores que sirven para medir las tres dimensiones que refleja el IDH son los siguientes:

1. Longevidad (Tener una vida larga y sana): Esperanza de vida al nacer.
2. Nivel educacional (Poseer conocimientos necesarios): Combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio).
3. Nivel de vida (Tener ingresos suficientes): PIB real per capita (PPA en dólares).

El IDH es un valor que varía del 0 al 1. A medida que se acerca a 1 el nivel de desarrollo humano se aproxima al óptimo.

Fuente: Elaboración propia

ciones con Bajo Desarrollo Humano. Con un IDH de 0,648 en 1999, Bolivia está todavía lejos del promedio de América Latina (0,760), superando solamente a Nicaragua, Honduras, Guatemala y Haití.

El cuadro 1.1 muestra que si bien Bolivia no está muy lejos de los promedios latinoamericanos en lo que se refiere a la tasa bruta de matriculación combinada², la esperanza de vida y el alfabetismo, existe una notable diferencia de su PIB per cápita con el promedio de la región.

De manera muy esquemática, si se quiere ubicar a Bolivia en relación al desarrollo humano de ciertas regiones del mundo, vemos que está cerca de los promedios del Asia Oriental y de los Estado Arabes, comparte similitudes con el grupo más avanzado de países del Asia Meridional (India o Pakistán) y del Africa Subsahariana (Mauricio y Sudáfrica), y con el grupo de países con menor desarrollo humano de Europa Oriental/CEI y de América Latina (véase el gráfico 1.1.)

Si se realiza una comparación similar con el Índice de PIB per cápita, se observa importantes cambios en el panorama global y el posicionamiento de Bolivia (véase el gráfico 1.2.)

—En primer lugar, las desigualdades entre los países de cada región tienden a amplificarse con la sola excepción del Asia Meridional y los países desarrollados.

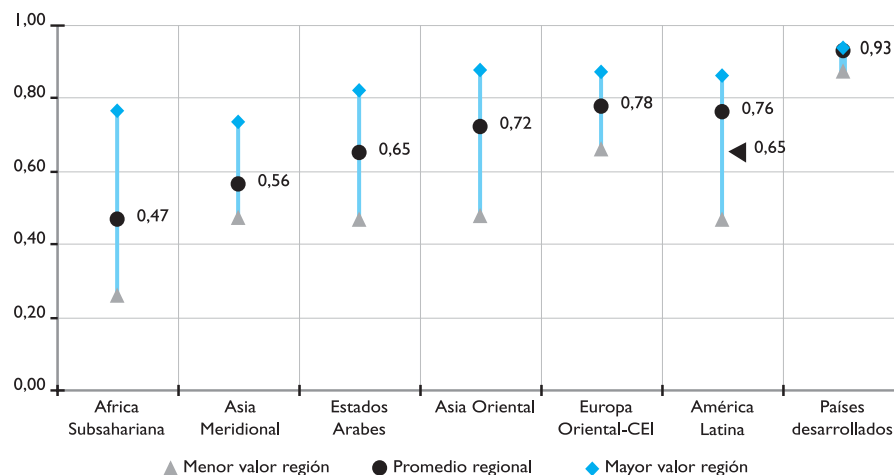
—En cuanto al PIB per cápita, Bolivia se encuentra en una posición similar a los países menos avanzados del Asia Oriental, de Europa Oriental/CEI y de los Estados Arabes, en el promedio de las naciones de Asia Meridional y apenas algo por encima del promedio africano.

Si bien Bolivia tiene un índice de PIB per cápita muy inferior a la media latinoamericana, la brecha es significativamente menor en el nivel del IDH agregado, el cual está compuesto por indicadores de educación y de salud, además del Índice de PIB per cápita.

2 Valor calculado a partir de la matriculación en los niveles primario, secundario y terciario, en relación a la población en edad de asistir a estos ciclos. La esperanza de vida se define como el número de años que un recién nacido vivirá si se le aplican las tasas de mortalidad por edad prevalecientes en la actualidad. Finalmente, la tasa de alfabetismo es el porcentaje de personas mayores de 15 años que saben leer y escribir.

Gráfico 1.1

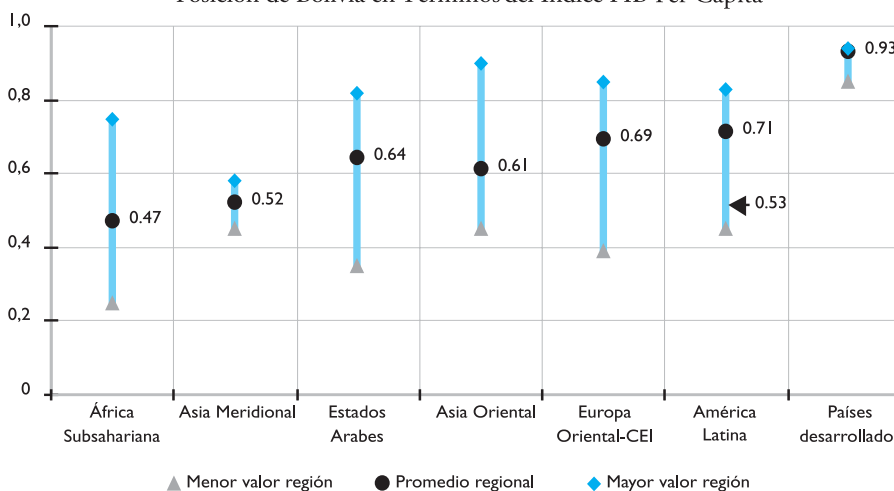
Posición de Bolivia en Términos de Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001

Gráfico 1.2

Posición de Bolivia en Términos del Índice PIB Per Cápita



Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001

Para precisar las tendencias identificadas anteriormente, se realizaron comparaciones de los principales indicadores de desarrollo humano de Bolivia con los valores promedios existentes en América Latina, en el grupo de naciones con Desarrollo Humano Medio y en los países de Ingreso Medio. Finalmente, se comparó a Bolivia con dos países con buenos desempeños económicos y sociales en los últimos decenios: Chile y Malasia (Cuadro 1.2).

Los resultados de la comparación sugieren que:

—Es el bajo nivel del PIB per cápita y en menor medida su rezago en la variable

esperanza de vida, lo que explica la diferencia entre el IDH boliviano y el promedio de América Latina.

—Frente a los países de desarrollo humano medio, Bolivia aparece con un IDH menor fundamentalmente debido a una menor esperanza de vida y una gran diferencia en el PIB per cápita.

—La comparación entre Bolivia y los países de ingreso medio (que tienen un PIB per cápita medio de \$US 5.310, casi dos veces el de Bolivia) permite plantear hipótesis sobre el tipo de relación que existiría entre niveles de logro social y económico en el caso boliviano: Se ve que con la excepción

Cuadro 1.2

Comparación de la Posición de Bolivia con Grupos de Países (1999)

	Esperanza de vida (años)	Alfabetismo (%)	Tasa Bruta de Matriculación Combinada (%)	PIB per capita (\$PPA)	Índice de Desarrollo Humano
Bolivia	62	85	70	2355	0,648
América Latina	69,6	87,8	74	6880	0,760
Desarrollo Humano Medio	66,8	78,5	67	3850	0,684
Ingreso medio	69,5	85,7	74	5310	0,740
Chile	75,2	95,6	78	8652	0,825
Malasia	72,2	87	66	8209	0,774

Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001

de una diferencia importante en la esperanza de vida³ (62 en Bolivia frente a 69,5 en el grupo), las otras variables sociales (fundamentalmente educativas) son similares a los promedios del grupo. Por tanto, existirían otros factores además de los que describen estos indicadores sociales que deberían explicar el relativamente menor nivel de PIB per cápita del país.

Esta última tendencia se verifica igualmente en la comparación entre Bolivia y Malasia: fuerte desigualdad en PIB per cápita y esperanza de vida, e importantes similitudes en indicadores de educación.

En resumen, Bolivia se ubica en un nivel de Desarrollo Humano Medio, aunque más cerca de las naciones con bajo desarrollo humano. Su perfil, basado en este indicador, le acerca a países que tienen indicadores sociales relativamente elevados pero niveles de PIB per cápita más modestos en relación a su grupo (por ejemplo Sri Lanka).

Se ha evidenciado además un relativo mayor rezago del país en la variable esperanza de vida, y logros significativos en los indicadores educativos que componen el IDH. Es perceptible un desequilibrio entre el mejoramiento de los indicadores educativos y los niveles de PIB per cápita en Bolivia, pues países con niveles similares de educación tienen un mayor nivel de PIB per cápita⁴.

2. Tendencias del desarrollo humano y de la pobreza (1975-1999)

1. Tendencias del desarrollo humano 1975-1999

Bolivia ha aumentado sostenidamente su IDH entre 1975 y 1999 (véase el gráfico 1.3); este valor ha pasado de 0,512 a 0,648 en el período, lo que significa una Reducción del Rezag⁵ en desarrollo humano de 28% en 24 años.

Si bien el IDH ha aumentado, este incremento no ha tenido un comportamiento proporcional, si consideramos sus componentes de logro social (índice de avance o progreso social⁶) y económico (índice del PIB per cápita⁷). **El índice de logro social se ha incrementado a un ritmo sostenido y elevado: entre 1975 y 1999 la esperanza de vida ha pasado de 47 a 62 años, y la tasa de alfabetización y de matriculación combinada de 63 a 85%, y de 56 a 70%, respectivamente.** Los avances de Bolivia en estos dos indicadores educativos son muy importantes. **En cambio, el índice del PIB per cápita ha tenido un comportamiento extremadamente volátil y su crecimiento en el período ha sido modesto** (véase el gráfico 1.3).

Las anteriores tendencias pueden apreciarse mejor en una serie de datos que comprenden el período 1950-1995 (véase los gráficos 1.4 y 1.5).

3 La esperanza de vida es sensible a mejoras en el acceso a servicios de salud (mejor atención a niños y madres embarazadas por ejemplo, que afecta a las tasas de mortalidad infantil), pero también a cambios demográficos (transición demográfica), aspectos nutricionales y de calidad de vida, muchos de ellos afectados a su vez por variables económicas o de acceso a bienes básicos. Por tanto, es muy general referirse a este indicador como resultado solamente de acciones en el ámbito de la salud pública, como a veces se cree.

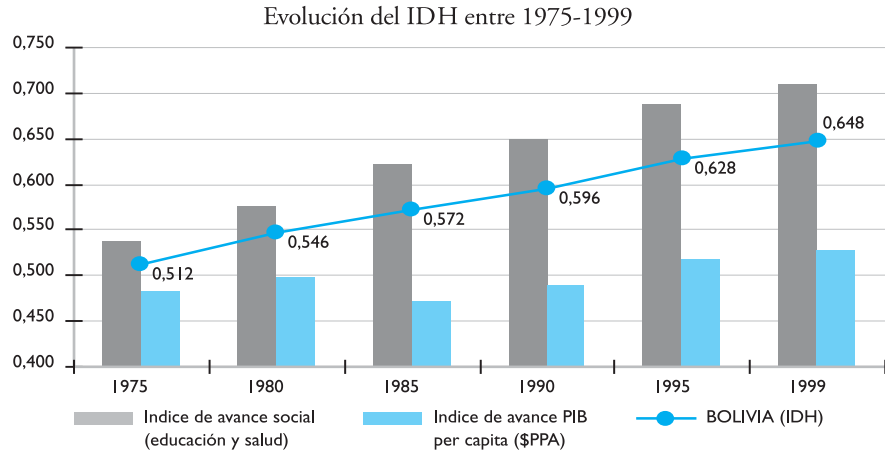
4 Esto no significa que los logros en educación no sirvan para aumentar las oportunidades económicas. Probablemente nos sugiere más bien que existen factores vinculados a la calidad de la educación y desagregaciones en los indicadores de educación seleccionados que explican esta relación. De todas maneras, el dato obliga a analizar el tema educativo en dimensiones más complejas, afectando eventualmente la lógica de las políticas educativas y sobre todo de las acciones que deben acompañarlas o complementarlas en otras áreas.

5 Reducción del Rezag: $(IDH99 - IDH75) / (1 - IDH75)$

6 Índice de avance social = $(\text{Índice de Esperanza de vida} + \text{Índice de avance educativo}) / 2$, donde: Índice de avance educativo = $(\text{Índice de alfabetismo}) * 2/3 + (\text{Índice de tasa bruta de matriculación}) + 1/3$.

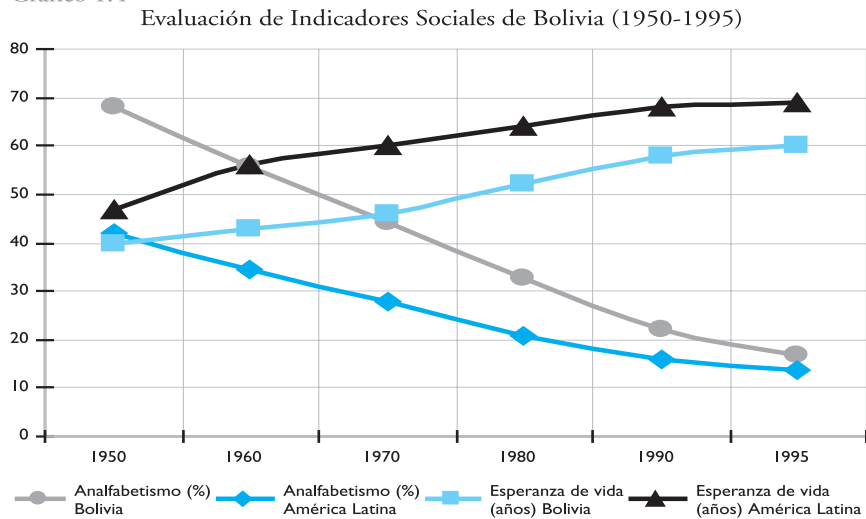
7 Índice de PIB per cápita = $(\log(\text{PIBpc}) - \log(100)) / (\log(40000) - \log(100))$.

Gráfico 1.3



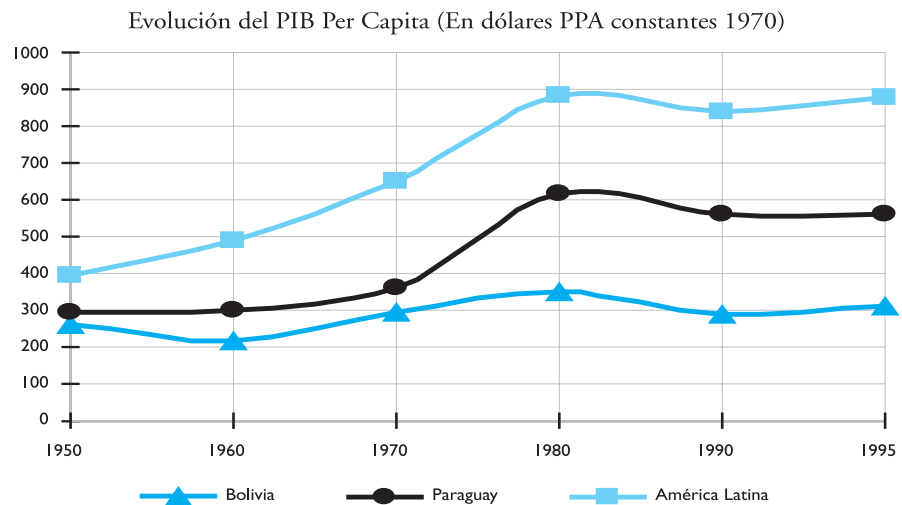
Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001

Gráfico 1.4



Fuente: Elaboración propia. Thorp (1998)

Gráfico 1.5



Fuente: Elaboración propia. Thorp (1998)

—Se observa que en general Bolivia casi ha eliminado la enorme brecha entre su nivel de analfabetismo y el promedio prevalente en América Latina en esos 45 años. Igualmente, la esperanza de vida ha mejorado continuamente, aunque se mantiene todavía una significativa brecha en relación al promedio latinoamericano (gráfico 1.4).

—En cambio el nivel del PIB per cápita (en \$PPA) ha crecido levemente en los últimos 45 años: este valor se ha incrementado en 19% pasando de \$261 a \$310⁸. **El promedio latinoamericano está muy por encima del PIB per cápita boliviano, y la brecha entre Bolivia y los países de la región en este aspecto se ha ampliado sensiblemente.** En el gráfico 1.5 se ve cómo un país también mediterráneo como Paraguay ha logrado un mejor desempeño que Bolivia. Los datos de Thorp, 1998, indican que solo Haití y Nicaragua han experimentado un comportamiento económico menos satisfactorio que Bolivia (su PIB per cápita disminuyó en el período). La mayoría de países sudamericanos muestran incrementos muy superiores en esos 45 años.

Se debe también resaltar que en 1950 Bolivia era uno de los países que tenía los más altos niveles de analfabetismo de la región, la esperanza de vida era también una de las más bajas aunque esta brecha no era tan marcada como en el caso del analfabetismo.

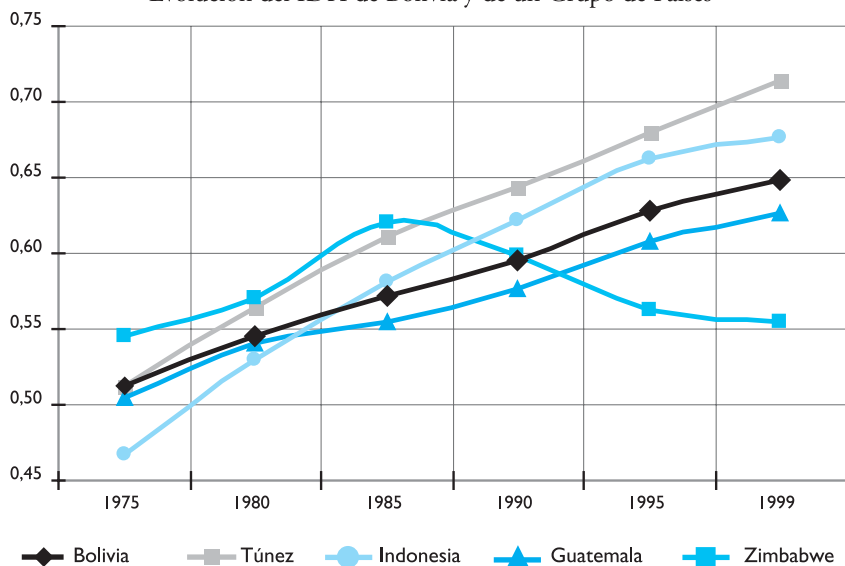
Si bien Bolivia logró progresos en el IDH, es necesario analizar igualmente el ritmo de disminución del rezago para tener un panorama completo de su desempeño. La disminución del rezago en DH (28%) sitúa a Bolivia en un rango medio considerando que Corea experimentó una reducción de 54% en el mismo periodo, Malasia, Indonesia y Mauricio una reducción de 39%, 38% y 35%⁹ respectivamente y, en contraste, numerosos países africanos y otros de Europa Oriental (como Rumania) sólo disminuyeron su rezago entre un 8 y 10%.

En particular: ¿Qué paso con aquellos países que estaban en una posición similar a la boliviana en 1975?

En el gráfico 1.6 se observa que el grupo tuvo desempeños disímiles:

Gráfico 1.6

Evolución del IDH de Bolivia y de un Grupo de Países



Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001

8 Esta llamativa tendencia se verifica con el análisis de la serie histórica de PIB per cápita en \$US de Morales 2000, donde se observa que este valor creció entre 1950 y 1995 en 9%, porcentaje todavía más bajo que el obtenido en el estudio de Thorp 1998, editado por el BID y que es utilizado en el presente estudio.

9 Informe Desarrollo Humano Mundial 2000.

—La mayoría de los países vieron aumentar su IDH en esos 24 años, con la notable excepción de algunos casos africanos que se vieron profundamente afectados por la epidemia del sida desde mediados de los 80. No obstante, los ritmos de incremento del IDH fueron muy diferenciados: Túnez e Indonesia tuvieron por ejemplo una dinámica de aumento de su DH muy superior a la experimentada por Bolivia y Guatemala.

—Bolivia tuvo un desempeño similar a Guatemala entre 1975 y 1980, amplió la brecha entre 1980-85, cuando Guatemala vivía una guerra civil, y entre 1985-1999 sus IDH se incrementaron prácticamente al mismo ritmo.

En resumen, innegablemente Bolivia tuvo un desempeño positivo en el período, pero es también evidente que existieron factores que le impidieron avanzar más rápidamente como lograron hacerlo otros países como Túnez, que estaba en niveles similares de DH en 1975. Sin mencionar a países como Indonesia que experimentaron trascendentales cambios económicos y sociales. Entonces: ¿Cuáles podrían ser algunas de las causas que explican estas diferencias de desempeño?

Para responder a la anterior pregunta se comparó el desempeño de Bolivia con tres grupos de países según un indicador social (esperanza de vida) y su tasa anual de crecimiento económico: 5 países que tenían en 1975 un IDH similar al boliviano y en 1999 un IDH superior (Grupo 1), 7 naciones que tenían en 1975 un IDH similar al de Bolivia pero inferior en 1999 (Grupo 2), y finalmente 5 países clasificados como los de mejor desempeño en el mundo¹⁰.

Los resultados de la comparación son los siguientes (véase el cuadro 1.3):

—El Grupo de Países Exitosos partía en 1975 de niveles de esperanza de vida relativamente superiores a los prevalecientes en los otros grupos. Lo cual indica la importancia de las condiciones iniciales de desarrollo humano como un factor que contribuye a sostener una situación de crecimiento económico asociado con mejoras en el bienestar de las personas.

—El Grupo 1 (mejor desempeño que Bolivia) mejoró los valores de su esperanza de vida a ritmos parecidos al boliviano. En cambio los países con menor desempeño experimentaron mejoras muy modestas en su esperanza de vida. Los “países más exitosos” continuaron mejorando en este indicador de longevidad pero a un ritmo más lento que el Grupo 1 debido a que partían de elevados niveles de calidad de vida en 1975.

—La tasa anual de crecimiento del PIB per cápita explica significativamente las diferencias entre los grupos: El Grupo 1 tuvo crecimientos promedio elevados en el período (3%), al igual que el grupo de países exitosos (4,7%). Mientras, el Grupo 2 experimentó una tasa promedio de 1,1% y Bolivia una de -0,6%; se debe resaltar que Bolivia logró recuperar entre 90-99 un ritmo de crecimiento positivo de 1,8% frente a solo el 0,9% del Grupo 2. Estos resultados muestran que el nivel del crecimiento económico es un factor importante para explicar los diferenciales de IDH en el caso de Bolivia.

Para profundizar el análisis de las anteriores tendencias se evaluará a continuación el perfil de Bolivia en términos de pobreza y carencias.

Cuadro 1.3

Comparación del Desempeño en DH de Bolivia con Grupos de Países

	Esperanza de vida 1975 (años) (Promedio del grupo)	Esperanza de vida 1995-2000 (años) (Promedio de grupo)	Tasa anual de crecimiento PIBpc (1975-99)(%) (Promedio del grupo)	Tasa anual de crecimiento PIBpc (1990-99)(%) (Promedio del grupo)
Bolivia	46,7	61,4	-0,6	1,8
Grupo 1 *	55,9	68,8	3	3,5
Grupo 2	52,7	55,3	1,1	0,9
Grupo Países exitosos	60	70,6	4,7	3,9

Fuente: Elaboración propia. Informe DH 2001

* Grupo 1: China, Túnez, Argelia y Siria; Grupo 2: Nicaragua, Honduras, Guatemala, Swazilandia, Botswana, Zimbabue y Lesotho; Grupo «exitoso»: Malasia, Corea, Tailandia, Mauricio y Egipto

10 Países que lograron una disminución muy rápida de su rezago en desarrollo humano entre 1975-99.

2. Evolución de la pobreza humana y de ingresos en Bolivia (1989-1999)

¿Por qué completar un panorama del desarrollo humano con un perfil de la pobreza o de las carencias? Como se dijo anteriormente, es muy difícil obviar los problemas de exclusión y de pobreza en una sociedad donde cerca del 60% de los ciudadanos no tienen ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, por tomar solamente un indicador de carencia. (Gráfico 1.7) Situación que sugiere que cualquier estrategia de superación de pobreza en Bolivia debería necesariamente vincularse a un plan más integral de desarrollo humano y viceversa¹¹, y que los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano son muy importantes.

En el presente estudio se asumirá el enfoque de *pobreza de capacidades*, es decir, se tendrá presente la necesidad de hacer un análisis integrado de la pobreza y de explorar las interacciones entre diferentes tipos de carencias. Para realizar este análisis, se recurrirá a una amplia gama de indicadores de privacio-

nes tanto de carácter monetario como no monetario.

En tal sentido, se describen a continuación las características y tendencias más importantes de la pobreza y las privaciones en Bolivia:

Elevados niveles de pobreza desde el punto de vista de indicadores monetarios y no monetarios:

El 63% de bolivianos está por debajo de la línea de pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, y el 37% no puede cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias (indigencia) (Gráfico 1.7). Por el otro lado, **la tasa de mortalidad infantil es una de las más altas del continente: 67 por mil en 1997 frente a 32 por mil en la región.** (Ya se ha visto con detalle los rezagos de Bolivia en otros indicadores de desarrollo humano).

Se han registrado mejoras significativas en la mayoría de indicadores sociales y de acceso a servicios básicos desde 1976: Complementariamente a la información anteriormente

Recuadro 1.2

Pobreza desde el enfoque de desarrollo humano

Nuestro enfoque para evaluar la pobreza es el definido por Amartya Sen, es decir la llamada «pobreza de capacidades», que se define como la carencia o privación de capacidades y libertades para que las personas puedan desarrollarse de acuerdo a sus valores. En ese sentido, la pobreza de capacidades se refiere esencialmente a la ausencia o a la dificultad de acceso de las personas a un conjunto de capacidades (activos, dotaciones o habilidades), que suelen además estar asociados a ciertos derechos de las personas o entitlements (por ejemplo, la capacidad de las personas a acceder al conocimiento está generalmente asociada al derecho a la educación gratuita para todos los ciudadanos, establecida en ciertas normas legales). Estas capacidades permiten además movilizar recursos y habilidades para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad o privación en el presente y en el futuro.

El acceso y el desarrollo de muchas de ellas depende de la existencia de determinados sistemas institucionales y sociales; por tanto, varias situaciones de pobreza pueden originarse en «fallas» o «barreras» en esos niveles (dimensión «relacional» de la pobreza), es decir el entorno social e institucional juega un papel central para explicar la posibilidad de los individuos de contar con determinadas capacidades.

Desde el punto de vista de la medición, este enfoque obliga a evaluar la pobreza a partir de indicadores que reflejen resultados directos (outputs) de bienestar, no necesariamente ligados al nivel de ingresos de la persona. Esto implica construir y evaluar indicadores de acceso y de uso a servicios sociales (educación y salud), y eventualmente de libertades políticas o calidad de vida social. Sin embargo, a la hora de operativizar el concepto, las anteriores definiciones se complejizan debido esencialmente a la dificultad de medir indicadores directos de bienestar, y peor aún de capacidades o conjuntos de libertades. Igualmente se debe considerar que la correlación entre los niveles de ingreso y muchas de las carencias en otras dimensiones es elevada.

11 De acuerdo a Lok-Desallien 2000, la vinculación entre una estrategia de reducción de la pobreza y un plan de desarrollo, y por tanto entre pobreza y subdesarrollo, depende de la incidencia de la pobreza y del grado de desigualdad en un determinado país. En el caso de Bolivia: país de altos niveles de pobreza y de desigualdad, esta vinculación parece relativamente evidente.

analizada sobre desarrollo humano, se puede ver en el cuadro 5 cómo la mayoría de indicadores de acceso a servicios básicos (agua y servicios sanitarios) y de bienestar (tasa de mortalidad, desnutrición o escolaridad) han mejorado continuamente desde 1976. Esta mejora sostenida es una tendencia clara en el período.

La pobreza monetaria ha disminuido en porcentaje entre 1986 y 1997, pero a un ritmo muy lento y poco sostenido:

La incidencia de la pobreza (% de hogares bajo la línea de pobreza) y la indigencia urbana¹² (% de hogares que no tienen recursos para satisfacer sus necesidades alimentarias) habrían disminuido en 11 años en apenas 1%. Incluso en el período 90-97, etapa de elevado y sostenido crecimiento económico (promedio anual de 3%), las disminuciones fueron de 7% y 8% respectivamente, es decir cerca de 1% por año.

valores de algunos indicadores en relación a los existentes en Chile: los rezagos educativos (años de escolaridad), y sobre todo en salud y acceso a servicios de Bolivia continúan siendo muy elevados. Por otra parte, si consideramos la incidencia de la pobreza, encontramos que en Chile el 20,1% de la población está en esa situación, mientras que en Bolivia la población pobre llega al 62,7%.

Finalmente, se evaluará las vinculaciones entre carencias monetarias y no monetarias por medio de un índice de insatisfacción de carencias no monetarias¹³ para una muestra de hogares bolivianos, para los cuales se calculó igualmente su nivel de pobreza monetaria por el método de línea de pobreza; la relación de estas dos variables ilustra de mejor manera acerca de las condiciones de pobreza en Bolivia:

Primero se observa que **el nivel de pobreza “monetaria” (medida por línea de**

Cuadro 1.4

Evolución de la Pobreza Monetaria Urbana en Bolivia (1989-1997)

	1986	1989	1989*	1990	1993	1997
Incidencia de pobreza (%)	52	54	59	58	52	51
Población en indigencia (%)	22	23	30	29	24	21

Fuente: EBRP, 2001. (*) Dato calculado por otra institución: Banco Mundial

Aunque los indicadores sociales han mejorado significativamente en el periodo, Bolivia continúa presentando importantes rezagos sociales frente, sin ir más lejos, a la situación de países vecinos:

En el cuadro 1.5 se puede comparar los

pobreza¹⁴) es sensiblemente más elevado que el nivel de pobreza “no monetaria” (medida por carencias en educación, agua potable, saneamiento básico y calidad de vivienda): se tiene una incidencia de 57% y de 49% respectivamente (cuadro 1.6).

Cuadro 1.5

Evolución de Indicadores de Carencias no Monetarias (1976-1999)

	1976	1989	1992	1994	1997	1998	1999	Chile
Años escolaridad (>25)	1,08		4,1				6,8	7,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	151		75		67			11
Prevalencia de desnutrición (<3 años según peso para la edad)		13,3		15,7		9,5		n.d.
Carencia de servicios de agua (%)			25,1		17,6		18,5	9
Carencia de servicios de aguas servidas (%)			71,3		61,7		57,4	n.d.

Fuente: INE, Laserna (1995)

12 No se cuenta con series de información para la pobreza rural: estudios focalizados muestran niveles estables entre 1993 y 1997. (Estudio con base de datos del FIS).

13 La construcción de este indicador es similar a la utilizada para calcular el NBI en el Mapa de Pobreza de Bolivia (UDAPE-INE, 1995). Considera carencias en educación, servicios básicos en la vivienda (agua potable y eliminación de aguas servidas) y calidad de la vivienda (techos, pisos y muros). Para su cálculo se utilizó la base de datos de la MECOVI 1999.

14 Estos valores difieren de las estimaciones calculadas para la EBRP, no son datos oficiales, fueron calculados por el equipo del IDH Bolivia en base a la MECOVI99.

Relación entre Pobreza Monetaria y Carencias no Monetarias en los Hogares Bolivianos

	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)	Total (Pobres por carencias no monetarias)
Pobres por insatisfacción de carencias no monetarias	41,6%	7,3%	48,9%
No pobres por insatisfacción de carencias no monetarias	15,3%	35,8%	51,1%
Total (Pobres por línea de pobreza)	56,9%	43,1%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECOVI 99

A nivel nacional la mayoría de la población (41,6%) acumula carencias monetarias y no monetarias. Por tanto, su situación de pobreza puede ser calificada de crónica o estructural, en la medida en que las carencias son tanto de ingresos como de capacidades básicas. **El porcentaje de “pobres estructurales” —bajos ingresos con escasas capacidades básicas— es muy alto en Bolivia y constituye un dato revelador de la persistencia de condiciones de subdesarrollo humano en el país.**

Sólo un 35,8% puede ser considerado como no pobre en las dos dimensiones. Un significativo 15% tiene satisfechas ciertas capacidades básicas (educación, vivienda, agua y servicios sanitarios), pero no habría resuelto todavía sus problemas de ingresos (cuadro 1.6). Es decir, **un contingente importante de personas enfrentan problemas para traducir su relativa mejor dotación de capacidades básicas en oportunidades económicas.**

En resumen:

—Bolivia mejoró en los últimos 20 años en cuanto a su IDH, pero los indicadores que componen este índice tuvieron evoluciones diferenciadas: existieron grandes logros en aspectos educativos, avances más pausados en la variable esperanza de vida e incrementos modestos en el PIB per cápita.

—Pese a este desempeño positivo, existen países que han logrado aumentar su DH en el mismo periodo a un ritmo más sostenido que Bolivia.

—Se observa además que los diferenciales de desempeño de Bolivia en relación a otros países se explican de manera importante por la dificultad boliviana de crecer económicamente a ritmos sostenidos y elevados. Este desequilibrio se refleja, además, en los escasos avances del país en la reducción de la pobreza monetaria entre 1986-1997, pese a que en el mismo período se recuperaron niveles de crecimiento positivos.

—Bolivia presentaba en 1950 un panorama social altamente rezagado frente al resto de naciones del continente. Algunos de estos retrasos fueron resueltos progresivamente en los últimos 50 años, mientras otros no han podido ser revertidos.

—Se debe precisar también que los indicadores utilizados son parciales y no reflejan evidentemente la totalidad del perfil social de Bolivia. No se consideró por ejemplo la información sobre la calidad de los servicios sociales y la percepción de los mismos pobres sobre su condición, las cuales podrían relativizar ciertas conclusiones.

—En definitiva, **Bolivia enfrenta dos grandes desafíos de desarrollo humano que están íntimamente vinculados: continuar disminuyendo sus importantes rezagos sociales, que pese a los avances logrados en la década son todavía significativos, y lograr un mayor dinamismo en su economía, de modo que se afecte positivamente los ingresos de sus ciudadanos más pobres.**

3. Desigualdades en el desarrollo humano.

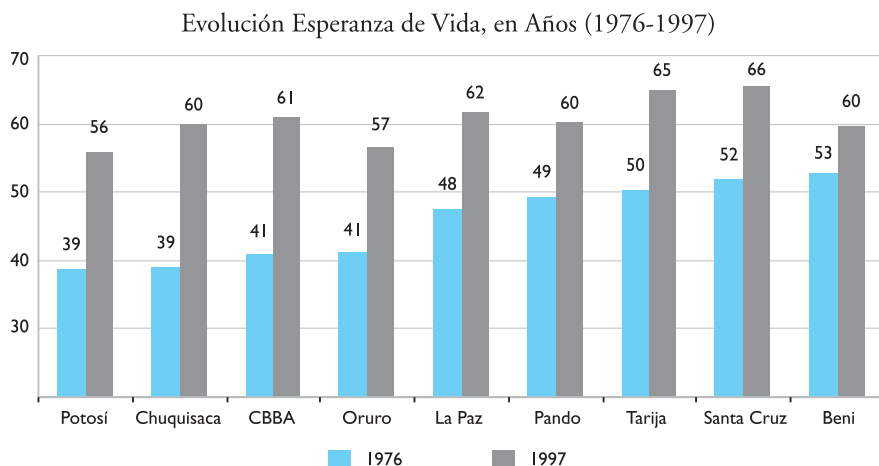
1. El desarrollo humano en las regiones de Bolivia.

Se evaluará los avances en desarrollo humano de los diferentes departamentos de Bolivia a partir de dos variables: la esperanza de vida y el PIB per cápita¹⁵.

Entre 1976 y 1997 todos los departamentos de Bolivia han experimentado sensibles incrementos de la esperanza de vida de sus habitantes, lo cual es síntoma de un mejoramiento evidente de su calidad de vida. Particularmente se puede ver en el gráfico 1.8 que algunos departamentos que estaban bastante rezagados en 1976 (Potosí y Chuquisaca por ejemplo) han logrado avances muy significativos en esta variable. Si bien prevalecen todavía importantes desigualda-

15 Actualmente sólo se cuenta con estimaciones oficiales de estas dos variables, con la información del CNPV 2001 se podrá ampliar y precisar este análisis

Gráfico 1.8



Fuente: Elaboración propia. INE.

des entre los departamentos, se evidencia también una clara tendencia de disminución de las brechas regionales en términos de esperanza de vida.

Si analizamos el PIB per cápita de cada departamento en el periodo 1990-1998 también se ven incrementos en estas variables pero los desempeños han sido notablemente diferenciados. Algunos departamentos (Santa Cruz, La Paz, Oruro y Pando) han experimentado incrementos muy importantes de su PIB per cápita, en cambio otros (Potosí y Chuquisaca por ejemplo) han visto a esta variable estancarse o crecer levemente. (Ver gráfico 1.9).

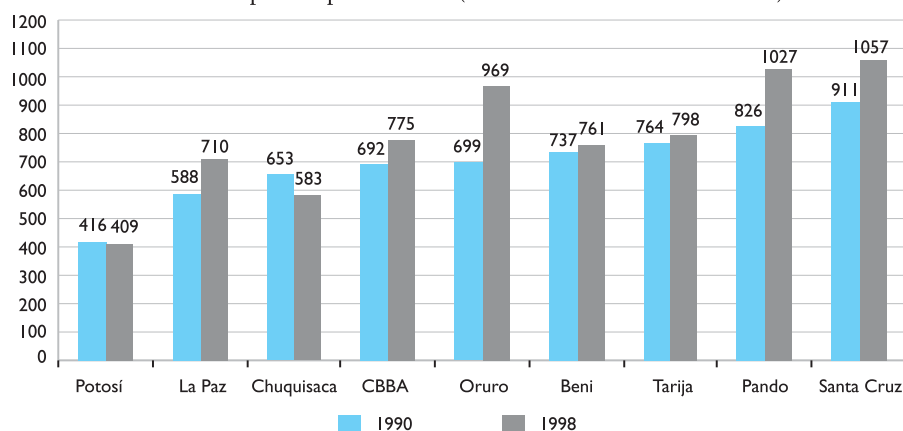
Contrariamente al caso de la esperanza de vida, las brechas se han ampliado en esta dimensión. Así por ejemplo, si bien en 1990 el PIB per cápita de Potosí y de Chuquisaca representaban respectivamente el 46% y 72% del valor estimado para Santa Cruz, en 1998

estos porcentajes solo llegaban al 39% y 55%, es decir la distancia en términos económicos entre estas dos regiones y el departamento oriental se habrían incrementado significativamente. En el caso del resto de departamentos, la distancia con relación a Santa Cruz se ha mantenido estable con la sola excepción de Oruro que gracias al auge de la minería del oro de inicios de los 90 ha visto su PIB aumentar fuertemente.

Comparando los valores de estos indicadores (Cuadro 1.7) se observa que Potosí continúa situándose más cerca del perfil de los países del Africa Subsahariana, mientras Santa Cruz se acerca a los promedios de países de Desarrollo Humano Medio y de América Latina. Sin embargo, en lo que se refiere al PIB per cápita, incluso Santa Cruz está lejos de estos dos grupos, y Potosí se sitúa incluso lejos del promedio del Africa Sub-sahariana.

Gráfico 1.9

PIB Per Cápita Departamental (En dólares constantes de 1990)



Fuente: Elaboración propia. INE.

Cuadro 1.7

Indicadores del Desarrollo Humano y Comparaciones Internacionales

	Esperanza de vida	PIB per capita (\$PPA)
África Subsahariana	49	1640
Potosí	56	1050
Santa Cruz	66	2716
América Latina	70	6880
Países de DH Medio	67	3850

Fuente: Elaboración propia en base a Informe DH 2001, INE.

Finalmente en el gráfico 1.10 se observa la posición relativa de cada departamento en términos de las dos variables analizadas. En este caso se perfilan cuatro situaciones:

—*Chuquisaca y Potosí asocian claramente bajos niveles de calidad de vida (evaluada a partir de la esperanza de vida) y un bajo PIB per cápita en relación a los promedios bolivianos:*

—*Oruro y Pando se ubican en una posición con un relativamente elevado PIB per cápita pero con una esperanza de vida por debajo del promedio nacional.* En este caso la dinámica económica lograda no estaría pudiendo vincularse con similares incrementos en la calidad de vida de la región, quizás por tratarse de un crecimiento impulsado por actividades extractivas desligadas del resto de la economía regional.

—*El cuadrante superior es aquel donde tenemos niveles relativamente elevados de avance social y económico:* Sólo Santa Cruz se ubica en esta posición favorable.

—*La última situación es aquella que combina niveles de PIB per cápita bajos en relación al promedio nacional y una esperanza de vida relativamente alta o similar al promedio boliviano.* Beni, Cochabamba, La Paz y Tarija se situarían en este escenario. Al parecer estos 4 departamentos estarían teniendo dificultades para dinamizar sus economías pese a sus avances en aspectos sociales.

El panorama descrito muestra regiones con problemas de desarrollo diferentes y complejos; este escenario se precisa si vemos la relación entre carencias monetarias y no monetarias por zonas geográficas (cuadro 1.8)

Se evidencia que la región oriental es la que presenta el mayor porcentaje (53%) de ciudadanos no pobres y que la región altiplánica es la que tiene el porcentaje más bajo (27%); esto puede estar asociado a la presencia de una mayor pobreza rural en occidente.

Si bien los niveles de pobreza en las dos dimensiones son similares en el altiplano y el valle, hay casi el doble (21%) de pobres por ingreso pero con capacidades básicas satisfechas en las zonas altiplánicas que en el valle. Esto puede sugerirnos que en general en el altiplano hay menores oportunidades económicas incluso para la gente que tiene ciertas capacidades y activos. Este resultado refuerza la característica detectada anteriormente, es decir **la dificultad de traducir mejoras sociales en incrementos en los ingresos y por tanto en disminuciones de la pobreza monetaria.** Este escenario es al parecer el que caracteriza los departamentos del occidente (regiones altiplánicas).

El oriente parece constituirse en una región donde la pobreza está fundamentalmente asociada a la falta de ciertas capacidades básicas: parecen existir oportunidades

Cuadro 1.8

Relación entre Pobreza Monetaria y Carencias no Monetarias (Altiplano-Valles-Oriente)

	Altiplano		Valle		Oriente	
	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)
Pobres por insatisfacción de carencias nomonetarias	46,5%	5,8%	44,1%	9%	29,7%	8,1%
No pobres por insatisfacción de carencias nomonetarias	21,1%	26,6%	11,3%	35,6%	9,3%	52,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECOVI 99

para aumentar el ingreso si se tiene las calificaciones o activos necesarios. Esto puede explicar el bajo porcentaje de personas que, teniendo sus necesidades básicas satisfechas, reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza.

En resumen, la mayoría de los departamentos ha experimentado entre 1975 y 1997 mejoras en la variable esperanza de vida, además **las brechas entre regiones han disminuido sensiblemente en esta variable social, sin embargo la tendencia en lo que se refiere al PIB per cápita es más bien hacia una mayor diferenciación regional.**

2. Desequilibrios urbano-rurales en términos de pobreza y carencias

Las diferencias urbano-rurales son también muy significativas y críticas, tanto si evaluamos las carencias monetarias como las no monetarias: Los gráficos 1.11 y 1.12 muestran claramente las enormes brechas de pobreza monetaria y de carencias sociales existentes entre zonas urbanas y rurales.

Estas diferencias urbano-rurales son muy importantes en el perfil de la pobreza. En zonas rurales la amplia mayoría de la población acumula carencias monetarias y no monetarias (82%), y ahí se encuentra el núcleo más difícil para actuar sobre la pobreza en Bolivia. En cambio, las zonas urbanas presentan un mayor número de no pobres

(55%), y de los ciudadanos en situación de carencia más de la mitad pertenecen al grupo con capacidades básicas satisfechas, pero con ingresos insuficientes. Evidentemente las opciones de políticas divergen en estos dos escenarios (cuadro 1.9).

En resumen, pese a los progresos evidenciados anteriormente en algunos indicadores sociales, importantes brechas internas subsisten, particularmente entre zonas urbanas y rurales. El perfil de desarrollo humano y pobreza en Bolivia presenta dos características: la presencia de regiones con graves déficits de acceso a servicios básicos y escasas oportunidades económicas que concentran aún a grupos importantes de la población (particularmente regiones rurales altiplánicas y del valle) y la existencia de zonas donde el problema es de promover oportunidades económicas que aprovechen los relativamente importantes avances sociales de las últimas décadas.

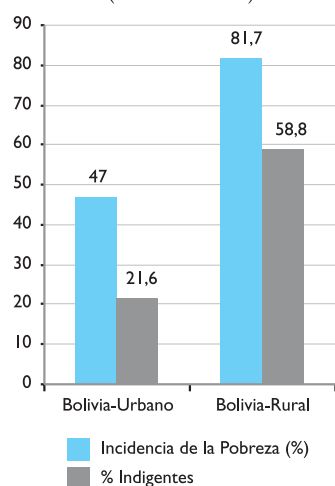
A modo de conclusión: desarrollo humano y crecimiento económico

Se han identificado las siguientes tendencias en el estado del desarrollo humano de Bolivia:

—Importantes avances en ciertas variables sociales, fundamentalmente educativas y de acceso a ciertos servicios socia-

Gráfico 1.11

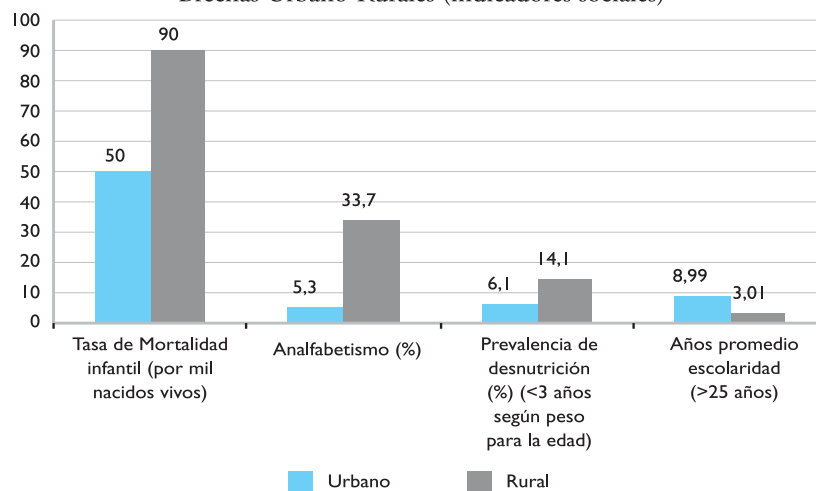
Diferencias de Pobreza Monetaria (Urbana-Rural)



Fuente: Elaboración propia. EBRP, 2001.

Gráfico 1.12

Brechas Urbano-Rurales (indicadores sociales)



Fuente: Elaboración propia. INE.

Cuadro 1.9

Relación entre Pobreza Monetaria y Carencias no Monetarias (Urbana-Rural)

	Urbana		Rural	
	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)	Pobres (por línea de pobreza)	No pobres (por línea de pobreza)
Pobres por insatisfacción de carencias nomonetario	17,5%	7,9%	81,9%	6,3%
No pobres por insatisfacción de carencias nomonetario	20,1%	54,6%	7,3%	4,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECOVI 99

les. Estos logros son sin embargo todavía insuficientes para resolver el retraso del país frente a la situación de países vecinos. En particular, la esperanza de vida y los niveles de mortalidad infantil están muy lejos de los promedios regionales. De igual manera, hay experiencias de otros países que muestran que se puede avanzar más rápido y eficientemente que lo que logró Bolivia en las últimas décadas.

—Pese a sus limitaciones, los progresos a nivel de indicadores sociales están desbalanceados frente a modestas e inevitables tasas de crecimiento económico. Este desequilibrio se refleja en la dificultad del país para resolver sus problemas de pobreza y desigualdad, y en la ampliación de las brechas económicas entre regiones. A partir de estos elementos podemos caracterizar la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano en Bolivia de la siguiente manera: Por un lado hay avances en ciertas variables sociales del desarrollo humano, y por el otro existen dificultades de traducir tales logros en mayor crecimiento económico (lo que Ramírez, Ranis y Stewart llamarían una situación de desequilibrio «HD lop-sided»)¹⁶.

Ramírez, Ranis y Stewart¹⁷ plantean cuatro escenarios posibles para esquematizar la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano (evaluado a partir del

mejoramiento de la esperanza de vida y otros indicadores sociales):

Una situación donde se combinan y refuerzan buenos desempeños en las dos variables (círculo virtuoso).

Una situación donde se combinan y refuerzan deterioros del desarrollo humano y un crecimiento económico reducido o estancado (círculo vicioso).

Una situación donde existe un mejor desempeño a nivel de logros en indicadores sociales de desarrollo humano en relación al crecimiento económico: HD lop-sided.

Una situación donde existe un mejor desempeño a nivel de crecimiento económico en relación a los logros en indicadores sociales: EG lop-sided.

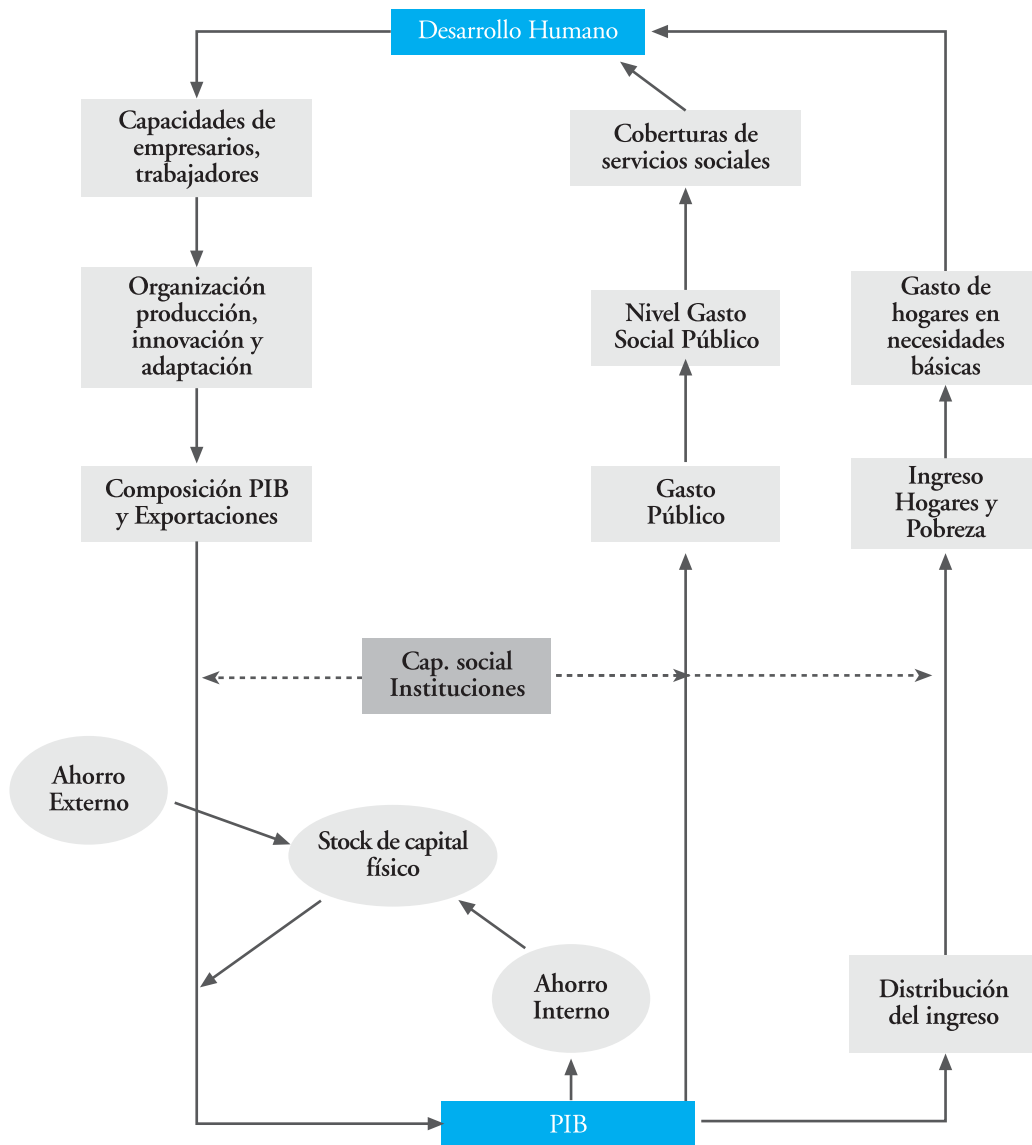
Como muestra el cuadro 1.10, estos diferentes escenarios son el resultado de las características que asumen —en cada país y en cada momento histórico— los vínculos entre las variables sociales del desarrollo humano y la variable crecimiento económico. Estas características son a su vez resultado de las políticas públicas aplicadas, de la estructura de la economía, y de los marcos institucionales y sociales existentes. Por tanto, en el caso de Bolivia, ¿cómo se podría explicar el tipo de desequilibrio que caracterizaría su desarrollo humano? ¿Cuáles serían los aspectos estratégicos que deberían resolverse para transitar hacia una situación de “círculo virtuoso”?

16 Ramírez, Ranis y Stewart, 2001. En este texto, en el que se realiza un análisis de series temporales de la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano en 76 países en desarrollo, ya se describe la situación boliviana como de “HD lop-sided”, para el período 60-70; y para el período 70-80 se la califica de “vicious circle”.

17 2001.

Cuadro 1.10

Esquema Relación Desarrollo Humano = Crecimiento Económico



Fuente: Ramírez, Ranis y Stewart 2000

A partir del esquema, se puede plantear primero las siguientes hipótesis que explican la presencia de un desequilibrio “HD lopsided” en las últimas décadas:

Los niveles de desarrollo social de Bolivia en la década de los 50 fueron altamente sensibles a los efectos de los cambios demográficos que experimentó el país en las últimas décadas (urbanización, por ejemplo), a políticas sociales relativamente poco “complejas” (por ejemplo: vacunaciones masivas), y a las transformaciones sociales impulsadas por la Revolución Nacional (reforma educativa, reforma agraria, etc). Muchos de los actuales logros sociales son todavía el resultado de tales cambios.

Si bien el país experimentó algunos periodos de crecimiento económico importantes desde 1950, también sufrió periódicos retrocesos o crisis económicas graves.

A mediados de la década de los 80, Bolivia recupera niveles de crecimiento positivos, y en ese sentido la tendencia en los 90 sería a una mayor vinculación positiva entre desarrollo humano y crecimiento (círculo virtuoso) pues se continuó mejorando algunos indicadores sociales y se registraron tasas de crecimiento importantes. Sin embargo, esta tendencia parece frágil e inestable considerando su dificultad para reducir significativamente los niveles de pobreza (como se verá con mayor detalle en el capítulo 3), y la elevada vulnerabilidad del crecimiento a coyunturas externas, probada por la actual crisis económica.

Al mismo tiempo, en el ámbito de las políticas sociales se puede identificar cuatro rasgos¹⁸ que también sugieren ajustes si se quiere generar un “círculo virtuoso” de largo aliento entre desarrollo humano y crecimiento en Bolivia:

—**Pese a las restricciones fiscales que implicó en una primera etapa la política de ajuste fiscal, los niveles del gasto y de la inversión pública social tienden a aumentar en el período 1985-2000.** En particular, a partir del lanzamiento de la Reforma Educativa y de la Ley de Participación Popular en 1994, el gasto en educación se incrementa significativamente. Lo mismo se puede decir de las inversiones en saneamiento básico.

Es en el campo de la salud pública donde hay todavía mucho que avanzar en este sentido. Este proceso fue paralelo al cambio de orientación en el Estado boliviano que disminuyó fuertemente su participación directa en actividades empresariales y productivas desde mediados de los 90. El porcentaje de inversión social en relación al total de inversión pública aumentó de 18,4 % en 1990 a 48,9 % en 2000. Esta evolución positiva tiene su punto débil en la fuerte dependencia de recursos de cooperación externa para sustentar este esfuerzo.

Si bien a partir de 1989 se intenta construir un marco conceptual integral que guíe los esfuerzos del gobierno boliviano para encarar los graves problemas de pobreza e inequidad existentes en el país, y en 1993 con la creación del Ministerio de Desarrollo Humano se profundiza el esfuerzo, no se puede hablar de continuidad ni de claridad en este ámbito. **La política social no ha podido todavía contar con un marco de acuerdos e instrumentos básicos que puedan ser considerados “políticas de Estado”,** es decir, que no estén sujetos a los cambios de administración. Justamente la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza realizada en 2001 tiene la ambición de constituirse en un elemento que contribuya a estas definiciones, sobre todo considerando su vinculación con amplios procesos de consulta a la sociedad civil. En el futuro se verá si este instrumento logra su propósito de transformarse en “política de Estado”. Igualmente, pese a los esfuerzos y avances realizados desde 1997 en los diferentes Diálogos Nacionales, los acuerdos políticos y sociales amplios sobre principios básicos que deberían guiar las políticas de reducción de la pobreza continúan siendo escasos o muy frágiles.

La dificultad para plantear metas y marcos conceptuales integrales se ha traducido en la existencia de esfuerzos dispersos y políticas públicas fragmentadas. Si bien se han realizado avances e innovaciones grandes como la Reforma Educativa, los Seguros de Salud y la Participación Popular, **persisten sectores y áreas en el sector social en las cuales los procesos de reforma recién están en germen.** La ausencia de una visión articulada se ha manifestado esencialmente en la incapacidad para pensar la dimensión eco-

18 Para mayor detalle sobre las políticas sociales en el período 1985-2000 ver: Arauco 2000, Ortuño y Criales 1999 e ILDIS-CEDLA 1996.

nómica de los problemas sociales; por tanto, se ha mantenido una diferenciación marcada entre política económica y política social, entendiendo a esta última como educación y servicios sociales, en el mejor de los casos, y en el peor como simple mejoramiento de la infraestructura social.

En resumen, los problemas que Bolivia ha experimentado para transitar del equilibrio “HD lop-sided” que la caracterizaba a un escenario de “círculo virtuoso”, incluso en una coyuntura económica favorable como la de inicios de los 90, se deberían en gran parte a:

—Las dificultades estructurales que tiene la economía boliviana para crecer y, como se verá más adelante, los problemas de este crecimiento para generar empleos y mejorar ingresos de los más pobres.

—Las limitaciones de una política social orientada fundamentalmente a mejorar la provisión de ciertos bienes públicos que tienen mucho impacto en algunas variables de desarrollo humano (analfabetismo o mortalidad infantil, por ejemplo), y a resolver problemas sociales coyunturales (como en el caso del Fondo Social de Emergencia).

Podemos plantear, a continuación, algunas hipótesis sobre los límites y la sostenibilidad de este tipo de acción pública en función del cuadro 1.10:

—**Es muy posible que los logros en indicadores de desarrollo humano puedan verse afectados negativamente en el futuro por la incapacidad de disminuir los niveles de pobreza monetaria de los bolivianos.** Dicho de otra manera, existe un techo para el mejoramiento de los indicadores sociales basado solamente en la provisión de servicios públicos, por muy eficiente que ésta sea, de-

bido a dos factores: (i) la importancia del nivel de ingresos de los hogares como determinante en el mejoramiento de indicadores de educación y salud, y (ii) la poca sostenibilidad de una inversión social financiado sobre todo por cooperación externa y por tanto la necesidad de aumentar en el corto plazo los recursos propios para financiar este esfuerzo (esto implica mayor dinamismo económico entre otras cosas).

El paso de una situación de “HD lop-sided” a una de “círculo virtuoso” implica entonces actuar en dos ámbitos: (i) en la resolución de los rezagos sociales que persisten en el país, en particular en ciertas zonas geográficas y grupos sociales, y (ii) en la generación de políticas que vinculen **más eficientemente la generación de capacidades humanas (educación, mejor salud) y la promoción del crecimiento económico. Es decir es también una prioridad para el desarrollo humano boliviano actuar sobre los factores que determinan la existencia de oportunidades de empleo y mejoramiento de ingresos que valoricen y utilicen tales capacidades humanas.** Esto no implica que la “política económica” sea más importante que la “política social”, se trata más bien de ser más eficientes y creativos en la articulación y vinculación de los esfuerzos públicos en ambas direcciones.

Uno de los temas estratégicos de esta agenda de desarrollo se refiere a la exploración de los factores que dificultan el logro de tasas de crecimiento económico más elevadas y sostenidas. Y, sobre todo, analizar los procesos que generan este crecimiento y la calidad del mismo, es decir, aquellos elementos que influyen en que sus beneficios lleguen a los más pobres. Considerando su importancia se lo analizará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Crecimiento económico y pobreza en la Bolivia de la Nueva Política Económica (1985-2000)



Introducción

En el capítulo anterior se presentó un diagnóstico de la situación actual del desarrollo humano en Bolivia, comparándolo tanto “hacia fuera” (con América Latina y con países de otras regiones con niveles similares de DH) como “hacia adentro” (explorando las diferencias entre regiones del país y su evolución reciente). Los datos presentados y analizados permitieron inferir algunas tendencias básicas, de las cuales se derivan implicancias de políticas y orientaciones del desarrollo. De una parte, el país registra avances importantes en alfabetización, matrícula educativa y acceso a algunos servicios sociales, aunque todavía estos indicadores colocan a Bolivia por debajo del promedio latinoamericano y de lo requerido para avanzar sostenidamente en un desarrollo donde el conocimiento es cada vez más importante tanto para la competitividad como para la equidad.

Los otros indicadores de desarrollo humano muestran problemas más agudos, a saber: una fuerte rigidez del ingreso per cápita al considerar su evolución durante los últimos cincuenta años en el país; y un dinamismo claramente insuficiente en el aumento de la esperanza de vida y la reducción de niveles de mortalidad infantil, donde la desventaja relativa de Bolivia frente al promedio latinoamericano sigue siendo enorme, y mucho mayor que en tasas de alfabetismo y niveles de educación formal.

Para avanzar sostenidamente en el desarrollo humano es fundamental tanto el ritmo de crecimiento económico como la forma que ese crecimiento adopta. Según cómo se oriente el crecimiento, pueden generarse círculos viciosos entre crecimiento deficiente, fragmentación social y avances restringidos en los indicadores de desarrollo humano; o bien círculos virtuosos entre crecimiento

dinámico con impactos positivos en la equidad, en la reducción de la pobreza y en el acceso más difundido al conocimiento y el bienestar social. Entre estos extremos encontramos situaciones intermedias, donde no hay correlación directa entre niveles de crecimiento y mejoramiento en las condiciones sociales (educación, esperanza de vida y mortalidad infantil, entre otros). Tal como se ha visto en el capítulo anterior, si consideramos la evolución del caso boliviano para el período 1950-2000 y 1985-2000, se puede observar cierta asimetría en que el crecimiento económico per cápita ha sido dramáticamente bajo y con una inserción externa tremendamente vulnerable y, pese a ello, los avances han sido muy fuertes en acceso a la educación y alfabetización, y más moderados en expansión de la esperanza de vida y reducción de la mortalidad infantil.

El presente capítulo apunta a explicar estas asimetrías a partir de la evaluación del «modelo» de crecimiento económico y su impacto en variables que inciden decisivamente en el desarrollo humano, como son el empleo, la pobreza y la equidad. La idea fuerza que subyace a este capítulo es la necesidad de revertir los círculos viciosos de un crecimiento precario con impacto negativo en el desarrollo humano, para ir generando círculos virtuosos que impriman simultáneamente mayor dinamismo al crecimiento y a la inserción externa, con impacto positivo en la equidad, el empleo y el desarrollo humano en general. En este contexto, la pregunta crítica que se plantea es: ¿Qué tipo de crecimiento es deseable?

Si bien el crecimiento económico amplía la base material para la satisfacción de las necesidades humanas, el grado en que se satisfacen esas necesidades depende de la distribución de los recursos entre la gente y del aprovechamiento y la distribución de

las oportunidades. Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1996, el crecimiento que promueve el desarrollo humano en todas sus dimensiones es aquel que:

- Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse sustento.
- Propicia la libertad de las personas y su potenciamiento.
- Distribuye equitativamente los beneficios.
- Promueve la cohesión social y la cooperación.
- Salvaguarda el desarrollo humano futuro.

En este sentido, el empleo es sin duda la fundamental de las oportunidades económicas, pues brinda a la gente un ingreso que le posibilita controlar diversos bienes y servicios necesarios, tanto para asegurar un nivel de vida digno como para tener la opción de escoger entre diferentes formas de vida. La creación de empleos dignos constituye, por tanto, el vínculo principal entre el crecimiento económico y el desarrollo humano¹.

Ahora bien, como se puso en evidencia en el capítulo anterior, el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano en Bolivia es relativamente desequilibrado: frente a mejoras relativas en los indicadores sociales —y principalmente de educación— en los últimos 25 años, el ingreso per cápita apenas alcanzó en el 2000 su nivel de 1973. Por supuesto, la crisis de los años ochenta es determinante para explicar el retroceso de este indicador² y la brecha con los indicadores sociales, pero este fenómeno es perceptible incluso si se observa únicamente la evolución de los componentes del Índice de Desarrollo Humano a partir de 1985.

Por lo tanto, se trata de explorar la vulnerabilidad de la economía boliviana y los factores estructurales que impiden su crecimiento sostenido por encima del 5%. En este sentido, cabe señalar que la literatura económica reciente dibuja un panorama bastante claro en cuanto al efecto negativo que ejercen la desigualdad y la pobreza sobre la tasa de crecimiento de una economía³. Estos mis-

mos estudios plantean un cuestionamiento profundo a la dicotomía entre eficiencia productiva y justicia social, y ponen el tema de la distribución del ingreso al centro del debate sobre los fundamentos del crecimiento económico, principalmente en el contexto latinoamericano.

Por otra parte, la reducción de la pobreza urbana entre 1990 y 1997, es decir en el período de mayor crecimiento económico luego de la implementación de las medidas de estabilización y de ajuste estructural, no sólo que ha sido insuficiente de acuerdo a los mismos parámetros que plantea la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) para los próximos quince años, sino que parece haberse reducido drásticamente a partir de 1993. Como señala la evidencia empírica reciente, el crecimiento económico es indispensable para reducir la pobreza, pero su eficiencia puede verse seriamente debilitada por un empeoramiento eventual en la distribución del ingreso. Y puesto que este fenómeno está estrechamente vinculado a la existencia de diferenciales de productividad laboral, es en el marco de las transformaciones del mercado del trabajo donde deben buscarse los mecanismos que permitan comprender la baja “calidad” del crecimiento económico.

De esta forma, tanto el crecimiento limitado del PIB per cápita en los últimos quince años, como su escaso impacto aparente en la reducción de la pobreza y, más aún, la agudización de la crisis económica el 2001, sugieren la existencia de deficiencias “cuantitativas” y “cualitativas” que impiden que el crecimiento de la economía se traduzca en mayores niveles de desarrollo humano en el país. En este contexto, **el objetivo del presente capítulo es el de aportar algunas reflexiones acerca del problema del crecimiento económico y de su vinculación con la reducción de la pobreza en la Bolivia de la Nueva Política Económica (NPE).**

En una primera parte, se realiza una evaluación de la NPE en los términos en que sus mismos promotores plantearon la estrategia de crecimiento, i.e. la constitución de un sector privado moderno-exportador de acuerdo a las ventajas comparativas del país

1 IDH Mundial 1996, págs. 48 y 75.

2 Entre 1980 y 1985, el PIB per cápita disminuyó aproximadamente en un 24%.

3 Ver Lutsing et. al. 2001, Aghion 1999, Bénabov 1996 y Osmani 2000, para una aproximación a la nueva literatura económica sobre crecimiento, desigualdad y pobreza.

en el comercio internacional y en un contexto macroeconómico estable. En esta sección se analiza igualmente la evolución de la pobreza urbana en Bolivia y su posible vinculación con el tipo de crecimiento que conoció la economía boliviana durante el período.

En una segunda parte, se plantea la hipótesis central del capítulo, a saber, **la existencia de un círculo vicioso entre crecimiento económico y pobreza que está al centro de la crisis actual y reclama la necesaria inflexión del modelo de crecimiento económico**. Se sugiere que la dinámica de dicho círculo vicioso estaría alimentada por la baja productividad de los sectores tradicionales de nuestra economía, que a pesar de constituir la base del crecimiento económico y de generar ingresos para la mayoría de la población, no han sido objeto de políticas específicas de apoyo bajo el esquema económico inaugurado en 1985.

Finalmente, y a tiempo de plantear la necesidad de que el futuro promisorio del sector de hidrocarburos sirva para promover un patrón sistémico de competitividad, se utiliza un modelo de la economía boliviana basado en la metodología de las Matrices de Contabilidad Social (MCS), para sugerir que la generación de ingresos rurales en el marco de una estrategia integral de desarrollo territorial, es fundamental para revertir el círculo vicioso entre crecimiento y pobreza en Bolivia. En efecto, como sugiere “La propuesta contra la pobreza” (1998), no sólo es indispensable “la formación de recursos humanos capacitados para el trabajo y la participación política”, sino que “se requiere un sistema económico que demande y utilice esos recursos humanos y sea capaz de producir ingresos remunerativos del trabajo de los pobres”.

1. Crecimiento y pobreza en la Bolivia de la NPE

La Nueva Política Económica (NPE) implementada por el gobierno de Paz Estenssoro, mediante el Decreto Supremo 21060, el 29 de agosto de 1985, fue nada menos que el inicio de un proceso radical de reforma económica que dismanteló el sistema de capitalismo de Estado que había prevalecido en la economía boliviana en los úl-

timos treinta años. La reforma económica se realizó en dos etapas: en un primer momento, el esfuerzo se centró en la liberalización interna y externa de la economía, mientras que en una segunda fase, la atención se volcó a la modificación radical de la frontera Estado-Mercado y de la frontera Central-Local al interior del Estado⁴.

De esta forma, al provocar un cambio profundo en el mecanismo de asignación de recursos en la economía, las reformas estructurales implementadas entre 1985 y 1997 buscaron consolidar una estrategia de crecimiento basada en un sector privado exportador dinámico y diversificado, de acuerdo a las ventajas comparativas del país en el comercio internacional, y en un contexto macroeconómico estable. Dentro de este nuevo esquema, el predominio del crecimiento como objetivo de la política económica se sustentaba en el pensamiento de que éste debía generar excedentes suficientes primero, y de forma prioritaria, para asegurar la dinámica de la inversión, y por lo tanto del crecimiento futuro de la economía, y segundo, para destinar recursos a la satisfacción del “déficit de consumo” de ciertos grupos sociales. Esta visión secuencial de la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es la base de lo que se conoce como la teoría del goteo o del rebalse⁵. En este contexto, ¿cuál es el balance en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza en Bolivia luego de quince años de reformas estructurales?

1.1. ¿Crecimiento económico? Sí, pero...

Desde la perspectiva de los objetivos macroeconómicos que se planteó la reforma, los resultados del proceso de ajuste estructural han sido bastante positivos: si la reforma pretendía ser el punto de partida de un crecimiento económico sostenido, en un contexto macroeconómico estable, debe destacarse que a lo largo de la década que se inicia en 1987, el PIB per cápita haya tendido a incrementarse sostenidamente⁶, y la economía boliviana presentara tasas de inflación decrecientes en un contexto de déficits públicos controlados.

En una perspectiva histórica un poco más amplia, se puede sugerir que la econo-

4 La primera principalmente mediante la Ley de la Capitalización y la constitución de un sistema de regulación, mientras que la segunda a través de las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular (Barja, 1999).

5 CEDLA 2000.

6 Entre 1987 y 1998, el PIB real per cápita registró un crecimiento promedio ligeramente superior a 1,8%.

mía boliviana retomó el sendero de la estabilidad macroeconómica que caracterizó las décadas de los 60 y 70, pero que no fue capaz de alcanzar los niveles de crecimiento económico que conoció durante ese periodo, debido en buena medida a que el contexto internacional fue mucho menos favorable⁷ (Véase el Cuadro 2.1).

1985 los minerales y los hidrocarburos constituían el 83% del valor total de las exportaciones bolivianas, a partir de 1994 se produjo un cambio histórico, pues, por primera vez desde 1952, más de la mitad de las exportaciones fueron facturadas por productos no tradicionales⁹. De ser prácticamente inexistentes en 1985, las exportaciones

Cuadro 2.1

Crecimiento Real, Inflación y Déficit Público (1952-2000)

	PIB real	Inflación	Déficit Público
1952-1960	-0.6	66.8	n.a
1960-1970	5.6	5.5	8.0
1970-1980	4.4	20.2	2.6
1980-1985	-1.2	2692.4	17.2
1985-1990	2.3	67.8	5.3
1990-2000*	3.8	9.2	3.6
Total	2.9	9.7	6.5

*El dato de Déficit Público de los noventa se refiere al periodo 1990-1998

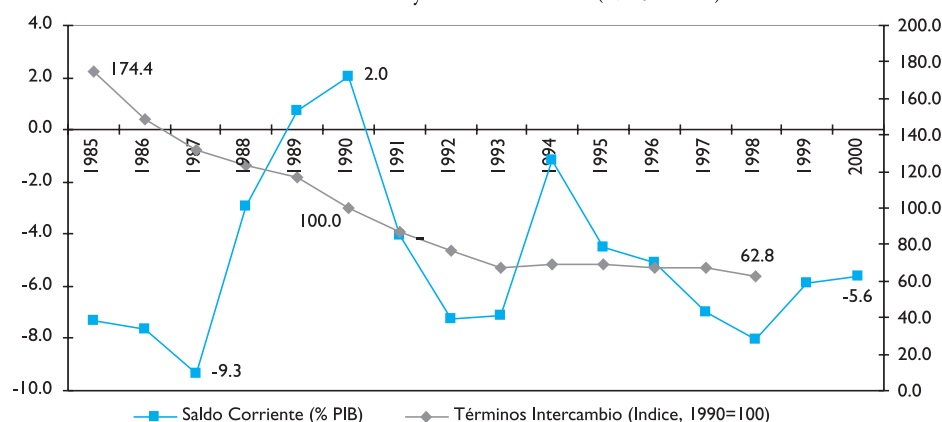
Fuente: 1952-1985: Morales y Sachs (1989); 1985-2000: INE y Antelo (2000)

Por otro lado, si la política económica pretendía dar un impulso importante a las exportaciones, es destacable el ritmo de crecimiento de éstas durante el período, su contribución al crecimiento del PIB⁸ y sobre todo el esfuerzo por diversificar la estructura de los productos exportados: si en

taciones no tradicionales representan aún hoy la mayor parte de las exportaciones bolivianas, aunque se encuentran todavía bastante concentradas en pocos productos de escaso valor agregado, relacionados principalmente con recursos naturales o con la producción agrícola del oriente.

Gráfico 2.1

Términos Intercambio y Saldo Corriente (1985-2000)



Fuente: Antelo (2000), págs. 69 y 71; INE

7 Para Morales y Sachs (1989), la expansión sin precedentes de la economía boliviana en los años 70 fue el reflejo de un incremento sustancial, pero inevitablemente temporal, de los términos de intercambio de los principales productos de exportación: mientras se incrementaba la disponibilidad de divisas y se ampliaba la base fiscal por el incremento del valor de las exportaciones y la rentabilidad de las empresas públicas, los capitales externos privados fluyeron rápidamente y sin control a financiar el gasto público de gobiernos de facto y a engrosar la deuda externa del país.

8 En el período 1987-2000, las exportaciones crecieron, aunque de modo irregular, a un ritmo promedio de 5.9% y su contribución al crecimiento económico fue de 1,24 puntos porcentuales como promedio anual. Si se analiza únicamente el período 1988-1996, estos datos se elevan a 9,4% y a 2,25 puntos porcentuales, respectivamente. Esta época marca en cierto modo el período de "auge" del modelo económico, con un crecimiento fuertemente arrastrado por el sector privado exportador, que se expresa en dos años consecutivos de superávit comercial (1989 y 1990).

9 Sólo durante un período muy corto anterior, entre 1974 y 1976, las exportaciones combinadas de estaño y de gas natural representaron en promedio algo menos de la mitad (47%) del valor total de las exportaciones.

Por lo mismo, la base exportable boliviana es bastante vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas y ha debido enfrentar un deterioro continuo de los términos de intercambio en los últimos quince años (cifrado en 64%, según datos de Antelo 2000). No resulta sorprendente, por lo tanto, que, con la excepción de los años 1989 y 1990, el país registrara fuertes y persistentes déficits corrientes durante todo el período de la postestabilización. Los datos sugieren incluso que esta tendencia se ha profundizado bajo el nuevo esquema económico¹⁰. A mediano plazo, por lo tanto, la estructura de las exportaciones bolivianas y la rigidez de la demanda de importaciones abren serias interrogantes sobre la viabilidad del modelo de crecimiento, en la medida en que éste no sea capaz de mantener los niveles elevados de inversión extranjera directa (IED) de los últimos años y de revertir el tipo de inserción boliviana en los mercados externos (Ver Gráfico 2.1)

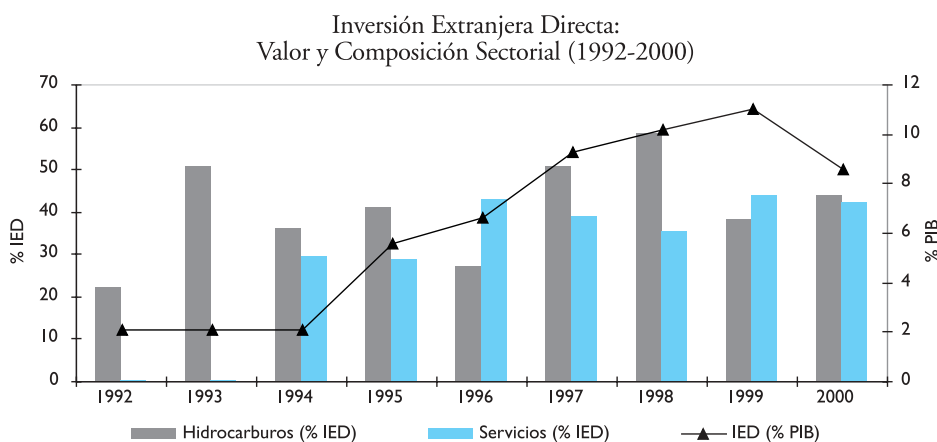
En este sentido, es importante destacar que, a partir de 1998, se detecta una tendencia a la disminución de la IED. Si bien las perspectivas del sector del gas natural son muy alentadoras, tanto en

materia de atracción de capitales externos como de incremento del valor de las exportaciones, el reto que se abre ante el país es de magnitud: no sólo es importante atraer importantes niveles de IED sino que resulta indispensable diversificar su estructura y orientarla hacia los sectores transables más intensivos en mano de obra, para que una mayor diversificación de la base exportable boliviana vaya aparejada a un proceso de generación de empleo con mayores efectos multiplicadores en la economía nacional¹¹.

Por el contrario, el escenario futuro más probable es el de un retroceso de la IED y una intensificación del carácter monoexportador de nuestra economía. La fuerte concentración de IED en pocos sectores intensivos en capital, y principalmente en el sector de hidrocarburos, podría reproducir el rasgo fundamental de la etapa del capitalismo de Estado: una fuerte correlación entre el ciclo económico y las fluctuaciones de los precios internacionales del principal producto de exportación (Véase Gráfico 2.2).

Por otra parte, la reforma le asignó al sector privado el papel central en la actividad productiva, por lo que el crecimiento

Gráfico 2.2



Fuente: Antelo 2000, pág. 52; INE.

10 En cuanto se refiere a la balanza comercial, es importante señalar dos datos comparativos. Por un lado, mientras en el período del capitalismo de Estado (1956-1985), las exportaciones y las importaciones representaron en promedio 20% y 22% del PIB, respectivamente, en el período de la NPE, éstas representaron 21% y 27%, respectivamente. Por el otro, el peso relativo de las importaciones se ha incrementado en más de cinco puntos porcentuales si se compara la estructura del PIB del primer (1986-1990) y del último quinquenio (1996-2000) de la NPE, mientras que el peso de las exportaciones ha crecido en menos de tres puntos porcentuales.

11 En relación a las características de la IED en Bolivia, Barja, 1999, señala que “la inversión extranjera se dirige a sectores donde la demanda es creciente, inelástica y de productos mayormente no transables (salvo en hidrocarburos), lo que garantiza retornos a la magnitud de las inversiones requeridas (...). Esto deja como remanente (...) a la inversión privada doméstica, sectores donde el riesgo es mayor, los productos son transables y las demandas tienden a ser elásticas. Estos son también los sectores abiertos al Mercosur y la globalización, donde para competir el sector doméstico debe introducir nuevas tecnologías y eficiencia en la gestión empresarial, tal vez en asociación con inversión extranjera”, pág. 21.

Cuadro 2.2

Ahorro e Inversión en Bolivia
(Promedio por periodo en % PIB)

	1981-1985	1986-1990	1991-1998
Ahorro	10,4	12	16,6
Privado	16,1	6,7	6,3
Público	-10,8	1,9	4,8
Externo	5,1	3,4	5,5
Inversión	10,4	12	16,6
Privada	5,4	4,8	8,3
Pública	5	7,2	8,4

Fuente: Antelo (2000).

económico debió haber sido impulsado fundamentalmente por la inversión privada en los últimos 15 años. En primer lugar, es importante destacar que la tasa de inversión como porcentaje del PIB creció sostenidamente, para alcanzar un promedio relativamente estable de 16,6%, con una tendencia al alza en los últimos años. Este dato concuerda con los resultados de Morales y Sachs (1999), que estiman la tasa de inversión de equilibrio a largo plazo de la economía boliviana precisamente en 16% del PIB¹². En segundo lugar, se debe destacar un incremento importante de la inversión privada, como porcentaje de la inversión total. En tercer lugar, es significativa la evolución de la inversión extranjera directa desde que las leyes de Inversión y de Capitalización le asignaran un papel central en la estrategia de crecimiento. Finalmente, es importante destacar que el control del déficit público a lo largo de todo el periodo hizo que el Estado se convirtiera en un ahorrador neto desde 1986 y que incrementara notablemente su aporte al financiamiento de la inversión durante los 90: la parte de la inversión pública

financiada exclusivamente con ahorro público ha pasado del 26% durante la segunda mitad de los 80, al 57% en promedio durante los 90.

En relación a este último punto, sin embargo, el análisis de los recursos movilizados para financiar la inversión pública en los últimos diez años muestra su excesiva dependencia de la obtención de créditos y donaciones externas, lo que plantea serias dudas sobre la viabilidad misma del modelo de crecimiento: si bien se observa una tendencia decreciente del crédito en los últimos diez años, una cuarta parte de la inversión total en la economía durante los años 90 se explica por la capacidad del gobierno de comprometer recursos externos de los organismos internacionales. Como señala Barja (1999), es recién a partir de 1995 que la inversión privada “empieza a liderar la evolución de la inversión nacional [...] su despegue [...] se explica fundamentalmente por la inversión privada extranjera”. Por lo mismo, la constitución de un sector privado doméstico moderno y competitivo parece ser una tarea pendiente de la estrategia de crecimiento¹³.

Cuadro 2.3

Fuentes de Financiamiento de la Inversión Pública en Bolivia

	% Inversión Pública										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Prom 90-99
Recursos Internos	45,6	54,2	46,9	41,0	43,1	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	49,6
Recursos Externos	54,4	45,8	53,1	59,0	56,9	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	50,4
Creditos	42,2	35,4	43,7	45,3	46,3	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	39,4
Donaciones	12,3	10,4	9,4	13,7	10,6	9,2	11,5	9,3	11,7	11,5	11,0

Fuente: UDAPE (EBRP)

12 En Morales (2000) se utiliza un modelo econométrico para demostrar que «el principal problema de la economía boliviana es el bajo rendimiento de la inversión en términos físicos». Según los resultados del autor, para mantener un crecimiento del 5% es necesaria una tasa de inversión del orden del 30% del PIB. Antelo (2000), citando el Informe sobre el Fortalecimiento del Desarrollo de la CEPAL, apunta a que se requiere de niveles de inversión del 28% del PIB para sostener una tasa de crecimiento del 6%.

13 Según el autor, la promoción de la IED se dio en “un ambiente de incertidumbre respecto a la consolidación del nuevo modelo y de cuestionamientos sobre si algunas características de la economía boliviana [...] podrían realmente producir una nación exportadora”. Por entonces, el sector privado doméstico se mostraba incapaz de liderar el proceso de inversión en la economía, debido a que “se había convertido en muy dependiente de las propias inversiones del gobierno, no disponía de grandes capitales de riesgo y no había desarrollado capacidades tecnológicas y administrativas para competir de acuerdo a las exigencias de la globalización”, pág. 7.

En resumen, se puede concluir que **si bien la economía boliviana retomó el sendero del crecimiento a partir de 1987, dos serias interrogantes se plantean acerca de su sostenibilidad: (i) la inversión pública sigue siendo crucial para el proceso de acumulación, pero depende en un 50% de los recursos de la cooperación internacional; y (ii) la inserción internacional de nuestra economía se traduce en déficits externos crónicos, por lo que es fuertemente dependiente de la atracción de capitales externos.**

Como señalan Hernany, Jiménez y Pereira (2001), los flujos de financiamiento externo en forma de préstamos y de donaciones se cifran en casi 5.400 millones de dólares entre 1990 y 1997, equivalentes al 11% del PIB. En otras palabras, estos han sido cruciales para garantizar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos interno y externo, y el crecimiento mismo de la economía boliviana. Por lo demás, la caída del ingreso per cápita por tercer año consecutivo y la agudización de la crisis económica el 2001, parecen ser síntomas de las limitaciones del crecimiento económico que ha conocido Bolivia en estos últimos quince años.

1.2. ¿Reducción de la pobreza? Sí, pero...

En cuanto se refiere a la evolución de la pobreza urbana en nuestro país en los últimos quince años, resulta notoria la validación empírica de dos postulados puestos de manifiesto por la literatura económica. En primer lugar, el Cuadro 2.4 sugiere la existencia efectiva de **una relación inversa entre crecimiento económico y pobreza urbana**: en ocho años de un crecimiento promedio de

2% del ingreso real per cápita, la pobreza se redujo en un punto porcentual anual. La reducción modesta del número relativo de hogares pobres e indigentes sugiere que el vínculo es ciertamente débil, pero existe¹⁴. En segundo lugar, la fragilidad de este vínculo en período de expansión contrasta con su fortaleza en período de recesión. Y este dato es aún más fuerte si se analiza su impacto sobre la indigencia. Por lo mismo, el crecimiento sostenido que conoció la economía boliviana entre 1987 y 1997 apenas causó una reducción global de un punto porcentual en la incidencia de pobreza y de indigencia urbanas¹⁵.

Si la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza se basa en una reducción anual de 1,45 puntos porcentuales en los niveles de pobreza, el cuadro anterior sugiere un dato preocupante: no sólo el ritmo de progresión durante los años 90 fue insuficiente para cumplir con ese objetivo, sino que la disminución de la pobreza incluso parece ser menor en los últimos años. Si bien es cierto que los datos disponibles sobre pobreza y distribución del ingreso en Bolivia presentan importantes problemas de calidad, fiabilidad y comparabilidad, las tendencias puestas de manifiesto merecen un esfuerzo interpretativo. Pues bien, ¿qué es lo que puede estar detrás de los resultados del cuadro 2.4?

En primer lugar, la reducida capacidad del crecimiento económico para traducirse en ritmos mayores de reducción de la pobreza en los años 90 debería explicarse por un eventual empeoramiento de las condiciones de distribución del ingreso en la economía

Cuadro 2.5

Bolivia: Crecimiento Económico y Pobreza Urbana (1986-1997)

	Crecimiento PIB real	Tendencia Pobreza (%)	Tendencia Indigencia (%)	Crecimiento PIB real pc	Var. Anual Pobreza	Var. Anual Indigencia
1986-1989	1,8	52 - 59	22 - 30	-0,30	1,75	2
1990-1993	4,0	59 - 52	30 - 24	1,68	-1,75	-1,5
1994-1997	4,7	52 - 51	24 - 21	2,32	-0,25	-0,75
Total	3,5	52 - 51	22 - 21	1,2	-0,25	-0,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de pobreza de la EBRP (2001), pág. 26

14 El vínculo es aún más débil si se toma en cuenta que el incremento del ingreso per cápita urbano ha sido ciertamente mayor durante el período.

15 No existen datos sobre la evolución de la pobreza de ingresos en el área rural en los años 90. Sin embargo, diferentes indicios sugieren que el cuadro de extrema pobreza ha permanecido, en el mejor de los casos, inalterado a pesar de la migración campo-ciudad. Como referencia, UDAPSO (1993) estima la evolución de la pobreza, medida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, en base a resultados de los censos de 1976 y 1992. Si a nivel nacional la pobreza decreció del 85% al 70%, en el área rural ésta se mantuvo casi inalterada, ya que apenas se redujo del 99% al 95%. Por otra parte, como señala "La propuesta contra la pobreza" (1998) publicada por la Vicepresidencia de la República, "aunque la pobreza disminuyó en términos globales, la situación se agravó en términos relativos en las regiones rurales del occidente del país».

boliviana. Si bien no existen estimaciones oficiales de medidas de desigualdad en Bolivia, Valdivia (2000), citando a Birbuet (1999), observa un **deterioro de la distribución del ingreso**: el coeficiente de Gini habría aumentado un 6% entre 1990 y 1997, a pesar de los elevados niveles de inequidad prevalecientes a principios de la década, que eran incluso superiores al promedio de los países latinoamericanos¹⁶.

En el mismo sentido, aunque con datos aún más contundentes, Hernany et. al. (2001) muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso empeoró notablemente entre 1989 y 1997: el incremento del coeficiente de Gini se sitúa en torno al 12 y el 9%, respectivamente, según se consideren los ingresos laborales o los ingresos totales del hogar. Los autores atribuyen el aumento de la desigualdad en el primer caso a una mayor dispersión educativa y a la presencia de empleos con más alta calificación. Los mayores ingresos de las clases favorecidas se explicarían en el segundo caso por un mayor acceso a los mercados financieros y de crédito, y a la valorización de sus activos físicos¹⁷.

Finalmente, en un estudio minucioso sobre la evolución de la pobreza urbana en Bolivia entre 1989 y 1992, Urquiola (1994) corrobora las tendencias reveladas por los datos presentados en el cuadro anterior, (i.e. un incremento en la incidencia de pobreza entre inicios de 1989 y finales de 1990 y una reducción en los dos años siguientes) y arroja luces sobre los posibles mecanismos en juego. El primer dato interesante que presenta el autor es que la reducción de pobreza observada entre 1990 y 1992 habría ido de la mano de un incremento de su intensidad,

por lo que, por un lado serían necesarios más recursos para eliminar la pobreza y por el otro, la desigualdad entre los hogares pobres sería más fuerte. En segundo lugar, el autor concluye que si bien el impacto del crecimiento sobre la pobreza nunca ha sido negativo, éste tampoco ha sido equitativo, pues en ambos períodos se beneficiaron mayormente los grupos con mayor capital humano. La pobreza tendió a concentrarse en hogares cuyo jefe tiene un capital humano bajo, y por ende, una inserción laboral precaria, principalmente en el sector informal aunque, como señala el autor, incluso ciertos grupos asalariados contribuyeron a empeorar el cuadro de pobreza en el país.

Por lo tanto, el impacto reducido del crecimiento sobre la reducción de la pobreza se explica por una desigualdad creciente en la distribución del ingreso y, según sugieren los resultados presentados por Urquiola (1994), es en el campo de las transformaciones estructurales del mercado de trabajo donde deben buscarse las respuestas al efecto regresivo del crecimiento económico y a la trayectoria de la pobreza urbana. Por lo tanto, en lo que sigue se analiza si el crecimiento económico de los años 90 se tradujo en oportunidades de empleo y, luego, qué tipo de oportunidades de empleo generó.

Como se observa en el Cuadro 2.5, entre 1985 y 1989 la disminución del PIB per cápita estuvo acompañada de un fuerte aumento del desempleo abierto, pero más aún del número de personas en edad de trabajar que se incorporaron al mercado laboral. Al contrario, entre 1990 y 1992, el incremento del PIB per cápita se tradujo en una reducción del desempleo, en un contexto de ligero incremento de la tasa de participación

Cuadro 2.5

Crecimiento Económico sin Empleo, Empleo sin Crecimiento Económico

	1985	1989	1992	1996	1999
Tasa Global de Participación (Urbana)	43,7	50,5	50,6	56,4	56,8
Tasa de Desempleo Abierto (Urbana)	6,0	9,6	5,5	3,5	8,0
Pobreza Urbana	52	59	52	51	n.a.
PIB per cápita (promedio del periodo)		-1,0	1,6	2,1	1,3
Oportunidades de empleo (periodo)		-2,6	1,3	-0,8	-1,6

Nota: (i) sólo se toman los datos de noviembre para la TPG y el DA. El dato de pobreza de 1996 corresponde a 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE; los datos de empleo corresponden al área urbana.

16 Según este estudio, el coeficiente de Gini habría pasado de 0,53 a 0,56, cuando el promedio de la región se mantuvo en torno a 0,52. Para ilustrar este dato es interesante remarcar que en los años 60 el coeficiente de Gini de Filipinas era igual a 0,51, mientras que el de Corea se situaba alrededor de 0,34. En las tres décadas siguientes, el crecimiento del país más equitativo fue tres veces superior.

17 En el primer caso el coeficiente de Gini pasa de 0,47 a 0,52 mientras que en el segundo de 0,49 a 0,53.

global. En este punto, la economía parece llegar a un nuevo equilibrio luego del ajuste estructural: la tasa de desempleo abierto y el nivel de pobreza vuelven a su nivel de “pre-intervención”, pero en Bolivia trabaja un 16% más de personas mayores de 7 años.

A partir de entonces parece iniciarse otro ciclo: entre 1993 y 1996, el ingreso per cápita crece a tasas mayores y genera empleo, pero dado el fuerte incremento de la tasa global de participación y el nivel relativamente bajo del desempleo abierto, éste se reduce ligeramente al igual que la pobreza urbana, que lo hace en apenas un punto porcentual. El nuevo equilibrio de 1996 muestra que para mantener los mismos niveles de pobreza que al inicio del período tiene que trabajar un 12% más de personas. Por lo tanto, mientras la pobreza urbana se ha mantenido prácticamente inalterada entre 1985 y 1997, la población mayor de 7 años que trabaja en Bolivia ha aumentado casi en un 30%¹⁸.

Finalmente, si se define las oportunidades de empleo como la variación del empleo menos el aumento de la fuerza laboral (IDH Mundial 1996), entonces se observa que **desde 1992 el crecimiento en Bolivia se ha traducido en una reducción de las oportunidades de empleo**. La trayectoria de la economía entre 1985 y 1999, sugiere por lo tanto que **el problema de la pobreza en Bolivia radica en el empleo: la baja productividad del trabajo se traduce en ingresos laborales que no permiten satisfacer siquiera las necesidades básicas de los hogares, lo que empuja a la mayoría de la población a incrementar su oferta laboral, presionando a la baja los salarios**.

Una primera aproximación a esta problemática puede inferirse del cuadro 2.6, construido en base a estadísticas del Vice-ministerio de Microempresa, que considera la concentración del PIB y la intensidad del empleo según el tamaño de la unidad empresarial. Como señala Gray Molina (2001), **la estructura productiva nacional carece de una “clase media” empresarial: por un lado, la gran empresa concentra el 65% del PIB, aunque genera menos del 10% del empleo, mientras que, por el otro, la microempresa emplea al 83% de la población activa, pero produce apenas una cuarta parte del valor agregado nacional**. El producto por trabajador, medido en bolivianos anuales, da cuenta aproximada de la productividad de las unidades económicas y dibuja el panorama de concentración de la renta en la economía boliviana y de su relación con la pobreza: en la microempresa, el producto medio por trabajador ni siquiera iguala el ingreso equivalente para cubrir las necesidades básicas de un individuo. Como dice Grossman (2000), “en Bolivia la mayor parte de la población trabaja para ser pobre” (Cuadro 2.6).

Por otra parte, según afirma CEDLA (2000), no es exagerado sugerir que el “ajuste estructural” ha ocasionado una mayor precarización de las condiciones de trabajo. En efecto, si la tasa de desempleo abierta es apenas del 5,6% en promedio para el período 1989-1999, el subempleo alcanza al 53% de los ocupados urbanos, ocho de cada diez empleos nuevos son generados por el sector informal y existe un predominio de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en la estructura de la oferta laboral. Como se observa en el cuadro 2.7, si la tasa de participación global se incrementó sustancialmente en el período, el sector pri-

Cuadro 2.6

Bolivia: Características de las Unidades Económicas, 1999

Empresa según tamaño (empleados)	PIB (%)	Empleo Total (%)	Producto / Trabajador (en Bs)	Número de veces la LP
Microempresa (1-9)	25,5	83,1	4.158	0,9
Pequeña (10-19)	2,7	4,7	7.810	1,7
Mediana (20-49)	3,4	3,4	13.255	2,9
Grande (+ de 50)	65,3	8,7	101.645	22,4
Ajuste	3,0	0,0	0,0	0,0

Nota: Línea de Pobreza estimada en 4533 Bolivianos anuales per cápita en 1999 (2,07 U\$/pc/día), Aranibar 2000.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gray Molina (2001), pág. 7

18 Frente a una reducción del ritmo de crecimiento del PIB per cápita, un estancamiento de la tasa de participación global y un incremento de la tasa de desempleo abierto entre 1996 y 1999, el dato de pobreza urbana debería mostrar un incremento importante en el último período.

vado empresarial, que debió haber relevado al sector público en la creación de empleo, se mostró incapaz de absorber esta mano de obra que fue a engrosar los sectores semiempresarial y familiar, precisamente los con menores niveles de productividad. Por lo tanto, como señala Grossman (2000), “la creciente informalización que ha experimentado el empleo urbano en los últimos quince años, si bien ha impedido aumentos del desempleo abierto, se ha convertido en una esponja que ha absorbido la fuerza de trabajo excedente con niveles de productividad e ingresos bajos en relación con los del sector moderno”¹⁹.

miliar per cápita entre 1989 y 1997 en cuatro componentes atribuibles a la variación de los ingresos primarios, del nivel de empleo, de otros ingresos primarios y de los ingresos no laborales, además de un componente residual. Sintetizando los resultados presentados por los autores, estos demuestran: i) la concentración del ingreso en la economía: durante el período, el ingreso de los hogares pobres se incrementó tan sólo en un 10%, mientras que el ingreso de los hogares no pobres lo hizo en un 23%²⁰; y ii) el incremento del ingreso de los hogares pobres estuvo explicado por el efecto empleo (13%) y contrarrestado por el efecto ingresos primarios

Cuadro 2.7

Bolivia: Características del Empleo Urbano

Empleo urbano según sector	1989	1999
Sector Público	24	10
Sector Empresarial	25	26
Sector Semiempresarial	10	15
Sector Familiar	33	46
Sector Doméstico	8	3
Tasa Global de Participación	50,6	56,7

Fuente: EBRP, (2001), INE

Si el anterior cuadro sugiere el efecto empobrecedor de la productividad laboral, estos datos configuran un escenario en el que se incrementa el número de trabajadores que se insertan de forma precaria al mercado laboral. Es precisamente este escenario el que plantean Jiménez y Pereira (1998) como hipótesis para explicar la reducción de pobreza entre 1990 y 1994: a pesar de que los ingresos primarios (es decir, aquellos que provienen de la actividad principal) decayeron durante el período, una mayor proporción de ocupados por hogar y la reducción del tamaño de la unidad familiar contribuyeron al incremento del ingreso real de los hogares.

Finalmente, reforzando la hipótesis de que el efecto regresivo de los bajos salarios sólo pudo ser contrarrestado en la medida en que los hogares más desfavorecidos aumentaron su oferta laboral, Hernany et. al. (2001) presentan datos de gran relevancia, al descomponer el cambio en el ingreso fa-

(-5%); a la inversa, los hogares no pobres se beneficiaron tanto del efecto ingreso primario (8,5%) como, aunque en menor medida, del efecto empleo (3,5%)²¹. Esto quiere decir que las ocupaciones de los pobres tendieron a generar menores ingresos, lo que los obligó a incrementar las tasas de ocupación.

Sin embargo, y como bien puntualiza Grossman, “como todo, la informalidad tiene un límite y ese límite será el que marcará el fin de las posibilidades que tenían los desocupados de generar algún ingreso. A partir de esta limitación, de ser informal y/o sub-empleado, se ingresará al umbral del desempleo para ser parte de la desesperanza y la incertidumbre”. La duplicación de la tasa de desempleo abierto entre 1998 y 2000, parece sugerir que tanto los shocks temporales (El Niño y las crisis asiática y brasileña) como los shocks permanentes (la erradicación de la hoja de coca y, en cierta medida, la lucha contra el contrabando), que han afectado

19 Grossman, 2000. Los datos sobre la estructura de la población activa corresponden a 1997.

20 Lo que en términos absolutos repercute en un incremento diez veces mayor en el ingreso de estos últimos en relación con los primeros (172 Bs frente a 17 Bs). Otros resultados interesantes en este sentido son los siguientes: (i) el incremento del ingreso per cápita de aquellos hogares cuyo jefe es un trabajador cualificado, se cifra en un 34% frente a solamente el 6% en los hogares con jefe no cualificado; y (ii) los hogares cuyo jefe de familia trabaja en el sector formal incrementaron su ingreso per cápita en 58% frente al 7% de los hogares que reciben su ingreso primario del sector informal.

21 Este mismo resultado se observa con más fuerza (sobre todo en lo que se refiere a los grupos favorecidos), cuando se analiza el impacto diferenciado entre cualificados y no cualificados y entre formales e informales.

con intensidad al sector informal desde 1998, han marcado de alguna forma ese límite.

En resumen, la evidencia aportada a lo largo de esta sección sugiere fuertemente que el crecimiento económico en la Bolivia de la NPE ha generado una mayor concentración del ingreso y sólo ha sido capaz de redundar marginalmente en beneficio de los pobres, en la medida en que estos han multiplicado sus fuentes de ingreso incrementando la fuerza laboral e insertándose al mercado de trabajo en condiciones precarias. Por lo tanto, parece posible afirmar, como lo hace “La Propuesta contra la Pobreza” (1998) publicada por la Vicepresidencia de la República, que “la teoría del rebalse no ha funcionado”: “el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la eliminación de la pobreza”²².

2. ¿Un círculo vicioso entre crecimiento y pobreza?

Como señala Gray Molina (2001), “una lectura crítica del desempeño macro-económico boliviano de los últimos quince años sugiere que el problema medular del desarrollo económico no gira en torno a la tasa de crecimiento económico, sino a su bajo impacto sobre la reducción de la pobreza”²³. Pero si bien esta observación pone el acento de forma pertinente sobre la “calidad” del crecimiento económico que propició la NPE, al mismo tiempo tiende a dejar de lado el análisis sobre su sostenibilidad y en especial sobre el comportamiento de la economía en los tres últimos años. Por un lado, y contrariamente a la desaceleración económica de 1992, que se explicó en gran medida por los efectos negativos del fenómeno climatológico de “El Niño” sobre la producción agrícola y que se saldó el año siguiente con una recuperación sostenida, la brusca caída del producto en 1999 ha sido seguida por dos años de regresión del PIB per cápita. Por el otro, y más allá de resultar anecdótico, ¿no es acaso un dato relevante sobre la fragilidad de las bases sobre las cuales se sustenta la expansión de nuestra economía el hecho de que ambas crisis hayan seguido inmediatamente a los años de mayor crecimiento?

Al respecto, el contexto macroeconómico de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que se sustenta en un crecimiento promedio de algo más del 5% en los próximos 15 años, identifica dos tipos de shocks exógenos recurrentes que afectan considerablemente la evolución de la economía boliviana. Por un lado, el fenómeno de “El Niño” se presenta con una periodicidad de tres años, ejerciendo efectos devastadores sobre la actividad agropecuaria, es decir, afectando directamente a algo más del 15% del PIB, pero sobretudo al 40% del empleo. Por el otro, la evolución de los términos de intercambio presenta un deterioro sistemático, sostenido y difícilmente reversible dado el tipo de inserción internacional de nuestra economía. Este segundo efecto es incluso simulado y cuantificado por los analistas de la EBRP: **caídas del 6% y del 3,4% en los términos de intercambio durante dos años seguidos, se traducirían en crecimientos económicos del orden del 1,6% y del 2,6%, es decir muy por debajo del crecimiento de 4,5% y de 5% que se ambiciona en la propia Estrategia.** Además, los autores admiten que **dicho efecto recesivo se manifiesta incluso con mayor fuerza en la población pobre**, retrasando aún más los objetivos que la misma EBRP se impone.

Pues bien, si se admite que los shocks externos son recurrentes y que su impacto sobre el crecimiento económico es literalmente devastador, resulta insuficiente sugerir “la creación de redes sociales”, que además, por ser “muy costosas en términos fiscales” deberían ser financiadas con “flujos que provengan de la cooperación internacional” (EBRP, 2000). Este análisis demuestra más bien que el reto de lograr mayores niveles de desarrollo humano en el país es de dimensiones mayúsculas: el problema se plantea tanto en el plano de la “cantidad” como de la “calidad” del crecimiento económico. Se trata nada menos que de repensar las bases sobre las que se sustenta la expansión de nuestra economía.

Por supuesto que tanto las dificultades del crecimiento económico como el cuadro generalizado de pobreza en el país tienen

22 El citado texto va incluso más allá, al afirmar que la teoría del rebalse “con toda probabilidad no funcionará, porque los que concentran ingresos no generan ahorro e inversión, en la proporción requerida por las exigencias del desarrollo nacional”. Págs. 34 y 35.

23 Según estimaciones del propio autor, el escaso descenso relativo de la pobreza en Bolivia oculta un dato aún más preocupante: el incremento del número absoluto de pobres. En efecto, pues a pesar de que la economía boliviana creció a un ritmo promedio de 3,8% en los años noventa, la pobreza aumentó a razón de 30,000 personas por año.

raíces históricas y estructurales²⁴ y no son de ningún modo el resultado privativo del esquema económico vigente o la consecuencia directa de la crisis de los años 80, aunque la evidencia sugiera que ambos fenómenos tendieron a acentuar las disparidades y a agravar la situación. Dicho esto, el presente apartado sugiere una lectura común de las tendencias del crecimiento económico y la pobreza en los últimos quince años, dado que tanto los resultados empíricos presentados anteriormente como las nuevas teorías económicas hablan de la existencia de un círculo vicioso entre crecimiento económico y pobreza en la Bolivia de la NPE, al centro del cual se sitúa el problema del empleo.

En efecto, por un lado, la baja “calidad” del crecimiento económico se traduce en la creación de empleos precarios principalmente en el sector informal, con salarios de subsistencia para gran parte de la población. Este efecto negativo del ingreso primario (del ingreso que proviene directamente de la actividad productiva, y por lo tanto del crecimiento del PIB) sobre el ingreso de los hogares sustentados principalmente por jefes de familia no cualificados y/o que trabajan en el sector informal, empuja a sus miembros activos a multiplicar sus fuentes de ingreso y a los inactivos a insertarse en condiciones precarias a la fuerza laboral, reduciendo los salarios y agravando el cuadro de pobreza en el país.

Por el otro lado, la pobreza ejerce efectos negativos sobre el crecimiento: por el lado de la demanda, la pobreza impide la constitución de un mercado interno sólido al menos para productos alimenticios y textiles que satisfagan las necesidades básicas de la población y, por el lado de la oferta, la inserción precaria al mercado laboral del grueso de la población activa boliviana (con la amplia participación de niños y ancianos) refleja la evolución decreciente de los niveles de productividad de la economía, además

de reducir las oportunidades de inversión (debido al restringido acceso al crédito de la mayoría de la población), y aumentar la inestabilidad sociopolítica (debido al descontento social), por retomar dos de los argumentos centrales de la literatura reciente sobre desigualdad y crecimiento. A todo esto, la pobreza no aparece como un fenómeno marginal y, por lo tanto, la necesidad de su reducción como un mero objetivo de política social: En Bolivia, lo marginal es lo central y su permanente exclusión parece constituir un freno estructural al crecimiento económico.

Para profundizar la reflexión y aportar nuevos elementos de análisis sobre este aparente círculo vicioso entre crecimiento y pobreza, es útil analizar la composición sectorial del crecimiento económico que conoció nuestro país en la década de los 90. En este sentido, definimos al conjunto de sectores conformado por la agricultura, la industria manufacturera, el comercio y el transporte²⁵, como expresión del “núcleo duro” de la economía boliviana, tanto por su importancia en la estructura de producción como en la generación de empleo y de ingresos para la mayoría de la población. Cabe señalar que el “núcleo duro” así definido integra como componentes centrales a las economías campesinas rurales y a las economías informales urbanas²⁶. Como sugiere el gráfico 2.3, la evolución de estos sectores tradicionales es fundamental para el crecimiento global de la economía: no sólo la correlación entre ambas series es muy alta (0.8), sino que la primera explica en promedio el 50% de la variabilidad de la segunda durante todo el período 1990-2001²⁷.

Por supuesto, este dato no es nuevo y tiene una explicación directa: la importancia de estos sectores en la estructura sectorial del valor añadido nacional. Si en 1985 estos sectores representaban el 49% del PIB real, en el año 2000 participan de él en exac-

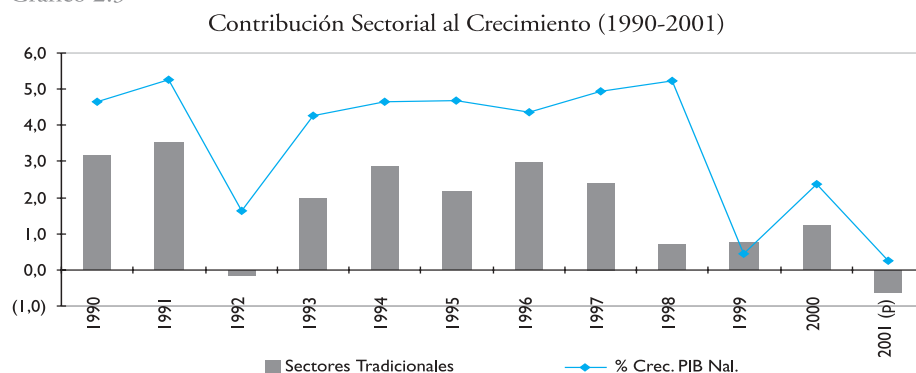
24 “Las razones que explican la pobreza en Bolivia son diversas y han sido examinadas en numerosos estudios a lo largo de nuestra historia republicana. La principal de ellas está asociada a la estructura de poder. Asimismo es preciso subrayar la falta de integración social de la nación, consecuencia del sometimiento y la marginación histórica de las culturas indígenas, que comenzó hace 500 años y que persiste todavía...”, en “Propuesta contra la pobreza”, 1998; págs. 16 a 18.

25 Debido a que las estadísticas publicadas por el INE no consideran al sector de transportes de forma aislada, en el resto del documento se considera al sector “transporte y comunicaciones”. Cabe señalar que los datos sobre crecimiento y productividad del sector están sesgados al alza dado el dinamismo de las telecomunicaciones, principalmente estos últimos años.

26 Por ejemplo, como señala Velasco et. al. (2001), en el sector de la industria manufacturera, la mediana y pequeña empresa constituye el 98,5% del número de empresas, genera casi el 70% del empleo y contribuye con el 40% del PIB industrial. Por otro lado, el subsector agrícola tradicional representa el 74% del valor añadido real agrícola del año 2000.

27 Estos datos son robustos igualmente para todo el período de vigencia de la NPE (1986-2001). Si sólo se toma como referencia el período 1990-1997, el coeficiente de correlación aumenta a 0,92 y la variabilidad explicada a 57%.

Gráfico 2.3



Fuente: Elaboración Propia.

tamente la misma proporción²⁸. De esta forma, la paradoja que parecen revelar estos datos, y que se plantea como hipótesis de discusión, es la siguiente: **la NPE no alteró la composición sectorial del crecimiento** pero, al mismo tiempo, salvo en el caso de la agricultura de exportación **tendió más bien a debilitar los sectores tradicionales que constituyen la base de la expansión económica**. Profundizando un poco más el razonamiento, se puede incluso sugerir que **este rasgo central tiene como corolario tres evidencias empíricas relacionadas con el crecimiento y la reducción de la pobreza: (i) el techo de 5% que la tasa de crecimiento real del PIB ha sido incapaz de superar sostenidamente en estos últimos quince**

años; (ii) la escasa reducción de la pobreza durante el período, a pesar de que el PIB per cápita se incrementó a un ritmo promedio de 2 puntos porcentuales; y (iii) el estancamiento de la economía desde 1999.

En efecto, la primera hipótesis sugiere que si la tasa de crecimiento real del PIB no superó durablemente un “techo” establecido alrededor del 5%, es precisamente por las deficiencias estructurales del aparato productivo tradicional que impulsó el crecimiento. Esta hipótesis se sustenta en datos relativos tanto al crecimiento sectorial como a la evolución de la productividad laboral en estos sectores. En primer lugar, como se observa en el cuadro siguiente, estos sectores, salvo

Cuadro 2.8

Clasificación de Sectores Económicos según Dinamismo
(período 1990 - 2000)

	Crecimiento Real
Sectores más Dinámicos	
Hidrocarburos	7,5
Servicios Básicos	6,3
Servicios Financieros, Empresas, B, Inmuebles	6,2
Transporte y Comunicaciones	5,5
Construcción	5,0
Servicios Comunales, Sociales y Personales	4,2
Sectores Menos Dinámicos	
Industria Manufacturera	3,8
Comercio	3,6
Restaurantes y Hoteles	3,2
Agricultura	3,2
Servicios Domésticos	2,7
Minería	2,4
Servicios Públicos	2,2

Punto de corte: 3,9 (crecimiento promedio del PIB entre 1990 y 2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

²⁸ Por supuesto, este dato global oculta un cambio en la composición relativa dentro de este mismo conjunto de sectores económicos: el peso de la agricultura tradicional decayó en 2,5 puntos porcentuales, mientras que el transporte subió en la misma proporción.

el sector de transporte y comunicaciones, han crecido a un ritmo sistemáticamente inferior al ritmo promedio de la economía durante el período. Al contrario, los sectores más dinámicos son aquellos que efectivamente se han beneficiado más de la liberalización de la economía o que han estado al centro de la atracción de inversión extranjera directa (i.e. hidrocarburos, servicios básicos, servicios financieros, comunicaciones)²⁹.

Por otra parte, como señala Jemio, 1999, el empleo en Bolivia se expandió, entre 1985 y 1996, a un ritmo promedio anual de 6,6%, muy por encima del crecimiento promedio de la economía, que se situó por debajo del 4%: la productividad global del trabajo tendió a reducirse y con ella la calidad del empleo generado (Cuadro 2.9).

productividad laboral, al menos en el área urbana, tendió a reducirse durante el período de análisis: de 16.800 a 13.000 bolivianos de 1990 por trabajador entre 1985 y 1997. Según Jemio, este fenómeno estaría ligado a la menor disponibilidad de capital por trabajador. En efecto, “como consecuencia del proceso de informalización vivido por la economía boliviana a partir de la aplicación de las reformas estructurales”, este ratio se redujo considerablemente, alcanzando en 1997 apenas el 63% del valor observado en 1985³¹. Por lo tanto, las condiciones precarias bajo las que se desarrollaron los sectores menos dinámicos pero intensivos en creación de empleo, minaron el proceso de acumulación en la economía, y el diferencial de productividad entre sectores ejerció efectos distributivos marcadamente regresivos³².

Cuadro 2.9

Bolivia: Creación de Empleo Urbano Según Rama de Actividad

	1985	1989	1993	1996	Var % promedio anual 85/96	
					Empleo	Producto
Transporte y Comunicaciones	54.303	65.403	91.669	97.366	5,5	5,5
Industria Manufacturera	123.518	111.340	199.610	267.455	7,3	4,0
Comercio. Restaurantes y Hoteles	162.624	249.697	336.857	462.361	10,0	3,7
Agricultura	15.106	16.253	20.426	38.535	8,9	3,2
Total	692.110	862.053	1.090.950	1.397.617	6,6	3,9

Fuente: Jemio (1999), pág. 30

Como se observa en el cuadro 2.9, esta caída de la productividad laboral fue mucho más acusada en las ramas de actividad tradicionales que, a pesar de formar parte del conjunto de sectores menos dinámicos de la economía durante el período, generaron empleo a ritmos muy superiores al crecimiento del producto. De esta forma, si el peso relativo de estos sectores en la estructura del empleo era importante en 1985 (51%), tendió a acentuarse aún más, llegando a concentrar al 62% de la fuerza laboral boliviana, aunque en condiciones crecientes de precariedad, en 1996.

Al contrario, el resto de sectores de servicios (y principalmente los sectores de servicios financieros, de servicios básicos y de servicios públicos) registraron fuertes ganancias de productividad³⁰. A pesar de ello, la

Estas tendencias son igualmente señaladas por Hernany et. al. (2001), quienes analizan la contribución sectorial a los cambios de la tasa de ocupación y de la productividad laboral en los periodos 1980-92 y 1992-97. Si los sectores tradicionales contribuyeron positivamente a los cambios en el empleo, también incidieron negativamente sobre la productividad global del trabajo en la economía en ambos períodos. Como concluyen los autores, **el proceso de apertura y liberalización de la economía se saldó con “incrementos de la productividad en sectores intensivos en capital [y en mano de obra cualificada] y que carecen de efectos significativos en la economía”**. Si la baja productividad de los sectores tradicionales limitó el crecimiento económico, el diferencial de productividad con los sectores tradicionales

29 El único sector del “núcleo duro” en el que se puede diferenciar, a grosso modo, el sector formal del sector informal en las estadísticas de contabilidad nacional publicadas por el INE, es el sector agrícola. Si bien el sector agrícola moderno ha crecido a un ritmo promedio de 4,5% entre 1990 y 2000, y puede por lo tanto ser considerado como un sector dinámico, su contribución promedio al crecimiento de la economía durante el período (0,18 ptos) ha sido muy inferior a la contribución del sector agrícola tradicional (0,31 ptos).

30 Ver Jemio, 1999.

31 Ver Jemio, 1999.

32 Si el incremento del ingreso medio en la economía fue del 19% entre 1989 y 1996, el ingreso laboral de los profesionales creció alrededor del 50%, fenómeno asociado a su mayor productividad en los sectores dinámicos de la economía.

tendió a empeorar la distribución del ingreso en la economía: la participación de los trabajadores cualificados en el producto se habría incrementado en casi siete puntos porcentuales en detrimento de los trabajadores no cualificados³³.

Por lo tanto, la evidencia aportada sugiere que la evolución de sectores clave para el crecimiento de la economía boliviana se explicó básicamente por un aumento en la utilización de factores productivos (principalmente mano de obra no cualificada)³⁴ y no por un aumento en la productividad de los factores (que en el mejor de los casos parece haberse estancado)³⁵ (Cuadro 2.10)

Una segunda hipótesis plantea que si el país logró escasos resultados en materia de reducción de la pobreza, esto se debería precisamente a la baja productividad laboral de los sectores tradicionales, ya que el percceptor principal de ingresos del 60% de los hogares urbanos y del 90% de los hogares rurales (y en mayor proporción aún en los hogares considerados pobres e indigentes)

obtiene su ingreso precisamente en estos sectores. Como sugiere la evidencia aportada, los empleos generados por dichos sectores se caracterizaron por un elevado grado de precariedad y bajos niveles de ingreso, y su crecimiento pareció reflejar el aumento de la tasa global de participación: es decir, frente a niveles insuficientes de ingreso, varios miembros de la familia tuvieron que entrar en condiciones muy desfavorables al mercado laboral (Cuadro 2.11).

De esta forma, **la relación entre la baja productividad de los sectores tradicionales y la escasa reducción de la pobreza tiene dos dimensiones: por un lado, la baja productividad, al limitar el crecimiento de la economía, impide que se logren mayores niveles de ingreso para el conjunto de la población y, por el otro, el diferencial de productividad existente entre los sectores tradicionales y los sectores dinámicos y modernos tiende a empeorar la distribución del ingreso, y a limitar los recursos obtenidos por los hogares más pobres.**

Cuadro 2.10

Contribución a la Variación de la Tasa de Ocupación y Producto por Ocupado

	Contribución a la Variación Tasa de Ocupación (en puntos porcentuales)		Contribución a la Variación Producto por Ocupado (en puntos porcentuales)	
	1980-1992	1992-1997	1980-1992	1992-1997
Sectores Tradicionales	11.44	9.35	-27.9	-6.70
Otros Sectores	0.40	-4.95	-13.1	11.50
TOTAL	11.84	4.40	-41.00	4.80

Fuente: Hernany, Jiménez y Pereira (2001), págs. 219 y 220

Cuadro 2.11

Pobreza y Sectores de Actividad en Bolivia (1999)

	% PIB REAL	Hogares Urbanos			Hogares Rurales		
		Total	Pobres	Indigentes	Total	Pobres	Indigentes
Agricultura Tradicional	10,4	3,2	5,6	5,9	75,9	80,8	85,8
Manufacturas	16,4	15,7	20,0	24,6	2,7	2,3	2,2
Construcción	3,7	11,4	14,3	9,3	4,3	4,5	2,9
Comercio y Transporte	19,2	30,0	28,3	30,4	4,1	3,1	2,0
Otros	50,3	39,7	31,8	29,8	13,0	9,3	7,0
Sectores Pro Pobre	49,7	60,3	68,2	70,2	87,0	90,7	93,0

El Cuadro se refiere al sector de actividad donde se origina el ingreso del principal percceptor del hogar.

Los datos están dados en porcentaje del total de hogares

Fuente: Elaboración propia a partir de MECOVI-99

33 Según datos elaborados por los propios autores a partir de encuestas y censos del INE entre 1980 y 1997, si la participación de los salarios en el producto se incrementó ligeramente (pasando del 35 al 37%), los trabajadores cualificados captaron, en 1997, el 22%, mientras los no cualificados tan sólo el 14%. La relación era prácticamente inversa en 1980: 20% los trabajadores no cualificados y 15% los cualificados.

34 Como sugiere Krugman, 2000, este tipo de crecimiento es imposible de sostener en el tiempo, dado que no se pueden seguir elevando las tasas de inversión ni se puede incorporar más mano de obra o trabajar más horas semanales.

35 En cuanto al sector manufacturero industrial, que es analizado de forma exhaustiva por Jenio, 1999, el autor observa que si bien el producto se incrementó en 5,2% entre 1987 y 1997, solamente el 0,2% se explica por incrementos en la productividad, mientras que el empleo creció al 4,9%.

Finalmente, una tercera hipótesis plantea que desde 1998 los sectores tradicionales han entrado en una fase de “recesión del crecimiento”, es decir, que han crecido muy por debajo de su nivel potencial, o al menos de su desempeño “histórico” entre 1990 y 1997, como se observa en el cuadro 2.12³⁶. Este fenómeno estaría ligado no sólo a shocks transitorios que, como “El Niño” o la crisis asiática y brasileña, han afectado al sector agrícola y al sector manufacturero y comercial, respectivamente, sino a shocks permanentes sobre la economía informal, como la reducción de los cultivos de hoja de coca y la lucha contra el contrabando.

cuadro 2.13, la contribución de estos sectores al crecimiento global de la economía desde 1998 es de apenas medio punto porcentual, mientras que en el período 1990-1997, incluso a pesar de las dificultades que experimentaron en 1992, estos sectores explicaron en promedio 2,4 puntos porcentuales del crecimiento global.

Ahora bien, al menos entre 1997 y 1998, la composición sectorial del crecimiento mostró modificaciones interesantes. Adquirieron mayor importancia los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones y servicios para empresas. Esto puede explicar el

Cuadro 2.12

Crecimiento Económico Sectorial 1998 - 2001 (%)

PERIODO	Agricultura, Silvicultura, Caza y pesca	Industria Manufacturera	Comercio	Transporte y comunicaciones	PIB (Precio del mercado)
1998(p)	-4.5	1.7	1.4	9.1	5.2
1999(p)	2.9	2.4	-0.2	-0.1	0.4
2000(p)	3.0	1.7	3.0	2.7	2.4
2001 (pp)	0.5	-2.0	-7.2	3.7	0.2
1990-1997	4.2	4.5	4.4	6.1	4.3
1998-2001	0.5	1.0	-0.8	3.9	2.1

Fuente: INE; (p) dato anual preliminar; (pp) dato preliminar del primer semestre

El difícil contexto económico externo y la contracción de la demanda interna que caracterizan la crisis actual se produjeron, por lo tanto, en medio de un progresivo deterioro de la productividad, por lo que probablemente revelaron la existencia de una crisis estructural caracterizada, desde el punto de vista macroeconómico, por cuatro años de bajo crecimiento de los sectores tradicionales³⁷. En efecto, como se observa en el

que, en un año en que el fenómeno climático de “El Niño” provocó graves pérdidas al sector agrícola, la economía creciera a la mayor tasa del período (en ocasiones anteriores, «El Niño» afectó considerablemente la tasa de crecimiento).

Tal como se observa en el Gráfico 2.3, es destacable la forma en que, durante esos años, el crecimiento de la economía siguió un sendero distinto al señalado por la evo-

Cuadro 2.13

Contribución Sectorial al Crecimiento 1998 - 2001
(En puntos porcentuales)

PERIODO	Agricultura, Silvicultura, Caza y pesca	Industria Manufacturera	Comercio	Transporte y comunicaciones	PIB (Precios de mercado)
1998(p)	-0.68	0.29	0.12	0.97	0.69
1999(p)	0.40	0.39	-0.02	-0.01	0.76
2000(p)	0.42	0.27	0.25	0.29	1.23
2001 (pp)	0.10	0.36	-0.88	0.54	-0.60
1990-1997	0.64	0.75	0.39	0.60	2.37
1998-2001	0.06	0.33	-0.13	0.45	0.52

Fuente: INE (p) dato anual preliminar; (pp) dato preliminar del primer semestre

36 Lamentablemente no se tienen datos separados para el subsector “Transporte”, pues datos preliminares disponibles para el primer semestre de 2000 y para igual período de 2001 sugieren que el crecimiento de dicho subsector apenas se elevó a 0,37% y 0,42%, respectivamente.

37 Por supuesto a este cuadro habría que añadir la crisis profunda por la que atraviesa el sector minero desde 1996.

lución de la actividad en los sectores tradicionales, los mismos que acusaban ya los efectos de los distintos shocks exógenos.

Por supuesto, los efectos multiplicadores de la IED atraída por la construcción del gasoducto al Brasil y las exigencias de los planes de inversión de las empresas capitalizadas explican en gran medida estos resultados.

El crecimiento de 1998, a pesar de ser el más alto desde la implementación de la NPE (1985), tuvo un carácter marcadamente regresivo sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza en el país, pues los sectores tradicionales apenas lo explican en un punto porcentual.

Por ello es que la contracción de la demanda agregada se hizo patente en 1999: no sólo la economía tuvo que hacer frente a un contexto internacional desfavorable, sino que los shocks internos que ya habían comenzado a afectar a los sectores tradicionales se hicieron visibles. Desde entonces quedó maltrecha la capacidad de generación de ingresos de la mayoría de los hogares bolivianos.

El fuerte incremento de la tasa de desempleo abierto, que pasó del 4% en 1998 al 8% en el 2000, demuestra de forma dramática la incapacidad de nuestra economía para al menos generar empleos precarios y mal remunerados en el sector informal. Por lo mismo, la brusca caída de la tasa de crecimiento del PIB a partir de 1999, y su evolución desde entonces, muestran que la recuperación de los sectores tradicionales es crucial para la recuperación de la economía en su conjunto.

Por lo tanto, el mecanismo que parece estar tras el agotamiento del crecimiento que ha conocido la economía boliviana en los últimos quince años, puede describirse de la siguiente forma: si la composición sectorial del crecimiento no se ha modificado desde la implementación de la NPE, y si los sectores tradicionales, que han sostenido el crecimiento, han presentado un cuadro de deterioro paulatino de su productividad a pesar de la estabilidad macroeconómica, entonces

los shocks exógenos sólo pusieron de manifiesto las deficiencias estructurales del aparato productivo nacional. **Las dificultades que actualmente atraviesan los sectores tradicionales mencionados, a los que habría que sumar el sector minero (que atraviesa una crisis profunda desde 1996³⁸), explicarían la incapacidad de la economía para recuperarse de la situación de estancamiento en la que se encuentra desde 1999.**

3. Hacia un crecimiento económico socialmente incluyente

La evidencia empírica sugiere que los shocks exógenos que afectan al país desde 1998 han intervenido en un contexto de deterioro de la productividad de sectores claves de la economía. Si tal es el caso, entonces **la agudización de la crisis a lo largo del 2001 pone en el centro del debate el tema de la competitividad de la economía boliviana y, conforme a lo ya planteado, a la pobreza como factor estructural de un patrón de competitividad espuria.**

En efecto, como señala el estudio sobre Competitividad y Desarrollo Humano (1998), históricamente la inserción boliviana en el mercado global ha tendido a desarrollarse de forma paralela a la desestructuración de los sectores no vinculados directamente a los grandes grupos exportadores, lo que ha implicado la coexistencia de pequeños sectores fuertemente integrados y sectores prácticamente marginados, coexistencia que generó una mayor fragmentación social y regional.

En términos de competitividad, esto implicaría la consolidación de un patrón de competitividad espuria, es decir, que funciona bajo una lógica de enclave y está basado principalmente en la explotación de materias primas con poco valor agregado. Este patrón espurio ofrece pocos incentivos para mejorar la cualificación de la mano de obra y mantiene a nuestra economía muy vulnerable a los shocks externos y al deterioro continuo de los términos de intercambio.

Este tipo de inserción internacional, al potenciar la “modernidad de escaparate” (Fanjzylber, 1987) y el dualismo económico, tiene capacidades limitadas para traducir los

38 El sector minero no ha sido incluido en este análisis, a pesar de su importancia histórica en la generación de divisas, dado su escaso peso en la estructura productiva y en la generación de empleo. Sin embargo, bien podría ser incorporado ya que todas las características señaladas para el conjunto de los sectores estudiados parecen aplicarse igualmente a la minería. En efecto, el dinamismo aparente de este sector y el incremento de productividad entre 1985 y 1997, reseñado en Jemio (1999), parece ser el resultado de dos años de crecimiento excepcional (1989 y 1990), en un contexto de fuerte expulsión de trabajadores, más que de una tendencia sostenida, por lo demás fuertemente cuestionada por la crisis que atraviesa el sector desde 1996.

Reservas del gas y sus mercados

Las reservas de gas comprometidas para los próximos 20 años corresponden al siguiente detalle:

Es decir que Bolivia tiene 36.24 TCF de reservas no comprometidas, las que eventualmente aumentarán hasta fines de 2001 a 46.24 TCF, lo que equivale a seis veces el volumen comprometido en el contrato actual de venta de gas al Brasil.

Fuente: Müller 2001.

períodos de crecimiento en una reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo, la pobreza y las desigualdades sociales tienden a consolidar este tipo de inserción precaria en la economía mundial.

Ahora bien, la afluencia masiva de inversión extranjera directa al sector de hidrocarburos desde 1995³⁹, como corolario de la suscripción del contrato de venta de gas al Brasil, de las nuevas leyes de inversión y del proceso de capitalización de YPFB, abre perspectivas alentadoras para la economía boliviana. En efecto, las reservas probadas y probables de gas natural se han incrementado exponencialmente en los últimos años, al punto de convertir a Bolivia en la primera reserva de gas libre de Sudamérica, en un contexto de creciente demanda por este recurso natural. Por otra parte, las reservas comprometidas en los próximos 20 años, apenas representan el 22% del total existente, por lo que el objetivo prioritario consiste

actualmente en la consolidación de nuevos mercados, principalmente a través del proyecto de exportación de GNL a California y del suministro de energía termoeléctrica al mercado brasileño (véase el recuadro 2.1). En ese contexto, es previsible un aumento significativo de las recaudaciones tributarias en el futuro cercano, por lo que el país contaría con recursos adicionales para financiar el programa de inversión pública⁴⁰.

Sin embargo, las mismas características del producto exportado (recurso natural) y de la tecnología de producción utilizada (intensiva en capital) tienden a reforzar un patrón de competitividad espuria, por lo que **el reto de convertir al gas en un instrumento de desarrollo consiste en abrir el debate sobre i) la monetización de las reservas de gas; ii) la maximización de la renta gasífera y iii) la optimización de su distribución y utilización** (véase el recuadro 2.2), **para construir de forma deliberada un patrón de**

Recuadro 2.2

El gas como instrumento de desarrollo

El estudio “El Gas como instrumento de desarrollo”, preparado por Müller & Asociados para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano-Bolivia 2002, plantea sugerencias para «replantear los objetivos de una nueva política de Estado en el campo gasífero”. En este sentido, el autor aborda cinco objetivos prioritarios para

“diseñar una política para el pleno aprovechamiento del gas como recurso estratégico para el desarrollo”:

Apoyar la política de lucha contra la pobreza:

Dado que la expansión del sector de hidrocarburos tiene un escaso efecto multiplicador en la generación directa de empleo, el reto consiste en asegurar

un “uso adecuado de los recursos tributarios que generará la producción y comercialización de las reservas de gas”. Asumiendo cifras conservadoras, estos ingresos alcanzarían en los próximos 20 años algo más de 13 mil millones de dólares a valores corrientes, los mismos que deberían fortalecer el programa de inversión pública en áreas de sa-

39 Destinadas a satisfacer el contrato de exportación al Brasil (7,5 TCF) y en menor medida el consumo interno (2,0 TCF) y las exportaciones residuales (1,1 TCF).

40 Según Muller (2001), asumiendo el volumen consignado en el contrato de exportación de gas al Brasil a un precio promedio de 1,5 dólares por millón de pies cúbicos, los ingresos tributarios en los próximos 20 años representarían 13.253 millones de dólares a valores corrientes (i.e. un promedio anual equivalente al total de la inversión pública del año 2001).

lud, educación e infraestructura, principalmente en el área rural.

Acelerar la monetización de las reservas de gas:

Los ingresos que se obtengan por concepto de venta del gas dependerán del precio y del volumen del gas que se logre vender. En relación al precio, es importante aclarar que este varía en cada mercado según el carburante al que el gas vaya a sustituir. En todo caso, el precio del gas como combustible (i.e., como alternativa al fuel oil en el mercado brasileño) es significativamente mayor a su precio como materia prima (i.e., para su transformación en líquidos), por lo cual esta última opción es considerada cuando no existen más alternativas.

En relación a los volúmenes de venta, la alternativa más importante que tiene el país para incrementar sus mercados radica en la posibilidad de aumentar las exportaciones al mercado brasileño y luego abrir nuevos mercados externos, principalmente el de los Estados Unidos, ya que tan sólo el 16% de las reservas probadas y probables de gas —a enero de 2001— están comprometidas.

El programa energético 2002-2004 aprobado por el gobierno del Brasil establece la necesidad de construir de forma prioritaria 59 nuevas plantas termoeléctricas en ese país, a fin de asegurar una potencia instalada de 23.000 Mw que demandarán por lo menos 93 millones de metros cúbicos diarios de gas. Adicionalmente, el plan contempla otras 14 plantas con una potencia de 4.000 Mw que demandarán 17 millones de metros cúbicos diarios adicionales. Es decir que la demanda potencial de gas para la generación termoeléctrica en los próximos tres años, si se cumple el plan, será cuatro veces mayor al volumen de exportación actualmente

comprometido con el Brasil. A corto plazo, la concreción de esta oportunidad depende básicamente de dos factores: a) contar con la capacidad instalada de transporte y b) lograr acuerdos satisfactorios sobre el precio.

Por otra parte, la política energética aprobada por el presidente Bush estima que en los próximos 20 años la demanda de petróleo se incrementará en un 33%, la de gas en un 50% y la de electricidad en un 45%, y prevé que el 90% de las nuevas plantas de generación eléctrica funcionarán a gas. En este contexto, una de las regiones geográficas más críticas es la del Estado de California, donde la demanda de electricidad ha estado creciendo en los últimos años a un ritmo del 7%, sin que se haya incrementado la oferta de generación. Esta situación y la necesidad de contar con proveedores confiables de energéticos le abre a Bolivia la oportunidad para exportar GNL (gas natural licuado) al norte de México para la generación de termoelectricidad con destino al mercado de California. Esta oportunidad supone la exportación de gas natural hacia una costa del Pacífico, la licuificación del mismo, su transporte por barco hasta México, donde se regasificaría y su posterior envío a California como gas o, eventualmente, como energía eléctrica. En este caso, el precio del gas que se obtenga será el precio de venta de este combustible en México o en California, menos los costos de transporte, de licuificación y regasificación en que se incurran. Por lo tanto, el precio que se obtenga por el GNL será mucho menor al precio de venta al Brasil.

Maximizar el ingreso público por concepto de renta gasífera:

Sin embargo, más que el ingreso bruto por concepto de la venta de gas,

al país le interesan los recursos que quedarán para el Estado en la forma de regalías e impuestos. En este sentido, es necesario realizar ajustes en la Ley de Hidrocarburos en aquellos temas que ya no son relevantes y sólo contribuyen a disminuir la competitividad del sector, desincentivando la exploración y la producción de energéticos. Por otro lado, al considerar las normas tributarias, el país debe asegurar tanto la neutralidad tributaria (es decir, la no exportación de impuestos) como también que el régimen impositivo sea competitivo y estable a fin de atraer inversiones extranjeras.

Optimizar el uso de la renta gasífera:

Dado el volumen de las reservas de gas que se concentra en el departamento de Tarija (85%) y la estructura vigente de distribución de regalías (11% del valor producido para el departamento productor), la expansión del sector de hidrocarburos podría agudizar el problema de desarrollo desigual del país. Por eso, la Ley de Participación Popular, la coparticipación tributaria y la Ley del Diálogo deberán adaptarse para lograr una distribución más equitativa y un uso más eficiente de los recursos en la inversión pública.

Utilizar el gas como palanca de negociación internacional:

De concretarse, el proyecto de venta de gas a California permitiría dinamizar no sólo la economía boliviana sino la de una región trinacional que incluiría al norte chileno y al sur peruano. La magnitud del proyecto proporciona elementos de interés común a los tres países, los cuales podrían impulsar la búsqueda de soluciones imaginativas al tema marítimo.

competitividad sistémica, que logre una incorporación creciente del progreso técnico en los procesos de producción y un aprovechamiento pleno de las capacidades individuales y sociales de los bolivianos⁴¹.

Se trata por lo tanto de promover un tipo de crecimiento socialmente incluyente⁴², que permita avanzar simultáneamente hacia la articulación económico social interna y hacia la inserción sólida en la economía internacional. Pues, como señala Fanjzylber 1987, pretender la inserción internacional por la vía de la exclusión parcial de sectores sociales y regiones resulta ilusorio, igual que resulta frágil una propuesta de articulación social interna sin una reflexión profunda sobre la necesidad de insertarse a la globalización.

En este sentido, y por su importancia para el crecimiento económico⁴³ y la reducción de la pobreza, dos temas parecen centrales en el contexto boliviano: i) la viabilidad de las pequeñas economías campesinas e informales urbanas en este proceso y ii) el establecimiento de cadenas productivas que articulen sectorial y regionalmente nuestra economía.

A continuación se aportan argumentos empíricos para mostrar la importancia del desarrollo rural en la agenda económica y se abordan algunas propuestas en ese sentido.

Como señala “La propuesta contra la pobreza”, “el desarrollo de las naciones está estrechamente vinculado a la modernización de su sector agrícola [y] se puede afirmar que ningún país ha logrado vencer la pobreza si no ha resuelto el problema del desarrollo integral de su sector rural”.

3.1. El desarrollo rural y el círculo virtuoso entre crecimiento y pobreza

En este apartado se utiliza un modelo de Matrices de Contabilidad Social (MCS) de la economía boliviana (ver Anexo II), desagregado sectorial e institucionalmente, para argumentar que **el efecto multiplicador de una expansión del sector de hidrocarburos es inferior, tanto en términos de crecimiento económico como de generación de ingresos para los hogares, que una expansión de la agricultura tradicional.**

Además, dadas las características de ambos sectores, la distribución inicial de activos y la estructura institucional de la economía boliviana, el primer tipo de expansión tiende a reforzar el efecto regresivo del crecimiento en Bolivia, mientras que el segundo muestra la importancia de la generación de ingresos rurales para promover un círculo virtuoso entre crecimiento económico y pobreza. Por lo tanto, el escenario tendencial de un crecimiento autónomo del sector de

Cuadro 2.14

Multiplicadores Sectoriales de Producción, PIB e Ingresos

Sector Actividad	MCS			MIP
	Producción Bruta	Valor Añadido	Ingreso Hogares	Producción Bruta
Agricultura Tradicional (AT)	3,80	2,23	2,00	1,29
Agricultura Moderna (AM)	3,28	1,86	1,58	1,38
Hidrocarburos (HI)	3,00	1,44	1,17	1,60
Minería (MI)	3,00	1,65	1,36	1,38
Industria Alimentaria (IA)	3,76	1,81	1,58	1,84
Industria Textil (IT)	3,08	1,39	1,21	1,62
Otras Industrias (OI)	3,05	1,43	1,21	1,60
Servicios Básicos (SB)	2,93	1,74	1,40	1,27
Construcción (CN)	3,30	1,52	1,32	1,72
Com, Trans y Comunic. (CO)	3,28	1,74	1,52	1,46
Servicios Transables (ST)	3,72	1,80	1,59	1,82
Serv. No Transables (SN)	2,91	1,92	1,51	1,10
Servicios Públicos (SP)	3,45	2,01	1,84	1,30

Fuente: Elaboración propia

41 En términos de desarrollo humano, la competitividad es un proceso incremental y sostenido de generación de capacidades que permiten a un país aumentar y cualificar su participación en los mercados globales. En la era de la información, ser competitivo depende cada vez más de la capacidad para producir conocimiento y procesar información. Así pues, la competitividad de un país dependerá de cómo se estén aprovechando las nuevas posibilidades de acceso a información, mercados, modelos institucionales y tecnologías creadas por la globalización, y de cómo se estén gestionando los nuevos riesgos. Y, a su vez, el tipo de inserción que cada país logre en la globalización dependerá de las características que tome su competitividad.

42 El crecimiento socialmente incluyente puede definirse como un tipo de crecimiento basado en ganancias de productividad en actividades donde los pobres asientan sus factores productivos. En una visión dinámica, se trata de promover un patrón equilibrado de desarrollo humano que vincule prácticamente y de forma incremental las oportunidades de empleo y las capacidades de los bolivianos.

43 Como se señaló anteriormente, el subsector agrícola tradicional explicó 0,31 puntos porcentuales de crecimiento a lo largo de la década de los noventa, mientras el sector agrícola moderno tan sólo 0,18 pts

hidrocarburos profundizaría el dualismo económico y el carácter espurio de la competitividad boliviana. Otro escenario considera que el boom gasífero pueda promover el desarrollo humano en la medida en que sirva de plataforma para el desarrollo rural.

En primer lugar, como se observa en el cuadro 2.14, los multiplicadores sectoriales de demanda obtenidos del modelo MCS demuestran que un incremento exógeno de una unidad en la demanda final dirigida al sector agrícola tradicional genera el mayor efecto multiplicador en la economía, tanto en términos de producción (3,80) y de **valor añadido** (2,23) como de **ingresos** para los hogares (2,00). Por el contrario, el sector de hidrocarburos tiene el menor impacto sobre el ingreso total percibido por los hogares e incluso su efecto sobre la producción y el valor añadido se encuentra entre los más débiles.

Ambos resultados, y en particular en lo que concierne al sector agrícola tradicional, resultan sorprendentes a la luz de la teoría económica clásica sustentada en el análisis de las relaciones interindustriales para la identificación de sectores claves en el proceso de desarrollo. Esto se debe a que el efecto multiplicador que ejerce el sector agrícola sobre la economía no proviene fundamentalmente de los eslabonamientos que genera en la esfera productiva, como se observa en la última columna del cuadro 2.14⁴⁴: estos eslabonamientos sólo explican un tercio del efecto total sobre la producción de la economía (1,29/3,80). Por supuesto, el efecto restan-

te se explica por los eslabonamientos que se dan a través de los ingresos con los sectores institucionales y, principalmente, con los hogares.

En segundo lugar, para observar el efecto que una expansión en la demanda final sectorial tiene en la **distribución del ingreso**, es necesario desagregar el multiplicador de ingreso por tipo de hogar. Tomando como referencia el efecto que ejerce un incremento homogéneo de la demanda final dirigida a todos los sectores (columna Total) sobre la distribución del ingreso en la economía y centrándonos específicamente en el análisis de dos sectores claves para el país, i.e. la agricultura tradicional (por sus implicaciones sobre el empleo y la pobreza rural) y los hidrocarburos (por el boom gasífero), es posible realizar las siguientes observaciones:

i) La producción del sector agrícola tradicional no sólo es crucial para la formación del ingreso de los hogares rurales sino que resulta igualmente importante para la formación de los ingresos urbanos⁴⁵.

ii) Un incremento de la producción en el sector agrícola mejora notablemente la distribución del ingreso en la economía, tanto en lo que se refiere a la distribución urbano-rural como a la distribución intra-urbana. Un incremento en la producción del sector de hidrocarburos tiende, al contrario, a empeorar la distribución del ingreso en la economía a ambos niveles.

En tercer lugar, el análisis de los multiplicadores de producción, valor añadido e

Cuadro 2.15

Matriz de Multiplicadores Contables: Actividades-Hogares

	Agricultura Tradicional	Hidrocarburos	Todos los sectores (crecimiento homogéneo)
Hogares Urbanos Clase Baja	0,46	0,29	4,90
Hogares Urbanos Clase Media	0,62	0,44	6,92
Hogares Urbanos Clase Alta	0,37	0,33	4,83
Hogares Rurales	0,54	0,12	2,64
TOTAL	2,00	1,17	19,29
Ratio Urbano/Rural	2,68	8,77	6,31
Ratio Urbano Rico/ Urbano Pobre	2,13	2,67	2,40

Fuente: Elaboración propia

44 El multiplicador de ingreso de la agricultura representa el 10% del multiplicador de ingreso total, y el 9% y 20%, respectivamente, de los multiplicadores totales de ingreso urbano y rural. Además, el multiplicador de ingreso urbano del sector agrícola (1,45) es muy superior al del sector de hidrocarburos (1,05).

45 Los multiplicadores que se muestran en la última columna del cuadro han sido calculados considerando como cuentas endógenas únicamente las cuentas de producción de la MCS. Por lo tanto, el modelo subyacente es equivalente al modelo de multiplicadores de las matrices insumo-producto (MIP), basado en Leontief (1963). Como se observa, el orden de importancia de los sectores cambia radicalmente observándose principalmente la predominancia de los sectores industriales, e incluso del sector de hidrocarburos. En este último caso, más de la mitad del multiplicador total se explica por las interrelaciones en la esfera productiva (1,60/3,00).

ingresos de los distintos grupos de hogares muestra datos igualmente interesantes: la incidencia de pobreza en cada grupo de hogar está correlacionada positivamente con los distintos tipos de multiplicadores. Este fenómeno se explica, en los términos del modelo, tanto por la propensión marginal al ahorro como por el patrón de consumo de los distintos hogares: los hogares más pobres tienen menos margen de ahorro y tienden a orientar una mayor proporción de su ingreso hacia el consumo de bienes producidos por el aparato productivo nacional y por sectores de actividad que tienen un fuerte efecto multiplicador sobre el conjunto de la actividad económica (productos agrícolas, alimentos y textiles). Por el contrario, los hogares más ricos del área urbana tienen una mayor propensión al ahorro y al consumo de bienes importados⁴⁶(Cuadro 2.16).

los hogares rurales genera 2,49 bolivianos que se distribuyen a medias entre el campo y las ciudades. En este escenario no sólo mejora la distribución urbano/rural del ingreso en relación al escenario base, que se observa en la última columna del cuadro⁴⁸, sino incluso la distribución intraurbana. Por otro lado, si bien la inyección de un boliviano a los hogares urbanos tiende a aumentar el efecto multiplicador sobre el ingreso privado y a mejorar la distribución cuando éste se dirige preferentemente a hogares con menores niveles de ingreso, la distribución urbano/rural empeora notablemente en los tres escenarios considerados (siempre en relación al escenario base).

En resumen, el mecanismo puesto de manifiesto por el modelo MCS es el siguiente: **un incremento en la productividad del sector agrícola tradicional genera mayores**

Cuadro 2.16
Multiplicadores de Producción, PIB e Ingreso de los Hogares

Tipo de Hogar	MCS		
	Producción Bruta	Valor Añadido	Ingreso Hogares
Hogar 1 - Clase Baja	3,37	1,74	2,53
Hogar 2 - Clase Baja	2,95	1,53	2,33
Hogar 3 - Clase Baja	3,30	1,71	2,49
Hogar 4 - Clase Media	2,41	1,26	2,10
Hogar 5 - Clase Media	2,48	1,30	2,12
Hogar 6 - Clase Alta	2,15	1,13	1,99
Hogar 7 - Clase Alta (Rural)	2,27	1,16	2,02
Hogar 8 - Clase Baja (Rural)	3,99	2,06	2,84
Hogar 9 - Clase Baja (Rural)	3,88	1,99	2,78
Hogar 10 - Clase Baja (Rural)	3,31	1,70	2,49
Hogar 11 - Clase Media (Rural)	2,87	1,48	2,30

Nota: Detalle de la tipología de hogares: Anexo II, Cuadro II.4
Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, este dato sugiere de forma clara que una mejoría en la distribución del ingreso en la economía no sólo es crucial para reducir la pobreza sino que genera mayor crecimiento (multiplicadores de Producción Bruta y de Valor Añadido) y mayores ingresos para los hogares. Y es más, el tipo de crecimiento generado por el incremento del ingreso de los hogares más pobres tiene efectos progresivos en la distribución del ingreso (multiplicadores de ingreso). En efecto, como se observa, en el Cuadro 2.17⁴⁷, la inyección de 1 boliviano a

ingresos para los hogares más pobres y principalmente del área rural, los mismos que, dada su baja propensión al ahorro y su alta propensión a consumir alimentos y textiles, incrementan la demanda de bienes al aparato productivo nacional, principalmente a la agricultura tradicional y a la industria manufacturera, generando por lo tanto un círculo virtuoso potencial entre crecimiento económico, distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

46 Puesto que en el modelo considerado tanto el ahorro como las importaciones constituyen una fuga al sistema, no sorprende que los multiplicadores de estos hogares sean inferiores. En este sentido, para comprobar la consistencia de los datos, se recalculó la matriz de multiplicadores incluyendo como endógena a la cuenta de capital (es decir al ahorro): si bien los multiplicadores de los hogares ricos (hogares 4,5 y 6) tendió a aumentar y el de los más pobres (hogares 1,2,3,8 y 9) a disminuir, la tendencia general se mantuvo.

47 Por columna se lee el hogar que ha recibido la inyección de una unidad adicional de ingreso, mientras que por fila se lee en qué medida se beneficia un hogar del efecto multiplicador generado por esta unidad inyectada en el sistema económico. Por supuesto, en la diagonal principal de la matriz todos los valores son superiores a 1, dado que el hogar en cuestión recibe directamente esta unidad adicional de ingreso.

48 En esta columna se simula el efecto multiplicador sobre el ingreso de los distintos grupos de hogares de la distribución de un boliviano a todos los hogares de Bolivia.

Matriz de Multiplicadores Contables: Hogares - Hogares

	Hogares Urbanos Clase Baja	Hogares Urbanos Clase Media	Hogares Urbanos Clase Alta	Hogares Rurales	Todos los Hogares
Hogares Urbanos Clase Baja	1,37	0,29	0,25	0,38	2,28
Hogares Urbanos Clase Media	0,52	1,40	0,36	0,53	3,69
Hogares Urbanos Clase Alta	0,36	0,28	1,25	0,35	4,61
Hogares Rurales	0,20	0,15	0,12	1,23	1,44
TOTAL	2,45	2,11	1,99	2,49	
Urbano / Rural	11,1	13,4	15,0	1,0	7,4
Urbano Medio-Alto/ Urbano Bajo	0,6	5,9	6,4	2,3	3,6

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, los resultados permiten esbozar dos conclusiones: i) la importancia de promover un tipo de crecimiento basado en ganancias de productividad en sectores de actividad en los cuales los pobres emplean sus factores productivos, y ii) la importancia de generar ingresos rurales. Al mismo tiempo, dada la distribución inicial de activos y la estructura institucional de nuestra economía, los mismos resultados muestran las limitaciones del efecto distributivo de este crecimiento⁴⁹. Por lo tanto, la redistribución de activos, principalmente tierras, parece ser un prerrequisito para la promoción de un crecimiento socialmente incluyente.

Si “La propuesta contra la pobreza” (1998), señala que “la cooperación internacional y el Estado muestran una tendencia de abandono de la opción productiva como respuesta a los problemas de la pobreza [y] la víctima de esa elección estratégica es la agricultura tradicional de occidente, cuya viabilidad parece haberse descartado”, los resultados presentados aportan argumentos para reconsiderar la centralidad del desarrollo rural en la agenda de la pobreza y del crecimiento económico en Bolivia.

3.2. Propuestas para revalorizar el espacio rural⁵⁰

De existir un círculo vicioso entre crecimiento económico y pobreza en Bolivia, ello significaría igualmente, como señalan Lustig et. al. (2001), que “existen una gama de acciones que pueden ayudar a que la población pobre no sólo se beneficie más sino

que contribuya a que el crecimiento sea mayor”. Por lo tanto, “cuanto más se pongan en práctica acciones dirigidas a eliminar las restricciones que impiden a la población pobre participar más activa y constructivamente en la sociedad, mayor puede ser el potencial de crecimiento y la eficiencia”.

Como se argumenta empíricamente, acciones destinadas a mejorar los ingresos rurales vía la “opción productiva” pueden tener un impacto tanto sobre la reducción de pobreza como sobre el crecimiento económico. En este sentido, se retoma una idea de “La Propuesta contra la Pobreza”, que resalta la eventual existencia de “una relación mutuamente beneficiosa entre la expansión de una economía agraria en pequeña escala asociada con el fortalecimiento de una red de ciudades medianas y pequeñas”, para iniciar el debate sobre las posibilidades del desarrollo rural o territorial en Bolivia.

El contexto en el que se inserta el desafío de elaborar propuestas destinadas a elevar la competitividad del agro y de reducir la pobreza rural implica reconocer:

- i) La existencia de fallas o ausencias de mercado particularmente críticas en el mundo rural en lo que hace al crédito, a la tecnología, a la información, a los insumos y servicios modernos, y otros.
- ii) La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero claramente insuficiente para lograr ambos objetivos.

49 En efecto, dado el número de hogares en cada segmento considerado, para que la distribución del ingreso sea totalmente equitativa el ratio urbano/rural debería ser igual a 1,7 y el ratio intraurbano igual a 1.

50 Acápíte elaborado en base a las propuestas trabajadas por Alejandro Schjtman en el RIMISP, Santiago de Chile.

- iii) La necesidad de implementar políticas sectoriales para el agro diferenciadas por tipo de productor, pues los factores determinantes de los procesos productivos no son los mismos en el segmento de la agricultura empresarial moderna que en el segmento campesino.
- iv) La heterogeneidad de las unidades campesinas y, por lo tanto, la necesidad de contemplar acciones que mejoren no sólo la productividad del empleo agrícola en las parcelas familiares sino la del empleo extraparculario y del empleo rural no agrícola.
- v) La necesidad de tomar en cuenta el grado de desarrollo relativo de las regiones, buscando un equilibrio razonable en los criterios de asignación de la inversión pública.

Integrando dichos elementos, una estrategia que se proponga abordar de modo simultáneo el incremento de la competitividad agrícola y la superación de la pobreza rural, debe concebirse como una estrategia orientada a la transformación productiva del espacio rural con equidad y sustentabilidad. Se trata por lo tanto de un enfoque territorial que incluye tanto las áreas en que se desarrollan las actividades agropecuarias propiamente tales como los núcleos urbanos a los que están estrechamente relacionadas; pues ése es el ámbito en donde se plantea la creación de los incentivos⁵¹ y el desarrollo de las capacidades⁵² orientadas a superar la pobreza rural y elevar la competitividad.

El enfoque del desarrollo territorial plantea:

- *Superar la tendencia a identificar el espacio rural sólo con el espacio agropecuario*, pues ello se traduce en una reducción de las potencialidades de las políticas orientadas a los dos objetivos, al no considerar los factores de dinamización de la propia agricultura, que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos de esta actividad con los núcleos urbanos inmediatos. Cabe al respecto examinar qué pequeños nú-

cleos urbanos han demostrado capacidad de retener o incrementar su población entre dos censos, para explorar tanto los factores que lo explican como su potencialidad para crear dinamismo en el entorno agro-rural. Un examen de las demandas entre los núcleos mencionados y el entorno de pequeños productores agrícolas puede dar pistas sobre aquellos requerimientos que no están siendo satisfechos. Cabe considerar que, con medidas simples, tales requerimientos podrían contribuir a elevar la competitividad de algunos o, en el caso de familias con poca o ninguna tierra, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo al reducir sus costos de transacción en una gama amplia de actividades.

- *Considerar de modo explícito el papel que juegan los encadenamientos* hacia adelante (con la agroindustria o el agrocomercio), y hacia atrás (con los proveedores de insumos, medios de producción y servicios) en el propio desarrollo de la actividad agropecuaria. Su inclusión en la estrategia permitiría el diseño de medidas que pueden ser determinantes en el incremento de la competitividad de muchas unidades familiares.
- *Considerar medidas orientadas a mejorar las opciones de empleo rural no agrícola* de aquellos productores con muy poca tierra, que dependen en medida importante del trabajo extraparculario, y también de los sin tierra que, por ello, suelen quedar excluidos del universo de los proyectos de desarrollo rural.
- *Asumir que estos procesos son de larga maduración*, que no entran en los tiempos de los técnicos encargados de implementarlos como de los políticos que los promueven y que esperan resultados dentro de su mandato. Sin embargo, el tiempo relevante es el requerido para alcanzar de modo autosustentado el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las familias, que es el más largo de los tres y tiene importantes implicaciones en materia institucional. En un sentido estricto, si la política de

51 Por incentivos se entienden todos los instrumentos de creación de empleo rural tanto agrícola (por ejemplo, políticas de estímulo a la agricultura de contrato) como no agrícola (por ejemplo, la oferta de capacitación para oficios demandados en la localidad o fuera de ella).

52 Las capacidades están determinadas por el tipo, cantidad y/o calidad de los activos que poseen o controlan los pobres (en general sus niveles de capital natural, físico, humano y social). Se trata de políticas orientadas a valorizar el conjunto de activos de los pobres (por ejemplo, recuperación de tierras degradadas, las políticas de riego, políticas de capacitación y transferencia tecnológica).

superación de la pobreza rural no se asume como política de Estado, sus alcances serán muy reducidos y su sostenibilidad muy precaria.

- *Asumir la importancia de la arquitectura institucional rural*, o los términos en que se integrará la participación del sector público, del privado y del sector voluntario (ONG), que constituyen un factor crítico en la calidad de los resultados de los programas, así como en su apropiación por la población involucrada. Deben dominar los tiempos de maduración de las medidas por encima de los tiempos de los técnicos y políticos. Esta arquitectura está constituida por las instituciones que son: el conjunto de reglas formales e informales que asignan el control de recursos a los agentes y las organizaciones o grupos de personas que trabajan juntas con un determinado propósito (ministerios, institutos, asociaciones, y otros).

Sin dejar de considerar que, para ciertos habitantes con necesidades básicas seriamente insatisfechas, será necesario continuar con medidas asistenciales, sobre todo si se trata de personas ancianas, no es menos cierto que, para la mayoría de las familias pobres, el enfoque propuesto supone enfatizar el mejoramiento de las condiciones de inserción de las familias rurales en los mercados como trabajadores o como productores. Por lo tanto, algunas acciones específicas prioritarias son:

- *Realizar un esfuerzo mayor para perfeccionar el derecho propietario* adaptando con flexibilidad modalidades institucionales coherentes con las idiosincrasias locales en el área rural, especialmente en cuanto a la legalización y transparencia del mercado de tierras, puesto que los terrenos representan casi la totalidad del patrimonio de los campesinos pobres. Este es sin duda un tema central en la agenda del desarrollo rural.
- *La capacitación de los campesinos para que aprendan nuevos oficios*, en función de la demanda de actividades alternativas, que le generen ingresos adicionales o que le permitan acceder a mejores

oportunidades al migrar pues, como se indicó, el empleo rural no agrícola tiende a crecer a tasas mayores que el agrícola⁵³. El desarrollo de la micro y pequeña empresa es central en este punto.

- *Estimular complementos y demandas recíprocas*, para fortalecer los vínculos entre las áreas propiamente agrícolas y los pequeños centros urbanos, como lo ejemplifica la producción de silos familiares en pequeños talleres metalmecánicos ubicados en dichos núcleos y destinados tanto a reducir las pérdidas post-cosecha, como a evitar el tener que vender casi toda la cosecha y que comprar durante la siembra.
- *Promover las actividades de conservación y de recuperación de suelos*, las mismas que generan externalidades⁵⁴ y que se tratan, por lo tanto, de actividades generadoras de bienes públicos que deben ser compensadas con transferencias netas o subsidios para asegurar su desarrollo. Una actividad que apuntaría a este objetivo y al fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales sería el estímulo a la creación de microempresas de lombricultura, que podrían reciclar la basura urbana y venderla, convertida en humus, a los productores rurales para ser incorporada a los suelos agrícolas.
- *Introducir mecanismos de riesgo compartido con el sector público* para estimular las iniciativas de quienes estén dispuestos a innovar. En efecto, muchos de los mejoramientos en los niveles de productividad suponen alguna forma de innovación respecto a las prácticas corrientes y, por ello, implican algún grado de riesgo para quienes la asumen. Puesto que la capacidad de afrontar riesgos por parte de los pequeños productores es muy limitada, estos mecanismos son imprescindibles para promover la innovación.
- *Diversificar y ampliar la cobertura del sistema financiero*, lo cual significa impulsar mediante subsidios la instalación de servicios financieros en el área rural y la diversificación de los servicios fi-

53 Se trata de oficios tales como carpintería, mecánica, jardinería, cocina, confecciones, u otros en actividades del sector de la construcción que suponen ciertos niveles de calificación.

54 Actividades generadoras de beneficios que superan aquellos de los que se pueden apropiar quienes invierten su trabajo y otros recursos en ellas.

nancieros en las ciudades intermedias. Aplicar sistemas de garantía solidaria, mancomunada y prendaria para el otorgamiento de créditos a los campesinos pobres. Utilizar tecnologías financieras como el leasing para la compra de máquinas de herramienta. Ligar lo anterior a la entrega de bonos de capacitación que permitan garantizar el pago de la obligación con los mismos excedentes generados por la utilización del activo.

Finalmente, el eje de una política de desarrollo territorial es la participación de la propia gente. Es fundamental que los sujetos transformen sus necesidades en demandas y sus demandas en iniciativas concretas. Que asuman la condición de protagonistas y sujetos de las iniciativas planteadas⁵⁵. **Pero para transformar necesidades en demandas, los sujetos deben expandir su capacidad y voluntad de deliberación, así como acceder a espacios deliberativos donde se puedan plantear y procesar estas demandas. Precisamente, el proceso deliberativo permite a los actores ejercer mayor control sobre decisiones que afectan sus vidas, y al mismo tiempo traducir reclamos en iniciativas.**

Un elemento central es, por lo tanto, el relativo a la organización, el potenciamiento y la comunicación de los actores. Por otro lado, se precisa una estructura institucional clara con roles precisos y definidos y con recursos para cumplir sus tareas⁵⁶. En este sentido, las leyes de Participación Popular y de Descentralización constituyen la base institucional adecuada para la aplicación de políticas diferenciadas en el incremento de la competitividad rural y en la reducción de la pobreza. El protagonista institucional debiera ser, por lo tanto, el municipio. Sin embargo, a pesar de ser el componente crítico de la estructura, es también el más débil en recursos humanos, disponibilidades de financiamiento de escala o capacidad para ciertos emprendimientos. En este contexto, las mancomunidades como estructuras organizativas que agrupan a varios municipios que deciden asociarse para alcanzar ciertas metas comunes de desarrollo y que surgieron para resolver problemas que por su envergadura, su costo o sus características re-

quieran de un esfuerzo conjunto (la habilitación y el arreglo de caminos vecinales que concierne a varios territorios municipales), deberían promoverse⁵⁷.

A modo de conclusión: agotamiento de un modelo y posibles escenarios

La evidencia empírica aportada a lo largo del capítulo sugiere que los flujos de financiamiento externo en forma de préstamos y donaciones han sido cruciales para garantizar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos interno y externo, y el crecimiento mismo de la economía boliviana entre 1985 y 2000.

También se muestra que **el crecimiento económico de los últimos quince años ha generado una mayor concentración del ingreso y sólo ha sido capaz de redundar marginalmente en beneficio de los pobres en la medida en que éstos han multiplicado su oferta laboral**. De esta forma, si en 1997 prevalecía el mismo nivel de pobreza urbana que en 1985, la diferencia radica en que la fuerza laboral se incrementó en un 30% durante el período.

Por otra parte, **la evolución decreciente de la productividad del trabajo en sectores claves de la economía (agricultura, industria, transporte y comercio) sugiere la existencia de un círculo vicioso que restringe tanto el crecimiento económico como la reducción de la pobreza en Bolivia**. En efecto, en la medida en que estos sectores representan de forma estable el 50% de la estructura del valor añadido nacional y generan el ingreso principal del 60% de los hogares urbanos y del 90% de los hogares rurales, su escaso dinamismo, causa y consecuencia del deterioro de la productividad laboral, limitó fuertemente tanto el crecimiento global de la economía como la reducción de la pobreza en el país. Finalmente, la conjunción de una serie de shocks exógenos tanto temporales como permanentes, a partir de 1998, ha revelado estas deficiencias estructurales del aparato productivo nacional.

En este contexto, dos escenarios parecen plausibles para el reto de conducir la economía boliviana por el sendero del crecimiento. Estos se presentan a continua-

55 "Propuesta contra la pobreza", pág. 7.

56 Idem, pág. 38.

57 Hay 109 municipios, el 35% del total, participan en algún tipo de mancomunidad. En el departamento de Santa Cruz está la mayor cantidad de estas organizaciones, dado que el 79% de sus municipios participa en alguna mancomunidad.

ción, y emergen de dos tendencias centrales: i) la contradicción inherente al régimen económico implementado por la NPE, que no ha sido capaz de modificar la estructura sectorial del crecimiento, al mismo tiempo que ha tendido a debilitar las actividades que tradicionalmente han explicado el crecimiento económico; y ii) la conclusión del ciclo de reformas económicas, que llevó aparejada una intensa atracción de inversión extranjera directa, principalmente al sector de hidrocarburos, planteando perspectivas alentadoras en cuanto al nuevo papel estratégico del país como centro energético.

El primer escenario apunta a que un nuevo tipo de crecimiento económico emerja, finalmente, como corolario de las políticas de ajuste estructural. Dicha emergencia estaría impulsada principalmente por el boom económico de las empresas transnacionales, y también, aunque sólo en la medida en que sean capaces de modernizar su aparato productivo y atraer IED, por los sectores agrícola y manufacturero “moderno exportadores”. Este nuevo tipo de crecimiento tendría **poca capacidad de generación de empleo, acentuando aún más la desigual distribución del ingreso; tendría capacidades muy limitadas para traducirse en reducciones importantes de la pobreza y en mejorías sostenidas en materia de desarrollo humano.**

El segundo escenario requiere, respetando los principios básicos del modelo implementado por la NPE, de un Estado capaz de actuar en la economía a través de un sistema de incentivos que favorezca las ganancias de productividad de los sectores tradicionales de la economía, al mismo tiempo que los nuevos sectores dinámicos de la economía atraen importantes niveles de IED, generan divisas y mayores recursos fiscales. Se trata por lo tanto de aprovechar las potencialidades del sector de hidrocarburos para promover un patrón sistémico de competitividad. En este nuevo contexto, **el desarrollo rural, concebido en una visión territorial e integral, aparece como eje decisivo para dinamizar la actividad económica, mejorar la distribución del ingreso y aumentar su impacto en la reducción de la pobreza, lo que redundaría en mejorías sostenibles en los niveles de desarrollo humano.**

Después del ciclo de la plata, el estaño y la coca, la certificación de inmensas reservas de gas natural puede consolidar un patrón de competitividad espuria y con un nuevo ciclo de crecimiento empobrecedor, a menos que se ponga al centro del debate la lucha contra la pobreza en su verdadera dimensión nacional. Porque en Bolivia lo marginal es lo central, y la permanente exclusión de la mayoría de la población constituye un freno estructural al crecimiento económico.

Instrumentos de protección agrícola: La experiencia chilena

La actividad agrícola está expuesta a diferentes riesgos, como ser los climáticos, ambientales y de mercados entre otros. En este aspecto es imprescindible administrar el riesgo destinando parte de las utilidades generadas en años buenos, para enfrentar problemas no controlables que inciden en la productividad y rentabilidad agrícola.

La experiencia chilena nos muestra que se ha planteado iniciativas al respecto, las cuales están referidas a la implementación activa de tres tipos de seguros, a decir: Seguro de riesgo climático, seguro de protección ambiental y un fondo de estabilización de ingresos.

En el primer caso, para tratar el riesgo climático se ha configurado como una póliza, contratada a favor del productor, que lo protege de fenómenos climáticos catastróficos (sequía, helada, granizo, nieve, temporales, etc.). Hoy, esta iniciativa todavía se encuentra en marcha limitándose su cobertura a cultivos anuales. Sin embargo, existe una alta probabilidad que en el transcurso de este año, se incorporen frutales y otros cultivos perennes. Este seguro cubre costos directos y no la pérdida estimada de utilidades, opera a través de compañías de seguros privadas de acuerdo a la normativa existente, cu-

bre a agricultores de distinto tamaño y existe apoyo estatal para cofinanciar la prima. De esta forma, se protege al agricultor contra pérdidas económicas al garantizarle recuperar los costos directos de la inversión, le da mayor solvencia financiera mejorando su capacidad de crédito y le proporciona mayor seguridad para realizar nuevas inversiones.

En el segundo caso, el establecimiento de actividades industriales en los bordes urbanos o en áreas claramente rurales, que generen actividades de alto riesgo ambiental, ha llevado a configurar un seguro de protección ambiental de la producción agrícola. Para ello se define una zona de influencia directa y otra de influencia indirecta, identificadas como áreas donde la fuente fija contaminante puede provocar accidentes ambientales que dañen la calidad de suelos, aguas y producción. Este seguro se ha aplicado por primera vez, con motivo de la instalación de un relleno sanitario en una zona rural, donde existen explotaciones de frutales y viñas orientadas al mercado externo y que por accidente pueden llegar a sufrir procesos de contaminación. Se trata de una situación inédita que se aplica experimentalmente, como medida complementarias a las exigencias

ambientales habituales para este tipo de proyecto y que se encuentra regulada por la Ley de Medio Ambiente.

Finalmente, el Fondo de Estabilización de Ingresos, trata de la instalación de un seguro destinado a proteger al agricultor de vaivenes de mercado que provocan caídas de precios más allá de los costos reales de operación. La experiencia existente en otros países con la constitución del Fondo de Estabilización, ha logrado garantizarle al productor un ingreso mínimo que surge como el promedio de valor de mercado de los últimos cinco años. El seguro opera cuando los precios de mercado se encuentran por debajo de la media, permitiéndole recuperar el delta de diferencia existente entre el valor actual y el valor promedio. Se trata de una asociación entre productores y compañías de seguro, donde los empresarios asumen los costos del seguro, trasladándole a las compañías la administración de riesgo de mercado. Se considera destinar recursos públicos para cofinanciamiento del Fondo. De esa forma se pretende reducir los niveles de sobre endeudamiento del sector, permitiéndoles mayor flexibilidad financiera y capacidad de innovación. En éste caso, se trata de un diseño que todavía se encuentra en etapa de estudio.

Capacidad institucional y política



Introducción

En los dos capítulos precedentes se ha hecho referencia a la situación del desarrollo humano en Bolivia. A pesar del logro de importantes avances, se detectan fuertes rezagos y limitaciones bajo la actual orientación del crecimiento económico. Se ha planteado que este modelo de crecimiento, impulsado bajo el nombre de Nueva Política Económica (NPE), a partir de 1985, muestra no sólo fuertes insuficiencias en los ritmos de crecimientos requeridos para impulsar el desarrollo nacional y reducir la vulnerabilidad externa, sino también impactos negativos sobre el empleo, la equidad y la reducción de la pobreza. En la medida en que ha postergado a los sectores productivos que más pueden contribuir a los círculos virtuosos que se tienden entre generación de empleo, reducción de la pobreza y dinamismo de los mercados internos, la NPE ha causado una mayor fragmentación social, ensanchando las brechas de productividad en los mercados laborales.

Si la NPE alcanza en el año 2001 su momento de mayor crisis, el momento en que se hace necesario repensarla, Bolivia también se enfrenta a su peor crisis política desde 1985.

Agobiada por una profunda recesión económica y una fatiga de las instituciones políticas, la frágil democracia boliviana ha llegado a un punto de inflexión del cual no parece posible salir sin un fortalecimiento de actores, de instituciones y de estrategia de desarrollo. Lo cierto es que **las transformaciones estatales iniciadas en la crisis de mediados de los 80, si bien han generado importantes avances en el plano institucional y económico, resultan insuficientes para perfilar un nuevo orden estatal fun-**

cionado en la legitimidad y la eficiencia, capaz de responder a los retos de la globalización y de conjugarlos con un modelo económico que promueva el desarrollo humano.

Dicho de otro modo, y como se verá en el presente capítulo, se requiere avanzar en nuevos cambios institucionales que a la vez modernicen y democratizen el funcionamiento del Estado y el sistema político en ámbitos tan gravitantes como el sistema de partidos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Este desarrollo institucional no debe reducirse a una mera racionalización formal del Estado o su adecuación al modelo económico aplicado a partir de 1985. Por el contrario, debe ser congruente con el tipo de desarrollo incluyente que aquí se plantea.

Un nuevo tipo de ordenamiento estatal debe ser capaz de articular proactivamente la inserción del país en la globalización y el desarrollo nacional, debe ser capaz de ampliar el espacio de lo público en que se debaten y deliberan las opciones de desarrollo (o aspectos concretos de éstas), y ser capaz de incorporarse en la lógica de redes que demanda la sociedad de la información y el conocimiento.

En los años 90, Bolivia fue un país pionero en las reformas político-institucionales: desde una ambiciosa reforma a la Constitución, pasando por un notable proceso de descentralización conocido como Participación Popular, hasta una cierta transformación del sistema de justicia. El experimento reformista de Bolivia había logrado un aparente consenso, al menos entre la sociedad política del país y había logrado convertirse en un ejemplo en el ámbito mundial¹

¿Cómo se entiende, entonces, que después de una década y media de aparente pro-

1 Para los objetivos de este capítulo se usa el término sociedad política siguiendo a Linz y Stepan 1996.

greso institucional y de profundización democrática, Bolivia vive hoy su mayor crisis política desde 1985? Dicha crisis sólo se entiende si se enmarcan los procesos recientes en un contexto más amplio dado por factores histórico-estructurales de larga data. Se trata básicamente de problemas o carencias de institucionalidad democrática, no resueltos pese al ciclo de más de quince años en que la democracia política ha acompañado los esfuerzos de modernización. **Hoy día, estas limitaciones institucionales, que expresan la tensión entre una larga historia corporativista y prebendalista y las reformas políticas recientes, constituyen obstáculos para un mayor desarrollo de la democracia y para que puedan cuajar relaciones más sinérgicas entre democracia y desarrollo humano.**

Este capítulo parte de ello y examina los procesos históricos recientes de la institucionalidad política que tienen relevancia en la coyuntura boliviana actual. En dicho análisis se presta especial atención a las capacidades políticas del Estado y el sistema de partidos, y a cómo estas capacidades se reflejan en la construcción político-institucional. Esto incluye el tipo de políticas de consolidación del sistema político y estatal que se persiguieron, las normas y reglas que se implantaron, y los resultados que se lograron desde que se inició el proceso de transición. También se incluye **la relación entre cultura política boliviana y el proceso de construcción institucional**².

Se intenta, además, **brindar una evaluación de la evolución político-institucional entre 1982 y 2002. Se presenta un análisis de los partidos políticos, el Parlamento y el Poder Judicial, tres instancias determinantes para la institucionalidad vivida en el país desde el proceso de transición a la democracia**³.

1. El Estado cartorial, los partidos políticos y el proceso de reforma

En toda América Latina se ha desatado un profundo cuestionamiento a los partidos

políticos. Incluso se ha producido la casi total desaparición de éstos en países como Venezuela, donde hasta hace no mucho el sistema de partidos era considerado como la base fundamental de la estabilidad democrática. A la vez, la mayoría de los analistas coincide en que la democracia en la región es imposible sin la presencia de partidos políticos.

La reputación de los partidos políticos, tanto en Bolivia como en la mayoría de los países de la región, rara vez ha sido buena. En general, la sociedad civil no tiene confianza ni en los partidos ni en las instituciones estatales donde participan de manera directa, como la Legislatura y el Poder Judicial. Al igual que los partidos, estas instituciones carecen de la confianza del ciudadano común, lo que genera un importante déficit de representación⁴.

El déficit de representación tiene que ver con factores histórico-estructurales, así como con la naturaleza de la cultura política del país y el tipo y calidad de representación que se implantó en Bolivia desde la Revolución Nacional del año 1952. La predominancia, desde entonces, de los vínculos corporativistas entre Estado y sociedad es clave para comprender la incapacidad de los partidos contemporáneos para establecer lazos de intermediación con el electorado. La representación corporativa parte de la lógica cooptativa del grupo funcional (trabajadores, campesinos, empresarios, etc.) y descarta el vínculo individual o personal con una estructura mediadora como la de los partidos políticos. Por otra parte, el corporativismo tiende a imponer una visión hegemónica en el sistema político, la de un partido único. Puede haber pluralismo entre los distintos segmentos funcionales dentro de un partido, pero no así entre los distintos partidos, organizaciones o grupos de interés. Si bien esta lógica aparece antes de la Revolución Nacional, fue ésta la que consolidó la representación corporativista en la cultura política

2 En los últimos años, gran parte de la literatura ha enfocado el tema de la consolidación democrática. Ver, por ejemplo, Diamond 2000 y 1997. En este capítulo, en vez de especular sobre las posibilidades de consolidación, el enfoque se dará más bien sobre el proceso de construcción institucional en Bolivia.

3 El análisis presentado en este capítulo se basa en entrevistas en profundidad con actores y líderes políticos desarrolladas por el equipo responsable de la elaboración de este Informe durante el año 2001. Estas entrevistas se complementaron con los resultados de tres grupos focales que contaron con la participación de analistas políticos, parlamentarios y entendidos en la reforma judicial en Bolivia, respectivamente.

4 Los partidos políticos en Bolivia no han logrado nunca un alto porcentaje en las escalas de confiabilidad. En las encuestas tomadas a finales de la década de los 80, apenas lograban 2,7 sobre una escala de 7. Se trata de una proporción que no ha cambiado. Como se verá más adelante, fue precisamente esta percepción popular la que en parte motivó el proceso de reformas institucionales.

boliviana. Una de las características de la cultura política más difíciles de remplazar ha sido precisamente ésta. Paradójicamente, se institucionalizó tanto por las necesidades electorales como gracias a los intentos de controlar la movilización social por parte de los regímenes autoritarios⁵.

La lógica de la representación corporativista basada en la cooptación afectó de manera particular a sectores de lo que hoy se denomina la sociedad civil. Quizás la versión más ilustrativa de este tipo de representación fue la relación entre el MNR y la Central Obrera Boliviana (COB), aunque también afectó a la relación del Estado con grupos campesinos, empresariales y otros. Son precisamente estos sectores —trabajadores y campesinos— los que durante el proceso de democratización de los 80 y 90 sufrieron más dificultades para relacionarse con el Estado luego de que entrara en crisis la lógica corporativista.

Todo esto afecta importantemente al tema institucional y en particular a la cuestión de la representación. No en vano distintas fuerzas políticas y sociales intentaron infructuosamente diseñar mecanismos para remplazar al viejo Parlamento, el cual, como se sabe, está fundamentado en ideas liberales y en la democracia representativa. Así, en los años 50 se produjeron intentos por parte de la COB para establecer una asamblea de trabajadores. Asimismo, la COB intentó organizar una Asamblea del Pueblo en 1971, rechazando a los partidos tradicionales. En 1974, el gobierno del entonces presidente de facto Banzer, intentó diseñar una asamblea corporativista dentro de su Plan por una Nueva Bolivia. Y, finalmente, en 1980 el muy cuestionado gobierno de García Meza trató de remplazar al Parlamento por una estructura corporativista llamada Consejo Nacional de Legislación. A pesar de las diferencias ideológicas de estas experiencias, todas coincidieron en dos puntos básicos: eliminar a los partidos tradicionales y establecer mecanismos de representación funcional-corporativa. En

cada caso el fracaso para establecer una nueva legislatura fue seguida por un retorno a la vieja estructura democrática y representativa que se introdujo en Bolivia con la Constitución de 1880. Los dilemas contemporáneos de la democracia representativa en Bolivia tienen mucho que ver con el fracaso de los militares y del MNR para remplazar al Congreso con otro tipo de estructura corporativa-orgánica o funcional.

Las expresiones que hoy rechazan la democracia representativa se asemejan a aquellas que favorecieron el desmantelamiento del Parlamento y su reemplazo por asambleas de todo tipo. No es sorprendente, entonces, que se presenten altos niveles de rechazo al sistema político, si la sociedad aún no se define plenamente por la democracia representativa y por su máxima expresión, el Parlamento y el sistema de partidos. Lo más probable es que el conflicto entre estas dos visiones de la representación en Bolivia continúe indefinidamente.

Este legado explica en parte el dilema de los partidos políticos en la Bolivia actual. Estos se hallan acostumbrados a funcionar como vehículos para captar los recursos del Estado y hacerlos circular entre las clases medias dependientes. Es decir, **en Bolivia los partidos políticos se han conducido principalmente bajo una dinámica patrimonialista**. En este sentido, es claro que **la dimensión ideológica de los partidos ha sido permeable, la lealtad partidaria de la clase política ha sido baja y los comportamientos partidarios han respondido más al deseo de acceder a la influencia política que de establecer programas de gobierno**. No obstante, los partidos constituyen un elemento central de la vida política boliviana, no solamente porque han servido para reclutar a los futuros líderes del país, sino porque han sido el principal mecanismo para la institución y destitución de los esquemas de gobernabilidad, desde 1985. En otras palabras, **los partidos políticos son la causa de las dificultades que existen para gobernar, pero al mismo tiempo constituyen la única fuente verdadera para una solución política**⁶.

5 Una ampliación de este argumento se encuentra en A. Gamarra 1987. En Bolivia, el Estado se encargó de crear varias organizaciones que forman parte de la sociedad civil. Éstas incluyen juntas vecinales y comités cívicos. Es importante enfatizar que en varios países europeos se ha producido una fusión entre estos dos tipos de representación. A la larga, la clave para resolver este problema en Bolivia será encontrar alguna fórmula que logre lo mismo. Ver por ejemplo, Lijphart 1999 y Schmitter 1974.

6 Una argumentación similar la han desarrollado Malloy y Gamarra 1996.

Desde 1985, cuando se lanza un esquema por el que las coaliciones de partidos se suceden en el poder, la tarea central de los partidos políticos consiste en salvar la brecha que establece la Constitución Política entre el proceso electoral de circulación del personal político, y el proceso de establecer gobiernos. La clave ha sido la organización de elecciones de modo que produzcan gobiernos con fuerza legislativa y ejecutiva; ésta ha sido la base de la gobernabilidad en Bolivia. Entre 1985 y 1997, Bolivia ha tenido cuatro gobiernos que si bien no solucionaron los graves problemas estructurales del país, sin lugar a dudas les dieron una nueva forma, y de esa manera definieron el tipo de gobernabilidad. (Ver Cuadro 3.1)

En este sentido, entonces, los partidos políticos han sido cruciales para el desarrollo de la vida pública en la Bolivia moderna. Han sido especialmente importantes en la formación de los cuatro gobiernos que tuvo el país desde 1985. Pero si bien los partidos políticos fueron la piedra angular de la gobernabilidad, tuvieron límites y problemas en cuanto a sus construcciones ideológicas y sus planteamientos políticos. A la vez, los partidos fracasaron en la articulación de los intereses de la sociedad civil, al mismo tiempo que se fracturaban las viejas estructuras de representación corporativista. Quizás la dimensión más problemática de la actuación de los partidos fue el hecho de que la estrategia de desarrollo económico, implantada en el país a partir de 1985 demandaba en primer lugar un desmantelamiento de las fuentes de recursos estatales que hasta entonces habían nutrido la dinámica patrimonial del sistema.

En Bolivia, las fuentes no estatales de riqueza son limitadas y el acceso a ellas no es fácil. Por lo tanto, cualquiera que haya sido la fachada escogida, la dinámica central de la

política siempre ha sido el acceso al producto, mediante la asignación de cargos y puestos gubernamentales entre una clase media dependiente que no ha tenido acceso a otras fuentes de acumulación o de riqueza.

A la vez, esta dinámica patrimonialista ayuda a explicar la constante necesidad de expandir el tamaño de la versión boliviana del Estado cartorial, así como también la prevalencia de la empleomanía en la clase política⁷. Los partidos políticos en Bolivia siempre han dependido mucho más del Estado —por sus recursos— que de las formaciones clasistas o de los grupos de interés o, peor aún, de la población en general. De hecho, tan grande ha sido la dependencia que en cierto sentido los partidos han sido extensiones del Estado y, por lo tanto, de una sociedad política que en sí está arraigada en el Estado, así como otros sectores o clases están arraigados en la economía o en la sociedad civil⁸.

Para Helio Jaguaribe, el Estado cartorial es “un Estado en el cual la burocracia pública está orientada menos hacia el funcionamiento efectivo del servicio público y —a cambio de apoyo— más hacia la provisión de empleos parasitarios para la clientela de los sectores gobernantes”⁹. **El dilema para la sociedad política boliviana ha sido transformar esta dinámica patrimonial, dado el contexto de reformas neoliberales.** Así, puede interpretarse el reciente proceso de reformas como un intento de minimizar el patrimonialismo, sin suprimirlo. En otras palabras, **los partidos buscaron una fórmula para preservar ciertas prerrogativas, cediendo sólo donde sus intereses básicos no se vieron amenazados por el proceso de reforma.**

Para comprender la lógica de la crisis actual es importante entender cómo los partidos diseñaron esquemas que les permitieran distribuir los cargos gubernamentales

7 Helio Jaguaribe (1972) ha acuñado el concepto de «Estado cartorial», en el que, a cambio de apoyo, la burocracia pública se orienta menos hacia el cumplimiento efectivo del servicio público y más hacia el suministro de trabajos parasitarios para la clientela de los sectores gobernantes.

8 Esta característica del Estado cartorial se extiende y reproduce en otras instancias. La dinámica patrimonial que afecta al gobierno central, por ejemplo, se reproduce a nivel municipal a pesar de la lógica moderna de la Participación Popular. Consultar “Superar el clientelismo y ampliar la cultura institucional”, en Desarrollo Humano en Bolivia 1998, cap. 6.

9 Jaguaribe 1972, pág. 476. Siguiendo esta explicación para el caso boliviano, Malloy (1970, pág. 7), cita a Merle King: “Cuando el control sobre las bases económicas del poder se mantiene relativamente estático... un incentivo económico excepcional es el control del aparato estatal como una dinámica base de poder. Mientras las bases convencionales de poder restringen la movilidad en el estatus económico, el control del Estado provee una inusual y dinámica ruta a la riqueza y al poder. El contraste entre el carácter estable de las bases convencionales de poder y la vacilante y no convencional posición del gobierno provoca una competencia intensa y violenta por el control del gobierno como mecanismo para adquirir y expandir la base de poder y riqueza.”

Cuadro 3.1

Principales Pactos Democráticos en Bolivia

Pacto	Participantes	Motivo	Resultado
Diálogo por la Democracia. Noviembre de 1984	Partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y confederación de Empresarios Privados. Mediación la Iglesia Católica.	Buscar acuerdos entre los distintos actores sociales para superar la crisis de ese momento	Renuncia del Dr. Hernán Siles Zuazo a la presidencia de la República. Convocatoria a elecciones un año antes de lo formalmente provisto. Habilitación de Jaime Paz Zamora como candidato a la Presidencia.
Pacto por la democracia 1989	MNR – ADN	Viabilización de la Nueva Política Económica, a través del Decreto Supremo 21060.	Mayoría en el Congreso para la implementación de la Nueva Política Económica
Acuerdo Patriótico 1989	MIR y ADN- PDC	Búsqueda de Gobernabilidad	Elección de Jaime Paz Zamora, tercero en la votación general, como Presidente Constitucional de la República
Reforma del Sistema Electoral. Junio 1991	Partidos políticos con representación parlamentaria.	Buscar reformas en el sistema electoral para el fortalecimiento de la democracia.	Ley que versaba en lo esencial en la intangibilidad de resultado en la mesa electoral, en la fijación de plazos perentorios para las demandas de inhabilitación de candidatos y de la autonomía e independencia de la Corte Electoral.
Acuerdo por la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia. Julio 1992	Partidos políticos con participación parlamentaria.	Promover la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia.	Concordaron poner en ejecución, la elección de magistrados del Poder Judicial. Personas intachables y con dos tercios, transferencia del Registro Civil a la Corte Nacional Electoral, elaboración de la ley de reforma de la educación, reformas constitucionales respetando la CPE, elección del Contralor con dos tercios, aprobación de la ley de partidos, entre otros puntos.
Pacto por la gobernabilidad. 1993	MNR-MRTKL, MBL y UCS	Búsqueda de gobernabilidad	Elección de Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente Constitucional de la República.
Compromiso por Bolivia	ADN-NFR, MIR, UCS, PDC y Condepa	Búsqueda de gobernabilidad	Elección de Hugo Bánzer Suárez como Presidente Constitucional de la República.
El Acta de Entendimiento. Junio de 2001	Partidos Políticos, algunas Organizaciones sociales. Mediación de la Iglesia Católica.	Enfrentar unidos y sin exclusiones los grandes problemas del país y sus causas	El Acta tiene como propósito renovar el compromiso de garantizar la gobernabilidad, constitucionalidad e institucionalidad del país, consolidar la democracia, y superar las diversas formas de exclusión, a fin de que todos los bolivianos puedan contribuir al desarrollo de un país equitativo, basado en la solidaridad y la fraternidad.

entre sus miembros, y a la vez formar gobiernos capaces de gobernar. Por lo menos desde la Revolución de 1952, los gobiernos han tenido que encontrar una fórmula de economía política que les permita administrar el desarrollo económico y a la vez sostener las necesidades prebendales del sistema político. El tema del crecimiento económico es crucial en términos políticos, porque incluso en el peor de los casos es necesario generar recursos para sostener al Estado cartorial. Y si el desarrollo económico generara fuentes alternativas de riqueza y posición social, reduci-

ría los premios involucrados en el juego partidario de la política.

Esta dinámica patrimonial aparece en todos los sistemas de partidos políticos. Hasta cierto punto, todos los sistemas políticos contemporáneos mezclan los principios y métodos tradicionales de acción política y los racionales legales. Bolivia no es la excepción. Su problema es más bien las proporciones de la mezcla y los híbridos resultantes. En Bolivia se vislumbra una versión extrema de un sistema de partidos que es, salvo por algunos detalles, común a la ma-

por parte de América Latina. En nuestro caso, la dinámica patrimonial sigue dominando el comportamiento de los partidos y a través de ellos la economía política. Al menos constituye el núcleo mismo de los problemas contemporáneos en Bolivia.

Hasta ahora no se ha explicado por qué, si el prebendalismo constituye la racionalidad del sistema, los actores políticos han impulsado desde 1985 reformas que de manera acelerada lograron reducir cada vez más el tamaño del Estado cartorial. El proceso de privatización reduce los espacios en los que la sociedad política puede cumplir con los procedimientos tradicionales del sistema. El mismo lanzamiento de nuevas instituciones a través de políticas públicas redujo las posibilidades de expansión de la red de prebendas y recompensas. Se modificaron las reglas básicas del juego y se introdujo la variable de la incertidumbre en los resultados. Como señala Merilee S. Grindle, el proceso de reforma en Bolivia en alguna medida desestabilizó al sistema de partidos y los obligó a adecuarse a la nueva realidad¹⁰.

Por los menos cinco son las explicaciones que contestan la pregunta de por qué los actores políticos impulsaron reformas que limitaron su poder. La primera es la profundidad de la crisis de 1985, que llevó a la conclusión inevitable de que el sistema tenía que cambiar. Como señaló en ese momento Víctor Paz Estenssoro “el país se nos muere”; aunque el ex Presidente no advirtió que con el moría también el esquema que había sustentado a la sociedad política. En este sentido, el papel cumplido por el liderazgo específico de los partidos es importante. Como se ha señalado en trabajos anteriores, el proceso de reforma y la construcción de una democracia pactada fue más el producto del accionar de individuos como Paz Estenssoro, Banzer, Sánchez de Lozada, y Paz Zamora, que de los partidos que lideraban. Por este motivo, en varios momentos de los últimos 16 años, los conflictos internos se manifestaron intensamente cuando los partidos se dieron cuenta de que el proceso de reformas que sus líderes habían impulsado también habían minado sus posibilidades de acceso a la prebenda estatal.

La segunda explicación es que la reforma institucional en Bolivia se convirtió en

un importante valor electoral. Este es el caso, por ejemplo, del Plan de Todos del MNR, lanzado en 1993 y que impulsó un importante proceso de transformación desde la Revolución Nacional. Sin embargo, es obvio que quizás con la excepción de algunos de los gestores de este Plan, la clase política en general no se dio cuenta de que estaba aprobando reformas que podría significar su total transformación. Pero es también evidente que los partidos reaccionaron a la creciente desconfianza y al rechazo popular, que midieron principalmente por encuestas. Esta reacción se evidenció especialmente en la reforma electoral y los acuerdos partidistas de 1991, que resolvieron profundizar la cultura del pacto e impulsar varias reformas para mejorar los vínculos con la sociedad civil, a fin de preservar el sistema o por lo menos prevenir su colapso.

Una tercera explicación es la presión internacional sobre el proceso de reforma institucional en Bolivia. Desde 1985, y como resultado del papel de Bolivia en la industria de las drogas ilícitas, Estados Unidos ha tomado especial interés en el país y en particular en el proceso de reforma del Poder Judicial. Las presiones en este sentido a veces fueron sutiles y, en otras ocasiones, públicas y directas. En el campo de la reforma legislativa la presión no fue tan clara, pero hubo asistencia extranjera durante todo el tiempo de elaboración de la reforma, desde su conceptualización hasta su implementación. En otras palabras, es probable que el proceso de reforma y construcción institucional en Bolivia no hubiese sucedido en la medida y forma en la que ocurrió sin la presión y presencia de agencias internacionales¹¹.

La cuarta explicación proviene de la debacle de la Central Obrera Boliviana, como consecuencia de la crisis de la minería. El debilitamiento de la institución social y laboral más importante del país planteó la necesidad de reconfigurar el orden político, y de construir otro escenario para los juegos políticos. Este es un factor especialmente importante para explicar el nuevo papel de los partidos políticos.

Finalmente, la quinta explicación se refiere al papel que cumplen los medios de comunicación social en el juego político. Por

10 Grindle 2001.

11 Esta interpretación se basa en entrevistas con ex ministros de Justicia y miembros del Comité de Modernización del Congreso.

un lado, los medios se han convertido en espacios de representación social, espacios que los partidos políticos no han sido capaces copar. Por otro, el juego político actual es un juego mediático, es decir, la política se construye desde los medios. El capítulo siguiente de este Informe desarrolla estos temas.

En síntesis, puede sostenerse que el Estado cartorial no se ha transformado radicalmente sino que ha experimentado reformas parciales e inconclusas, vale decir, una suerte de “aggiornamento”, sin dejar empeño de ser cartorial.

En las dos secciones que siguen se evalúa el proceso de reforma en el Parlamento y en el Poder Judicial. A través de estos dos procesos de reforma se puede analizar con mayor detalle el comportamiento de los partidos políticos y la forma en la que intentaron construir su capacidad institucional. Al impulsar estos dos procesos de reforma y construcción institucional, los partidos tuvieron que lidiar específicamente con la transformación del Estado cartorial.

2. El Congreso Nacional: las reformas incompletas

Los intentos por reformar o modernizar el Congreso Nacional tuvieron su impulso inicial en los primeros días de la transición a la democracia en Bolivia. La naturaleza de la competencia electoral le da a esta institución

un papel fundamental en la elección del Jefe de Estado. Desde 1979, todos los presidentes han sido elegidos finalmente por el Congreso¹². El resultado ha sido que el Congreso Nacional ha logrado un nivel de ascendencia inusual en un sistema donde el Poder Ejecutivo siempre ha sido dominante. El Poder Legislativo se convirtió en el centro del consenso y la negociación política, pero a la vez ha sido completamente incapaz de cumplir con sus funciones de representar, fiscalizar y legislar. La gran paradoja es que, casi desde el principio, las encuestas revelaron un bajísimo nivel de confianza pública en la institución. Es decir, desde el principio el Congreso Nacional era la institución más importante de la democracia, pero el apoyo popular que atraía era bajo¹³. También había un alto nivel de desconfianza de los partidos políticos. Se comprendió que era importante comenzar la construcción de la institucionalidad en el Parlamento.

Desde la óptica de la construcción institucional, revistió la mayor importancia la casi total inexperiencia de los miembros del Parlamento, la pésima infraestructura, la falta de recursos y la ausencia de mecanismos para desarrollar de pleno actividades destinadas a legislar y fiscalizar. Lo más notable, sin embargo, fue el hecho de que los representantes y senadores eran elegidos por un sistema de representación proporcional que garantizaba que el ciudadano común no tenga la menor idea de quién era su repre-

Recuadro 3.1

La fiscalización y el Congreso Nacional

Entre 1982 y 1985, las actividades del Congreso Nacional se caracterizaron más por su función fiscalizadora que por su actividad legislativa. No sorprende ver los datos que revelan la cantidad de minutas de comunicación, peticiones de informe a ministros, o interpelaciones que se presentaron durante este período. Caracterizado por un enfrentamiento generalizado con el Poder Ejecutivo, durante esta época, el Congreso parecía haber aceptado la lógica de que como había elegido al Presidente, se reservaba también el derecho de revocarle el mandato. Por otra parte, era notable la incapacidad del Poder Ejecutivo para sostener su coalición y a la vez la fortaleza de la coalición de oposición entre ADN y MNR en el seno del Parlamento. Este enfrentamiento de poderes sirvió para que desde un principio la legislatura sufriera de bajos niveles de apoyo popular.

Fuente: Elaboración propia.

12 Dice el Artículo 90 de la Constitución Política, modificado por las reformas del año 1994: “Si en las elecciones generales ninguna de las formulas obtuviera la mayoría absoluta de los sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta, en votación oral y nominal, entre las dos formulas que hubiesen obtenido el mayor número de sufragios válidos. En caso de empate, se repetirá la votación dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por tiempo y materia”.

13 Encuesta de ILDIS 1998. Curiosamente, el Congreso nunca ha logrado obtener gran apoyo popular.

sentante. Dadas estas características, y la dinámica suma cero entre el Ejecutivo y el Legislativo, no es sorprendente que la institución más importante, porque elegía al Jefe de Estado, fuera también la más ineficiente e impopular.

Recién hacia 1987 el Parlamento empezó a considerar seriamente la posibilidad de modernizar sus instalaciones y actividades. La directiva del Congreso se reunió con miembros de USAID para considerar proyectos de asistencia que permitieran modernizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los fondos de asistencia al Legislativo que comenzaron a fluir en 1989, no fueron suficientes considerando el trabajo que se requería realizar; algunos de ellos siguieron llegando en 1994¹⁴. El propósito original de la asistencia extranjera al Legislativo era mejorar la capacidad del Congreso para la gestión de proyectos de ley. Posteriormente, la asistencia se extendió a la capacitación de legisladores, asesores y otro personal. Se lograron además fondos para automatizar el archivo y se establecieron unidades de investigación. Posteriormente, se abrieron otras fuentes de financiamiento externo que hoy incluyen el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Fundación Konrad Adenauer y del gobierno Danés, entre otros¹⁵.

La historia de la asistencia externa debe ser observada dentro de un contexto: la evolución y construcción institucional del Parlamento desde 1985. A su vez, para entender este proceso resulta crucial entender el papel cumplido por los vicepresidentes en su condición de presidentes natos del Congreso. Jaime Paz Zamora fue quizás el que menos atención le prestó al parlamento cuando ocupó el cargo de vicepresidente entre 1982 y 1983. No es sorprendente entonces que durante esa época, en la que gobernaba la UDP, el Parlamento fuese incapaz de preocuparse por la construcción institucional. Entre 1985 y 1989, el vicepresidente Julio Garret Ayllón presidió a un grupo de legisladores que propusieron cambios significativos en la ley electoral, el reglamento de debates y otras reglas de procedimiento interno. Sin embargo, poco se logró más allá de gestionar el primer proyecto financiado por USAID.

No fue hasta la elección del vicepresidente Luis Ossio (1989-1993) que el Parlamento no sólo fue capaz de gestionar asistencia externa, sino también de impulsar un proceso de modernización interna. Es importante notar que los parlamentarios de la época le dieron importancia a la reforma en parte como reacción a las constantes críticas que recibían de parte de analistas, medios de comunicación, y del público en general. Pero es también notable que para comienzos de los 90, Bolivia ya contara con un experimentado grupo de legisladores, algunos de cuales habían logrado una década de experiencia. **Es precisamente un selecto grupo de legisladores que, reunido en una comisión especial de modernización del Congreso, tomó la iniciativa de construir la institucionalidad del Parlamento. Se trataba de un conjunto de personalidades políticas con vocación institucionalista moderna, y que podían constituir, a la larga, el núcleo fundamental de expansión de las capacidades político-institucionales de la sociedad boliviana.**

El papel reformista de la Vicepresidencia continuó a pasos acelerados en la gestión de Víctor Hugo Cárdenas entre 1993 y 1997, en la cual no sólo se implementó el proyecto de USAID, sino que se expandieron las fuentes de apoyo externo, atrayendo de esa manera financiamiento complementario de parte del BID, la Konrad Adenauer y otras agencias. Además de gestionar e implementar esta asistencia externa, durante esta época el Congreso Nacional aprobó todas las reformas a la Constitución, la Ley de Participación Popular, la Ley de Capitalización y otras que transformaron la estructura del Estado. El cambio de gestión, en 1997, produjo cambios en el proceso de construcción institucional: se cambió de rumbo y de prioridades. Las instituciones creadas con financiamiento de USAID pasaron a un segundo plano, se congeló el funcionamiento de la Comisión de Modernización del Congreso. Principalmente por estar ocupado en otras tareas de gobierno, el vicepresidente Quiroga le dio poca continuidad a esta tarea dentro del Parlamento. El Congreso Nacional, sin embargo, sí logró finalmente aprobar un nuevo reglamento de debates, así

14 Es el caso, por ejemplo, del financiamiento que prestaba USAID.

15 Después de 1997, la asistencia de USAID se orientó hacia la capacitación de los diputados uninominales.

como otras leyes de mucha importancia como la de aduanas y la de la reforma judicial. Una actividad de gran importancia se inició en 1997, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB), financiado por el BID, y en el cual el vicepresidente Quiroga jugó un papel central.

En este contexto evolucionó el Congreso durante la década de los 90. Probablemente es correcto concluir que después de una década de modernización, el Parlamento ha logrado mejorar la capacidad de sus unidades, elaborando así mejores proyectos de ley. Es también cierto que los archivos están notablemente en mejores condiciones que en 1982. La capacitación de los asesores y del personal del Congreso probablemente ha logrado mejores funcionarios. Es posible evaluar estos logros simplemente observando la notable infraestructura que ha adquirido el Congreso Nacional desde 1985. Más difícil, sin embargo, es medir la calidad de la representación y del legislador. No es tan fácil medir el impacto que tuvo la modernización de la infraestructura sobre la calidad del representante y el grado de contacto que éste tuvo con su distrito. Si simplemente se usaran los índices de confianza institucional provistos por las encuestas, el resultado sería notoriamente negativo. Después de una década de modernización, el Congreso Nacional no ha logrado mejorar su deteriorada imagen pública.

2.1. Los pasos en la construcción institucional

La llegada de Luis Ossio a la Vicepresidencia mejoró notablemente las posibilidades de construcción institucional. Ossio tenía ya una larga carrera legislativa y formaba parte un grupo de legisladores interesados en la reforma de la institución. Como Vicepresidente del país y Presidente del Congreso, Ossio no sólo logró impulsar las reformas sino también motivar a otros legisladores de los distintos partidos a trabajar hacia la modernización del Congreso. Según el mismo Ossio, la clave no fue solo su elección como Vicepresidente, sino la reelección de un importante grupo de legisladores de igual

criterio¹⁶. El éxito de Ossio fue moderado; durante su gestión hizo varios viajes al extranjero a fin de lograr apoyo para su proyecto, incluso una visita a la Unión Parlamentaria Internacional (International Parliamentary Union-IPU), donde solicitó asistencia para la modernización de la Legislatura. La IPU colaboró en la difusión de la solicitud boliviana y, de alguna manera, ésta coincidió con los proyectos que en ese momento diseñaba un equipo de USAID.

Ossio, al igual que muchos legisladores bolivianos de la época, expresó algunas preocupaciones respecto a la posibilidad de obtener financiamiento de USAID para el proyecto de modernización. En 1985 la asistencia de esta agencia al proceso electoral había sido rechazada por temor al intervencionismo norteamericano. Por este motivo, Ossio prefirió trabajar directamente con una universidad; fue así que en 1992 se seleccionó a la State University of New York (SUNY) como la agencia de implementación¹⁷.

El principal logro de esta asistencia fue la creación de una Oficina Técnica de Presupuesto (OTP). A través de esta nueva unidad, y con la presencia de expertos norteamericanos en temas fiscales, se capacitó a los miembros del Congreso en temas presupuestarios. Incluso se llegó a publicar un manual sobre temas fiscales para uso de los representantes. Ossio y el equipo de SUNY procedieron además a establecer un Centro de Investigación del Congreso Nacional (CICON), cuya responsabilidad sería proporcionar a todos los senadores y representantes asistencia en la elaboración de proyectos de ley.

Estas nuevas unidades —especialmente la OTP— trabajaron muy bien con el grupo de legisladores agrupados en torno a la Comisión de Modernización del Congreso.

La idea de establecer unidades apartidistas que tengan la predisposición de colaborar con cualquier legislador, independientemente de su militancia, fue un notable esfuerzo, considerando la profunda politización del Congreso Nacional. No tardaron en surgir acusaciones de que la OTP, que dependía del Presidente de la Comisión de Pre-

16 Entrevista con Luis Ossio.

17 SUNY se hizo cargo del proyecto con financiamiento de inicial de USAID por un monto de 622.000 dólares. Estos fondos fueron utilizados para la contratación de personal, consultores internacionales y para cubrir los gastos de SUNY en Bolivia. Fondos de contraparte se utilizaron para cubrir los programas de capacitación, compra de equipos, etc.

supuesto de la Cámara Baja, se había convertido en el instrumento personal de este diputado.

Aun en el caso de que esta acusación haya sido errada, el vínculo de la OTP con un solo miembro del Congreso y la canalización de solicitudes a través de la Comisión que éste presidía dio la impresión de que la unidad de apoyo estaba diseñada solamente para apoyar sus intereses personales.

Las quejas no terminaron ahí. Miembros del Senado se quejaron de que el vínculo de la OTP con la comisión impedía que esa unidad sirviera a las necesidades de la Cámara Alta. Estas quejas ilustran las dificultades que caracterizan cualquier esfuerzo

de construcción institucional. La inauguración y la posterior reestructuración de la OTP coincidieron con el proceso electoral de 1993, así que las acusaciones deben ser puestas en este contexto (Recuadro 3.2).

Uno de los pasos más importantes en la historia de la modernización del Congreso Nacional se debería haber dado cuando en el presupuesto anual de la institución se asignaron 100.000 dólares para estabilizar las actividades del CICON, y para asegurar que esta unidad se institucionalizaría cuando la asistencia externa terminase. Para Cárdenas, el financiamiento dio una clara señal del compromiso a largo plazo del Parlamento¹⁸. En los hechos, ni esta partida, ni las que lle-

Recuadro 3.2

El vicepresidente y la modernización del Congreso

De gran importancia fue en los años 90 el papel cumplido por la Vicepresidencia en la reforma del Congreso. Si Luis Ossio impulsó la reforma inicial, la llegada de Víctor Hugo Cárdenas a la Vicepresidencia le dio una inusual importancia al proyecto de modernización del Congreso. Según Cárdenas, su papel se hizo más difícil por el hecho de que no contaba con una base partidaria y los legisladores más comprometidos con su proyecto estaban en los partidos opositores Es así que, entre 1993 y 1997, el programa de modernización evolucionó gracias al empuje de Cárdenas y a su relación con la Comisión de Modernización del Congreso (CMC).*

El Vicepresidente Cárdenas intentó fortalecer el rol de la CMC; al menos buscó y obtuvo un estatus permanente para este grupo ad hoc que había sido establecido durante el anterior período legislativo. El CMC contaba con una presencia multipartidaria y bicameral, algo que le daría al CICON y sus respectivas unidades, incluyendo la OTP, una especie de "board of advisors" para guiar el proceso. Más allá de

*la retórica, sólo un reducido grupo de congresales participaba de manera regular en el CMC**. Los problemas de convocatoria de Cárdenas atañen más a la oficina de la Vicepresidencia en sí, aunque fueron quizás más agudos durante su administración. Es importante recordar la publicación del libro de Ossio, titulado La Quinta Rueda del Carro, que refleja la visión predominante de que la Vicepresidencia es principalmente un despacho protocolar.*

El papel del vicepresidente es clave para entender el proceso de construcción institucional en el Congreso Nacional. En el caso de Cárdenas se dieron situaciones como cuando el Poder Ejecutivo decidió cortar el suministro de información sobre el Presupuesto a la OTP. Aunque se logró restaurar el flujo de información, Cárdenas se vio constantemente enfrentado al gabinete y a miembros del MNR, quienes le asignaban poca importancia a sus impulsos modernizadores en el Congreso Nacional.

A diferencia de sus antecesores, el Vicepresidente Quiroga se encontró con una buena cantidad de donantes extranjeros, la

mayoría producto de las gestiones internacionales de Cárdenas. Pero también se encontró con un proyecto no renovado con SUNY y un notable nivel de desarticulación en las prioridades de la reforma. Con algunas excepciones, la mayoría de los miembros del CMC pasaron a cumplir funciones tales como las de ministros en el gabinete del nuevo gobierno. Otros no lograron reelegirse y algunos simplemente perdieron interés en el proceso. La participación personal del Vicepresidente Quiroga en la modernización del Congreso reemplazó de manera efectiva el papel que antes cumplió la CMC. Además, según Quiroga, el CICON y la CMC eran percibidos cada vez más por los miembros de Congreso como ONG internas que sólo hacían "lobby" para conseguir partidas presupuestarias. Al final, esta actividad llevó a su aislamiento y su virtual deceso. Finalmente, Quiroga sostiene que sin el CICON y la CMC, y gracias a su propio involucramiento, el Congreso Nacional aprobó su Ley Orgánica, un reglamento de debates y otras importantes leyes que han contribuido a hacer más efectiva su labor.

* Entrevistas con Víctor Hugo Cárdenas y con el diputado Carvajal, quien fuera prominente miembro de la Comisión de Modernización del Congreso.

** Entrevistas con Cárdenas y otros miembros de la CMC.

Fuente: Elaboración propia.

18 Cuando finalizó el proyecto de SUNY, además de la OTP, el CICON incluía una Unidad de Información e Investigación (UII) y una Unidad de Anteproyectos de Ley (UAL). Aunque el CICON aún existe, su importancia relativa es casi nula. En entrevistas con diputados durante mayo de 2001, se detectó que muchos de ellos ni siquiera sabían de su existencia y que aquellos que sí la conocían le asignaban poca relevancia. En gran medida, el anonimato del CICON se debe a que está ubicada en el edificio de la Vicepresidencia, a varias cuadras de los edificios del Congreso Nacional.

garon de Alemania, Dinamarca y del BID, fueron suficientes para mantener el impulso que habían logrado generar Ossio y Cárdenas. A partir del arribo de Quiroga, el cambio de prioridades fue notable y la modernización del Congreso Nacional cambió radicalmente.

A mediados de los 90 parecía que los esfuerzos modernizadores se consolidarían. En 1995 se formalizó el CML en la estructura de comisiones del Congreso. Desde 1995, el CML debía ser presidido por el Vicepresidente y compuesto por un grupo multipartidario de legisladores y su función debía ser la de encargarse de la gestión y fiscalización de todos los intentos de modernización del Parlamento. En este esquema, el CICON se convertiría en el instrumento por medio del cual el CML adelantaría su agenda de reforma. Los ex-integrantes del CML entrevistados hacen referencia al nuevo proyecto de reglamento de debates como la contribución más importante que se logró durante este período.

El proceso de reforma y de construcción institucional en el Congreso Nacional fue siempre afectado por la pugna entre los partidos de las distintas coaliciones que gobernaron Bolivia desde 1985. Estas pugnas se magnifican especialmente durante el cambio anual de directivas de las cámaras. Los cambios en las directivas de las cámaras, así como el cambio de Vicepresidente cada cuatro años (ahora cinco), afectaron el impulso de los procesos de modernización. Algunas directivas parecían identificarse plenamente con las propuestas reformistas, mientras que otras demostraban poco interés o simplemente planteaban otra agenda de modernización.

El tema de las directivas anuales es importante no sólo desde el punto de vista del compromiso de cada una de ellas con los procesos de modernización, sino también porque estas rotaciones afectan la estabilidad de las comisiones. Al rotar las directivas de las cámaras también rotan los directorios de las comisiones. Aunque en la práctica muchos legisladores sobreviven a los cambios anuales, se pierde la valiosa experiencia adquirida por aquellos que simplemente cum-

plian funciones temporales en las comisiones. Visto desde una óptica distinta, la clave del funcionamiento de las comisiones y de las directivas camarales en Parlamentos institucionalizados ha sido la especialización de sus miembros a través del servicio por largo tiempo.

Esto lleva a una observación adicional. Los procesos de construcción institucional parecen ser lineales e irreversibles en países donde las legislaturas son estables y donde cumplen un papel legislativo, fiscalizador y representativo importante. Pero es también cierto que aun en esos casos, estos procesos a veces sufren serios reveses y hasta notables regresiones. Es por eso que a pesar de los esfuerzos que se hicieron para modernizar el Parlamento boliviano desde 1990, todo puede quedar en el olvido y el Congreso Nacional continuar siendo una institución ineficiente e incapaz de cumplir su función constitucional de manera adecuada¹⁹.

2.2. La función legislativa del Congreso Nacional

Durante la transición a la democracia, el Congreso cumplió a medias su rol legislativo, en gran medida por culpa de la lógica del momento (el Congreso se consagró a fiscalizar a los gobiernos autoritarios). Para muchos, el golpe de julio de 1980, protagonizado por el General Luis García Meza, fue en gran medida producto de las investigaciones del Congreso a las actividades militares.

Después de 1982 y durante tres años, el Congreso que controlaba el MNR de Paz Estenssoro y la ADN de Banzer, gravemente enfrentado al gobierno de la UDP, fue más un ente de fiscalización del Poder Ejecutivo que un cuerpo legislativo efectivo. Además, los diputados y senadores carecían de práctica en el arte de la representación de los intereses de los distritos que supuestamente representaban.

Lo cierto es que entonces el Congreso, en ausencia de una coherente coalición oficialista, lograba paralizar las acciones del Poder Ejecutivo. Para ella su actividad se limitó al envío constante de minutas de comunicación, peticiones de informe escrito y oral, e interpelaciones al Ejecutivo. Las le-

19 Una iniciativa de gran relevancia, que impulsó el Congreso y la Vicepresidencia, fue el Programa de Reforma Institucional, financiado por el BID, por un monto de 50 millones de dólares y que dio lugar a reformas como el Estatuto del Funcionario Público, la institucionalización de la Aduana y de la Renta, etc.

yes que aprobó el Congreso, con pocas excepciones, fueron principalmente de escaso significado. Las comisiones funcionaban mal, los asesores eran pocos e ineficientes, y el archivo y la infraestructura en general era deficiente.

Estas características cambiaron de manera dramática después del lanzamiento de la Nueva Política Económica en 1985, y la presencia de una fuerte coalición oficialista en el Congreso. En poco tiempo, éste se convirtió en el escenario en el que se lucía la coalición de gobierno. Dejó de ser un lugar donde se fiscalizaban las actividades del Ejecutivo y a pasó a ser —a través de las coaliciones— un eficiente instrumento de la gobernabilidad en Bolivia.

Aunque las minutas de comunicación para el Ejecutivo se siguieron enviando, fue notable la reducción del número de interpelaciones al gabinete. El Parlamento comenzó a aprobar leyes, entre ellas la del presupuesto, algo que no había logrado desde los años 40. Como lo ha demostrado Ivana Deheza, contrariamente a lo que se supone, después de 1985 el Congreso cumplió una labor legislativa relativamente efectiva²⁰. Presentó abundantes proyectos de ley y los aprobó. Respondió efectivamente a las iniciativas del Ejecutivo, lo que facilitó la implementación de las reformas económicas, estatales y sociales.

Es importante anotar que desde el año 1985 se aprobó un importante número de leyes, lo cual sugiere que la institución cumplió por demás con su función legislativa. Además, si se analiza la autoría de los proyectos de ley, muchos se sorprenderán encontrando que la mayoría tienen su origen en una de las dos cámaras. Sin embargo, cuando se observa el tipo de leyes que aprobó el Legislativo, queda muy claro que las leyes fundamentales que se aprobaron durante este período (tales como la Ley de Pensiones, la Ley de Capitalización, la Ley de Participación Popular) tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo y que, la mayoría de las veces, funcionó el «rodillo» de la coalición en el poder²¹.

Una observación final respecto a la función legislativa se refiere al funcionamiento

de las comisiones. Desde 1982, y durante la mayor parte del período de democracia pactada, el pleno fue el lugar donde se concentró el trabajo de aprobación de las leyes. Esta característica era en gran medida producto de un reglamento de debates de principios de siglo XX, escrito para una legislatura mucho menos compleja que la actual. Según los expertos que se ha entrevistado para la elaboración de este capítulo, el nuevo reglamento de debates cambiará de manera fundamental esta realidad. El trabajo más intenso lo realizarán las comisiones y el plenario servirá simplemente para la ratificación del trabajo de éstas²².

Como se observó anteriormente, el fortalecimiento de las comisiones es fundamental para mejorar la calidad de los proyectos de ley que se presentan al Parlamento. Los proyectos de modernización intentan abordar este tema, particularmente a través de la capacitación de los asesores. Luego de la implementación del nuevo reglamento de debates, que en esencia transfiere casi toda la responsabilidad legislativa a las comisiones, será aun de mayor importancia que éstas puedan lograr un grado de especialización en los temas específicos que tratan.

2.3. La representación y el Congreso Nacional

Hemos señalado que el desarrollo político-institucional del país debe ser congruente con lo propuesto en los capítulos anteriores, a saber, una modernización incluyente y una política económica que promueva un mayor desarrollo humano. Tal desarrollo político-institucional debe apuntar a fortalecer lo público como un espacio de deliberación en el que todos los actores de la sociedad puedan hacerse oír o representar.

En este marco, uno de los más discutidos problemas de Bolivia es el déficit de representación. Dicho déficit se ha caracterizado sobre todo por la falta de contacto entre los partidos políticos y la sociedad civil, y en menor medida por las limitaciones representativas del Parlamento y sus miembros. Sin embargo, **no puede hablarse de déficit de representatividad sin evaluar el comportamiento de los representantes nacionales y su relación con sus**

20 Deheza 2001. Estudio en realización sobre el Parlamento boliviano en el Latin American and Caribbean Center of Miami.

21 Este importante trabajo está siendo realizado por Ivana Deheza, que prepara un estudio sobre el Parlamento boliviano.

22 Véase el nuevo reglamento de debates y la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

partidos, por una parte, y con la forma en la que son elegidos, por otra²³. En especial porque, para muchos, estas relaciones provocan añoranza por esquemas de representación más corporativistas.

En agosto de 1994, el Congreso aprobó una nueva Constitución. Entre las reformas relevantes de la versión anterior se encuentran la ampliación del mandato del presidente y los legisladores a cinco años, y la elección del 50% de la Cámara Baja por un sistema uninominal. En 1997, la mitad de la Cámara de Diputados fue elegida sobre la base de la uninominalidad.

La lógica detrás de los uninominales era la de intentar superar la brecha o el divorcio entre la sociedad y los partidos políticos. Producto de una intensa discusión dentro de los partidos, y posteriormente dentro del Congreso Nacional, este sistema refleja la preocupación respecto al generalizado sentimiento de que el Legislativo no sólo es inoperante, sino que los legisladores no representan a nadie más que al jefe de sus respectivos partidos. En efecto, las listas plurinominales son elaboradas dentro de cada partido y la mayoría de los bolivianos no saben quiénes son sus representantes. Esto se agrava cuando individuos que ni siquiera viven en los distritos que representan son elegidos por el mérito de su conexión con el jefe del partido.

La uninominalidad, usada ampliamente en sistemas presidenciales como los Estados Unidos y en algunos países europeos con sistema parlamentario (Gran Bretaña y Alemania), ha sido vista generalmente como un buen mecanismo para obligar a los representantes a desarrollar contactos específicos con los distritos que representa.

Esta idea cobró forma en Bolivia en 1993, durante la carrera por la presidencia, y particularmente dentro del MNR, cuyo líder fue muy influido por asesores norteamericanos que propugnaban no sólo la uninominalidad sino también el parlamentarismo. La hipótesis de que, a través de los uninominales, los partidos lograrían mejorar la calidad de la representación, sigue siendo un tema de estudio. Sólo existe un trabajo que hace un detallado análisis de la experiencia de los uninominales y concluye

que ésta, lejos de haber mejorado la calidad de la representación, más bien presenta una serie de problemas²⁴. Las entrevistas con uninominales realizadas para este Informe ratifican los dilemas y problemas de este tipo de representación, pero a la vez sugieren que no sólo es muy temprano para analizar de manera definitiva el papel cumplido por los uninominales, sino que la madre del problema radica en el predominio de los plurinominales y la dependencia de todos los representantes respecto a los partidos políticos.

Esta última observación es particularmente importante en el contexto de la descentralización administrativa que, a través de la Participación Popular, se viene llevando a cabo en Bolivia desde 1994.

Entre los problemas más mencionados por los uninominales entrevistados se encuentran los siguientes:

- Falta de experiencia legislativa.
- Choque de funciones con concejales municipales.
- Competencia con diputados plurinominales.
- Sentimiento de que los uninominales son diputados de segunda categoría.
- Sentimiento de que los plurinominales, especialmente los reelectos, discriminan a los uninominales por su falta de experiencia legislativa.
- Falta de apoyo institucional (carencia de oficinas, material de trabajo) a los uninominales.
- Abandono del Parlamento por parte de algunos uninominales, para perseguir otros objetivos políticos (ser alcaldes, prefectos, etc.)
- Dependencia del partido (y no del distrito o del mismo individuo) para la selección del diputado uninominal.

En resumidas cuentas, dos problemas parecen ser claves para entender el dilema de la representación uninominal. Primero, la forma en la que se selecciona al candidato; contrariamente a la lógica de este sistema, los partidos son los que eligen al candidato. Pero el problema fundamental parece ser la falta

23 Ver el trabajo de Tapia 2000.

24 Consultar Culver y Ferrufino 2000.

de experiencia legislativa de los elegidos, que frena la actividad del diputado en su distrito y minimiza su efectividad dentro del mismo parlamento. Es decir, para que los uninominales logren ser efectivos representantes de sus distritos, necesitan mejorar su “home-style” y su conocimiento de cómo funciona la Cámara Baja.

3. La reforma judicial

La reforma judicial ha sido un tema de gran importancia en Bolivia por lo menos desde mediados de la década de los 80. Cobró impulso por el interés de algunos países en la aplicación de políticas antinarcóticos.

Los intentos bolivianos de reforma carecían de recursos y el tema mismo se veía, en un contexto de crisis y recuperación, como políticamente difícil. Sin embargo, el diagnóstico del sistema de justicia en Bolivia mostraba una dramática situación. Se veía a una institución en crisis, incapaz de lidiar con las innumerables demandas del público y con las estructuras judiciales heredadas, que habían sido diseñadas para funcionar bajo gobiernos autoritarios.

Desde el comienzo de la reforma, el interés principal fue mejorar la eficiencia del sistema judicial, particularmente, reducir el número de casos pendientes en las diferentes instancias del sistema. Se trataba también de mejorar la percepción popular sobre la administración de justicia, dado el bajo nivel de apoyo logrado por esta institución en todas las encuestas desde finales de la década de los 80. Es obvio que también se encontraban en medio los intereses de algunas agencias internacionales, actores políticos específicos y otros.

Lo peculiar del caso boliviano es que, a principios de la década de los 90, el país se sumió en una fiebre de reformas sin paralelo en América Latina. Dentro de ellas, las del sistema judicial fueron particularmente importantes.

En este contexto, entender las motivaciones de los actores es una tarea difícil. Es especialmente difícil explicar la motivación de los actores políticos para reformar un sistema de justicia cuya ineficiencia y falta de transparencia crónica favorecían los intereses de vastos

sectores de la sociedad política. Porque las reformas al sistema podían afectar no sólo las conveniencias específicas de algunos políticos, sino el comportamiento del sistema de partidos en su conjunto.

Desde la óptica de este Informe, lo importante es que al final el proceso de reformas parece haber generado resultados interesantes para la democracia boliviana.

Llegar a un consenso dentro de la sociedad política para hacer la reforma judicial fue muy complicado. Se logró en parte durante las grandes transformaciones políticas de 1991, y luego en el proceso de reforma constitucional.

La acción de los grupos de la sociedad civil boliviana es más difícil de medir. A pesar de la falta de popularidad de la institución, no se dieron grandes manifestaciones solicitando la reforma judicial. La empresa privada sí solicitó que se compatibilizara el sistema judicial con las reformas de apertura económica, pero tampoco puede decirse que ejerciera una presión importante. Es más claro, en cambio, el papel cumplido por las agencias internacionales y algunos individuos que gestaron e impulsaron las reformas²⁵.

Es probable que el diagnóstico de ILANUD de 1992 haya proporcionado la base inicial para la reforma judicial en Bolivia. En este diagnóstico trabajaron importantes abogados bolivianos que luego pasarían a formar parte de la Corte Suprema de Justicia. Este diagnóstico, junto con otros, facilitó la adquisición de conocimientos sobre las reformas realizadas en otros países de la región. Visto desde cualquier punto de vista, el hecho de que instituciones extranjeras participaran en la reforma judicial fue notable, pues en un pasado no muy lejano, cualquier intento externo de esta índole hubiese sido visto como injerencia en los asuntos internos del país²⁶.

USAID proporcionó un paquete de asistencia judicial por un valor de 15 millones de dólares, además de otros 8 millones para la reforma policial. USAID trabajó con la Corte Suprema y el Ministerio de Justicia, e implementó sus proyectos a través de agencias consultoras norteamericanas. Durante

25 Por ejemplo, USAID trajo a Bolivia toda la experiencia de las reformas judiciales de Centroamérica y otros lugares de la región. Los políticos que estuvieron al tanto de este proceso, reconocen la importancia del papel desempeñado por esta agencia de cooperación en el diseño del contenido de las reformas, pero, sobre todo, en la forma en la cual se llevaron adelante.

26 El informe de ILANUD concluyó que el sistema penal en Bolivia sufría los siguientes problemas: retardación de justicia, selectividad de casos, falta de acceso ciudadano y una profunda corrupción.

toda la década de los 90, USAID proporcionó cursos de capacitación, asistencia técnica y “study tours.” De mayor importancia fue el hecho de que USAID estableció nexos de cooperación con otras agencias extranjeras como la GTZ, el Banco Mundial, COSUDE, y otras que han apoyado de manera significativa el proceso de reforma judicial.

3.1. El contexto político de la reforma judicial en Bolivia

Para entender el proceso de reforma judicial es importante ponerlo en el contexto político que lo generó. Durante el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), se aprobó una serie de leyes y se ratificó la reforma constitucional, la cual permitió posteriormente la reforma judicial. En 1993 se aprobó la Ley de Organización Judicial y en 1994 la nueva Constitución autorizó el establecimiento de un Tribunal Constitucional, un Consejo de la Judicatura, un Ministerio Público y una Defensoría del Pueblo. Para llegar a esto fue necesario contar con el apoyo de los partidos de la coalición gobernante y de los partidos de oposición. Desde cualquier punto de vista, este logro fue muy significativo. En alguna medida refleja la naturaleza de las coaliciones políticas que en ese entonces, a pesar de estar influidas por las clásicas presiones prebendales o patrimoniales, respondían también a la necesidad de llevar adelante las reformas²⁷.

Como era de esperarse, el proceso no estuvo libre de controversia y de enfrentamientos: desde conflictos entre agencias de financiamiento internacional y la Corte Suprema, hasta conflictos entre partidos políticos sobre el contenido de la reforma. Además, se movilizaron en contra varios gremios, incluyendo al Colegio de Abogados. Eventualmente, fueron las relaciones entre los principales actores las que primaron y las que marcaron el ritmo y el contenido de la reforma.

Durante el período de Sánchez de Lozada, las relaciones entre el recién creado

Ministerio de Justicia, con su ministro René Blattman, y las agencias internacionales parece haber sido la clave para el diseño de las reformas. Blattman impulsó reformas que posteriormente lo transformaron en el ministro más popular del gabinete. Pero, como señala él mismo, su popularidad le costó el apoyo de los sectores más vinculados al sistema de administración de justicia²⁸. Sin embargo, a pesar del papel desempeñado por Blattman, el proceso de reforma judicial pasó a tercer o cuarto lugar de importancia para el gobierno de Sánchez de Lozada, quien se concentró sobre todo en la capitalización de empresas estatales y la Ley de Participación Popular²⁹. En un sentido, el ambicioso proceso de reforma lanzado por el gobierno del MNR era un arma de doble filo. Se había convertido en una gran oportunidad de transformar el Estado a través de legislación y, a la vez, en un proceso político que podría afectar positiva o negativamente las posibilidades de éxito en futuras competencias electorales. Ello quizá explique, en cierto grado, la dilatación que sufrió la reforma judicial en esa época.

Cuando el presidente Banzer asumió la Presidencia, en 1997, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo existían como mandato de la Constitución de 1994, pero la reglamentación de estas instituciones no había sido aprobada. Además, el Código de Procedimiento Penal de los años 70 estaba aún vigente. Como ya se mencionó, este Código fue desarrollado en un contexto autoritario e inconsistente con las nuevas provisiones constitucionales y con la democracia boliviana. Así que para algunos quizá sea paradójico que la prioridad de la administración Banzer haya sido la reforma de este Código.

El gobierno de Banzer introdujo la reglamentación de las instituciones judiciales creadas por la Constitución y logró que el Congreso aprobara el nuevo Código de Procedimiento Penal, que se encuentra vigente

27 En Bolivia cualquier modificación a la Constitución debe ser aprobada en dos períodos legislativos. Primero es necesario que una legislatura apruebe una ley sobre la necesidad de reforma constitucional y, luego, que una segunda legislatura apruebe propiamente las reformas. En este caso, la Ley de Necesidad de Reforma fue aprobada el año 1993, durante el gobierno de Paz Zamora, y la aprobación de las reformas la hizo la legislatura elegida junto con el gobierno del Sánchez de Lozada, el mismo año. Para muchos, este mecanismo es demasiado lento y obstaculiza las reformas. La historia de las reformas constitucionales en América Latina demuestra que los procesos lentos tienden a generar mejores resultados, por la necesidad que entonces se presenta de construir alianzas con sectores de oposición. Dicho de otra manera, el conservadurismo del proceso de reforma constitucional en Bolivia ha obligado a los partidos políticos a pactar y le ha dado una importante dosis de estabilidad al sistema.

28 Entrevista con René Blattman. La oposición a la eliminación de prisión por deuda es mencionada como un ejemplo de la movilización en contra de la reforma. Según Blattman, sin embargo, Bolivia debe ser el único país en el mundo donde los presos se declararon en huelga para apoyar un proyecto de ley, justamente éste.

29 Según los encargados del diseño del proceso, no contaron con un apoyo muy grande del gobierno de Sánchez de Lozada.

desde el 31 de mayo de 2001. En 1997 se aprobó la reglamentación de la Defensoría del Pueblo, otra institución que en poco tiempo ha ejercido un impacto fundamental en el país. Un análisis objetivo del proceso de construcción institucional en Bolivia revela que dos gobiernos —a pesar de ser enemigos políticos y a pesar de que el contexto de las reformas estaba minado por las batallas políticas— lograron transformar de manera fundamental el proceso judicial en Bolivia.

3.2. Una evaluación preliminar de la reforma judicial en Bolivia

Para evaluar el proceso de construcción institucional y su impacto sobre el sistema de justicia, es necesario enfocar por lo menos cuatro aspectos: **el nivel de independencia del poder judicial; el grado de acceso del ciudadano a la justicia; el nivel de eficiencia del sistema; y el grado en el que los mecanismos de resolución de conflictos fueron mejorados en el país**³⁰.

En términos generales, se concluye que el proceso de reforma ha sido notorio en estas cuatro dimensiones; inclusive en algunos casos los avances son mayores de lo que se podría esperar para un periodo tan corto. Sin embargo, es también obvio que el proceso de reforma es incipiente y que los obstáculos son aún enormes. El escollo principal radica en el hecho de que el sistema judicial en Bolivia depende aún demasiado del sistema de partidos, por lo que su independencia, a pesar de las modificaciones estructurales, sigue estando seriamente comprometida.

3.2.1. La independencia del sistema

Es por demás conocido que la independencia del sistema judicial en Bolivia, como en muchos países de la región latinoamericana, ha sido reiteradamente puesta en duda. La separación de poderes en la Constitución no garantiza la independencia del sistema judicial³¹. Desde la transición a la democracia, la independencia de la justicia en Bolivia se ha visto históricamente afectada por dos fuerzas concretas: la influencia directa de los partidos políticos, en particular de los que controlan el Poder Ejecutivo, y una profunda cultura de corrupción que transformó a las cortes, jue-

ces y abogados en eficientes administradores de los chantajes legales. Afortunadamente, Bolivia no ha experimentado el tipo de violencia contra jueces y cortes que han sufrido países como Colombia y Perú, en los cuales se usa el terrorismo para controlar la actuación de los jueces.

Si bien la independencia del sistema judicial dentro del esquema de separación de poderes es algo deseable, es también importante recordar que demasiada independencia contribuye a la aparición de una judicatura que no respeta normas y no emite fallos, y en la que los jueces no responden a nadie³².

En otras palabras, el proceso de reforma en Bolivia intenta conceder independencia al sistema y, a la vez, establecer mecanismos de “accountability”, una tarea por demás difícil en cualquier país del mundo.

La tarea ha sido difícil y los críticos son muchos. La visión que predomina está presente en las siguientes opiniones de dos importantes participantes del proceso de reforma:

A) La clase política traslada sus vicios a la democracia... porque cuando se está administrando el gobierno, en lo primero que piensan las coaliciones de partidos que están en el gobierno, bajo el pretexto de la gobernabilidad, es en no desprenderse de determinados espacios de poder... a través de una eventual correlación de fuerzas mayoritarias buscan a como dé lugar tener un Poder Judicial subordinado a sus intereses político partidarios... En la práctica, hasta hoy las nuevas instituciones judiciales están absolutamente subordinadas al poder político, sumidas en un mundo de corrupción, de inoperancia y de mediocridad profesional... [En] la formación del Poder Judicial, desde los cargos más altos en la Corte Suprema hasta el último cargo de funcionario, el requisito sine qua non es la militancia partidaria; si no eres movimientista, adenista, mirista u otras istas, no tienes la posibilidad de consolidarte en esos cargos.

B) En este proceso de reformas tiene mucho que ver la subalternización del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, y esto empieza con los nombramientos de jueces... con el hecho de mantener a jueces, fiscales y otros

30 Consultar Prillman 2000.

31 El ex Ministro de Justicia, René Blattman, se refiere a la ausencia de los “checks and balances” tradicionales en un sistema presidencialista.

32 Entrevista con un ex Ministro de Justicia.

El sistema judicial y la resolución de conflictos

Un análisis detallado del impacto del proceso de reforma judicial sobre la capacidad del país para resolver conflictos no es posible por las limitaciones de espacio. Es obvio también que, dado el poco tiempo de vigencia que tienen la Defensa Pública dentro del Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo, no es posible hacer un análisis definitivo. Sin embargo, el período de convulsión social que se vivió en el país en los últimos dos años quizás examinó de manera muy fuerte la potencialidad de estas instituciones.

Defensa Pública

La oficina de los defensores públicos fue creada dentro del Ministerio de Justicia, en 1993, y desde entonces ha mejorado mucho la capacidad del sistema de resolver conflictos. Durante la década pasada surgieron defensores públicos, se capacitó al personal, se tuvo acceso a asistencia técnica, y en alguna ocasión se proporcionaron sueldos con dinero de agencias internacionales para los defensores.

La importancia de los defensores públicos radica en el hecho de que por primera vez en la historia del país los pobres y los indigentes tienen acceso a un defensor gratuito. Según el Ministerio de Justicia, en el año 2001, son 160 los defensores públicos que proporcionan servicios a 54% de los individuos que ingresan en las prisiones bolivianas.

Antes de su creación, la defensa pública y gratuita no existía y la representación legal era determinada principalmente por las conexiones políticas del acusado y/o el acceso de éste a recursos financieros. En otras palabras, la mayoría de los presos en Bolivia no tenían acceso a defensa alguna. En los últimos siete años, esta dependencia gradualmente ha mejorado el tamaño de su staff, las calificaciones del mismo, y ha aumentado el número de casos en los que ha trabajado. Según datos del Ministerio de Justicia, hasta

finales de 1999 esta oficina había atendido 17.826 casos, logrando la absolución de 13.332 presos. El Ministerio de Justicia también argumenta que los defensores públicos son abogados altamente calificados, algo que se evidencia por su nombramiento a altos cargos judiciales vacantes, así como también a cargos en el Ministerio Público.

Sin embargo, a pesar de todo lo positivo que se puede decir sobre esta oficina, su sustentabilidad está cuestionada por la falta de recursos. El apoyo de USAID terminó a finales del año 2000; es posible que otros donantes surjan para llenar el vacío. Además, no está claro que el propio Ministerio de Justicia vea como necesario incluir esta unidad dentro de sus prioridades legislativas. Así que la viabilidad financiera de esta oficina es crucial.

La Defensoría del Pueblo

Sin lugar a dudas, y a pesar de que recién funciona desde hace tres años, la Defensoría del Pueblo es el punto más destacado del proceso de reforma judicial en Bolivia. En la parte conceptual desempeñaron un papel importante donantes extranjeros como el PNUD, COSUDE, DANIDA, DFID y, en mucho menor escala, USAID. Estas agencias lograron hacer conocer en Bolivia experiencias de otros países donde instituciones similares ya existían. Además, proporcionaron asistencia técnica en la elaboración de la legislación que eventualmente fue aprobada. Como se dice en el texto, mientras esta oficina fue creada durante el período de Sánchez de Lozada, no fue sino hasta el año 98 que se logró reglamentar su funcionamiento.

Desde que comenzó a operar, en enero de 1998, la Defensoría ha tenido un impacto que es observable en el número de casos que esta oficina ha atendido. Entre enero y marzo de 1999, 7,610 casos fueron planteados a las seis oficinas regionales de la Defensoría. Un análisis más cuidadoso de la resolución

de los casos, entre marzo de 1998 y agosto de 1999, revela que el 86% fue resueltos (es decir, que se hizo todo lo que se pudo o se los remitió al Centro de Orientación de la Ciudadanía, que informa al ciudadano sobre sus derechos y los papeles que cumplen las instituciones del Estado).

La Defensoría es una de las instituciones con mayor credibilidad en Bolivia. Bajo cualquier punto de vista, esto debe ser tomado como algo positivo en un sistema caracterizado hasta ahora por la desconfianza ciudadana y la falta de acceso del ciudadano común.

La influencia de la Defensoría no está limitada al manejo de quejas ciudadanas; también ejerce cierta autoridad moral. Por ejemplo, en abril del 2000, cuando el gobierno del presidente Banzer detuvo y confinó a líderes sindicales durante un estado de sitio, la Defensoría presentó un habeas corpus a la Corte Suprema y logró la libertad de 21 detenidos. Según la Defensoría, el gobierno lamentó este tipo de fiscalización, señalando que otros gobiernos habían utilizado estados de sitio para lidiar con el malestar social. La Defensoría argumentó que antes no había una Defensoría, pero ahora que existía simplemente estaba cumpliendo su misión. El que el gobierno sólo pudiera sostener el estado de sitio por 12 días tuvo mucho que ver con la fiscalización ejercida por la Defensoría.

La Defensoría ha tenido un impacto positivo en el poco tiempo transcurrido desde su creación; sin embargo, aún no ha utilizado su capacidad real. Por ejemplo, presenta sus conclusiones al Congreso Nacional, pero tanto el Congreso como las instituciones que son investigadas, como la policía y las Fuerzas Armadas, pocas veces responden. Las críticas más severas a la Defensoría lamentan su falta de capacidad investigativa, que podría servir para asegurar que cualquier reclamo por una violación a los derechos sea apoyado con datos fidedignos.

operadores del sistema judicial en situación de interinato (fenece su mandato y los dejan indefinidamente en los cargos)... Así, el juez subalternizado se convierte en absolutamente maleable...

Para entender el proceso de reformas judiciales en Bolivia es importante considerar el papel desempeñado por la cooperación internacional, cuya influencia también afecta la independencia del sistema. Se podría argumentar que la reforma judicial boliviana no fue impulsada por la voluntad política de uno u otro gobierno, sino por la presión de los donantes extranjeros en función de los intereses específicos de sus respectivos países. En otras palabras, también en ese caso resulta que la independencia del Poder Judicial ha sido afectada³³.

Es aún muy temprano para evaluar definitivamente el impacto de las reformas sobre la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, está claro que **la independencia del Poder Judicial dependerá mucho de la relación que se establezca entre las reformas y el sistema de partidos**. Los entrevistados para la elaboración de este documento sostienen la tesis de que la despolitización del sistema de justicia no ha sido posible y que los intentos de parte de distintos gobiernos de controlar al Poder Judicial continuarán a pesar de las reformas.

3.2.2. Transparencia, eficiencia y acceso a la justicia

Sería fácil concluir que las reformas a la justicia en Bolivia están lejos de mejorar la transparencia, eficacia y el acceso ciudadano al sistema. Probablemente es muy temprano para lanzar este tipo de conclusión y lo más justo sería decir que al menos se han establecido mecanismos que a la larga tienen la capacidad de lograr cambios sistémicos profundos.

Cualquier análisis de la eficiencia del sistema de justicia en Bolivia concluiría que éste era un caso extremo de un patrón común en América Latina. La excesiva burocratización de una institución pública provocó una administración de justicia extremadamente lenta e ineficiente. El sistema en Bolivia se caracterizaba por la existencia de una compleja red de instituciones y un proceso verdaderamente bi-

zantino. De este modo, lograr que el sistema de justicia cumpliera aun el más simple procedimiento era cosa de días, meses, y hasta años. En casos extremos, por ejemplo, los acusados de crímenes menores pasaban hasta años en la cárcel antes de que el sistema los procesara. Esta ineficiencia era evidente también en el comportamiento del personal encargado de la administración de justicia³⁴.

Considerando los análisis de instituciones como ILANUD, USAID y el Banco Mundial, antes de la reforma, no es sorprendente que ésta hayan dado tanto énfasis a la “desburocratización” del Poder Judicial, que fue planteada como una necesaria modernización que acomodara el sistema de justicia al proceso de transformación que el país venía experimentando en otros campos, y también para mantener al país al día de las corrientes internacionales en el tema judicial.

El problema del acceso a la justicia en Bolivia es ampliamente conocido. Está claro que un gran porcentaje de la población considera que el sistema es inaccesible. Existen varios factores que han contribuido a esta situación. En primer lugar, el hecho de que, en un país grande y pobre como Bolivia, el sistema de justicia no tenía (ni tendrá en poco tiempo) presencia física en todo el país. Este problema es una evidencia específica de la crónica debilidad del Estado, que no logra establecerse a lo largo y ancho del territorio nacional. Es posible que el proceso de participación popular y el reconocimiento del derecho consuetudinario puedan establecer la presencia del Estado, por una parte, y mejorar el acceso a la justicia, por la otra. Hoy no se tiene suficiente información para llegar a una conclusión definitiva.

La ausencia de cortes judiciales en lugares remotos del país es un problema serio, pero más sería aún es la ausencia de personal calificado. En los sectores rurales este problema es extremo, como lo señala el estudio del Banco Mundial³⁵. Los jueces prefieren cumplir sus papeles en las grandes ciudades del país, dejando al campo sin acceso al sistema.

Quizás el problema histórico más significativo haya sido la ausencia de un sistema de defensores públicos que sirva a la

33 Entrevistas con oficiales de USAID/Bolivia.

34 El mejor análisis del sistema judicial en Bolivia antes de las reformas se encuentra en World Bank 1994.

35 Ver Judicial Reform Project pág. 7.

población que no cuenta con recursos económicos. Los que cuentan con recursos, en cambio, no sólo podían contratar a los mejores abogados, sino también ejercer presiones para que el sistema actuase en su favor. Como se verá más adelante, la reforma de justicia ha introducido un sistema de defensores públicos que, potencialmente, puede ayudar a enfrentar el problema. A la vez, está por demás claro que el centenar de defensores públicos que existe actualmente simplemente no da abasto.

Finalmente, la falta de acceso a la justicia también tiene que ver con el carácter multicultural y multilingüe del país. En este sentido, **las reformas son un paso extremadamente positivo, pues establecen y reconocen procesos consuetudinarios, y el uso de idiomas nativos en los procesos.**

3.2.3. El proceso y los resultados de la reforma

En cierto sentido, las bases para mejorar la eficiencia del sistema y el acceso a la justicia se establecieron a través del proceso de reforma. Los logros aún no se pueden evaluar por lo temprano de este análisis. La infraestructura institucional y la capacitación del personal en las que se ha trabajado son una base, aunque esta infraestructura no sea suficiente —pero sí necesaria— para lograr un sistema judicial más efectivo y accesible. Dicho de otra manera, se ha construido la infraestructura imprescindible para desburocratizar al sistema; ahora falta el paso más serio, que es consolidar una nueva cultura judicial.

Para algunos, el diagnóstico de ILANUD proporcionó el ímpetu intelectual para la reforma de justicia. Pero la reforma fue también concebida por algunos individuos que desde posiciones claves dentro y fuera de los gobiernos lograron impulsarla. Los protagonistas del proceso señalan además el apoyo de agencias como USAID y la GTZ, no sólo en el financiamiento sino también en la redacción de piezas claves de la legislación.

Entre 1993 y 2001, la estructura del sistema de justicia en Bolivia fue transformada por completo. Este fue un esfuerzo que involucró a dos gobiernos y que, como se anotó, requirió un intenso proceso de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Ministerio de Justicia, creado en 1993, señaló como su tarea prioritaria el diseño de leyes que facilitarían la reforma. Se

crearon varias instituciones entre las que destacan:

- Un Ministerio Público independiente.
- La Defensoría del Pueblo, para la protección de los derechos humanos.
- El Consejo de la Judicatura, para proporcionar la estructura administrativa al Poder Judicial, y para fiscalizarlo.
- El Tribunal Constitucional, cuyo propósito es interpretar la Constitución y proporcionar “jurisprudencia” constitucional.

Entre 1995 y 1998 se dedicó mucho esfuerzo a la reglamentación de las leyes que pondrían en funcionamiento estas instituciones.

Finalmente, en 1998 se estableció el Consejo de la Judicatura y en 1999 se creó el Tribunal Constitucional. La presencia de estas instituciones fortalece potencialmente la independencia judicial, y la separación de poderes en el sentido más amplio de «cheques y balances» dentro de la estructura del Estado. Pero es aún muy temprano para evaluar si estas estructuras han logrado este objetivo. Por el momento, la serie de conflictos y problemas que se dan en algunas de estas instituciones es la predecible. Pero también hay logros. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha jugado un papel clave en momentos difíciles, como la transmisión de mando del General Banzer al presidente Jorge Quiroga.

En junio del 2000, la decisión del Consejo de la Judicatura de remover a varios jueces sobre la base de sus propias investigaciones fue declarada improcedente por el Tribunal Constitucional, quien juzgó que el Consejo se había tomado atribuciones que no le correspondían. Esta decisión, por más acertada que fuere, aumentó el desprestigio del Consejo y también le recortó atribuciones. A pesar de la controversia generada por esta decisión, el Tribunal Constitucional pareció haber ganado prestigio.

Una situación interesante se produjo en el Ministerio Público, el cual, en vez de contratar nuevo personal para llenar vacancias, concedió mejoras salariales al personal existente. Según algunos de los entrevistados, en algún momento hubo un vacío institucional, porque sólo se llenó el 60 por ciento de los puestos vacantes. El problema tuvo matices políticos serios, debido al interés del Congre-

so Nacional de llenar esas vacancias con militantes de partidos políticos. Sin embargo, el Ministerio Público contrató un consultor independiente, quien diseñó, con financiamiento externo, un sistema de contratación de personal basado en un concurso de méritos.

Dentro del mar de reformas se destaca el diseño e implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal. El Código vigente en Bolivia, conocido también como Código Banzer por haber sido elaborado bajo el gobierno de facto del General Banzer en la década de los 70, daba poca importancia a derechos civiles y políticos, especialmente a aquellos garantizados por la reforma constitucional del año 1994. Redactar un nuevo Código no fue fácil: requirió 85 días de consideración en la Cámara de Diputados y 29 en el Senado, y fue aprobado en marzo de 1999, puesto en vigencia parcial en mayo del 2000, y en vigencia total en mayo de 2001.

Los beneficios del nuevo Código no serán evidentes por mucho tiempo aunque sus promotores piensan que llevará a juicios orales mucho más transparentes, tasas menores de encarcelamiento previo a juicio, y el reconocimiento del derecho comunitario, de modo que se permita un mejor acceso de los sectores rurales al sistema. Estos beneficios tardarán en verse mientras jueces, abogados, policías y otros se capaciten. Quizás de aún más larga duración será el cambio de cultura: en los primeros meses de vigencia el público reaccionó negativamente, por ejemplo, al enterarse que individuos acusados de crímenes podían ser liberados al recurrir a la nueva ley de fianza juratoria.

Finalmente, cabe mencionar que desde que empezó el proceso de reforma judicial en Bolivia, las distintas agencias de desarrollo de varios países han desatado lo que uno de los entrevistados por este informe calificó como fiebre de «seminaritis». Parecería que la cooperación internacional en general piensa que éstos son la única y la mejor forma de capacitar a los funcionarios. Estos seminarios y talleres dirigidos a jueces, magistrados, procuradores, investigadores policiales y abogados cubrieron temas diversos: desde administración de cortes, resolución de conflictos y manejo de casos, hasta sesiones específicas sobre el funcionamiento de los nuevos códigos y leyes. Para algunos, los seminarios lograron

poco y simplemente contribuyeron al ausentismo de los funcionarios. Otros, sin embargo, ven en estos seminarios la única vía de mejorar los recursos humanos dentro del sistema.

Es difícil evaluar el impacto de estos seminarios y talleres sobre el desarrollo de la capacidad institucional del sistema de justicia en Bolivia. No está claro que el entrenamiento de funcionarios haya tenido aún un impacto directo sobre la eficiencia y transparencia del sistema. Es probable, sin embargo, que sin esta fiebre de talleres y seminarios, los funcionarios judiciales no tendrían la más mínima idea del funcionamiento del nuevo sistema.

Los seminarios y talleres deberían continuar por un tiempo indefinido por dos motivos fundamentales: El sistema es nuevo y ponerlo en funcionamiento no será cosa de meses. El nuevo sistema se basa en la premisa de un cambio de cultura judicial radical, cosa que no sucederá de inmediato. Por otra parte, algunos funcionarios que pasaron por los talleres y seminarios, entrevistados para la elaboración de este documento, manifestaron que éstos fueron de gran utilidad especialmente en el manejo de casos. Pero a la vez dejaron saber que no serán los que lograrán transformar al sistema judicial boliviano de lo que es, un sistema excluyente, corrupto, y lento, para convertirlo en uno más justo, eficiente, independiente y abierto.

A modo de conclusión: institucionalidad y capacidades políticas

La evaluación de tres instituciones básicas de la democracia boliviana, hecha en este trabajo, revela un proceso acelerado de reforma, pero no necesariamente uno de construcción de institucionalidad y capacidad política. Surge más bien **una paradójica situación en la cual el proceso mismo de reforma contribuye a la fragilidad del sistema político y a la deslegitimación del mismo**. Y esta situación lleva a la conclusión que la institucionalización de la democracia en Bolivia no es un proceso lineal, que está caracterizado por avances y retrocesos.

La experiencia de Bolivia de la última década revela uno de los procesos más intensos de reforma política en el hemisferio. En

este período se intentó modificar las normas y reglas del sistema y se diseñaron nuevas instituciones políticas. Los resultados de este proceso son aun inciertos, aunque es importante poner énfasis en el hecho de que no se ha interrumpido el proceso democrático y las reformas han logrado importantes modificaciones en el comportamiento político boliviano. Sin embargo, **estos cambios de comportamiento no indican aún la presencia de una cultura política democrática, ni implican que las instituciones democráticas en Bolivia hayan logrado construir una mayor capacidad de representación ciudadana.**

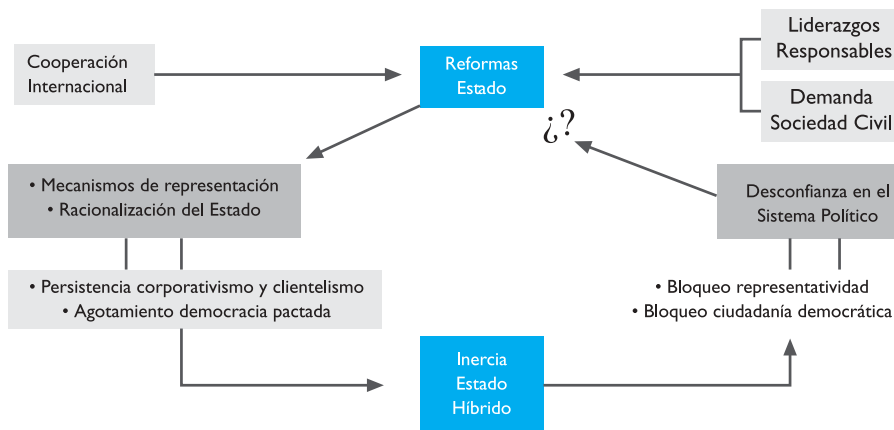
En la democracia boliviana aún no existe un equilibrio entre lo institucional, lo representativo y lo ciudadano. En este sentido, es notorio que la sociedad política boliviana, compuesta principalmente por partidos políticos, intente responder a su propia falta de legitimidad a través de las reformas. En el trabajo que se hizo para preparar este capítulo se intentó entender las motivaciones de los actores políticos y se llegó a la conclusión que las reformas fueron producto de una lectura acertada de la crisis de representatividad de las instituciones que ellos componen. **Las reformas intentaron, entonces, lograr dos cosas: profundizar la capacidad de representación del sistema político y, a la vez, preservar los privilegios de la sociedad política. En esta dicotomía radica la falta de equilibrio entre lo institucional, lo representativo y lo ciudadano.**

El dilema central para la sociedad política boliviana ha sido cómo continuar la expansión del Estado cartorial y, a la vez, impulsar reformas que necesariamente minan las bases sobre las cuales se construyó el sistema prebendal, el cual bloqueó tanto la representatividad como el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Mejorar la representatividad y superar las trabas del prebendalismo histórico es la tarea más difícil a la que se enfrenta la democracia boliviana, tanto en lo referido al sistema de partidos como al Parlamento. Tal como se ha visto, el proceso de reforma en Bolivia des-estabilizó a la sociedad política tradicional sin suprimir del todo las lógicas corporativistas y prebendalistas. Dicho de otra manera, en la Bolivia actual conviven e interactúan, en todas las instituciones políticas, los reformistas y los patrimonialistas. **No se ha podido, hasta ahora, orientar las reformas hacia la construcción de un modelo estatal que amplíe y promueva espacios de representatividad y deliberación ciudadanas, y que sirva de bisagra para conciliar la democracia política con un desarrollo incluyente. Sólo semejante orientación en las reformas permitiría aumentar la confianza de los distintos sectores de la sociedad civil en las instituciones políticas. Y esa confianza, a su vez, es fundamental para que el Estado pueda desempeñar el rol que le corresponde en la reorientación del desarrollo económico.**

Gráfico 3.1

Inercia del Estado Híbrido Neoliberal-Patrimonial



Fuente: Elaboración propia

Mutaciones en la política: *Mass media* y democracia



Introducción

La construcción de una cultura deliberativa enfrenta varios desafíos, vinculados éstos a las transformaciones políticas que se han producido en las dos últimas décadas. En el capítulo precedente se abordaron las transformaciones del ámbito político-institucional, y se planteó la necesidad de profundizar las reformas para expandir los espacios de representatividad y deliberación ciudadana dentro del sistema político y de los poderes del Estado. En este capítulo se verá **la creciente influencia de los medios de comunicación masiva, particularmente la televisión, en el ejercicio de la democracia y de la política.**

Si la política ha cambiado con la democratización, la democracia representativa asumió otro rostro con los *mass-media*, al menos en lo que se refiere a la disputa electoral y la gestión gubernamental. El resultado de este proceso es la “problematización” de la representación política, que se caracteriza por el agotamiento de la “democracia pactada” (evidenciada en la crítica generalizada al papel de los partidos), y por la incursión de actores sociales en el escenario mediático, con fuertes demandas étnico-culturales.

Por otra parte, en el mundo de la comunicación social se ha modificado el régimen de propiedad de periódicos y canales mediante la privatización, la concentración y la transnacionalización. Y en su dinámica institucional, la comunicación social ha incorporado nuevas pautas de relación entre periodistas y políticos, y también entre empresarios mediáticos y actores políticos, todo lo cual refleja una mutación general en el vínculo entre los *mass-media* y el sistema de partidos¹.

La confluencia de los dos fenómenos recién mencionados concurren en la configuración de un nuevo escenario político. **En este nuevo escenario es necesario buscar mayor congruencia entre comunicación y política, a fin de que ambas esferas se potencien para fortalecer, tanto en las instituciones estatales como en la sociedad civil, una cultura política deliberativa.**

1. Cambios en la política: efectos de los *mass-media*

A mediados de los 80, al influjo del papel de los *mass media*, sobre todo de la televisión, se inició una metamorfosis en la retórica y en el perfil de los liderazgos políticos, así como una adecuación de las estrategias electorales a las nuevas pautas de la comunicación política. De manera paulatina, **el espacio mediático se fue convirtiendo en el escenario privilegiado de la política y los *mass media* asumieron, además, el papel de actores protagónicos, por su creciente influencia en los eventos electorales, en las decisiones gubernamentales y en la definición de la agenda pública.** Finalmente, en los últimos años, la comunicación política ha dado un giro a partir de la irrupción en la esfera pública de actores sociales que, desde abril de 2000, disputaron a los políticos su presencia predominante en los *mass media*, agudizando el déficit de representatividad de los partidos. ¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes de este proceso?

1.1. Retórica, imagen y estrategias

Con la transición a la democracia se produjo un cambio sustantivo en la retórica política, esto es, en las modalidades que asume el

¹ Existen tres niveles de relación entre los actores de la comunicación política: “En el nivel individual... interactúan políticos, periodistas y consumidores (de políticas públicas y de información mediática). A otro nivel (de las organizaciones) tenemos el encuentro entre partidos políticos, medios de comunicación masiva y sociedad civil. Y en el tercer ámbito ... se desplegará la relación entre el sistema político/Estado y la estructura social, intermediada por el complejo mediático (conjunto de *mass media*)” (Exeni 2000 pág. 44).

discurso político y en las técnicas e instrumentos que lo acompañan para lograr convencer, persuadir y manipular, en suma, disputar el poder y gobernar. Antes de 1985, la retórica se sustentaba en una lógica más cercana a la ideología (el deber ser de la política: el poder de las razones) que al pragmatismo (la política tal cual es: las razones del poder). ¿Cuáles eran los principales espacios de circulación de los discursos políticos en la fase previa a la transición? La forma sindicato, condensada en la Central Obrera Boliviana, era la principal arena de acción para los partidos de izquierda, mientras que el aparato represivo del Estado era el ámbito de conspiración de las organizaciones de derecha. En este caso, la política era clandestina y carente de deliberación. En el otro, la política transitaba por espacios de debate para la toma de decisiones, pero subordinada a una lógica asambleísta en la cual la validez de los argumentos dependían de su adecuación a la estrategia (democracia y/o revolución) y su verosimilitud reposaba en la congruencia entre los discursos y un principio de autoridad conferido por la doctrina o la línea del partido. Esta modalidad perdió su importancia a medida que la mediación sin-

dical fue sustituida por el sistema de partidos y la competencia electoral se convirtió en rutina, propiciando la creciente importancia de los medios de comunicación masiva en el hecho político.

En democracia, con la televisión a cuestas, **la retórica política sufrió un desplazamiento del discurso persuasivo al discurso “suasivo”, esto es, de la palabra a la imagen, de la argumentación a su puesta en escena.** La seducción y el convencimiento ya no eran resultado solamente del contenido del enunciado sino del perfil del enunciador, cuya imagen empezó a depender de los medios y técnicas utilizadas para su difusión. Esta transformación fue paulatina porque, antes de 1985, la verosimilitud del discurso político, concentrado en la elaboración de ofertas programáticas, dependía menos de la capacidad para producir propagandas y *spots* afincados en la imagen de los candidatos que de actos de masas, proselitismo mediante prensa partidista y labor organizativa de militantes.

La influencia de la televisión en los procesos electorales se inicia en 1985, cuando

Recuadro 4.1

El primer debate político televisado

El 26 de septiembre de 1960, en el estudio uno de la WBBM en Chicago, se llevó a cabo el primer debate televisado entre dos candidatos a la presidencia de Estados Unidos. Los protagonistas: J.F. Kennedy y Richard Nixon.

Se estimó que alrededor de 75 millones de personas observaron la histórica contienda. Como fue de esperar, ambos candidatos se prepararon muy intensamente para este acontecimiento, pasando semanas preparando sus intervenciones. Sin embargo, los monitores en blanco y negro mostraron dos candidatos con marcadas diferencias.

Kennedy se presentó luciendo un traje azul, tenía la piel bronceada, fue previamente maquillado, y además se lo veía muy bien, natural y relajado. Según Don Hewitt, productor del programa y director del debate, “era, posiblemente, el candidato presidencial más apuesto que se había presentado para ese cargo en Estado Unidos”.

Nixon, por su parte, rehusó ser maquillado ese día, parecía tener la cara llena de polvo, se veía pálido, con ojeras y la barba sin afeitar. A ello se puede agregar que cojeaba al caminar por una lesión en la rodilla. Además, se presentó al estudio vistiendo un traje gris, el cual se mimetizaba con el fondo también gris del estudio. Algunos historiadores dijeron que Nixon perdió la elección aquella noche.

Los que vieron el debate por televisión dieron por ganador a Kennedy. Sin embargo, los que no pudieron ver a un joven y apuesto Kennedy enfrentando a un malogrado y descuidado Nixon, y sólo escucharon el debate por radio, dieron la victoria a Nixon.

Éste fue el comienzo de la era de los debates políticos televisivos. En palabras de Hewitt, “esa noche los políticos se fueron al infierno en América... Esa noche comenzó una estrecha relación, entre la televisión y los políticos”, relación que puede catalogarse entre seductora y perversa.

empieza a convertirse en el instrumento más importante para la difusión de propaganda política. Entonces, las imágenes inundaron las pantallas y las metáforas fueron utilizadas para «explicar» la crisis que agobiaba al país. Para convencer al electorado, los partidos recurrieron al uso arbitrario de imágenes para simbolizar la situación de debacle económico y conflicto político y persuadir acerca de sus propuestas de solución². La historia era reducida a un mensaje con capacidad de persuasión de una masa votante convertida en público o audiencia. No fue casual que los candidatos de los tres partidos que utilizaron mayor espacio propagandístico en la televisión ocuparan los primeros lugares en la elección de ese año; sin embargo, la influencia de este medio de comunicación era todavía precaria.

A partir de los comicios de 1989, los cambios en la retórica política tuvieron otra consecuencia, exacerbando la tendencia a la personalización de la representación política (véase el recuadro 4.2) que se manifestó de manera patente con el surgimiento de nuevas figuras políticas, a la vez empresarios, vinculadas de diversa manera a los *mass media*: Sánchez de Lozada, Max Fernández y Carlos Palenque.

Eran nuevos actores cuya imagen pública se había forjado en estrecho vínculo con la televisión. Sánchez de Lozada declaró que era un producto de ese medio, puesto que su fama se explicaba por la amplificación de su papel como ministro y porque fue el primer candidato que desplegó una estrategia asentada en el uso de sondeos y encuestas y en la fabricación de una imagen a partir de exa-

Recuadro 4.2

Democracia de audiencia en Manin

Los cambios acontecidos en los principios de representación expresan el tránsito de una “democracia de partidos”, en la que predominaban los partidos de masas y los programas políticos, a una “democracia de audiencia”. En esta última, los principios de representación en los que se sustenta la democracia representativa (elección de gobernantes por los gobernados, independencia de los gobernantes respecto a los gobernados, influencia de la opinión pública en los gobernantes y deliberación como factor de decisión colectiva) adoptan nuevas modalidades. En primer lugar, las preferencias ya no dependen solamente de las características sociales, económicas y culturales de los electores, cuya intención de voto puede variar de una elección a otra. Esta variación es resultado de la personalización del lazo represen-

tativo que responde a dos causas: el papel de los mass media, que mitiga la importancia de la mediación partidista en el conocimiento de los candidatos, y la ampliación de las funciones gubernamentales que exige una adecuación permanente a las exigencias coyunturales, más que un apego al programa propuesto. Con relación a la influencia de la opinión pública en el comportamiento electoral, se considera la concurrencia de diversos factores, tales como la cantidad de participantes, el tipo de elección y, particularmente, el desempeño de los candidatos en el debate público; este último aspecto es crucial puesto que “el electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública”. Finalmente, la elección de los gobernantes se produce en tor-

no a “las imágenes personales de los candidatos”: imágenes que simplifican la representación de la realidad política y reducen los costos del acceso a información. Asimismo, las apelaciones a los electores adoptan un carácter simple y esquemático permitiendo diversas interpretaciones respecto a la oferta electoral. Todo esto reduce la influencia de las inclinaciones partidistas de los electores en el ordenamiento de sus preferencias y otorga mayor preponderancia a una opinión pública conformada de manera independiente mediante canales neutrales y no partidistas. En suma, este modelo de representación se caracteriza por “la elección de personalidades más que de programas, el papel esencialmente reactivo del público (y) la elección sobre la base de imágenes relativamente vagas”.

Fuente: Manin 1998.

2 No era el manejo de datos ni el convencimiento por la vía de la explicación racional. Eran imágenes de guerra de los cachorros de dinamita de los mineros contrastadas con una *paloma blanca* que acompañaba la figura de Paz Estenssoro; o de la bandera tricolor recuperada de un abismo e izada en la punta del cerro, como una *flecha* en la que se inscribía la sigla de ADN. O bien, era un *gallo* adherido a un *slogan* -Honestidad y Fuerza-, del MIR- como símbolo de augurio de un nuevo amanecer y de respuesta a la pérdida de principio de autoridad.

cerbar sus atributos personales, como el sentido del humor, un recurso que subvertía las conductas habituales de los políticos convencionales acostumbrados a la liturgia de las concentraciones masivas. Max Fernández, un empresario de nula capacidad histriónica, desplegó su labor proselitista aprovechando los innumerables espacios publicitarios de la Cervecería Boliviana Nacional en radios, periódicos y canales que magnificaban su imagen de filántropo, cuyas obras —“entran por los ojos” — contrastaban con la demagogia atribuida a los políticos tradicionales. Carlos Palenque era propietario del Sistema de Radio y Televisión Popular (RTP) y hacía gala de sus dotes como artista y conductor de programas de enorme audiencia en La Paz; precisamente, una clausura temporal de sus medios provocó protestas multitudinarias que concluyeron en la fundación de un partido con base en su audiencia popular convertida en masa votante.

Ese año ocurrió otro hecho novedoso con la realización de un debate final entre los tres principales candidatos y que fue transmitido en cadena nacional de radio y televisión con una cobertura inédita y con el auspicio de una entidad de periodistas. La valoración de ese acontecimiento se ciñó en el desempeño escénico de los candidatos y el escaso margen de diferencia en la votación permitió suponer que definió la preferencia de los indecisos y el resultado final de la contienda.

Así, la **performance** de los candidatos en un evento mediático sustituyó a la **comparación de los masivos cierres de campaña en plazuelas**. La suposición de que la televisión era decisiva en los comicios empezó a tomar fuerza pero rápidamente fue relativizada, en buena medida, a consecuencia del “fenómeno Fujimori” en Perú y su victoria frente a Vargas Llosa, en 1991, con una campaña caracterizada por un mínimo acceso a *mass-media*. En los comicios de 1993, Sánchez de Lozada, que había innovado en una anterior contienda con una lógica de *marketing* político, dio un giro hacia el contacto directo: la audiencia pasó a formar parte de los programas de televisión que incluían a gente invitada al *set* para formular preguntas, a la usan-

za de los programas radiales y televisivos de Palenque, caracterizados por la participación del público y la exposición de sus denuncias y demandas. El contacto directo entre candidatos y electores asumió mayor importancia y esos encuentros fueron reproducidos en las pantallas de televisión, cuya influencia pasó a ser una variable más en el diseño de campañas, aunque su uso siguió siendo el más requerido y el que concentraba los gastos de campaña³.

Otro efecto de una comunicación política centrada en la televisión se manifestó en el despliegue de contra-propaganda como estrategia electoral a través de una “guerra sucia” mediante *spots* dirigidos a menoscabar a los rivales, y alcanzó su clímax en 1997, al extremo de que la Corte Nacional Electoral, por primera vez en la historia, intervino para prohibir los *spots* que dañaban la imagen de los candidatos. Si antaño el debate programático había cedido ante la fabricación de imagen, ahora ésta se articuló a la contra-propaganda, cuyo uso excesivo provocó que varios partidos fueran multados por violar los límites establecidos en la ley electoral⁴.

La tendencia a la personalización de la representación política se acentuó con la emergencia de figuras políticas en el plano local, al compás de la multiplicación de arenas electorales provocada por la Ley de Participación Popular (1995) y la inclusión de diputados uninominales (1997), que propició un cambio en los atributos exigidos a los candidatos, surgiendo la figura del “notable”. La capacidad de convocatoria electoral de un candidato pasó a radicar en su imagen gestada en el espacio mediático y, en este hecho, también influyó el “fenómeno Palenque”, puesto que sus rivales políticos adquirieron radios y canales, así como varios periodistas emularon su estilo comunicacional con fines de rédito electoral (Ver Recuadro 4.3).

Este cambio en el perfil de los candidatos y la importancia propagandística de la televisión, por su amplia cobertura, exigió una modificación paulatina de las estrategias partidistas. Las estrategias electorales, en general, se adaptaron a la importancia que adquirieron los *mass-media* en los comicios.

3 Ya en 1989, la publicidad televisiva había absorbido el 63% de los 19 millones de dólares invertidos por los partidos en sus campañas electorales (Laserna 1992). Esta tendencia fue creciente, como los gastos de campaña.

4 Ese año, precisamente, se aprobó el financiamiento estatal para las labores proselitistas de los partidos —en un monto superior a 60 millones de bolivianos (*Los Tiempos*, 09-04-97)— de acuerdo a los resultados obtenidos en una anterior contienda, introduciendo un elemento de desproporción en la disponibilidad de recursos financieros (Torres 1999).

El fenómeno Palenque

En 1980, Carlos Palenque aceptó ser candidato a diputado por el MNR. Cuando le tocó comentar el hecho, dijo haber aceptado una invitación personal de Paz Estensoro. Su padre fue militante de ese partido y también pudo haber influido en él para dejarse inscribir en la lista. No hizo campaña a fondo, no salió elegido y meses más adelante todo quedó interrumpido por el golpe de García Meza.

Ocho años después, el fallido postulante a parlamentario producía un remezón político de consideración al presentar su candidatura a la Presidencia de la República. Palenque ya no acudía a la nueva cita como invitado de nadie, ejercía la jefatura de un partido político que en sus mejores momentos alcanzó el tercer lugar de la votación nacional. Sin embargo, cuando el 21 de septiembre de 1988 dio a conocer el documento fundador de su organización política, los rasgos del nacionalismo revolucionario desbordaban todos los párrafos. Al mismo tiempo, las principales figuras que secundaron sus primeros pasos en la política provenían de esa cantera ideológica.

Sin embargo, poco tiempo después de su ingreso victorioso en la arena electoral, los rasgos nacionalis-

tas empezaron a ceder terreno para dejar el protagonismo a los símbolos de la cultura aymara. El tránsito de una obsesión unitaria a un énfasis en ademanes locales parecía inevitable. Todos los partidos vivieron un itinerario similar, cada cual buscó la manera de impregnarse de un poco de katarismo. No obstante, en el caso del partido de Carlos Palenque, el uso de la simbología cultural indígena adquiría una profundidad especial. Cientos de votos aymaras lo habían catapultado al parlamento y a las alcaldías de La Paz y El Alto. La oferta partidaria parecía coincidir plenamente con la demanda.

En ese sentido, sería un grave error considerar a Palenque como un simple nacionalista o un mero continuador de la Revolución del 52. En su caso podría decirse que el discurso heredado de su tradición familiar terminó siendo rebasado por la realidad a la que comenzó a reflejar. Ya brotaban, de manera intuitiva, los gérmenes de un nacionalismo aymara, regionalizado y singular, sediento de visibilidad política, ansioso de impacto estatal. Y es que la construcción de una conciencia de comunidad diferenciada fue dando tumbos en su avance. Comenzó haciéndose rebelde en el seno del Pacto Militar Cam-

pesino y brotó como autonomía katarista. Luego pareció mudarse hacia la ciudad para participar en la declaración de independencia de El Alto. Alcanzó a copar radios y canales de televisión, se abrió camino a punta de entradas folklóricas, y derivó en la construcción de cientos de sindicatos de comerciantes y artesanos que se movilizaron estandarte en mano cuando los medios de comunicación de Carlos Palenque fueron acallados allá en junio y noviembre de 1988. Cuando sobrevino la muerte del caudillo, el movimiento social sin rostro bloqueó la elección de MacLean en La Paz y se pronunció por José Luis Paredes en El Alto. Los bloqueos campesinos de 2000 y 2001 parecen haber aportado un nuevo ingrediente al proceso de reconocimiento.

Visto en perspectiva, Carlos Palenque parece convertido ahora en un paso más dentro de la larga construcción de una autonomía aymara, hoy por hoy, aparentemente encaminada a plantearse como un nuevo espacio de relaciones y demandas. Bolivia tendrá que aceptarlo con el tiempo, un nacionalismo interno le sale del vientre y experiencias sociales como el servicio doméstico o militar, la escuela o el mercado no parecen tener fuerza suficiente para frenarlo.

Fuente: Archondo 1991.

Se modificaron de manera parcial las pautas de reclutamiento de los militantes a los diversos cargos electivos —antes subordinadas a decisiones del jefe, a su trayectoria interna o su papel de *brokers*—, puesto que la imagen pública adquirió mayor relieve como requisito de selección de candidatos y el espacio mediático se convirtió en un terreno extrapartidista donde competían los aspirantes. La preponderancia de la imagen de los candidatos, la consideración del electorado como un público consumidor y las exigen-

cias técnicas de una comunicación política remozada, exigieron modificaciones en la organización de los equipos de campaña que pasaron a depender, cada vez más, de expertos en *marketing* y de asesores de imagen que formaron núcleos de trabajo tan importantes como los de los dirigentes políticos. A esto se sumó la incorporación de encuestas y sondeos de opinión cuyos resultados orientaban las decisiones tácticas. Esta modalidad tuvo su bautizo en los comicios presidenciales de 1989, cuando los principales partidos con-

trataron a empresas y/o asesores especializados, y luego este comportamiento se generalizó y extendió, inclusive, al ámbito municipal⁵.

Esto no implica que los partidos han prescindido de la utilización de las modalidades típicas de organización de su labor proselitista, tales como, “aparatos” institucionales de propaganda y/o *brokers* que actúan en agrupaciones barriales o sectoriales conformando redes formales e informales para el reclutamiento y la movilización de adeptos. Sin embargo, aquellos esfuerzos organizativos fueron articulados de manera paulatina al manejo de medios de comunicación para proporcionarles un impacto propagandístico adicional, ampliando su radio de interpelación con la finalidad de cautivar otros públicos.

Si la disputa electoral adquirió nuevos contornos al influjo de los *mass media*, también la gestión gubernamental sufriría las consecuencias de la labor informativa e investigativa de los medios, que en muchos casos fiscalizaron los actos de los funcionarios públicos.

1.2 Mass-media: escenario y actores

De manera paulatina, los *mass media*, sus propietarios y los periodistas se convirtieron en componentes del acontecer político. El año 1999 fue un compendio de esa imbricación. Una periodista vinculada a una radio católica decidió participar como candidata en las elecciones municipales de La Paz en alianza con el partido del ex-dueño de un periódico local y desató un debate en torno a la participación de periodistas y de propietarios de medios en los procesos electorales. Este debate se dio en torno a una propuesta de ley denominada “antitrampolín” (el tránsito de los medios a la política) planteada por un poderoso empresario mediático que había adquirido la mitad de las acciones del consorcio radio-televisivo (RTP) más nítidamente vinculado a la política en años anteriores. En Cochabamba, un periódico tradicional se arrogó tareas de fiscalización de la alcaldía y rechazó, en nombre de “la verdad y de la libertad”, una soli-

citada publicada por instituciones locales que cuestionaban su labor sindicándola de campaña de desprestigio y atentatoria contra la unidad regional.

El punto culminante de esta conflictiva imbricación entre medios, actores mediáticos y políticos se produjo a principios de 2001 cuando un tabloide de corte sensacionalista denunció un *affaire* privado que involucraba a un ministro y provocó una polémica acerca de los alcances de la labor periodística puesto que varios medios impresos y televisivos fueron utilizados para propagar información distorsionada respecto al caso y difundir entrevistas con falsos testigos, al punto de provocar un *mea culpa* en varios periodistas. Este hecho concluyó con la renuncia del ministro, la pérdida de credibilidad en los medios y la derivación del caso a una comisión congresal. Estos acontecimientos se produjeron en un contexto matizado por las quejas del presidente de la república respecto a una supuesta labor desestabilizadora de los *mass media* que, como nunca antes, habían llegado a incidir en las decisiones gubernamentales a raíz de denuncias de corrupción de altos funcionarios públicos. **Estos acontecimientos, convertidos en rutina, denotaron la importancia creciente de los medios de comunicación en la política nacional y la transformación de su papel en la democracia: de escenario de la política, los *mass media* pasaron a ser escenario/actores de la política.**

Ahora bien, ¿cuál fue el decurso de este proceso?

La transición a la democracia fue producto de una acción colectiva basada en la consistencia de una sociedad civil articulada en torno a los sindicatos, cuyo predominio organizativo se traducía en la conformación de una red comunicacional de índole informal por la que discurrían los discursos políticos, habida cuenta del control dictatorial de los medios de comunicación de propiedad estatal y de la censura aplicada a los medios privados. Como una demanda asociada a la democracia era el derecho a la li-

⁵ En la campaña del MNR participó la empresa norteamericana *Sawyer & Miller*, que había trabajado en la campaña del NO en Chile y con Angeloz en Argentina, y luego asesoró a Vargas Llosa en Perú, y también, una empresa de estudios de mercado, *Kennan Research*, que asesoró a Dukakis en USA. Antes, un ministerio contrató a la empresa brasileña *Propaganda* para apuntalar una campaña de apoyo indirecto al candidato oficialista. En el caso de ADN, participaron asesores argentinos y españoles, aunque se consigna la presencia de una empresa peruana en 1985. En la campaña del MIR participaron asesores vinculados a la Internacional Socialista, que habían apuntalado a Carlos Andrés Pérez en Venezuela. (Lanza 1998). En 1995 y 1999, Reyes Villa en Cochabamba y Johnny Fernández en Santa Cruz contaron con asesores colombianos y norteamericanos, respectivamente.

bertad de información y de expresión, esta reivindicación presuponía un futuro papel positivo para los *mass media*. Así, el período democrático se inició con la esperanza puesta en que la transparencia de los actos gubernamentales iba a reflejarse en los medios de comunicación como ámbitos públicos proclives para una racionalización de la política, sometida al debate colectivo.

Sin embargo, la democracia también trajo la rutina electoral —nacional y municipal— y la creciente importancia de la televisión en el proselitismo, apuntalada por la aparición de canales de carácter privado que empezaron a prefigurar una mercantilización de los eventos electorales. Pero este efecto era, inicial y básicamente, de corte escénico y los medios eran, precisamente, escenarios donde se publicitaban los personajes y los hechos políticos. Más adelante, y pese al caso de los “narcovínculos” que inundó la prensa durante varios meses, los *mass media* se constituyeron en espacios de un debate público que adquirió matices especiales entre 1993 y 1997 por la amplia discusión respecto al decurso de las reformas estatales.

No obstante, también **fue creciendo el peso de líderes mediáticos —porque la pantalla de televisión se convirtió en un ágora— en la formación de la opinión pública y se exacerbó la competencia entre medios impresos y televisivos por marcar su influencia en las decisiones políticas.** Así, la noticia comentada y la investigación periodística adquirieron una importancia mayor en la formación de corrientes de opinión en la ciudadanía y se constituyeron en referentes del accionar de la clase política, incidiendo de manera más decisiva en la definición de la agenda del debate público⁶.

Así, paulatinamente, los medios de comunicación, antaño escenarios de la política, se convirtieron, también, en actores del proceso político, sobre todo a partir de 1997, cuando la corrupción se erige en tema central de varias coyunturas. Esto no solamente por la abundancia de casos disponibles, sino también por la aplastante mayoría congresal oficialista y la debilidad de la opo-

sición, provocando una suerte de transferencia de la tarea de fiscalización de los actos del gobierno a los *mass media*.

Sin embargo, un hecho definió de manera decisiva este desplazamiento: a partir de 1999, el éxito de la crónica roja puesta en primer plano por dos nuevos diarios (*Gente y Extra*) provocó **una tendencia a la espectacularización del tratamiento noticioso de la política en los medios convencionales** que entraron a competir con esos tabloides, adoptando una postura sensacionalista, aunque en vez de orientar sus pesquisas a hechos anómicos del mundo cotidiano las dirigieron hacia personajes políticos y funcionarios estatales. Una consecuencia de este novedoso protagonismo de los *mass media* se manifestó en la renuncia de varias autoridades gubernamentales por efecto de las denuncias publicadas por la prensa escrita. Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene esta superposición entre escenario y actor de la política?

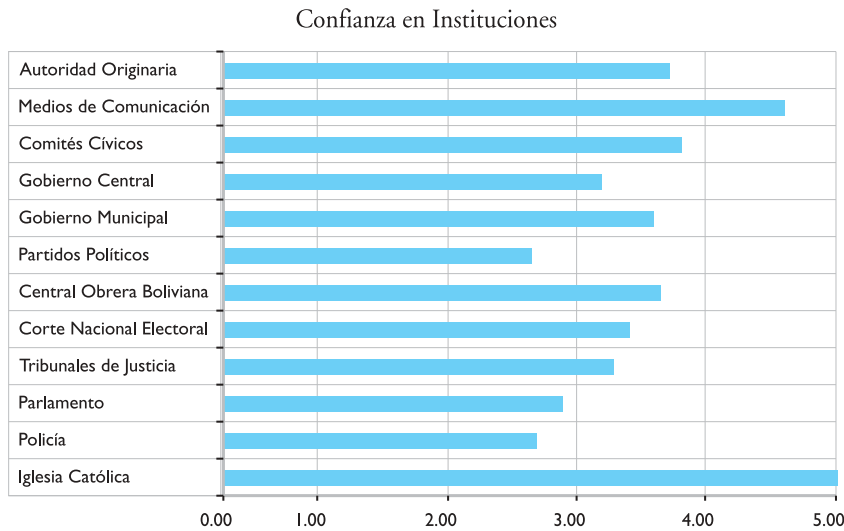
En primer lugar, esta doble cualidad se explica por la pérdida de legitimidad de los partidos y el debilitamiento de sus funciones típicas como mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas, provocando una variación en el carácter de la representación política. Como se sabe, la política juega un papel de representación simbólica y de representación institucional⁷. Por una parte, permite que los diversos grupos de la sociedad se manifiesten en el espacio público expresando sus demandas y que los individuos se reconozcan como miembros de una comunidad nacional. Por otra, viabiliza las demandas de la población y las transforma —o las incorpora— en políticas públicas a través de representantes electos mediante el voto. Al inicio del período democrático estas dos dimensiones de la representación estaban relativamente concentradas en los partidos, aunque los sindicatos todavía disputaban la representación institucional. Paradójicamente, a medida que los partidos desplazaban a los sindicatos en las tareas de mediación, la representación simbólica de la política empezó a desplazarse hacia los *mass-media* por efecto de la erosión de la credibilidad ciuda-

6 Según Exeni, “los medios establecen el orden del día de los asuntos público bajo un criterio selectivo que incluye unos temas a la vez que excluye otros, ordenan tales temas, a modo de lista jerarquizada, otorgándoles un rango de importancia, y por último, los difunden con determinado formato, atributos y enfoque interpretativo” (2000 pág. 63). “La agenda mediática busca presentarse como expresión de la agenda pública y, de ese modo, intenta influir en la agenda político-institucional” (2000 pág. 67).

7 Landi 1995.

dana en la eficacia de los partidos (Véase el gráfico 4.1) que, sin embargo, mantienen la representación institucional —esto es, la prerrogativa de definir políticas públicas como un atributo exclusivo de acuerdo a su monopolio representativo, establecido en la Constitución Política del Estado.

Gráfico 4.1



Fuente: ECP-01; Escala de 1 a 7

En suma, **los *mass-media* han desplazado a los partidos en la función de representación simbólica de la política**, porque son el ámbito donde se escenifican las demandas sociales y el espacio legítimo del debate de los asuntos públicos, mientras que la arena partidista es considerada como un ámbito de negociación y componenda sometido a intereses circunstanciales y carentes de transparencia. Esta disyunción trae consigo algunos problemas, puesto que los *mass-media* no pueden cumplir la tarea de canalizar las demandas sociales para su transformación en decisiones estatales. Así, **mientras que las expectativas ciudadanas en torno a la eficacia del papel de los *mass-media* fueron creciendo, también aumentaron las posibilidades de su desencanto en la medida que las demandas no trascendían su mera escenificación**. La crisis de confianza en los *mass media* empezó a manifestarse en la opinión pública (Véase el gráfico 4.2) y coincidió con la incursión de actores sociales en el escenario mediático durante conflictos que pusieron en jaque al sistema de partidos, y con la primera confrontación abierta entre políticos y empresarios mediáticos.

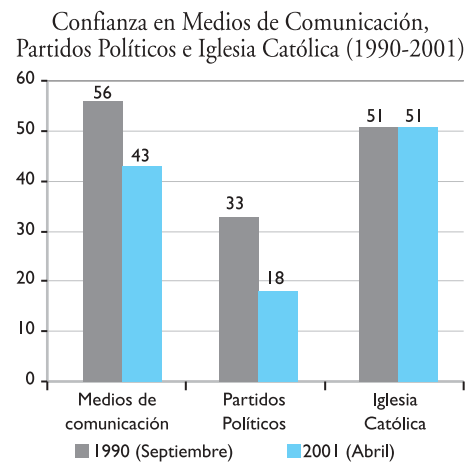
1.3. Disputa por la esfera pública: movimientos sociales en el escenario mediático

La esfera pública es un espacio de disputa que, en los últimos años, se presentó como una pugna entre nuevos actores (movimientos sociales) que incursionaron como protagonistas del hecho noticioso, y los actores tradicionales (partidos) que fueron desafiados como sujetos exclusivos de la información política. Durante las crisis de abril y septiembre de 2000, los partidos fueron desplazados del escenario mediático por los movimientos sociales, que se volvieron el centro de las noticias, mientras sus dirigentes modificaban los temas de la agenda política, poniendo en evidencia los límites del tejido institucional de la democracia para procesar los conflictos. Además, las demandas de los movimientos sociales se articulaban a propuestas políticas contestatarias condensadas en la consigna de “convocatoria a una asamblea constituyente” como postura radical de crítica al sistema de partidos.

Así, **se produjo un cambio nuevo en la relación escindida entre representación institucional (sistema de partidos) y representación simbólica (*mass-media*) de la política, puesto que ambas dimensiones fueron disputadas por los movimientos sociales**, entre los que despuntó el sindicalismo campesino aymara, bajo el mando de Felipe Quispe.

Durante quince años, la política estuvo circunscrita al accionar de los partidos, las decisiones gubernamentales fueron negociadas

Gráfico 4.2



Fuente: ECP-01; Escala de 1 a 7

con sectores sociales en apronte cuyos reclamos eran dirimidos en el marco de la institucionalidad vigente y los *mass media* eran el ámbito de su puesta en escena. Un ejemplo de esta modalidad fue la aprobación, en 1996, de una nueva ley de reforma agraria que, después de enfrentamientos y escaramuzas entre los campesinos e indígenas movilizados a la sede de gobierno, concluyó con la presencia del líder de los pueblos indígenas del oriente en una sesión parlamentaria, ocasión en la que hizo rezar una oración a los parlamentarios. Las demandas sociales transitaron de las calles al Parlamento, trayecto que fue transmitido por la televisión. Cuatro años después, los hechos asumieron un rostro distinto. ¿Cuáles fueron las novedades en la relación entre movimientos sociales, *mass media* y sistema político? A partir de abril de 2000, fruto de la asonada urbana en Cochabamba y el bloqueo indígena-campesino en el altiplano, la ruta de la solución a los conflictos empezó a salirse de los cauces de la institucionalidad democrática y las pantallas de la televisión se convirtieron en un terreno en disputa y no sólo en canales de registro de los acontecimientos.

El ejemplo más nítido de ello fue la serie de acontecimientos ocurridos en septiembre y octubre de 2000, cuando la negociación entre dirigentes sindicales y ministros se trasladó a la sede de una organización católica, mientras en el Parlamento, varias semanas después del inicio del conflicto, se debatía sobre estos hechos en términos testimoniales en una sesión congresal transmitida en directo por el canal estatal. En un recinto ajeno a la política negociaban los actores del conflicto y en el ámbito político por excelencia los diputados “evaluaban” la crisis sin tomar resolución alguna. Empero, ¿dónde se habían definido las pautas del debate y qué actor trazó las coordenadas de su despliegue, multiplicado por los *mass media*? Las pautas de la discusión se definieron en una oficina vinculada a la Iglesia, cuando Felipe Quispe, el dirigente de los campesinos, en su primera intervención esbozó una interpelación afincada en cuestiones de identidad, denunciando el racismo, y lo dramatizó con llanto ante las cámaras. La respuesta de un ministro se orilló hacia esos códigos culturales y puso en tela de juicio la veracidad de la queja por la ausencia de lágrimas. En suma, esa performance antepuso la dimensión expresiva de la protesta a los intereses en pugna y su correspondiente ra-

cionalidad. A partir de ese momento, el debate político se centró en torno a las “dos Bolivias” y, por primera vez, la discriminación racial como problema social se instaló en el ámbito público y se irradió al mundo de la vida cotidiana como tema predominante de conversación. Este efecto fue una consecuencia de los factores suasivos que acompañaban el discurso de Felipe Quispe, convertido en un personaje que inauguraba los espacios noticiosos y era capaz de seleccionar la concesión de entrevistas.

La habilidad escénica de este dirigente sindical se combinó con una estrategia de manejo de medios de comunicación. En una oportunidad, cuando los periodistas estaban pendientes del inicio de las negociaciones, Felipe Quispe abandonó la sala de reuniones en protesta por el retraso de la delegación gubernamental, invirtiendo los códigos de conducta respecto al poder gubernamental. En otra, mientras los ministros esperaban su arribo a la reunión, éste visitaba los estudios de diversos canales para participar en varios noticieros nocturnos que no dejaron pasar la oportunidad de mostrar una primicia. En todos los casos, la arenga del entrevistado hacía énfasis en la discriminación racial que se convertía en el elemento retórico que acompañaba el pliego de peticiones. La culminación de este periplo por los medios televisivos fue la presencia de Felipe Quispe en el programa *De Cerca* conducido por Carlos Mesa, en el cual desplegó una táctica distinta, dirigida a mostrar una mayor flexibilidad en su postura, a sabiendas de la composición elitista del auditorio. Vale decir, fue la primera vez que un actor social ocupó el centro del escenario mediático y que un problema de índole étnico-cultural se convirtió en temática central de discusión.

Además, la ocupación del espacio público a través de los *mass media* se superpuso a la ocupación del territorio mediante bloqueos, en franca disputa a la autoridad del estado. Su propuesta de negociar en Achacachi apareció como un juego respecto al control de espacios de poder (“yo les garantizo a los ministros su seguridad”, declaró). El resultado fue la incursión de nuevos actores y temas en el espacio público: en relación a los *mass media* se trata de una extensión vertical de su papel, en tanto nuevos sectores de la sociedad se incorporan a la comunicación política, así como, de una complejización temática por la exposición y

discusión de asuntos anteriormente confinados al mundo de la cotidianidad y marginados de la discursividad política formal.

Por otra parte, desde los conflictos del 2000, la espectacularización en el tratamiento de las noticias está matizada por el registro televisivo de la violencia de los acontecimientos. Las imágenes de los bloqueos en el altiplano y en el Chapare y de los combates callejeros en Cochabamba (donde la televisión proporcionó imágenes de un francotirador del ejército) se convirtieron en un metadiscurso: la política de las imágenes de “la política en las calles”. Esta novedad en la dimensión expresiva de la protesta tuvo un curioso ingrediente en abril de 2001 respecto a la labor de los *mass media*. Esos días se esperaba una eclosión social a raíz de la convocatoria a bloqueos y marchas que pretendían arribar a la sede de gobierno, sin embargo, los bloqueos en el Chapare se efectuaban de manera esporádica y las imágenes televisivas que acompañaban a las noticias eran de hechos pasados y terminaban sobredimensionando el acontecimiento, creando pánico en la población. Esto llevó a que algunos medios de comunicación en Cochabamba, por invitación de la Iglesia Católica, suscribieran un acuerdo para “pacificar” los noticieros y evitar el uso de imágenes anacrónicas como apoyo visual a los reportes de los corresponsales. La televisión optó por reflejar los acontecimientos sin crear, desvirtuándolas, las noticias. Ante la ausencia de criterios de autorregulación, los medios se amarraban, a la *Ulises*, a un mástil cedido por una institución ajena al conflicto.

La comunicación política, después de varios años, había dejado de ser una prerrogativa de los políticos y de los periodistas, **puesto que la gestión de los *mass media* también se convirtió en un elemento crucial para el accionar de los actores sociales. Es decir, así como los medios de comunicación han obtenido cada vez mayor capacidad política por su creciente influencia en la agenda pública, la capacidad política de los partidos y los movimientos sociales está estrechamente ligada a su aptitud para operar en —y con— los *mass media*.** Pero este proceso de mutaciones en la comunicación política se desplegó de manera paralela a otras transformaciones acontecidas en el

ámbito empresarial e institucional de los medios de comunicación.

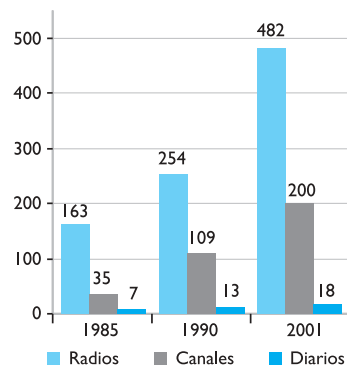
2. Cambios en los *mass media*: efectos del mercado y la política

A partir de 1984, se inicia un reacomodo empresarial en el mundo de la comunicación merced a la desregulación estatal que impulsó la aparición de empresas privadas en el espacio televisivo; más adelante, ejecutado el ajuste estructural, con la proliferación de canales privados y la creación de nuevos periódicos se modificó el régimen de propiedad de los medios de comunicación con el tránsito al establecimiento de redes multimedia con atisbos de alianza con capitales extranjeros. Coincidentemente, las relaciones entre empresarios, periodistas y políticos, así como entre *mass media* y partidos políticos, adoptaron nuevas pautas caracterizadas por la rivalidad, el intercambio o la complicidad en temas comunes como «la fijación, control e interpretación de la agenda pública; la representación de intereses y canalización de demandas ciudadanas; y la pugna por el reconocimiento y atención del público (consumidor)”⁸.

2.1. Del monopolio estatal a la competencia empresarial

Con la transición democrática se inauguraron nuevos espacios para la circulación de los discursos políticos, pues se había conformado una esfera pública separada del Estado. Se inició la configuración de una sociedad civil asentada en la ciudadanización, la autonomía de las organizaciones sociales respecto al aparato estatal y la mediatización pluralista del espacio público. Si en la dictadura, los medios estaban sometidos a la censura o actuaban como aparatos hegemónicos del estado —*vgr.* canal 7, el único con cobertura nacional—, después de 1984 la proliferación de medios de comunicación privados, sobre todo canales televisivos, y la aparición de nuevos diarios provocó la gestación de múltiples espacios de difusión de noticias y deliberación pública (nacional, regional, local). El crecimiento de medios de comunicación después de 1985 fue notable (véase el gráfico 4.3). A pesar de que la radio sigue siendo fundamental⁹, aquí se pri-

Gráfico 4.3
Crecimiento de los Medios de Comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en Archondo 1999, Peñaranda 1999 y datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

⁸ Exeni 2000, pág. 30.

⁹ La importancia de la radiodifusión es crucial en las poblaciones rurales y urbano-marginales. “El país está ocupado territorialmente por estaciones radiales que prestan servicios que, en otras latitudes, son confiadas al teléfono, la red Internet o al correo ... la radio habría engendrado los primeros cimientos de una ‘comunidad imaginada’, uno de los requisitos para la construcción de una nación” (Archondo 1999, pág. 133).

vilegiará el análisis de la prensa televisiva y escrita por su impacto más directo en la actividad política.

Al inicio de la transición democrática, el espacio televisivo se reducía a la presencia monopólica del canal estatal, sujeto a los dictámenes gubernamentales, y era escasamente disputado por ocho canales universitarios de alcance local y sin posibilidades de operar como red nacional. A partir de 1984 se produjo una acelerada creación de canales privados en todas las regiones: si en 1985 eran 35, en 1990 existían 109¹⁰. Paulatinamente, se desplegó una tendencia al establecimiento de redes nacionales por razones de competencia empresarial y porque permitía disponer de mayor influencia política. La creación de redes pone de manifiesto la existencia de varias lógicas en la vinculación entre comunicación y política: ATB, con 14 estaciones, responde a los intereses del grupo empresarial Garafulic, con inversiones en múltiples rubros; sus propietarios tienen una influencia política indirecta pero decisiva porque se trata de la red de mayor audiencia. Red UNO, con 9 canales, responde a intereses de un empresario que tuvo protagonismo político como candidato a la vicepresidencia y presidencia y como ministro (Ivo Kuljis). SITEL, con 7 canales, responde a intereses políticos de un empresario que es jefe de un partido (Johnny Fernández), y PAT, con 9 repetidoras, sin vínculos institucionales con el mundo político, responde a una empresa productora de periodistas independientes con capacidad de incidencia en la agenda política y cuyos programas se difunden por cable en una red latinoamericana.

Estas redes acaparan la audiencia, con claro predominio de ATB, y la producción de información especializada, con ventaja de PAT, aunque reproducen la lógica centralista de la política, puesto que las fuentes noticiosas se concentran en el triángulo de la plaza Murillo: Parlamento, Cancillería y Palacio de Gobierno¹¹.

El establecimiento de redes nacionales, explicable por razones de costo económico y de cálculo político, también tiene impor-

tantes consecuencias en términos culturales, porque promueve la construcción de identidad colectiva y de valores compartidos por una colectividad que es interpelada de manera homogénea como comunidad nacional, a diferencia de la lógica localista que caracteriza la labor de las radioemisoras y de los canales provinciales que irradian códigos culturales diversos pero acotados. Un aspecto problemático radica en el hecho de que la interculturalidad no ha ingresado al espacio mediático televisivo, sometido a las exigencias de una globalización cultural que conecta a los televidentes al mundo exterior sin referentes sólidos de cultura nacional.

Este aspecto se complejiza si se considera, además, la irrupción de servicio de televisión por cable desde mediados de los 80, fenómeno de consumo creciente en los estratos altos y medios, junto con Internet. Su incidencia política es nula, aunque en términos culturales expresa la tendencia a una bifurcación entre una mayoría poblacional que se informa a través de la radio y la televisión abierta, y sectores elitistas que miran televisión por cable y, además, leen diarios y navegan por Internet.

En cuanto a la prensa escrita, también aparecieron signos de diversificación después del ajuste estructural de los 80, aunque la mayoría de los diarios están concentrados en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Casi todos los periódicos tradicionales se renovaron y algunos desaparecieron en el camino, como *Hoy*, cuyo último propietario fue un empresario y dirigente político, o se cerraron temporalmente, como *Presencia* (en agosto del 2001), de propiedad de la Iglesia Católica y el único diario de cobertura nacional. Después de 1985, aparecieron nuevos periódicos, entre los que se destacan: *Opinión* (1985), *El Nuevo Día* (1987), *La Razón* (1990), *La Estrella del Oriente* (1996) y *La Prensa* (1998). Se trata de un periodismo de élite, dirigido a los estratos altos y medios, con un tiraje global que bordea apenas los 100.000 ejemplares y que destina más de la mitad de sus portadas a la información política, lo que denota su carácter monote-

10 Cajías, 1999, pág. 100. Otras fuentes consignan que en 1992 existían 78 estaciones, de las cuales 24 eran provinciales (Contreras, citado en Archondo 1999, pág. 122) La proliferación de medios, obviamente, tiene que ver con cambios en los hábitos de consumo de la población. En 1988 había 77 televisores por 1.000 habitantes (Mesa 1992, pág. 41) y se calculaba que en el 42% de los hogares había por lo menos un radiotransistor y un televisor (Antezana 1992, pág. 55). Para el 2001, según una encuesta del PNUD, las personas que declaran poseer uno o dos televisores a color alcanzan el 56% y en blanco y negro el 43%.

11 Peñaranda 1999, pág. 35.

mático, alejado de las preocupaciones cotidianas de la sociedad¹².

Una novedad es, en tal sentido, la aparición de *Gente* y *Extra*, en 1999, dedicados a temas mundanos y privilegiando la crónica roja. Pese a que están ligados a grupos empresariales del periodismo convencional, no tratan asuntos políticos, aunque uno de estos tabloides estuvo inmiscuido en un serio conflicto que involucró a empresarios, políticos y periodistas. Sin embargo, la política sigue siendo la preocupación central de los medios impresos. Es así que han surgido importantes publicaciones periódicas como *Pulso* (1999), *El Juguete Rabioso* (2000) y *Tiempo de Opinión* (2001) que también se han convertido en referentes para los actores políticos. El papel del semanario *Pulso* fue sobresaliente en relación a los conflictos sociales del 2000 y 2001, porque se convirtió en una tribuna alternativa de presentación de las propuestas de los actores sociales, sobre todo de Felipe Quispe, objeto de reiteradas entrevistas de carácter primicial.

En términos generales, los medios impresos combinan tres tipos de tarea que muestran un cambio sustantivo en su labor informativa y formativa respecto al pasado: la opinión en columna, en la que participan científicos sociales, políticos y periodistas; el periodismo de investigación, aunque de manera precaria, en manos de gente del oficio; y la entrevista a personajes públicos, cada vez con mayor contrapunto y cuestionamiento por parte de los periodistas. Esta combinación muestra ciertos avances: permite una mirada más compleja y crítica acerca de la política, de sus actores y de sus declaraciones o decisiones.

2.2. Concentración, redes multimedia y transnacionalización

En los últimos años, se ha manifestado una tendencia a la concentración de medios y a la conformación de redes multimedia. El hecho más importante lo protagonizó el grupo Garafulic, propietario de ATB, consorcio de 14 canales con más de la mitad del *rating* televisivo, que en 1997 se compró *La Razón* y adquirió acciones en *El Nuevo Día*, (Santa Cruz) y *Opinión* (Cochabamba), a lo que sumó la edición de *Extra*, la adquisición de la mitad de las acciones de RTP y la compra

del semanario *Bolivian Times*, el único diario en inglés¹³. Posteriormente, en agosto de 2000, este consorcio se asoció con el grupo español *Prisa*, y la administración financiera pasó a manos de los socios extranjeros, aunque con una presencia minoritaria en ATB debido a restricciones legales a la inversión privada en el campo de la televisión. Se ha iniciado, pues, un proceso de transnacionalización que responde a la lógica de la globalización, cuyas consecuencias no son todavía visibles en el comportamiento de los medios respecto a la política.

Una respuesta a esta concentración en manos de un grupo empresarial provino de varias familias de tradición periodística que formaron una red multimedia compuesta por *La Prensa* (La Paz), *Los Tiempos* (Cochabamba), *El Deber* (Santa Cruz), *Correo del Sur* (Sucre) y *Ahora* (Tarija), a la que se suma el tabloide *Gente* y la red televisiva PAT. Aunque algunos de estos diarios mantienen tratativas con inversores externos, también españoles pero de un grupo distinto a *Prisa*, este hecho no se ha materializado.

Asimismo, algunos diarios contrataron asesores extranjeros para rediseñar su formato y su administración; sin embargo, se evidencia la precariedad de su modernización y su debilidad institucional cuando se constata que, por ejemplo, ninguna red dispone de corresponsales en el exterior. Por otra parte, esta incorporación a la lógica de la globalización se produce cuando el escenario mediático es testigo de la incursión de nuevos actores que invocan reivindicaciones relativas a su identidad y de corte particularista. Este hecho implica un **desafío de articulación entre la lógica transnacional que, vía televisión, tiende a la estandarización cultural, y la lógica multicultural que impugna los códigos nacionalistas y que tiene en la radio su instrumento más decisivo.**

Precisamente, esta relación entre lo global y lo particular, entre la televisión y la radio, exige considerar una red peculiar. Se trata de un complejo mediático de propiedad de la Iglesia Católica con 42 radios, 10 canales de televisión y 7 medios impresos, además de productoras de video, agencias de noticias, imprentas y editoriales. Se trata de

12 Peñaranda 1999.

13 Cajías 1999.

una red múltiple, cuyas partes integrantes están sometidas a influencias disímiles y son las únicas —en el caso de las estaciones de radio— que expresan la diversidad étnico-cultural de la sociedad. La importancia política de la Iglesia, empero, no depende de la cantidad ni de la labor de sus medios, sino del papel de mediación que ha jugado esta institución desde la transición democrática y, particularmente, en los conflictos sociales de los últimos años, constituyéndose en un actor central para la gobernabilidad. A diferencia de los vilipendiados actores políticos, sometidos a la crítica mediática, la Iglesia se yergue como la institución más confiable para la población ... junto con los medios de comunicación, pese a que la valoración de estos últimos ha sufrido un menoscabo (véase el gráfico 4.2).

Finalmente, se encuentra la red formada por los medios de propiedad estatal (ENTB y radio Illimani) que no revisten la importancia de antaño y cuya subordinación a los designios gubernamentales les resta credibilidad. Aunque la televisión estatal tiene cobertura nacional (cuenta con 250 repetidoras), su influencia es débil y su programación no le permite disputar audiencia a las redes privadas. Un intento novedoso, aunque efímero, fue la concesión del noticiero central a una empresa independiente (PAT), mediante licitación pública, pero esa experiencia no tuvo continuidad.

En suma, existen tres consorcios mediáticos que responden a intereses distintos y denotan modalidades diversas de vínculo con la política: mientras el grupo Garafulic tuvo un conflicto abierto con un ministro y con el Presidente de la República, la otra red privada no fue cuestionada por el uso de sus influencias mediáticas para fines empresariales; en cambio, la Iglesia —aunque no se puede señalar que los medios de su propiedad responden a una línea oficial— está exenta de cuestionamientos y se constituye en una voz legítima, aunque su credibilidad no es producto del manejo de esos medios. Estos son un conjunto de aparatos de soporte a una tarea institucional y no la sustituyen, a diferencia de los otros consorcios mediáticos que superponen sus objetivos empresariales a los fines comunicacionales. Es evidente que la red vinculada a la Iglesia católica es más proclive para desplegar una tarea sin sometimientos a intereses extrainstitucionales,

porque carece de fines políticos o empresariales explícitos.

Por último, se han ido incorporando nuevas tecnologías que influyen en la labor de los *mass media*. En los últimos años, es creciente la utilización de recursos informáticos, como la red Internet, que han pasado a formar parte de la estrategia de algunos medios mediante la apertura de páginas *web*. También se inauguraron portales de origen privado y público explícitamente dedicados a mostrar a Bolivia “al mundo”. En las páginas *web* de los diarios se incluyen encuestas permanentes sobre los acontecimientos, con énfasis en temas políticos, así como, entrevistas a dirigentes y funcionarios públicos. También algunos partidos han incursionado en este campo. Asimismo, en algunos programas radiales, en radio Fides (de la Iglesia) y Panamericana (que se sintoniza por Internet), sus conductores interactúan con los oyentes a través de correo electrónico y, en algún caso, su audiencia involucra a las comunidades de residentes bolivianos en USA, una tarea comunicacional que la televisión todavía no ha realizado. Aunque estas innovaciones no han sido incorporadas en las campañas electorales, es previsible que en los comicios generales de 2002 se producirá una adaptación de las estrategias electorales a estos nuevos recursos tecnológicos.

2.3 Entre la rivalidad y la complicidad

El reacomodo de los medios de comunicación a las necesidades de la competencia en el mercado va aparejado de otras modificaciones en las pautas de su labor. Se distinguen dos tipos de relación institucional, las cuales se establecen, por un lado, entre periodistas y actores políticos, poniendo en cuestión el tema de representación; y por el otro entre *mass media* y partidos, que incide en la competencia electoral.

La creciente centralidad de los *mass media* ha provocado la emergencia de líderes de opinión que compiten con los políticos el protagonismo en la comunicación política. Los más importantes corresponden al ámbito televisivo y se han convertido en figuras públicas que pueden decidir el sentido de las noticias políticas, enjuiciar la validez de los actos y personajes públicos, definir la carrera de un candidato o funcionario e incidir en la resolución de un conflicto. **Se trata de actores mediáticos que no reemplazan a los políticos pero sustituyen**

su tarea de expresión de demandas sociales y conforman el sentido común de la opinión pública. Su labor presenta matices, puesto que existen los periodistas que simplemente emiten sus opiniones y aquellos que elaboran análisis y dictaminan, cada noche, el sentido de los acontecimientos. Sobresale Carlos Mesa de PAT que, aparte de comentar las noticias diarias, conduce un programa de entrevistas — desde 1983— a los personajes políticos más influyentes, sin caer en la lógica de la espectacularización televisiva. También resaltan Cayetano Llobet en la red ATB que, a diferencia del público restringido de PAT, despliega su labor en el noticiero de mayor audiencia, y Eduardo Pérez, sacerdote jesuita, de presencia intermitente en las pantallas y con una acción decisiva en la radio católica Fides —red nacional que cuenta con 17 emisoras y la mayor sintonía— y cuya labor periodística está marcada por intensas polémicas con políticos y comunicadores y por una amplia interacción con los oyentes mediante teléfono y correo electrónico.

Estos líderes de opinión marcan los criterios para el enjuiciamiento de eventos y personas, y cuando se trata de contiendas electorales son los personajes que se encargan del seguimiento noticioso y la evaluación preliminar de los resultados, apoyados en redes multimedia que compiten por la exactitud de los datos y la certeza de los pronósticos. Esta lógica de liderazgo mediático se reproduce en cada región, pero su peso es relativo porque el ámbito de su influencia es local y la política no es su objeto exclusivo, excepto cuando los comunicadores convertidos en líderes de opinión deciden ingresar al ruedo electoral.

Los líderes de opinión con presencia nacional no han irrumpido en la arena electoral, a diferencia de los periodistas con influencia local que se convirtieron en candidatos. Aquellos se definen porque cumplen una función que incide en la política, en cambio, los periodistas convertidos en políticos se caracterizan por el uso instrumental de su labor en los *mass-media*. El caso más conocido es el de Palenque, pero existen múltiples ejemplos, sobre todo en el ámbito

local, que empezaron a manifestarse a partir de 1987 con la restitución de la democracia municipal. Un aditamento importante de estas experiencias de articulación entre comunicación y política tiene que ver con la realización de actos de asistencialismo o con la promoción de participación del público, sobre todo de raigambre popular, que reditúan beneficios porque la audiencia es interpelada como masa votante.

Así, la fama otorgada por los medios de comunicación se ha convertido en recurso electoral a la hora de ingresar a la pugna política, hecho que, sumado a la proliferación de experiencias de comunicadores convertidos en candidatos, llevó a la inclusión de una norma en el Código Electoral (1999) (art. 124) que prohíbe a los candidatos a realizar, alquilar, conducir o producir programas periodísticos en período preelectoral, es decir, induce a los periodistas con pretensiones electorales a abandonar su labor para no disponer de ventaja. Pero también se refiere a los pocos casos de políticos que optaron por desplegar una labor en los *mass-media* como una táctica para obtener réditos electorales.

Existe otra modalidad de vinculación entre comunicación y política, expresada en el gremio sindical de la prensa que reproduce un discurso corporativo de compromiso con los sectores populares y de crítica radical a los partidos. La conducta de estos gremios se asienta en una enconada defensa de la libertad de expresión frente a los intentos gubernamentales de regulación y control, pero no se sustrae a las influencias del poder económico, del que depende en una relación laboral que ha provocado más de un conflicto entre periodistas y propietarios, ni a las presiones del poder político, que se traducen en el establecimiento de relaciones clientelares con partidos y autoridades públicas¹⁴. Esto denota una escasa institucionalización de la labor periodística, sometida a los arbitrios de los dueños o a las concesiones de los políticos.

Se observan, entonces, tres tipos de relación —rivalidad, intercambio y complicidad— entre actores políticos y mediáticos¹⁵. Los líderes de opinión que sustituyen

14 Una muestra son las denuncias sobre corrupción entre miembros del gremio en Cochabamba (Cfr. *El Juguete Rabioso*, núm. 39, septiembre de 2001).

15 La rivalidad es una "relación marcada por la desconfianza y el conflicto (en la que) políticos y periodistas se asumen como rivales adoptando una estrategia de competencia cuando no de franco antagonismo". El intercambio se caracteriza por "la mutua dependencia entre políticos y periodistas (y) la producción de información política es una labor conjunta de ambos actores". La complicidad implica "la existencia de estrategias colusorias en función a coyunturas políticas, temas conflictivos e intereses específicos" (Exeni 2000, págs. 47 y 48).

yen e interpelan a los actores políticos, producen predominantemente relaciones de rivalidad; los actores mediáticos que ingresan a la arena electoral aprovechando el prestigio obtenido en los medios y se enfrentan a los actores políticos que incursionan en el mundo de la comunicación para obtener recursos adicionales, producen relaciones combinadas de rivalidad y de intercambio; y, finalmente, el gremio periodístico actúa de manera corporativa con complicidad respecto al movimiento sindical y antagonismo respecto a los partidos (cuando la labor periodística asume posturas de crítica a los políticos en el tratamiento de casos de corrupción)¹⁶

Estas modalidades de vinculación entre actores políticos y mediáticos se reproducen en el vínculo entre *mass-media* y partidos, con el agravante de que, en algunos casos, los medios son de propiedad de un dirigente político y obedecen a una doble influencia, partidista y empresarial, esto es, una relación directa de complicidad; en otros casos, la influencia de ciertos medios provoca la complicidad –por omisión– entre los partidos y los intereses empresariales de los propietarios, porque resulta conveniente a su estrategia electoral o su presencia en el gobierno. A pesar de esta convergencia de intereses, el tratamiento de las noticias pasa por el tamiz de los periodistas y se manifiesta en una postura generalizada de cuestionamiento a los partidos. En cierta medida, esto explica que se planteen propuestas legislativas para normar la labor de los periodistas, considerados rivales por lo políticos, pero que no existan iniciativas similares en relación a la propiedad de los medios de comunicación.

A modo de conclusión: lo político y lo mediático

¿Cuáles son los rasgos del nuevo escenario político propiciado por las transformaciones en la democracia al influjo de la proliferación de medios de comunicación, el establecimiento de redes multimedia privadas y la centralidad mediática en las campa-

ñas electorales y en el control y fiscalización de la gestión gubernamental?

La democracia pactada ha ingresado en una fase de agotamiento por el déficit de legitimidad de la representación partidista. Este hecho está asociado, entre otros factores, a los efectos provocados por los nuevos parámetros en la comunicación política. Luego de que han pasado casi veinte años desde la transición democrática, **los *mass-media*, y sobre todo la televisión, han modificado las pautas de la competencia electoral y de la gestión gubernamental. Han agudizado la personalización de la representación política y modificado la retórica del discurso político, inhibiendo la lógica argumentativa en la disputa electoral y en el tratamiento de los asuntos de interés general. Por otra parte, se ha ampliado su incidencia en la política, puesto que, aparte de ser el escenario donde se construye la verosimilitud del hecho político, los *mass-media* se han constituido en actores que definen la agenda de los temas susceptibles de tratamiento público, y algunos de sus operadores se convirtieron en líderes de opinión o en candidatos.** Estos hechos se han traducido en una superposición de tareas de representación política con el sistema de partidos, poniendo en riesgo su propia credibilidad. Finalmente, fueron incluidos en una estrategia comunicacional por parte de algunos movimientos sociales, en su afán de disputar la esfera pública a los partidos mediante la incorporación de nuevos temas en la agenda política.

Este decurso muestra que la influencia de los *mass-media* no es lineal ni unívoca y depende de la situación de consistencia o debilidad del sistema de partidos. Aunque los actores políticos adaptaron sus estrategias electorales a las nuevas pautas de la comunicación política y concentraron sus gastos de campaña en propaganda televisiva, las relaciones entre el complejo mediático y el sistema de partidos han asumido distintas modalidades que transitan entre el uso predominante del *marketing* para la construc-

16 Al respecto, sobresale la suspensión definitiva de un diputado con cargos en la justicia ordinaria, medida solicitada por una asociación de periodistas en apoyo a una reportera que fue difamada por el acusado. En su defensa, su medio televisivo utilizó innumerables espacios noticiosos para aportar pruebas sobre el caso y presionar la decisión congresal. Según la encuesta de capacidades políticas del IDH Bolivia 2002, el 68,4% de los bolivianos manifiesta que es en el hogar donde tiene más confianza para expresarse. Por otra parte, el 48,1% de los bolivianos tiene una visión fatalista de la vida. “La desconfianza es profunda y está vinculada a una hipervaloración de las relaciones cara a cara, especialmente familiares. Da la impresión de que el mundo y sus cambios se les presenta como algo ajeno y amenazante. Quizá también por esto se refuerza una suerte de conciencia de comunidad aislada que desconfía de todo lo distante y ajeno a ella. Si bien esto fortalece el lazo social, limita también el reconocimiento del “otro”, lo que se hace más evidente cuando “el otro” es la élite: ricos, políticos o empresarios”. (PNUD, 1996)

ción de imagen de los candidatos y la atención privilegiada del contacto directo con los electores, en una combinación que asume diversas facetas en cada evento electoral. Algo similar ocurrió con el uso de la tribuna periodística como recurso proselitista, la adquisición de radios y canales por parte de dirigentes políticos y la influencia mediática en las decisiones gubernamentales. Es decir, **no hay un patrón dominante que defina el tipo de vínculo entre *mass-media* y política.**

Por su parte, el mundo de los *mass-media* también presenta rasgos de heterogeneidad que se manifiesta en la existencia de diversas redes multimedia —cuya conformación responde a la proliferación de medios y a la competencia en un reducido mercado de consumidores— con efectos igualmente diversos. Por un lado, las redes de carácter privado que responden a intereses de grupos empresariales y personajes políticos, y cuya influencia es decisiva en la gestión política, por otro, la red de carácter estatal que responde a los designios gubernamentales, aunque con menor influencia en la opinión pública y, finalmente, el amplio conjunto de medios de propiedad de la Iglesia Católica, cuya labor no está sometida a intereses empresariales privados o partidistas y dispone de una amplia legitimidad ante la ciudadanía. Es decir, la incidencia política del complejo mediático es multiforme y depende de las relaciones específicas de cada medio o red con el poder económico y/o político. La tendencia a la concentración de medios en manos de grupos empresariales, el inicio de su asociación con inversores extranjeros, así como la proliferación del uso de nuevas tecnologías, son fenómenos cuyas consecuencias no se han manifestado en el escenario político; pero perfilan un contexto comunicacional más complejo e incierto para el desarrollo de los próximos eventos electorales y de las tareas gubernamentales.

A partir de estas consideraciones, resulta evidente que los *mass-media* llegaron para quedarse en la democracia. Sin embargo, proporcionan tantos escollos como posibilidades para la construcción de una cultura política deliberativa, en la medida en que, por un lado, responden a las necesidades del mercado y a los intereses del poder político y, por el otro, favorecen el control sobre los actos gubernamentales y fortalecen la autonomía de la sociedad civil, me-

dante la creación de múltiples esferas públicas y la formación de opinión ciudadana sobre los asuntos políticos. Por las características asumidas en la relación entre lo mediático y lo político en la última década, estas tensiones serán recurrentes en el futuro.

La subordinación de los *mass-media* a las exigencias de la competencia en el mercado, provoca el predominio de intereses empresariales sobre su papel social. Este hecho parece agravarse debido a la tendencia a una concentración propietaria, acompañada de transnacionalización, que plantea el riesgo de una centralización en el uso de los medios con consecuencias negativas para la formación de una opinión pública de índole crítica y de carácter pluralista. **En estas condiciones, cabe preguntarse si es posible la formación de una cultura política basada en la deliberación. La respuesta es positiva si se considera que, a pesar de los riesgos que acarrea la privatización y sus secuelas, la propia lógica de la competencia permite que el espacio mediático tenga múltiples voces. A ello se suma su carácter segmentado por la existencia de estaciones radiales y televisivas de carácter local que constituyen enclaves importantes para la forja de una práctica deliberativa con relación a temas de interés general por parte de ciudadanos involucrados de manera más directa en los temas en debate. Ante redes multimedia que conllevan el riesgo de la homogenización en el tratamiento de los temas de interés general, se contraponen circuitos informales conformados por medios de alcance local y públicos segmentados, más proclives a un aprendizaje de pautas deliberativas.**

Por otra parte, las relaciones de los *mass-media* con el sistema político están marcadas por influencias recíprocas que pueden concluir en colusión de intereses, por lo que es necesario establecer limitaciones jurídicas a la propiedad de medios por parte de miembros de partidos políticos, a la usanza de las restricciones impuestas a los periodistas que incursionan en la competencia electoral. Es preciso delimitar los campos de acción de los *mass-media*, los partidos y los grupos empresariales, partiendo del supuesto que la comunicación social es un bien colectivo y que la labor de los medios debe someterse a criterios de transparencia similares a los que exigen a los partidos políticos e instituciones

estatales. **Esto se vincula con la ética en la información, la cual es un requisito para que la deliberación en el espacio público no se subordine a cálculos estratégicos de actores políticos y/o empresariales.**

En un plano institucional, las relaciones de este “cuarto poder” con los poderes del Estado dependen menos de los intereses de los *mass-media* que de la consistencia institucional del Parlamento y del Poder Judicial. La labor informativa e investigativa de los medios tiene un efecto correctivo en el comportamiento de los actores políticos; sin embargo, su influencia responde a la subordinación de los órganos públicos de fiscalización y legislación a los designios de los gobiernos asentados en una mayoría congresal y termina debilitando aun más a los organismos estatales dedicados a esas tareas. Mientras persista la debilidad de las instituciones políticas, los *mass-media* seguirán cumpliendo tareas de seguimiento y fiscalización en desmedro de la credibilidad y legitimidad de los actores políticos. La salida de este círculo vicioso no depende de los *mass-media*, sino del sistema político.

El control a la gestión gubernamental a través de los *mass-media* es una manifestación de la consistencia de la opinión pública, independientemente de que sea una construcción deliberada mediante sondeos o por la influencia de líderes mediáticos, puesto que de cualquier forma la opinión pública se ha convertido en referente para las decisiones estatales. Además, **una consecuencia positiva de la proliferación de radios, canales y periódicos es la gestación de múltiples esferas públicas en distintos niveles (sobre**

todo locales) que involucran con intensidad distinta a los ciudadanos en el debate sobre los asuntos públicos. Es preciso fortalecer esta lógica de descentralización en la formación de la opinión pública para mitigar las consecuencias del centralismo noticioso en las redes nacionales que seleccionan los temas de la agenda política.

La construcción de una cultura política deliberativa es un requisito para la consolidación democrática y tiene que ver con el ejercicio pleno de ciudadanía, con la autonomía de las organizaciones civiles y con la formación de una esfera pública separada del Estado y del mercado pero que exprese la heterogeneidad de intereses e identidades sociales. **Dado que la labor de los medios es fundamental en la esfera pública, el espacio mediático, sobre todo televisivo, debe convertirse —aparte de informar, entretener y educar— en un espejo de la diversidad étnico-cultural de la sociedad y en un espacio de encuentro entre sujetos diferentes para la forja de una comunidad de pertenencia y destino compartido.** Esta necesidad es similar a las demandas que apuntan a la diversificación del sistema de representación política mediante la quiebra del monopolio partidista. En la medida que la diversidad de actores sociales no estén representados en el sistema político ni en el espacio mediático, su irrupción en la arena política asumirá características de impugnación al régimen democrático y eliminará las posibilidades de una construcción de la voluntad política basada en el reconocimiento del otro, condición de una deliberación democrática.

Recuadro 4.4

Democracia local y política informacional en Castells

Manuel Castells, en La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Vol II. El poder de la identidad, señala tres tendencias relativas a la política informacional. La primera se relaciona con la democracia local, con su capacidad de participación y con su capacidad de agregación de medios electrónicos para extender la participación y consulta a los ciudadanos. La segunda está referida a la oportunidad que ofrece la comunicación electrónica para incrementar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos. La tercera se relaciona con el desarrollo de la política simbólica y la movilización en torno a causas subjetivas, culturales y cotidianas, que se constituyen en el factor movilizador proactivo más vigoroso en la política informacional.

Fuente: Castells 1999.

En los últimos años los *mass-media* han permitido la conformación de una multiplicidad de esferas públicas, así como el despliegue de procesos de deliberación colectiva, sobre todo en el ámbito municipal. Estos espacios y procesos son relativamente abiertos, autónomos y pluralistas debido a la heterogeneidad de los medios de comunicación masiva y, a través de ellos, tienen influencia en las decisiones políticas en los niveles nacional, regional y local. Esto permite el fortalecimiento de la sociedad civil, cuya consistencia depende, empero, de un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de hombres y mujeres que, actualmente, son considerados como meros consumidores o electores por parte de los medios

y de los partidos. Es decir, **una cultura política deliberativa es posible cuando una sociedad dispone de medios y espacios, pero también requiere de sujetos, cuya formación es también una tarea de los *mass-media***. El nuevo escenario político requiere de ciudadanos que participen en el espacio público y de medios de comunicación que dispongan de autonomía respecto al poder político y económico para que la comunicación política sea una herramienta para la consolidación democrática y no un instrumento al servicio de intereses particulares ni un escenario excluyente, en el cual los ciudadanos sean meros convidados de piedra.

Gráfico 4.4

Medios de Comunicación: Lugar Donde se Construye la Política



Fuente: Elaboración propia

Las orientaciones de los liderazgos políticos y sociales



Introducción

Los capítulos 3 y 4 se ocuparon de la orientación de los cambios políticos bolivianos a partir del proceso democrático iniciado a comienzos de los 80. El capítulo 3 se ocupó de analizar el alcance de las reformas político-institucionales, específicamente en relación al sistema de partidos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El capítulo 4 mostró cómo la política se había modificado de manera significativa con la plena irrupción de los *mass-media*, sobre todo de la televisión, en la vida cotidiana de los bolivianos.

Desde el punto de vista, planteado aquí, de una democracia deliberativa en la que se dé el pleno ejercicio de la ciudadanía y que sea congruente con un desarrollo económico inclusivo, los cambios en el ámbito institucional y mediático son ambivalentes. Respecto del primero, el ámbito institucional, se ha afirmado que tanto el Estado como el sistema político bolivianos todavía arrastran parte de su herencia “cartorial”, por lo que el juego político está excesivamente subordinado a relaciones corporativas y prebendalistas, y muchas veces las funciones representativas se ven mermadas por intereses más personales o grupales de la propia clase política. Sin embargo, las reformas han permitido una modernización parcial del sistema político y los poderes del Estado, reformas que, desde el enfoque asumido por este Informe, tendrían que ser profundizadas y reorientadas en aras de ampliar los espacios deliberativos para la sociedad civil. A este propósito, el fortalecimiento del sistema de partidos es crucial.

Respecto del impacto de los *mass-media*, la ambivalencia radica en que la concentración de la propiedad de los grandes medios audiovisuales amenaza con res-

tringir la diversidad de fuentes de mensajes, pero por otro lado la expansión de la industria mediática (incluyendo radios comunitarias) tiende también a diversificar las voces que se hacen presentes en el diálogo público-mediático. Y si la política mediática corre el riesgo de devenir política-espectáculo y perder densidad argumentativa, por otro lado aumenta el poder fiscalizador de los medios y sus audiencias, obligando a una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del sistema político y el Estado.

En el presente capítulo se tratarán de detectar las principales orientaciones de los liderazgos políticos y sociales respecto de algunos temas centrales del desarrollo del país. Se analizarán sus opiniones en relación a la coyuntura y al cambio, sus visiones sobre la economía y la política, sobre las relaciones entre sociedad, partidos y Estado, y también sus propuestas futuras.

Ante la probable inflexión histórica por la cual está atravesando la nación, se trata de saber cuáles son las orientaciones políticas de los actores políticos y sociales y qué salidas ofrecen al complejo proceso que ha vivido el país en los últimos años. Se han recogido estas orientaciones mediante entrevistas a líderes políticos y sociales que participan en las decisiones políticas e inciden en el desarrollo del país.

El capítulo está dividido en tres partes. En primer lugar se abordan las orientaciones de las élites partidarias dirigentes. En segunda instancia se examinan las orientaciones de los liderazgos de diversas fuerzas sociales. El texto finaliza con un balance en el que se señalan las principales tendencias de los liderazgos partidarios

y sociales, en función del desarrollo humano¹.

La reflexión que orienta el capítulo argumenta que los líderes políticos y sociales bolivianos perciben a la vez una situación de agotamiento y de cambio de los distintos procesos históricos que se iniciaron en 1982. En general, los líderes reconocen los avances políticos, sociales y culturales que cada uno de los distintos momentos aportó, pero también advierten las limitaciones y cuestiones que se dejaron pendientes, los cuales generan problemáticas institucionales, de justicia e integración social y de construcción del Estado-Nación, así como de índole económica. De este modo se combinan avances y frustraciones, las cuales generan desafíos a la articulación entre Estado y sociedad.

Sin lugar a dudas estas orientaciones son transversales al conjunto de las élites, pero también están condicionadas por los intereses económicos, étnico-culturales, regionales, corporativos e ideológicos que influyen en cada liderazgo. Es decir, se trata de visiones complejas que reconocen relativamente el agotamiento político, pero lo procesan a través de sus propios códigos, tanto históricos como de otro tipo.

Pero, ¿por qué estudiar los liderazgos políticos y sociales, y por qué estudiar un “discurso” del jefe del partido o al dirigente del movimiento? **Si bien el análisis de entrevistas a líderes apunta a describir las orientaciones centrales de los liderazgos partidarios y sociales, a la vez es una manera de interrogarse sobre el por qué de estos líderes, sobre el contenido de sus palabras y sus propuestas que hace que la gente se adhiera a sus dis-**

ursos y los coloque en el lugar en el que están.

Un discurso es una producción de sentido que logra hacer lazo social; provoca la organización compleja de los elementos que permiten una identificación con el líder y sus ideas (en muchos casos su idealización). El análisis del discurso de los principales jefes políticos y sociales en Bolivia se justifica en el hecho de que ellos ponen el cuerpo y las ideas que permiten la identificación del individuo en la sociedad, y producen tendencias, tensiones y acciones políticas.

En la vida colectiva una masa o multitud logra cohesión bajo ciertas circunstancias específicas e intereses comunes que funcionan como lazos y que se traducen en exaltación, inhiben la conciencia y la responsabilidad individual, aumentan la certeza e impulsan a la acción del grupo sin que siempre medie la razón. En esos casos, el mínimo estímulo emitido por el líder es convertido por la masa en un sentimiento feroz, exagerado e irracional.

Un líder nace porque logra ocupar el lugar del ideal del yo de un grupo. Existe un mecanismo inconsciente por el cual el individuo deposita parte de su yo en este ideal. Cuando existen hechos sociales en los cuales se mueven afectos, como protestas, elecciones o conflictos en general, la palabra o la acción del líder produce un efecto de sometimiento incondicional, en el cual la sujeción disuelve el yo y lo diluye en la multitud.

Estos son casos extremos del comportamiento grupal y es evidente que implican una organización previa, ya sea partidaria o de movimiento. Al interior de esta organiza-

1 Vale la pena mencionar que la tipología de las orientaciones registradas no corresponde mecánicamente a los partidos, sino más bien a sus líderes. También se han encontrado posiciones híbridas entre diversas visiones y orientaciones. Por ejemplo, en el MNR o en el MIR o incluso en el ADN se puede encontrar una combinación entre racionalización del modelo con tendencias integracionistas en lo social, y viceversa. Es posible también encontrar lógicas sociales asociadas con lógicas de mercado. Probablemente esto es así esté marcando la versatilidad y la ambigüedad de las opciones políticas bolivianas. No obstante, en la tipología se destaca la orientación principal de los líderes entrevistados. Además, como se sabe, no hay una correlación mecánica entre mapas cognitivos y prácticas políticas.

En términos metodológicos, el presente capítulo no trata las capacidades políticas en general, sino las capacidades políticas en el marco del desarrollo humano.

Se entrevistó a los líderes nacionales y regionales de los principales partidos políticos y a los principales líderes de los movimientos sociales históricos y nuevos movimientos y liderazgos socioculturales. Estas entrevistas fueron complementadas con una serie de entrevistas con informantes claves de otros sectores y ámbitos como la Iglesia, medios de comunicación, la empresa privada, el sistema judicial y la cooperación internacional. En todos los casos se realizaron además entrevistas con analistas especializados, en calidad de informantes claves.

A partir de estas entrevistas se desarrolló un nuevo plan de entrevistas con actores intermedios de los principales partidos políticos, buscando profundizar en aquellas orientaciones en las que se perfilaban procesos de renovación generacional. Por otra parte se entrevistó a actores intermedios socio-culturales, buscando profundizar tendencias de renovadoras en las estructuras intermedias de los “movimientos” socioculturales y en otros ámbitos de la propia sociedad (municipios y organizaciones de productores).

Se realizaron 64 entrevistas con líderes e informantes claves y 26 con actores intermedios. El tiempo promedio de cada entrevista fue de tres horas, lo que representa más de 200 horas de grabación. (Ver anexo D). En algunos casos se utilizaron también entrevistas públicas realizadas con estos líderes en la televisión y la prensa nacional.

ción se supone que existe una racionalidad política con lineamientos, diagnósticos y proyecciones futuras. Los intereses comunes son los que convocan y cohesionan a las organizaciones políticas.

En otro plano hay que decir que una de las principales novedades del sistema político en el período democrático boliviano radica en que los partidos promovieron una acción política institucional. Anteriormente, la historia del país se caracterizó por el predominio de prácticas autoritarias y violentas en el ejercicio del poder y en la resolución de los conflictos. En un país con niveles de integración nacional débil, con relaciones clasistas confusamente estructuradas, con relaciones clientelares generalizadas, con tensiones étnico culturales y regionalistas fuertes, los partidos y las organizaciones eran fuertemente doctrinarios, excluyentes y formados en torno de líderes políticos duros: caudillos y jefes que eran los dueños de la política.

A partir de 1985, los partidos políticos bolivianos buscaron estructurarse como un

genuino sistema, por lo que se generaron varios tipos de coaliciones que rotaron en el ejercicio de poder. Por lo general, cada elección sirvió para que la oposición sustituyera al oficialismo. Sin lugar a dudas, se generalizó un nuevo tipo de sistema de partidos, más moderno y democrático que en cualquiera de las épocas pasadas.

El sistema de partidos en su conjunto tuvo tres grandes orientaciones. Primero, hacia la monopolización de la representación política; segundo, hacia la acentuación de los mecanismos de intermediación entre la sociedad y el Estado, y, finalmente, hacia la gestión de un modelo de economía de mercado.

Estas orientaciones estuvieron asociadas con la búsqueda de una mayor institucionalidad y una mayor legitimidad de las reglas de juego, y con la gestación de acuerdos interpartidarios de gobernabilidad, que dieron lugar a cuatro coaliciones desde entonces hasta la fecha.

Probablemente el resultado más notable de todo este período fue una cierta indepen-

Recuadro 5.1

Reglas del juego (Robert Dahl)

Robert Dahl plantea claramente las reglas de juego mínimas en las cuales se basa el sistema político, a decir:

- 1 El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo.*
- 2 Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del Estado (como sucede en las repúblicas).*
- 3 Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos y, posiblemente, también de sexo.*
- 4 Todos los electores deben tener igual voto.*
- 5 Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional.*
- 6 Deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada).*
- 7 Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas.*
- 8 Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.*
- 9 El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.*

Fuente: Robert Dahl 1973.

dencia de los partidos respecto de la economía y la sociedad. En realidad, esta relativa autonomía de los partidos respecto de las fuerzas sociales sería impensable si no se toma en cuenta la debilidad y el fraccionamiento de éstas, otrora más unidas y fuertes.

Lo curioso es cómo, a pesar de tal autonomía, permanecieron los lazos de dependencia de los partidos respecto del Estado y de la sociedad. Es decir, si bien se hicieron reformas económicas e institucionales que apuntaron a limitar estructuralmente los sistemas clientelares de intermediación (como por ejemplo el clientelismo burocrático o el denominado Estado cartorial que se analizó en el capítulo 4), persistieron y se renovaron constantemente los mecanismos políticos y culturales de tales sistemas. Posiblemente, como advirtieron varios de los entrevistados, aquí radique uno de los problemas centrales del desarrollo de una cultura y una moderna práctica democrática en sociedades como la nuestra.

Vale la pena también señalar que este nuevo dinamismo estuvo fuertemente acompañado por visiones institucionalistas y elitarias de la democracia, es decir, que miraban a la democracia únicamente como una construcción de reglas del juego, de arreglos institucionales para la toma de decisiones políticas. Se trató de un modelo que buscaba ser realista y apropiado para las nuevas condiciones modernas de la sociedad boliviana².

Por otra parte, como ya se señaló en capítulos anteriores, los límites estructurales del crecimiento económico, los déficits en términos de integración y cohesión social, las enormes brechas entre campo y ciudad, las demandas y protestas sociales y sobre todo los problemas de legitimidad de las instituciones de la democracia, especialmente los partidos, el parlamento, el gobierno y el poder judicial, ponen en cuestión la sostenibilidad de la democracia boliviana y hacen necesario auscultar posibilidades de ampliación, cambio y redefinición del espacio y de las opciones políticas bolivianas.

1. Orientaciones de los líderes partidarios

En la tipología de líderes partidarios (ver cuadro 5.1), se puede visualizar una síntesis de las orientaciones de los líderes políticos en relación a la crisis y al cambio, a la desconfianza, a las protestas y a las propuestas de futuro. En general, las lecturas sobre la situación y las perspectivas del país varían y se dan desde códigos distintos. Para unos lo central es la gestión del cambio, para otros la renovación generacional asociada con la modernización. Otros buscan nuevas reformas políticas y económicas en función de un nuevo relato cultural. También existen los que plantean nuevos pactos entre la región y la nación y plantean nuevos proyectos de autonomía regional. Finalmente, están los que buscan un nuevo tipo de relacionamiento entre lo político y lo social tomando como referencia temas como la Asamblea Constituyente. Estas orientaciones no pueden confundirse ni con las prácticas ni con las alianzas electorales, donde cualquier ecuación es posible. A continuación se narran con un cierto nivel de detalle las orientaciones políticas predominantes entre los líderes entrevistados:

1.1. Institucionalidad y gestión

El MNR es el partido político de mayor presencia en la historia contemporánea de Bolivia. Inició el ciclo nacional popular y estatista en 1952, también lo concluyó para iniciar el ciclo de libre mercado en 1985. A este propósito, Paz Estensoro dijo metafóricamente que se había iniciado una coyuntura que duraría 20 años. Efectivamente, así es. Entre otros factores, porque si hay algo que todavía es legítimo entre la sociedad y los políticos bolivianos es el consenso en torno de la estabilidad monetaria.

Gonzalo Sánchez de Lozada fue, en el plano nacional, el principal operador de las reformas de estabilización de 1985 y el principal líder político que promovió las reformas de segunda generación a través de la Ley de Capitalización y la Ley de Participación Popular (1995). A fines de la década del 90, Bolivia ya estaba plenamente integrada a los procesos de glo-

2 La literatura internacional es muy amplia al respecto. Desde los estudios fundacionales de Shumpeter (1952) y Dahl (1956), hasta las versiones más actuales de cientistas políticos como Linz y Valenzuela (1994) y otros. Para el caso boliviano, son especialmente importantes los estudios de E. Gamarra (1994, 1995, 1998), J. Lazarte (2000), J. A. Mayorga (1987) entre otros. Para una revisión teórica del estado del arte de tal corriente, ver por ejemplo: Cohen y Arato, 1999.

Tipología Orientaciones de los Líderes Políticos

	Instituciones y Gestión	Renovación y Modernización	La Diversidad y la Bolivia Total	Pacto Estado - región y Asamblea Constituyente	Crítica y Nuevo Pacto Sociopolítico
Cambio	- Falta de continuidad y sostenibilidad del cambio, principalmente económico	- Sostenibilidad y profundización del cambio	- Falta de continuidad y sostenibilidad del cambio, principalmente político	- Insuficiente, no soluciona los problemas de la gente - Favorece el centralismo estatal	- Insuficiente en el plano socioeconómico
Crisis Económica	- Ausencia de elites reflexivas - Crisis económica aguda	- Bache que atraviesa la economía	- Fallas en la política económica	- Por resultado de acción política - Carencia de potencialidades regionales	- Crisis económica estructural
Desconfianza Política	Alta desconfianza entre elites y entre éstas y la sociedad	- Alta desconfianza - Desfase de cambio moderno y la persistencia de mecanismos clientelares de corrupción	- Alta desconfianza entre elites y sociedad. - Debilidad de líderes	- Partidos políticos como foco de corrupción - Desconfianza de los partidos asociada con débil representación social	- Desconfianza generalizada del sistema de partidos y sus líderes
Protestas	- Protestas manipuladas desde intereses políticos particularistas	- Resultado de la crisis económica asociado con intereses políticos particularistas	- Protestas son una apelación de los integrados al sistema político para mejorar sus condiciones. - Fisura entre la reforma política y la reforma económica.	- Resultado de la ineficiencia para dar respuestas - Falta de atención a las distintas regiones	- Resultado del desencuentro entre partidos políticos y la gente.
Propuestas	- Aumentar capacidad de gestión del cambio. - Reestructuración y reducción burocracia. - Estado descentralizado y municipal. - Gas como oportunidad económica	- Renov. generacional - Dem. de lo público - Modernización partidaria - Gas oportunidad a largo plazo.	- Reforma de los valores y del comportamiento. - Nuevo relato integrador	- Oscilan entre Asamblea Constituyente y Nuevo Pacto región nación	- Nuevo pacto sociopolítico. - Asamblea constituyente

balización de la economía a escala mundial, no sólo porque en gran medida el mercado se constituyó en el principal regulador económico, sino también porque más de once empresas transnacionales se convirtieron en las principales empresas económicas del país³.

Para el líder del MNR todas las soluciones económicas deben estar antecedidas por soluciones político-institucionales, el eje del desarrollo es la economía política. Para él, es inconcebible la economía sin la política. En este contexto, la credibilidad y las confianzas políticas y sus expresiones institucionales constituyen la principal palanca para el desarrollo. Esto, además, sería especialmente

importante para países pequeños como Bolivia, que son muy vulnerables y sensibles frente a los shocks externos. “Somos un barquito en el mar de la globalización, si no tienes un capitán que gire el barco de acuerdo al lado en que viene la tormenta y lo dejas así, te come el mar, si lo giras, si lo manejas y le explicas a la tripulación lo que está pasando, le dices que tenga ánimo y mantienes el ánimo, mantienes el barco hasta que pase la tormenta”⁴.

Para este líder, el perfil institucional y el tipo de gobierno, así como muy especialmente la lucidez de la élite dirigente, condicionan la estabilidad y son los factores que promueven el desarrollo. En este contexto,

3 «Una ley innovadora la capitalización, que da una respuesta creativa frente a la privatización. A diferencia de ésta, en el caso de la capitalización el Estado transforma las empresas en sociedades anónimas mixtas con el objeto de aumentar su capital accionario (pues dichas empresas no fueron creadas como sociedades accionarias y por este motivo fue preciso convertirlas en tales antes de la capitalización); y lo que se ofrece a los inversionistas es esa nueva emisión accionaria destinada a aumentar la capacidad productiva existente en las empresas”. Calderón, Laserna, 1995.

4 Entrevista en profundidad a Gonzalo Sánchez de Lozada, abril 2001.

sería necesario lograr un tipo de gobierno adecuado a las condiciones de legitimidad social. Para él, “el problema crítico es que nosotros (en Bolivia) combinamos el sistema presidencial con el voto proporcional, y esta combinación no funciona; si se quiere un sistema presidencial tiene que combinarse con la elección presidencial por mayoría directa”⁵. Esto es particularmente importante para sociedades con tendencias a la fragmentación, como Bolivia, donde las coaliciones funcionarían en términos más pragmáticos que sustantivos. Un hecho particularmente importante en el pensamiento de Sánchez de Lozada radica en la alta valorización que le concede al acto electoral, él piensa que la elección da una alta legitimidad al presidente y que los bolivianos son muy respetuosos respecto a la elección democrática; por eso sería muy importante la forma de elección y el tipo de sistema que de allí emerja. El sistema presidencial es en gran parte la razón para que no exista estabilidad política. “Las instituciones son decisivas, pero hay que entenderlas. Si tú quieres tener un sistema presidencial, los parlamentarios tienen que nacer de un voto directo. No puedes tener presidencialismo y votación proporcional”⁶.

Por otro lado, otro factor fundamental para el ejercicio político se refiere a la capacidad de gestión, porque ella genera credibilidad. La credibilidad es la llave para el desarrollo. Esta visión es compartida y reforzada por otro de los líderes de dicho partido, el economista Guillermo Justiniano, el cual señala que uno de los principales problemas del sistema de partidos en Bolivia “se da por la existencia de una pobreza de equipo analítico en los partidos en general, en el sentido de cuestionarse profundamente la capacidad de Bolivia como país, para crecer rápido, para distribuir”⁷. **Existiría una fuerte tendencia en la población a creer que las cosas van a mejorar según quién suba al poder.** Asimismo, señala que “esta falta de capacidad analítica en los partidos, se expresa también en buena medida en las organizaciones laborales y empresariales, en síntesis, no habría una elite reflexiva que piense concretamente la relación entre economía y política, y esto haría en la práctica que los partidos políticos actúen solamente de mane-

ra coyuntural y particular, no habría una visión de conjunto sobre la nación, sino sólo una sumatoria de visiones particulares”⁸.

El MNR trató de resolver esto con los «independientes». Sin embargo, en la propia evaluación de Sánchez de Lozada, no haberse amparado en la fuerza de su propio partido fue su principal error de gobierno. “Indudablemente, en mi gobierno el gran error fue seguir una antigua tradición según la cual cuando ganas las elecciones le pones un tranquilizante al partido, lo dejas dormido. Ese fue el error ya que medidas de corte revolucionario, buenas o malas, tienen que ser hechas por un instrumento que es el partido; ellos tienen que ser los que salgan a la calle a defender, a explicar. Incluso en la participación popular yo prohibí que entre el partido, para que la gente no lo tome como un acto político, pero bueno... son errores que se hicieron...”⁹.

En realidad, este tipo de planteamientos colocan el problema del tipo de partido necesario para la gestión del cambio: **por una parte, el cambio modernizador necesita al menos reducir el histórico prebendalismo político y el clientelismo burocrático, tan afín a la cultura política del país. Pero, por el otro lado, el cambio moderno reclama un nuevo tipo de partido y una nueva racionalización, lo que incluye la descentralización de la gestión de gobierno.** El mismo Sánchez de Lozada reflexiona “si pudiéramos llevar el gobierno de La Paz a Sucre, yo creo que con quinientas a mil personas gobiernas Bolivia”¹⁰.

Existiría una dificultad estructural en los partidos políticos para enfrentar el cambio y para reconstruir un consenso que viabilice el desarrollo económico; a juicio de Sánchez de Lozada, se ha roto definitivamente ese consenso, especialmente al interior de la clase política. Da la impresión de que una nueva ecuación política más abierta y amplia que la de los partidos mayoritarios emergerá en Bolivia, según se desprende del razonamiento de Sánchez de Lozada. Sin embargo, parece que esta nueva ampliación política no provendría de fuerzas sociales “extra sis-

5 Idem.

6 Idem

7 Entrevista en profundidad al Lic. Guillermo Justiniano, abril 2001.

8 Idem

9 Entrevista en profundidad al Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, abril 2001.

10 Idem

témicas”, si no de nuevas fuerzas políticas emergentes. Para Sánchez de Lozada, “la ruptura del consenso es a nivel de las élites; en síntesis, habría una crisis de consenso más entre las élites que entre partidos y sociedad”¹¹.

Da la impresión de que en todos los planos de la gestión del Estado, la economía, la sociedad y sobre todo la política, se estaría dando un proceso acelerado de degradación. La denominada democracia pactada, así como el consenso de las reformas económicas, hoy estarían cuestionados y la principal responsabilidad radicaría en la inmoralidad como en la baja capacidad de gestión, pero también en el creciente peso de las fuerzas corporativas y funcionales de la sociedad. La confianza política, base de cualquier arreglo, estaría seriamente corroída. La desconfianza entre los líderes sería sólo comparable a la desconfianza que siente la población hacia ellos. **Se pueden resolver los problemas económicos y sociales sólo si se recupera la confianza política.** Se estaría frente a una posible situación de crisis y colapso económico, y éste último no sólo se expresaría en indicadores de deterioro de la economía, sino también en un tremendo malestar social.

Con ello se estaría abriendo una situación de *deflación*. “Lo que esta pasando en Bolivia es una deflación que es una pérdida de valor de los activos... Cada vez los bienes raíces valen menos, los vehículos valen menos, no hay crecimiento...”¹². “En qué forma viene: primero, los bancos no prestan a nadie porque la demanda agregada baja tanto que no hay nadie que merezca recibir un préstamo, porque cuando una empresa pierde un tercio de sus ventas, muy difícilmente tiene un flujo de fondos que justifique un préstamo; entonces lo que pasa es que los bancos cobran pero ya no prestan...”¹³. “Además lo que pasa es que como hay tal baja de liquidez no hay quien compre y no hay quien venda, y esto golpea especialmente al sector informal, que en el pasado vivía feliz rodeado de monedas sobrevaluadas... Yo veo que la situación actual está llevando a un tipo

de colapso que no estamos acostumbrados. Se bota y se bota gente y al haber tanto desempleo que no puede ser absorbido por el sector informal, la situación se hace muy crítica”¹⁴. Para Sánchez de Lozada es fundamental resolver la crisis económica para reencausar la estabilidad y el crecimiento que reconoce como prioritarios.

En este contexto, para Guillermo Justiniano cinco son los temas que pueden ayudar a encontrar una salida. Se trataría de temas que deberían estar en la discusión: “Cómo Bolivia crece y distribuye riqueza a un ritmo mayor que al que lo ha estado haciendo hasta ahora». El segundo es: “cuál es el nivel de informalidad que podemos aguantar en el país”¹⁵. Porque habría una tendencia creciente a que la informalidad desplace a la formalidad. La exacerbación de una dualidad económica sería el principal peligro que hace necesario discutir la relación formalidad-informalidad. “Un tercer tema es acerca de las posibilidades de crear y fortalecer un capitalismo nacional”¹⁶. Un cuarto tema está referido a “cómo se integra culturalmente a dos tercios de la población boliviana que ha salido de las entrañas del sector rural y que ahora en su gran mayoría está en las ciudades”¹⁷. Esta solución no puede ser solamente económica, sino que tendría que adecuarse a la heterogeneidad y a ritmos culturales diversos, que son distintos entre quechuas y aymaras y aun más distintos entre éstos y las etnias tobas, chiriguanas, guarayas. Un último tema, vinculado con los anteriores, se refiere a la sostenibilidad de los recursos. “Yo creo que, en el caso de Bolivia, lo que está ocurriendo es que los activos productivos, entre ellos la tierra y el agua, están degradándose a un ritmo, a una velocidad que va a acentuar mucho más el tema de la pobreza en ciertos sectores”¹⁸.

Finalmente, en coincidencia con las nuevas generaciones de los otros partidos mayoritarios, Justiniano visualiza también en el mediano plazo una correlación entre el cambio político moderno con el cambio generacional. “Si estas tres tendencias [modernas] se consolidan, o al menos dos, yo

11 Idem

12 Idem.

13 Idem

14 Idem.

15 Entrevista en profundidad al Lic. Guillermo Justiniano, abril 2001.

16 Idem.

17 Idem.

18 Idem.

creo que podemos tener un panorama político distinto. Porque entre estas personas (que buscan un cambio político con un cambio institucional) va a haber, de lejos, posibilidades de entenderse mucho más que dentro de sus propios partidos”¹⁹. Justiniano reconoce que hay un conflicto entre una visión reformista y otra no reformista, un conflicto asociado con el cambio generacional. Se trataría de una coincidencia entre los que buscan una mayor racionalización moderna en la gestión pública y los que buscan reproducir un poder patrimonialista y tradicional en la política y en el Estado. “Pero en mi opinión y en mi hipótesis esto no se va a resolver si se da sólo en uno de esos partidos; tiene que suceder en los tres o por lo menos en dos de ellos: sino no va a funcionar”²⁰. Este cambio institucional y generacional también se podría generalizar a cambios de varias otras instituciones de la sociedad civil. “Los partidos son nomás un reflejo de lo que está pasando en otras organizaciones de base”²¹. Algunos de los dirigentes de nivel intermedio también reafirman esta visión.

1.2. Renovación y modernización

ADN fue el resultado de un proceso de cambio institucional del autoritarismo de los 70, reforzado por nuevas generaciones de jóvenes de sectores medios, muy sensibles a la racionalización tecnocrática del Estado. Este partido se organizó en torno de la controvertida figura del Gral. Banzer.

ADN fue de los partidos históricos fundamentales en el ejercicio de la democracia pactada, en la gestión de las reformas de estabilidad económica y en la racionalización del Estado. Hoy día vive un franco proceso de transición de su liderazgo nacional. Su orientación principal en esta transición está vinculada con una renovación generacional y un reposicionamiento de su plataforma económica en la globalización, y con la modernización del Estado y de los partidos políticos en función de la democracia de lo público. Jorge Quiroga es el principal líder de la renovación en ADN; sin embargo, varios de sus planteamientos son coincidentes con los procesos de renovación que se dan tanto en el MNR como en el MIR y otros

partidos. En síntesis, esta orientación percibe que los pactos de gobernabilidad del pasado están agotados, que es fundamental que se produzcan nuevas reformas y aperturas políticas tanto en el plano institucional como en el de las relaciones de los partidos con la sociedad. Reformas y aperturas políticas que legitimen la democracia y produzcan políticas públicas que permitan transformaciones económicas más integrales y, en definitiva, un nuevo tipo de posicionamiento del país en la globalización. Para ello, la reforma política tiene que estar asociada a una reforma económica²².

Si bien se reconoce que los pactos que se iniciaron en 1985 eran cupulares, también se afirma que fueron necesarios para la gobernabilidad democrática. Las reformas políticas logradas, paradójicamente, cuestionan la legitimidad de sus propios creadores. Así, por ejemplo, el Presidente Quiroga afirma que: “La gran paradoja es que hoy los pactos son vistos como un mecanismo de repartición, cuoteo y loteamiento de la administración pública, cuando hoy la administración pública es desde el punto de vista del manejo de recursos, menos de la cuarta parte de lo que era el 85”²³. Es decir, se reconoce un deterioro en “las condiciones materiales de reproducción” del clientelismo burocrático y de la corrupción, debido a las reformas económicas de primera y segunda generación. Sin embargo, las prácticas de las organizaciones partidarias, como también las imágenes públicas, persistirían en el imaginario nacional y de los mismos partidos.

Se trataría, por tanto, de un cambio a distinta velocidad, que fue más rápido en el Estado que en los partidos o que en la misma sociedad, lo que requeriría —a juicio del entrevistado— de nuevos pactos para nuevas realidades y cambios en los partidos políticos. Para decirlo de otra manera, existiría **una tensión transversal a todos los partidos políticos entre modernizadores—institucionalistas y conservadores—clientelistas**. De alguna manera, el Presidente Quiroga ha abierto nuevos horizontes o al menos nuevos interrogantes acerca de las necesidades de una nueva programación del Estado para navegar en el mundo moderno. Ciertamente, esto choca fuertemen-

19 Idem.

20 Idem.

21 Idem.

22 Entrevista en profundidad a Ronald McLean, octubre 2001.

23 Entrevista en profundidad a Jorge Quiroga, abril 2001.

te con las culturas e intereses clientelares que anidan en buena parte de los partidos políticos.

Respecto de la crisis, se parte señalando que los dos últimos años han sido los económicamente más duros de los últimos 15 años. Por esta razón, la gente piensa que el problema no es de una coyuntura sino del modelo económico. Además, por el éxito de la política de erradicación de la coca, hoy día no se cuenta con ese colchón que sí existía en el pasado. “Es decir, no creo que puedan volver a darse dos años en los que se saque de circulación un 3% de la economía que provenía del narcotráfico, junto a una contracción del 4,5 % del PIB por el retiro de préstamos [...] y en los que el clima [«El Niño»] cueste el 1%, y [el deterioro de] los términos de intercambio el 1,2% del PIB. Para no hablar del aumento de los precios de los hidrocarburos y sus cadenas de efectos en la economía popular”²⁴.

“Yo más bien diría que si eso hemos podido aguantar, con lo que hemos construido en 15 años, así como nuestra democracia pudo aguantar el 28.000% de inflación [en los primeros años de la década del 80], lo que la vacunó para siempre, si nuestra economía ha podido sobrevivir todas estas contracciones que son de entre el 8 y el 10% del PIB, de un solo golpe, entonces podemos sobrevivir”. “Si hubiésemos estado bajo una economía estatal, esto no hubiese funcionado”²⁵.

En relación a las reformas políticas, se argumenta que es fundamental profundizar las reformas institucionales y especialmente las reformas en los mismos partidos políticos. Se argumenta que se debe buscar un nuevo modelo de partido político: de opinión y política pública más que de masas. “Yo quisiera tener tres millones de simpatizantes, pero sólo 3.000 militantes activistas, que además entran esperando participar activamente en el desarrollo de un proyecto. Ya no hay espacio para partidos de masas, más bien se incuban frustraciones. Lo que se necesita es un partido más de opinión que de masas”²⁶. En este sentido, la misma Ley

de Partidos Políticos mantiene una lógica tradicional. Esta Ley premia la magnitud de la militancia. Es importante que una reforma de la Constitución indique que se puede postular a puestos municipales sin partido. La idea que se defiende es la de un partido muy pequeño e inteligente, que pueda hacer políticas públicas, y ya no los partidos de masas. Se trataría quizás de un partido “al estilo anglosajón, con un aparato pequeño que organiza, que mueve las bases, más pequeño, pero que en elecciones más bien es al contrario. En vez de decir a la gente insíbete y vota por uno de nosotros, el partido te va a proponer que tú seas el candidato a la Alcaldía, al Concejo Municipal y demás”²⁷. E insiste: “vale más la buena imagen de una persona del partido ante la ciudadanía, que aquel con mala imagen que puede traer cinco mil personas en un camión, pero que no sirve para nada más”²⁸.

En cuanto a la vinculación entre el voto y la elección presidencial, se constata una tensión fuerte y el agotamiento de una manera de delegación de la voluntad popular al Parlamento. El sistema de partidos ha mostrado límites fundamentales en la elección delegada del Presidente. Se deben crear nuevos mecanismos de decisión popular como la segunda vuelta o el respeto a la primera mayoría, así ésta sea relativa. La población ya no aguantaría que la segunda fuerza electoral sea la que acceda a la dirección de la nación. La gente ya no quiere ser una ficha más con la cual se pueda negociar libremente de acuerdo a la voluntad e intereses de los líderes. “Cuando la gente participa en el proceso democrático, hay que poder darle una relación mucho más directa con el resultado de la elección”²⁹; se trata de construir nuevos mecanismos que den el poder al ciudadano y lo conecten “más directamente con el resultado de la democracia...”³⁰.

Un tema central que condiciona la eficacia de las nuevas reformas políticas y económicas está asociado tanto con la visión crítica de la globalización como con la propuesta de que, gracias a los recursos del gas, se firmen nuevos acuerdos de integración

24 Idem.

25 Idem.

26 Idem.

27 Idem.

28 Idem.

29 Idem.

30 Idem.

internacional, que diversifiquen las relaciones entre Bolivia, el Brasil y el Mercosur, e incorporen al país en el Tratado de Libre Comercio a corto plazo. “Sabiedo que somos tan chicos tenemos que gritar harto, gritar: que las reglas del mundo globalizado que corren para lo financiero, para los aviones, para los chips, no corren para la agricultura, los textiles y los cueros que son los sectores en lo que podemos ser competitivos. Se trata de una globalización asimétrica”³¹. “Hemos hecho toda la reforma económica, nos hemos preparado, hemos sacado [de nuestra economía] un producto de exportación pernicioso, ¿y ahora qué hacemos? Nos falta consistencia y línea para avanzar”³².

Finalmente se insiste en la renovación generacional y moderna de los líderes partidarios. Por una parte, se reconoce que las figuras históricas iniciaron la transición con las reformas, pero todavía arrastran las prácticas y las experiencias de los partidos absolutistas del pasado. “Casi podría decir que desde 1985 hasta finales de siglo han dominado todavía las personas que se han formado bajo los regímenes de políticos absolutistas o regímenes económicos estatistas. Ya tenemos democracia y economía abierta. A los hijos de éstas nos toca cambiar todas las instituciones, los gremios, los sindicatos, los partidos. Es decir, los partidos aparecen como los únicos culpables cuando en realidad no son más que el reflejo de lo que está sucediendo en la sociedad”³³. En general, se argumenta por un desarrollo individual corresponsable. “Yo creo que va a prevalecer el sentido del emprendimiento individual y el sentido del desarrollo comunitario”³⁴.

1.3. La diversidad y la Bolivia total

Esta orientación es predominante en el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR). El MIR fue un movimiento político que se construyó en la década del 70 en base a la oposición y crítica del autoritarismo; jugó más adelante un papel fundamental en la transición democrática, en la construcción de los pactos y en la gestión de las reformas de estabilización económica. Su

acción en el período democrático fue esencialmente pragmática, por lo cual se sometió a múltiples críticas morales por oportunismo político. Se trata de un partido que funciona en torno de un líder carismático, Jaime Paz Zamora, y que actualmente enfrenta un proceso de renovación ideológica y generacional. Tal renovación se realiza luego de constituirse en un partido fundamental del período democrático. En este proceso de renovación, si bien se acepta y valoriza el mercado, se plantea una nueva matriz de reformas de política y economía que apunta a la constitución de un nuevo ethos cultural, como eje central de tales reformas.

El MIR no sólo valoriza el sistema de partidos que estableció la democracia en Bolivia, sino que también valoriza las instituciones y las reglas de juego que tales partidos instauraron. Valoriza, en suma, la convivencia pacífica en la democracia y la diferencia de los períodos de ingobernabilidad y de violencia que existieron en el país. En este contexto, señala que cada ciclo histórico que ha vivido Bolivia ha tenido el liderazgo de un partido histórico; hoy en día, la pugna por el liderazgo del ciclo democrático estaría siendo fundamentalmente disputada entre ellos y el MNR. Un partido histórico sería: “el que logra cumplir las tareas del momento en que nace. Es el que tiene mayor oportunidad y capacidades para plasmar sus proyectos y, una vez que lo logra, coloca a los demás partidos en condición de subsidiarios”³⁵. “Es histórico porque las condiciones lo convierten en histórico, es el que logra sintetizar de mejor manera los componentes del momento y tiene la capacidad histórica de llegar a ejecutar lo que está en el aire”³⁶. “Surgen en momentos de emergencia nacional, cuando la sociedad y el país están sufriendo en sus entrañas mismas una conmoción”³⁷.

Reconoce Paz Zamora que la economía de mercado y la democracia son valores y sistemas mundiales, hoy bajo la hegemonía del neoliberalismo. Éste sería un concepto económico, social y político. Es “*neo* porque el libre mercado pueden aceptarlo desde los

31 Idem

32 Idem

33 Idem

34 Idem

35 Entrevista en profundidad a Jaime Paz Zamora, abril 2001.

36 Idem.

37 Idem.

socialdemócrata suecos hasta nosotros. El neoliberalismo es el auténtico liberalismo. Es el mercado con la supremacía, con el control total del capital”³⁸. En este marco, el MIR captó los cambios que estaban pasando a nivel internacional: “Ha tenido la capacidad de darse cuenta de que a nivel planetario estaban pasando las cosas así”³⁹.

En este contexto, el MIR hace un balance tanto de la reforma económica como política, reconociendo que ambas fueron necesarias y resultado de la acción de los partidos. Sin embargo, pondera más positivamente a la reforma política que a la reforma económica y además reconoce que lo que más falla es la economía. “Estas protestas, este malestar que vive Bolivia vienen de ese hecho, de esa fisura que se da entre la reforma política y la reforma económica que hace que el ciudadano se encuentre en incertidumbre”⁴⁰. Esto incluso provocó una suerte de paradoja ya que “lo que realmente falló fue la economía, pero más bien se le empieza a echar la culpa a la política”⁴¹. Para el entrevistado, las protestas sociales, la emergencia de nuevos partidos críticos de la democracia y la crítica de la gestión política del gobierno actual por parte del MNR, cuestionan en los hechos la racionalidad política, aunque en realidad los problemas provendrían de una inadecuada reforma económica. Para esta orientación, el tema político de primera magnitud es la economía. En síntesis, si bien se reconocen avances desiguales en ambos planos, se concluye con la idea de fin de ciclo: “Creo que estamos ante la primera etapa de una reforma política: los temas modernos se han agotado, y ante otra primera etapa de la reforma económica, que también se ha agotado”⁴². “Las tareas que vienen en el futuro deberían ser: hacer la reforma de la reforma política y la reforma de la reforma económica”⁴³.

Respecto a su idea de crisis, Paz Zamora señala que la crisis supone una transformación que tiene la posibilidad de plantear una nueva situación. Las protestas sociales del año pasado habría que asociarlas —en la lectura del entrevistado— con las necesidades de empleo,

con la insatisfacción de necesidades básicas, con tarifas altas, con la irracionalidad burocrática, con la frivolidad del poder y con la corrupción; pero también, y muy especialmente, con la incertidumbre. Asimismo, el MIR distingue a los que tienen capacidad de protestar por distintas razones, de una masa silenciosa que está en la incertidumbre y en la confusión, que está desorientada.

Entonces pareciera ser que entre la protesta, la incertidumbre y la corrupción se daría un estado de anomia. “La sociedad parece que hubiera perdido el relato central. Los factores del encuentro están sueltos: Melquiades está por allá, Don Buendía está por el otro lado, esa mujer extraordinaria Remedios Buendía está confundida (personajes de «Cien años de soledad», Gabriel García Márquez). Toda la sociedad está fracturada, pero con ventaja para los que protestan y son tomados en cuenta por la prensa y entran al sistema; los otros están marginados. La respuesta no es un tema aislado, es la búsqueda de un relato”⁴⁴. En síntesis, la tesis parece ser que los que tienen capacidad de expresar su malestar en los medios de comunicación de masas construyen un fenómeno político real pero estarían separados de los otros, los que no pueden expresar sus demandas y que de alguna manera colocan sus esperanzas en el líder: éste interpretaría y sintetizaría la posibilidad de un nuevo relato.

Este nuevo relato está estructurado en tres partes: en primer lugar, está asociado a un nuevo tipo de Estado, que se articula de distinta manera con la economía, que construye una nueva relación entre lo público y lo privado y que plantea una articulación entre democracia representativa y participativa. Se trata de un nuevo Estado que tiene que tener inteligencia para enfrentar los desafíos de la globalización, que tiene que clasificar sus prioridades, y que tiene que ser solidario y participativo. “El rol fundamental del Estado será el de cohesionar a la sociedad, de darle un relato, de devolverle credibilidad para actuar. El nuevo partido político tiene que estar dotado de personal capaz de dirigir el estado inteligente y solidario”⁴⁵.

38 Idem.

39 Idem.

40 Idem.

41 Idem.

42 Idem.

43 Idem.

44 Idem.

En segundo lugar, el Estado y el partido histórico colocan nuevos temas ciudadanos frente a la globalización; por ejemplo, el enfrentar simultáneamente dos tipos de pobreza: la pobreza preglobalización y la pobreza en la globalización. La globalización produciría nuevas necesidades: la neo necesidad de la información, la neo necesidad del crédito, la neo necesidad de la tecnología. “Entonces, el pobre pre globalizado en Bolivia, es el tipo que podría llegar a leer y escribir si somos eficientes en combatir la pobreza pre globalizada. Pero, el neo pobre es el que no puede entrar en la informática. Es el neo analfabeto. Nosotros tenemos que encarar al mismo tiempo las dos pobrezas, los dos analfabetismos”⁴⁶.

En tercer lugar, se trataría de la reforma cultural, la reforma de los bolivianos y bolivianas: una reforma de valores y comportamientos. “O sea la reforma de nuestra mente, de nuestro espíritu; o sea que el tipo de liderazgo que necesita Bolivia hoy en día es un liderazgo que sea especialista del espíritu, no de la economía”⁴⁷. Aquí lo central sería revalorizar el concepto de capital social y el concepto de Bolivia total. **La tesis de la Bolivia total es que la sociedad boliviana ha vivido de parcialidades y que necesita integrarse a una nueva totalidad, que pasaría por el respeto a las parcialidades: “es un parto doloroso”⁴⁸.**

Esta posición estaría relativizada en función de tres elementos, presentes en la discusión de los propios líderes miristas; por una parte, una crítica al ejercicio de una democracia política en el país, de la cual el MIR es parte, por su carácter elitario y excluyente sobre todo de las mayorías indígenas. “Por eso se ha roto de pronto esta democracia pactada que parecía tan sólida. Yo siempre fui crítico de este hecho porque era una democracia pactada pero muy elitaria que no estaba contemplando a los movimientos sociales”⁴⁹. En segundo lugar, una crítica a la estructura partidaria de carácter prebendalista y electoralista, que deja de lado mecanismos de participación a nivel social y cultural. Y, en tercer lugar, una demanda de

mayor participación y cambio generacional en las estructuras de decisión del MIR.

Para varios dirigentes del MIR, hay una demanda tanto de una nueva vinculación con los movimientos sociales, cuanto de una reforma de la propia estructura partidaria. Se plantea la emergencia de nuevas generaciones que modernicen y le den sentido democrático y moderno a la lógica partidaria. Los pactos con los nuevos movimientos sociales deberían respetar la autonomía de éstos. “Internamente, los partidos políticos están en crisis por varios hechos. Porque tienen movimientos internos y están comenzando a vivir crisis internas muy profundas. La crisis del MIR es tremenda y no aflora porque nadie se siente en la capacidad de aflorarla, así de claro. Nadie encontraría tampoco eco positivo si aflora su crisis externamente. Yo creo que el MNR también tiene su crisis interna y lo propio ADN. De pronto estas crisis han implosionado y están moviendo expectativas, también ambiciones, están desplazando intereses, se están dando una serie de fenómenos internos”⁵⁰.

En realidad, en el conjunto de los partidos mayoritarios se viene insistiendo en procesos de renovación en el plano institucional, en la vinculación con la sociedad y en el recambio generacional. Hay una demanda de modernización y de institucionalización partidaria, que coloca a los partidos más en un plano institucional que en el dominio de los líderes y los caudillos fuertes.

1.4. Las fuerzas políticas emergentes: El pacto Estado-región y la Asamblea Constituyente.

A fines de la década del 80 emergieron en los distintos departamentos de Bolivia nuevos liderazgos regionales que conformaron tres importantes partidos políticos: CONDEPA (Conciencia de Patria), UCS (Unión Cívica Solidaridad) y NFR (Nueva Fuerza Republicana). Ellos gravitaron decisivamente en los pactos de gobernabilidad, en las diversas elecciones nacionales, y se constituyeron en nuevos parámetros de referencia de la configuración política nacional.

45 Idem.

46 Idem.

47 Idem.

48 Idem

49 Entrevista en profundidad a Hugo Carvajal, abril 2001.

50 Idem

Estas expresiones denominadas, gracias a sus constantes apelaciones a la categoría pueblo, como “neopopulistas”, se desarrollaron en función de una crítica contra los partidos políticos mayoritarios y contra el centralismo del Estado. Ellas intentaron tomar distancia de estos partidos caracterizándose como “independientes”. Criticando a la vez el elitismo, la burocracia y la corrupción, según ellas predominantes en los partidos mayoritarios. Los partidos “neopopulistas” han tenido una marcada pero oscilante presencia regional, caracterizada por liderazgos fuertes. Sin embargo, hasta el momento estas fuerzas no han logrado mantener y consolidar su presencia e influencia en el escenario nacional⁵¹.

CONDEPA y UCS fueron importantes expresiones populares, con mayor permanencia en el escenario nacional y regional. Ambos partidos lograron resultados sustanciales en las elecciones municipales y presidenciales, durante el período 1989 a 1997⁵².

Su relativo éxito electoral se sustentó en distintas pero parecidas fórmulas. Max Fernández, fundador de Unidad Cívica Solidaridad, se apoyó sobre todo en un modelo asistencialista y clientelista para lograr respaldo popular⁵³. Este modelo se enmarca en un discurso crítico contra los partidos por su demagogia y manipulación, por su incumplimiento de las promesas electorales, y por un elitismo concentrado en círculos cerrados de poder⁵⁴. Este rasgo crítico va acompañando por la amplia flexibilidad y capacidad táctica (pragmatismo) de estos partidos para hacer pactos y acuerdos con los partidos mayoritarios, que justifican la necesidad de tomar acciones por “el bien del país”. Para difundir los mensajes del partido, UCS usó la infraestructura de la Cervecería Boliviana Nacional, de la cual Max Fernández todavía era propietario.

La característica de CONDEPA fue el uso de los medios como portavoz simbólico de la gente popular urbana, y especialmente la gente urbano aymara. El programa de RTP “Tribuna Libre del Pueblo”

dirigido por Carlos Palenque, Jefe Nacional de CONDEPA, servía como materia prima para sus interpelaciones al Estado y a los partidos mayoritarios por la injusticia social, la insensibilidad y la manipulación⁵⁵. Tanto CONDEPA como UCS se sustentan en un estilo patrimonialista y su propuesta programática está basada en un proyecto nacionalista. Así se concluye que es necesario un “Estado nacional moderno, dinámico, fuerte, participativo y con justicia social” y dirigido a “los sectores más empobrecidos y postergados... porque ellos son los principales depositarios de la conciencia colectiva y la dignidad suprema de la nación y constituyen la eterna reserva moral de la patria”. Este “modelo” de desarrollo “endógeno” se lograría con el fortalecimiento del mercado interno y la protección de la producción nacional. Este proyecto está contrapuesto al “modelo colonial, antinacional, dependiente y oligárquico de la Nueva Política Económica”. La dura crítica a los partidos históricos y al modelo neoliberal no impide, sin embargo, que CONDEPA pacte con los partidos “neoliberales”⁵⁶.

La relativa crisis y fragmentación de CONDEPA y UCS reforzó el liderazgo de Manfred Reyes Villa y la Nueva Fuerza Republicana (NRF) en Cochabamba. Reyes Villa empezó su carrera política afiliado a Acción Democrática Nacionalista (ADN), pero desarrolló su liderazgo como independiente. En 1995, Reyes Villa creó la Nueva Fuerza Republicana (NRF) para participar en la competencia política en los marcos de la institucionalidad democrática. Como alcalde de Cochabamba desde 1993, Reyes Villa ha tenido una fórmula de gestión personalizada, basada en su participación activa en todos los niveles de gestión municipal y una *despartidización* de la misma, anteponiendo sus relaciones personales sobre las relaciones político partidarias⁵⁷. Tal fórmula le ha dado una base popular regional fuerte, que le ha permitido hacerse presente

51 Para una visión general del neopopulismo, ver Paz 2001

52 UCS tuvo una presencia favorable en todos los departamentos excepto en Chuquisaca y La Paz; en 1993 disminuye su desempeño y tiende a concentrarse en el departamento de Santa Cruz. A diferencia de UCS, el desempeño electoral de CONDEPA se concentró en el departamento de La Paz. Ver la tesis de Fernando Mayorga (1985).

53 Mesa, Gisbert y Mesa Gisbert 2000.

54 Mayorga 1991.

55 Idem.

56 Mayorga 1985.

57 Mayorga (Coord.) 1997.

en la arena nacional. En enero de 2001, anunció su postulación a la presidencia el año 2002, sumándose al movimiento que promovía la Asamblea Constituyente. Su discurso se basa en una crítica explícita al comportamiento de los partidos y sus prácticas partidarias. En este sentido, Reyes Villa ha sido enfático al señalar que “los mismos partidos políticos quedan anacrónicos frente a la realidad actual”⁵⁸. Por ello, manifiesta, se ha “convocado a una convergencia nacional de los mejores hombres y mujeres, para lograr un proyecto nacional, destinado a convertirse en un proyecto que le devuelva la credibilidad al sistema, creando esperanza en la mayoría de los bolivianos”⁵⁹.

Respecto a la propuesta económica, el líder eneférista piensa en “profundizar una economía mixta que brinde más protección a los ciudadanos a través del Estado. Ello significa tener tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como sea posible. Esto implica que el rol del Estado debe profundizarse hacia las potencialidades con las cuales se cuenta. Por ejemplo, el Estado debe tener participación en el tema minero y en el tema de hidrocarburos. La economía mixta puede dar oportunidad a los bolivianos que no están preparados para ser competitivos en esta globalización galopante, en tanto que con el Estado se va a poder proteger a la gente”⁶⁰.

Finalmente, Reyes Villa coloca el énfasis en la redefinición de un pacto nación-región que tenga la capacidad para delegar el poder y romper con la situación de “sometimiento” actual. Por ello, son “importantes las autonomías regionales, los poderes locales que puedan aglutinarse en función de lograr un Estado fortalecido”⁶¹. Esta propuesta mira el “modelo español, donde se vive con autonomías regionales que van potenciando las distintas regiones, sin cambiar el Estado unitario”⁶².

Otro importante líder emergente es Alberto Costa Obregón. La propuesta de “Justicia y Libertad” está basada en un objetivo claro: crear una Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente implicará, según Costa Obregón, que el pueblo tome poder y

que la nación boliviana sea consultada para construir un Estado justo, con justicia y con soberanía. La Asamblea Constituyente serviría para cambiar la constitución, salir del presidencialismo e ir al parlamentarismo. Con ella se crearían nuevas reglas de juego y la política cambiaría radicalmente⁶³. Para sustentar su propuesta, mantiene un discurso de rechazo completo del comportamiento de los partidos políticos («son corruptos y elitistas») y de sus pactos. Además, mantiene que Bolivia no es un país democrático y que no existe la nación boliviana porque no existe unidad. La misma crítica también se extiende al sistema judicial e institucional.

Costa Obregón goza de mucha popularidad desde su ejercicio como juez, en el cual ganó la reputación de ser honesto e intachable, y su propuesta nacionalista indudablemente apela a la población que siente necesidad de cambios políticos fundamentales. El posible éxito de Costa Obregón en las elecciones 2002 indudablemente está asociado con su capacidad de articulación y alianza con otros partidos. En tal contexto, estos nuevos líderes pueden constituirse en una nueva oferta política para el país.

1.5. Crítica y renovación

La izquierda boliviana resaltó en América Latina por su capacidad de crítica y oposición, tanto al autoritarismo como al “pragmatismo” político imperante en el país. Sin embargo, su capacidad de crítica no logró transformarse, por lo menos hasta el momento, en una nueva posibilidad de ejercicio de gobierno democrático.

Esta opción en alguna medida está en germen y agrupa a un conjunto de líderes y tendencias políticas que provienen de la izquierda y centro izquierda. Por una parte, reconocen los avances promovidos por los partidos mayoritarios MNR, MIR y ADN en los planos de la democracia pactada y la gobernabilidad, pero por otro lado realizan una profunda crítica a su cultura política prebendalista y a sus orientaciones elitarias. Buscan una mayor ampliación del sistema político mediante distintos tipos de participación ciudadana.

58 Entrevista a Manfred Reyes Villa, septiembre 2001.

59 Idem.

60 Idem.

61 Idem.

62 Idem.

63 Entrevista con Alberto Costa Obregón, junio 2001.

El rol de las élites políticas para Weber

A finales del siglo XIX, Weber reflexiona preocupado sobre el futuro de Alemania y la capacidad política de una elite dirigente “con vocación” que sea capaz de conducir la nación hacia rumbos prometedores. Dice Weber: “nos preguntamos si —las élites políticas— están políticamente maduras, es decir si poseen el entendimiento y la capacidad necesaria para anteponer los intereses del poder de la nación a cualquier otra consideración”, y concluye su reflexión

afirmando que “lo que se debate en último extremo en la cuestión socio-política no es la posición económica de los gobernados, sino más bien la preparación política de las clases dominantes y ascendentes”. Así, el político debe estar dotado de tres virtudes: sentido de las proporciones, sentido de la responsabilidad y decisión de cambiar los rumbos de la historia; con el equilibrado uso de estas virtudes se podrá realizar un papel en beneficio de la comunidad.

Fuente: Weber, *Ensayos de sociología contemporánea*, Ed. Martínez Roca, Barcelona. Citado en Giddens 1997, págs. 26-27.

Los partidos y la cuestión regional

Algunos líderes de los partidos mayoritarios plantean lo siguiente: Hugo Carvajal del MIR argumenta la necesidad de una renovación y apertura en los partidos políticos, los cuales tienen que salir de su lógica electoral, por la que cada candidato asegura votos en un territorio determinado. Los partidos deben invitar a la participación de los sectores sociales y regionales. Las movilizaciones sociales y regionales han hecho obvia tal necesidad. También se necesita que el Estado boliviano se adapte a su nuevo papel en la globalización, con una nueva estructura de gestión pública y un nuevo tipo de gerencia. Se deben crear nuevos mecanismos de planificación, de gestión y de asistencia. De esta manera se pueden enfrentar las fuerzas centrípetas de la globalización, que aumentan las brechas sociales, cultura-

les y económicas y potenciar a las regiones para resistir una extracción de recursos de los países o regiones vecinas más integradas en la globalización. Leopoldo Fernández de ADN plantea la necesidad de redescubrir las características de las regiones para conocer sus homogeneidades y sus funciones económicas, sociales y culturales. En base de este estudio se pueden plantear recambios institucionales y redefinir Bolivia como nación. Esto es necesario para el desarrollo de las mismas regiones en la medida en que les permite funcionar más en línea de lo que es funcional para su desarrollo. Fernández sugiere medidas como acuerdos interdepartamentales y unión de los municipios bajo el gobierno departamental, para dar la solución a los problemas y las limitaciones que tienen los municipios de un de-

partamento.

Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR opina que el desarrollo de las regiones depende sobre todo de dos elementos. Primero, de que la distribución de los recursos no esté en las manos de las élites corporativistas y las organizaciones funcionales que abusan del poder. Por eso, su gobierno introdujo las reformas de la Descentralización Administrativa y la Participación Popular, basadas en la comunidad y las organizaciones territoriales, y no en las organizaciones funcionales. Segundo, de que se deseché cualquier proyecto federal, porque desintegraría a Bolivia cuando es impredecible encontrar una manera de integrar al país. Por la diversidad de regiones y etnias, hay un gran peligro de que se constituyan feudos regionales con un proyecto federal.

Fuente: Entrevistas en profundidad con Hugo Carvajal, Leopoldo Fernández y Gonzalo Sánchez de Lozada.

Antonio Aranibar, ex jefe nacional del Movimiento Bolivia Libre, distingue en la experiencia democrática boliviana dos tipos de pactos políticos, los sustantivos y los instrumentales. Ambos habrían sido importantes para la construcción democrática. Los sustantivos necesitan ser renovados y los otros tienden a agotarse. Entre los pactos sustantivos menciona al pacto implícito que dio origen a la democracia en el Congreso de 1980. El pacto político del acortamiento presidencial de Siles Zuazo que se dio en un escenario de contacto informal y que se habilita por la intervención de la Iglesia Católica, ellos fueron los fundantes de la democracia pactada. También hay pactos instrumentales que fueron importantes para la democracia, como los de febrero de 1991 y abril de 1992. “Lo que nos unía, lo que nos congregaba era la construcción de una democracia representativa, una democracia con esas características. Ya no esa cosa democrática a la que muchos desde la izquierda entramos y que tenía unas perspectivas que intentaban trascender a la democracia participativa”⁶⁴.

También reconoce una cierta eficiencia en los pactos que dieron lugar a los gobiernos de la coalición Paz Estenssoro-Banzer, Banzer-Paz Zamora. Critica y pondera este último: “Ha habido una suerte de degeneración del sistema político por la cooptación que los partidos hacen de todas las instituciones, al servicio no del interés general, sino al servicio del interés particular”⁶⁵. Dice también que las actuales formas de estos pactos instrumentales estarían agotándose. Sin embargo, en su propio análisis reconoce que en algunos momentos estos pactos instrumentales fueron importantes para la democracia: “Mira que te lo digo yo, que sigo condenando el acuerdo ADN-MIR. Desde una perspectiva ética yo creo que le hizo un profundo daño a la moral de este país y a toda una generación, pero desde un punto de vista funcional de la construcción democrática fue un paso significativo, un paso que nos puso en un escalón distinto, que permitió avanzar en la democracia política”⁶⁶. Con estos antecedentes no estaría agotada la democracia de pacto: “lo que necesitamos más bien es desarrollar una mayor capacidad para los

acuerdos sustantivos, porque ahora necesitamos acuerdos mucho más profundos y no solamente de carácter político sino de carácter político-social”⁶⁷.

Finalmente Aranibar reconoce y auscultada salidas a la crisis. Para empezar, habría en la percepción de los ciudadanos una suerte de confusión de las relaciones entre lo económico y lo político. Así, ésta incapacidad de la economía y de los economistas de dar respuestas a los problemas de la vida cotidiana de la gente es percibida como un defecto y una deuda de la democracia. La crisis económica en términos objetivos y subjetivos es muy fuerte, pero no hay respuestas significativas ni hay actores ni hay dirección política. No se trata de una crisis post-capitalista, sino de una crisis que convoca “a un tipo de solución dentro del capitalismo que sin embargo pone en cuestión elementos claves del modelo neoliberal”. En esta lógica, Aranibar relievra la fuerza de los movimientos y demandas regionales, étnico culturales y de clase. Coloca como un tema estratégico la cuestión indígena y reconoce el peso estratégico que tuvo en ella el movimiento katarista.

Según él, el mundo “adenista, movimientista y mirista son adherentes cien por ciento de las tesis multiculturales, a pesar del racismo cotidiano en que vivimos”. Sin embargo, a pesar de todos estos avances y obstáculos, el problema central de la política en Bolivia consistiría en la ausencia de un proyecto histórico que vincule lo político y lo socio cultural. “Entonces, hoy en día el elemento más fregado, más disgregador de la crisis es que, en general, los actores políticos y sociales fundamentales no tienen una noción del país o ninguno está dispuesto a subordinar su acción política, social, reivindicativa o propositiva a un proyecto común. Todos quieren imponer su punto de vista particular y nadie está subordinando su punto de vista al del interés general de la nación. Banzer, Jaime y Goni son desde ese punto de vista una especie de Triángulo de las Bermudas, en el que se quiere hacer naufragar lo que el país ha construido en 20 años de democracia, el intento de cristalización de la identidad nacional, el intento de construcción de un espacio genuinamente democrá-

64 Entrevista en profundidad a Antonio Aranibar Q., abril 2001.

65 Idem.

66 Idem.

67 Idem.

tico y de un espacio de viabilidad para un país, porque sin esto el país no es viable y sin esto la democracia se va al tacho”.

En la misma dirección y desde una perspectiva de búsqueda de una cultura política democrática moderna, Alfonso Ferrufino menciona que en la actualidad no hay propuestas, ni imaginación, ni incentivos en los partidos políticos, y que ése es el punto crítico de la democracia boliviana. Esto estaría asociado con varios factores: el deterioro de la confianza interpartidaria y el predominio de máquinas electorales, la intolerancia frente al otro, la débil renovación de los liderazgos, el intercambio autoritario de los líderes y los militantes, la debilidad de circulación en la información y la restricción de la toma de decisiones en los círculos del poder partidario. Además todo esto crearía condiciones para la corrupción, ya que lo que se practica en el partido tiende a expandirse hacia el Estado. “Yo sostengo acá que la corrupción es un componente orgánico de la acumulación y del funcionamiento del Estado, no es un elemento marginal contingente. Tú encuentras corrupción en Canadá, USA y Suecia, si escarbas un poco, pero no es lo que explica el proceso de acumulación de riqueza así de manera masiva, no es lo que te explica los grados de ineficiencia de la gestión pública. Acá yo creo que sí⁶⁸.”

Por su parte, René Blattman, importante jurista e institucionalista, acentúa sus reflexiones afirmando que existe una fuerte crisis de credibilidad en los partidos políticos, y hace una crítica sobre una suerte de dependencia perversa entre la institucionalidad democrática y la lógica prebendalista en los partidos. “El ciudadano ya no va a votar, tiene desconfianza profunda en los partidos, los partidos son prebendales, corruptos y han conformado un sistema que bloquea la participación de la ciudadanía⁶⁹.” “El estado de derecho debería reposar sobre una institucionalidad fuerte que no existe en estos momentos⁷⁰.” En este marco, el entrevistado apela a la idea del referéndum, como el mecanismo mediante el cual la gente puede participar en la toma de decisiones fun-

damentales de la nación. “El referéndum es la democracia de los pobres y es un mecanismo para abrir las puertas de esa elite política dominante que no deja que la gente participe y decida⁷¹.”

Por otro lado, Blattman ve una suerte de desajuste entre lo político y lo económico, pues no pueden haber avances en el plano económico si no se resuelve la crisis política, que sobretodo sería una crisis de confiabilidad. Finalmente, si no se abren los mecanismos de participación y se rompe “el club de amigos que lleva a cabo la política en nuestro país, nos espera un estallido social de consecuencias mayores⁷².”

Juan del Granado y René Joaquino coinciden en varios puntos de las críticas de los anteriores entrevistados, pero además enfatizan en la importancia crucial que pueden tener los municipios en la transformación política. Juan del Granado subraya que los partidos políticos están subordinados a sus intereses particulares y que están perdiendo fuerza y no pueden articular un proyecto de cambio. El mismo sistema de partidos se habría agotado, pues ellos se alejan cada vez más de la comunidad. “Ninguno de los líderes que pasaron por el Palacio ha hecho posible que la energía de la comunidad esté vinculada a la de la recuperación democrática, vinculada al ejercicio de la función pública por la vía del voto y de la representación. A partir de eso, yo creo que empieza a deformarse el conjunto del sistema...”⁷³. “El proyecto central del país es un proyecto que avanza; éste es el fenómeno que no se ha visto en estos 18 años de vida democrática... Es demasiado visible la desnudez de la casta y de la élite política... En 18 años de democracia no le hemos resuelto el problema a la gente, entonces el problema está ahí, efectivamente en el tema económico⁷⁴.” “Yo creo que el sistema político está exhausto, el sistema político está directamente aparejado con un absoluto descreimiento y un total desánimo de la comunidad, que tiene que ver lo uno con lo otro... No hay iniciativas, no hay ese instinto animal, físico que siempre tenía el sistema político [para actuar],

68 Entrevista en profundidad a Alfonso Ferrufino, marzo 2001.

69 Entrevista en profundidad a René Blattman, junio 2001.

70 Idem.

71 Idem.

72 Idem.

73 Entrevista en profundidad a Juan Del Granado, mayo 2001.

74 Idem.

Orientaciones municipales respecto a la política

De acuerdo al análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a diferentes alcaldes de distintos municipios del país, existirían tres orientaciones, así como puntos convergentes, entre las problemáticas municipales respecto a la política, a saber:

1. Existen experiencias municipales de fuerte vinculación orgánica con los partidos centrales, los cuales transmiten tensiones y acuerdos a la lógica local.

2. Se ha logrado, en la gestión municipal, un vínculo estrecho entre la dinámica de la organización tradicional (sindicato, ayllu, etc.) y la administración pública.

3. Actores independientes, que utilizan siglas políticas y poseen un importante prestigio en su comunidad, logran llegar a la administración del municipio.

Entre estas tres tendencias de gestión municipal, existen al menos cuatro lugares comunes, que vendrían a ser exigencias generales de los municipios respecto a la política; ellos son:

i) La necesidad de que el político conozca y viva la verdadera realidad del país.

ii) La búsqueda de nuevos mecanismos de participación para involucrar al ciudadano en la gestión.

iii) La priorización, en la gestión municipal, de lo administrativo/técnico, antes que lo político/partidario.

iv) La demanda de una renovación generacional que inyecte en la política una gran dosis de ética y moral.

Fuente: Entrevistas en profundidad con distintos alcaldes. Véase el anexo Metodológico I.

porque no tiene componentes que vengan desde la propia comunidad, que siempre era muy activa y muy reactiva”⁷⁵. En el plano municipal, rescata tres temas: La gerencia y la eficiencia, lo local comunitario y las mancomunidades. Sería fundamental una gerencia de los intereses colectivos con participación de la propia colectividad. “Tenemos que retomar el concepto de inversión pública y en segundo lugar tenemos que entregar la mayor cantidad de inversión pública a la comunidad”⁷⁶.

Finalmente, René Joaquino reivindica la formación de un nuevo tipo de partido y de un nuevo tipo de liderazgo. Mira al respecto la importante experiencia de Gandhi en la India. “Para mí un partido debería tener un grupo de pensadores, de artistas, de escultores, capaces de expresar un pensamiento. Debe ser un partido a todo nivel, no simplemente para estar en campaña y tomar el poder. Para mí debería tener sus filósofos, sus economistas. El partido es una institución grande y obviamente que tendrá un líder que pueda empujar a esto, sólo así puede ser confiable en el país”⁷⁷.

En el plano municipal, y desde una perspectiva regional, reivindica tres visiones: la construcción de una autoridad legítima asociada con una cultura del servicio público, desarrollo humano con participación ciudadana, y desarrollo humano en función de la gente y los humildes.

2. Orientaciones de los líderes sociales

El Siglo XX para Bolivia está particularmente marcado por sus luchas sociales. Si algo distingue a la nación con respecto a países vecinos, es la capacidad de generar actores sociales que han marcado la agenda política por el transcurso de varias décadas, constituyéndose las luchas en un sello de la identidad nacional.

En este concierto de multiplicidad de actores, que va desde la rebelión de Zarate Willka hasta movimientos anarquistas urbanos, destaca el movimiento minero. Los mineros jugaron un rol activo en la vida política en la primera mitad del siglo, formando parte de una cadena económica afincada sobre todo en tres poderosas fami-

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem

⁷⁷ Entrevista en profundidad a René Joaquino, junio 2001.

Tipología Orientaciones de los Líderes Políticos

	Renovación democrática desde la Cultura Indígena	Comunitarismo Político	Comunitarismo de Base Sindical la Comunal	Comunitarismo de Base Sindical Sindicalismo Radicalizado	Comunitarismo Cultural
Cambio	- Cambio positivo en términos sociales, pero insuficientes en lo económico porque no mejoró la economía de los pobres	- Valorización positiva de la democracia en tanto que permite la expresión de los pueblos originarios	- Al servicio de los intereses extranjeros	- Al servicio de los intereses extranjeros	- Al servicio de intereses particularistas y extranjeros (de los Karas)
Crisis Económica		- Asociada con la débil incorporación económica de los más pobres	- Resultado de políticas extranjeras y de la globalización	- Enajenación del patrimonio nacional - Fracaso de las políticas del FMI	- Resultado de políticas extranjeras
Desconfianza Política	- Resultado de la discriminación étnica cultural - Incomunicación entre demócratas	- Desconfianza por el débil reconocimiento de los derechos de los excluidos y los diferentes	- Desconfianza de la sociedad hacia los partidos y también hacia algunas formas de organización regional	- Desconfianza de la sociedad hacia los partidos - Confianza entre movimientos sociales en función de un objetivo común	- Alta desconfianza en el sistema de partidos por racismo - Confianza en formas culturales y políticas andinas
Protestas	- Asociados a la ausencia de Estado	- Resultado de demandas insatisfechas. - Resultado de la necesidad de participación	- Resultado del fracaso del modelo neoliberal - Resultado de la descomposición política	- Momento cúlpe de: i) El agotamiento del modelo neoliberal ii) Avance de las fuerzas populares	- Resultado de la exclusión y demanda de autonomía
Propuestas	- Integrar la democracia liberal con los valores y prácticas de la comunidad andina y amazónica - Democracia multiétnica	- Comunitarismo abierto integrado al Estado nacional, preservando la autonomía cultural	- Asamblea constituyente (Democracia plebeya)	- Renovar el Estado nación al servicio de las fuerzas populares - Asamblea constituyente	- Reconstitución de la Nación Aymará

lias (Patiño, Aramayo y Hoschild). Pero es a partir de la Revolución de 1952 y la conformación de la Central Obrera Boliviana que su participación llevará a la emergencia de una fuerza social única por su capacidad de acción política a nivel nacional.

A partir de la Revolución, el juego del poder y la vida económica, política y social giran alrededor del Estado, y uno de los polos fundamentales de la acción social es el movimiento minero. **Por ello, no se puede comprender la historia del país sin referirse a los sindicatos que desde sus asambleas y movilizaciones, influyen directamente en la dinámica social nacional. Las dictaduras reprimieron a este sector en varias ocasiones y la recuperación democrática no se la hubiera podido conseguir sin su movilización.**

La importancia política y social de la COB entró en crisis a partir de la Nueva Po-

lítica Económica de 1985, que desmovilizó al sector minero; con ello comenzó el fin de su protagonismo en la vida política y social.

El horizonte de las luchas campesinas quechua y aymaras ha sido figurado con relación a un doble código que imprime la pertenencia ideológica y las acciones campesinas (Rivera, 1986): la memoria corta referida a la Revolución Nacional de 1952 y la reforma agraria de 1953, y la memoria larga referida a las luchas indígenas anticoloniales. Mientras la memoria corta ha permitido articulaciones diversas con el Estado, la memoria larga se esgrime como el impedimento mayor para la legitimidad de esa articulación, en tanto, en el imaginario campesino e indigenista del occidente contemporáneo, la ocupación colonial no habría cesado.

Ambas categorías parecen tener sus expresiones regionales: la primera prepon-

derantemente en los valles y la segunda preponderantemente en el altiplano. Una síntesis de las dos categorías, por un lado la larga tradición de luchas anticoloniales y, por otra, la riqueza de la experiencia sindical, se dio en las orientaciones de un movimiento katarista, representado por una nueva generación campesina aymara del altiplano, producto del 52, que surgió a finales de los 60. Fue una respuesta a la problemática, que la economía parcelaria y la dependencia de la producción campesina respecto de los mercados habían generado, expresada en nuevas demandas y reivindicaciones campesinas; a las relaciones clientelistas y cada vez más verticales entre Estado y sindicatos campesinos y a la discriminación étnica y cultural que ha permanecido latente e irresuelta⁷⁸.

El katarismo con el que se crea la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (que después, al formar parte de la COB, pasa a ser la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) ha tenido desde los años 70 una significación fundamental para el movimiento campesino, logrando integrar las reivindicaciones étnicas con una acción sindical y política.

Hoy no se puede hablar de un movimiento campesino unificado y en su lugar se encuentran corrientes y orientaciones divergentes e inclusive antagónicas, sin que ninguna de ellas, por diversas razones, cuente con una base social de sustentación generalizada en el propio campesinado. A pesar de las múltiples divisiones y recomposiciones de unidad por las que ha atravesado el movimiento indígena-campesino hasta el fin de siglo, se podrían distinguir dos corrientes principales en torno a las cuales se estructuran las orientaciones de los líderes políticos y sindicales indígenas y campesinos: Una, que ya desde el mismo nacimiento del movimiento katarista se expresa en la constitución del MITKA, con una orientación más indigenista y revolucionaria, y de la cual se desprende posteriormente la agrupación Ayllus Rojos Kataristas, de Felipe Quispe. Otra, que en su expresión partidista conforma el MRTKL y que en su versión sindical tuvo la Secretaría Ejecutiva de la CSUTCB hasta 1987, con Genaro Flores, y que a partir de 1988 se subdividió en dos fracciones, lideradas una por Genaro Flores y la otra

por Víctor Hugo Cárdenas. Sin embargo, luego de los conflictos de octubre de 2000 y los de mediados de 2001, el liderazgo de Felipe Quispe tiende a consolidarse en el altiplano y, además, todo indica que éste posee influencia a nivel nacional.

En los valles, especialmente en la región de Cochabamba, el movimiento campesino jugó un papel fundamental en la Revolución de 1952, en la oposición al autoritarismo de los 70 y en la búsqueda de un movimiento campesino autónomo y unido en los 80. En los años 90 se operó una fuerte división y fraccionalismo a nivel sindical, asociado con los conflictos y cambios de liderazgo en la CSUTCB.

Diferente fue la situación del Chapare tropical, donde el sólido arraigo del sindicato campesino, identificado como una suerte de gobierno local, se vio fortalecido por el enfrentamiento alrededor del cultivo de coca y el fuerte liderazgo de Evo Morales.

El caso del oriente boliviano es distinto, pues durante muchos siglos fue un espacio más bien olvidado del Estado. Sin embargo, en las últimas décadas, a partir de 1979, se ha constituido un movimiento indígena aglutinado en lo que después se denominará la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que desde entonces ha jugado un rol central en la canalización de demandas de territorio y cultura por parte de los pueblos indígenas de oriente. En 1990, esta organización realizó una gran marcha "Por el territorio y la dignidad", que llegó hasta la ciudad de La Paz, logrando una serie de réditos para su sector⁷⁹.

En lo que sigue se hace referencia a cinco orientaciones de los líderes sociales. Estas orientaciones, al igual que las de los líderes partidarios, no son absolutas y son intentos de esquematización de la opinión de estos líderes sociales. Pueden existir importantes diferencias entre las orientaciones de los líderes y las de los actores de base que serán abordadas en capítulos posteriores.

2.1. Renovación democrática y cultura indígena

Esta opción está orientada hacia la integración nacional con autonomía indígena, y representa aquella perspectiva que permi-

78 Rivera 1986; Dandler 1969.

79 Albó 1999.

te articular una modernización que de hecho se plantea excluyente, con un comunitarismo de base. Esta propuesta ha sido construida en un largo proceso de experiencia sindical del movimiento katarista en Bolivia y hoy en día se encuentra en proceso de renovación.

El MRTKL, partido de extracción katarista democrática, fue parte de varios procesos electorarios generales, sin lograr nunca votaciones significativas pero logrando representación parlamentaria. En 1993, en alianza con el MNR y a través de un pacto – negociado en torno a la inclusión de varios puntos por parte de los kataristas en el plan de gobierno—, este partido asume la Vicepresidencia de la República a través del liderazgo de Víctor Hugo Cárdenas.

Con respecto a esta experiencia de gestión gubernamental, Víctor Hugo Cárdenas afirma que “ha sido una apuesta en base a un acuerdo básico. A nosotros nos interesaba una decena de puntos que en su mayoría, excepto la Ley de Aguas, fueron ejecutados. Fuimos a cumplir ese acuerdo básico, negociado, expresado en el Plan de Todos y de yapa hicimos algunas otras cosas... Pero, además, la posibilidad de demostrar que se puede gobernar sin robar, y que un sector marginalizado históricamente como es el sector indígena puede, en funciones de gobierno, gobernar con seriedad, manteniendo autonomía y cuidándose de no ser cooptados por el sistema. Son aspectos que están en la parte positiva. Ahora el costo (personal y político) ha sido muy alto».⁸⁰

La evaluación de esta experiencia y la posibilidad de repetirla en el corto e inclusive mediano plazo es pesimista, por las características del propio sistema político, cuyas prácticas más tradicionales impiden una posibilidad de integración real, con excepción de sectores (personas) existentes dentro de los distintos partidos con una vocación genuinamente democrática, “con los cuales sí ha sido posible trabajar”⁸¹; pero, en general, la experiencia ha sido muy desgastante. “Eso nos desgastó mucho, en tiempo, energías, pudiendo haber dedicado más tiempo

a las tareas de gobierno. Hemos tenido que dedicar tiempo para que no nos hagan pisar el palito...”⁸².

Por otra parte, respecto a la evaluación del propio sistema político, el entrevistado plantea el agotamiento del sistema de partidos, que éste se ha cerrado, que los partidos parecen estar buscando su sobrevivencia antes que la profundización de la democracia. Un sistema político que en un momento, durante los años 80, permitió dar aire y abrir algunas posibilidades de integración de los grupos excluidos, ahora se ha cerrado, lo que hace —en esta línea— muy difícil plantearse la posibilidad de integración en el futuro mediato. **En esta perspectiva, se valoran los cambios democráticos de las últimas décadas, que permitieron avances en el protagonismo del liderazgo aymara en la construcción democrática, pero se considera que todavía faltan avances en el plano jurídico y económico.**

Las medidas a las que el katarismo contribuyó desde el gobierno se plantearon en términos más políticos que económicos, y “no logramos afectar la economía de la gente, su bolsillo, su estómago”⁸³, lo cual es otro factor fundamental de desarticulación de importantes sectores de campesinos respecto de la política y de deslegitimación de una opción de integración con autonomía como ésta.

Con respecto a las protestas del año 2000, éstas serían el resultado de “la ausencia del Estado” y de la decepción de las promesas de algunos líderes, que no han sabido ocuparse de la población ni dar respuestas a las necesidades básicas⁸⁴.

Esta línea katarista reivindica la democracia y el pluralismo, apuntando hacia la construcción de una democracia multiétnica que sería la combinación de una democracia indígena (que debe “sacrificar varias cosas que no son democráticas”) y la democracia liberal (que “no es sinónimo de liberalismo”); “en un país como Bolivia, por lo menos esas dos democracias tienen que sumar sus virtudes, a eso llamamos *democracia multiétnica*”⁸⁵.

80 Entrevista a Víctor Hugo Cárdenas, marzo 2001.

81 Idem.

82 Idem.

83 Idem.

84 Idem.

85 Idem.

Si bien este liderazgo tiene una serie de problemas en su propio ámbito socio-cultural, resaltan sus planteamientos de renovación democrática, a partir de las propias experiencias culturales andinas y aymaras. Se trata de una vía de integración al desarrollo sin exclusión de identidades culturales ancestrales.

2.2. El comunitarismo político

Una tendencia novedosa en el escenario político nacional, distinta a las experiencias más conocidas en el país, se la encuentra en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

En la época colonial, el oriente y sus pobladores originarios no fueron debidamente atendidos por las autoridades. La región adquirió importancia mayor a finales de siglo XIX por la exportación de la goma, lo que generó una serie de conflictos con los indígenas, quienes se rebelaron y abandonaron el lugar “en busca de la loma santa”⁸⁶. Su relación con el Estado, desde la colonia hasta los años 70, fue conflictiva, con una serie de sublevaciones y enfrentamientos. Asimismo, fue notable su participación en la Guerra del Chaco.

Es a final de los años 70 que comienza una nueva articulación de los distintos pueblos indígenas de oriente, particularmente alrededor del pueblo guaraní. En 1982 se realiza el primer Encuentro Indígena, con la presencia de cuatro pueblos: guaraníes, chiquitanos, ayoreodes y guarayos, lo que dará como fruto la fundación de CIDOB, organización reconocida oficialmente en 1990.

En los 90, CIDOB tendrá una participación central en la vida política de la nación. Entre los momentos más intensos se puede señalar la Primera Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad, en 1990. Esta marcha provocó la simpatía masiva de la sociedad civil y el apoyo de distintos sectores; su llegada a La Paz fue aplaudida por la población en general, y el movimiento logró la promulgación de decretos supremos donde se otorgaban territorios a los indígenas, se comprometía apoyo en proyectos de desarrollo, y varias otras disposiciones favorables.

CIDOB tiene en su seno el objetivo de “que nuestras comunidades mejoren su situación, sus condiciones de vida, esa es nuestra lucha, nuestra exigencia que se convierta en reclamos políticos”⁸⁷.

Esta opción valoriza la democracia y las reformas institucionales que favorecen a los pueblos indígenas, pero para ella está claro que el proceso de participación en política se lo debe hacer con identidad y dentro de los márgenes democráticos de la República; Marcial Fabricano afirma que «nosotros queremos seguir manteniéndonos como sector de pueblos indígenas, que se respeten nuestras organizaciones y así como tal quisiéramos participar en los escenarios que ofrece la democracia boliviana»⁸⁸.

En este sentido, CIDOB es un movimiento fuertemente institucionalista, que busca nuevas leyes estatales que garanticen el funcionamiento equitativo y legal del Estado para con todos los miembros de la nación. Esto no le quita que, a partir de sus luchas, pretenda “profundizar la democracia” con demandas y reformas que implican la transformación de la Constitución para abrir las puertas a la participación: “queremos participar directo, es un derecho soberano del pueblo”⁸⁹. De hecho, los conflictos sociales del año pasado habrían sido el fruto de las demandas insatisfechas y la necesidad de la gente de participar. Se destaca la urgencia de incorporar cambios constitucionales y la necesidad de buscar otros “mecanismos para optimizar el tiempo: ¡imagínense ustedes si tendrían que pasar 15 años más!”⁹⁰.

En el plano económico, se concibe de una manera articulada esta temática con lo social. Mientras no se considere lo social no se puede pensar en mejorar la economía; los problemas económicos sólo se los podrá saldar si se consiguen logros en el plano social. Para CIDOB hay que tomar muy en cuenta la pobreza: “Mientras más pobreza haya en un país, el país va a ser más pobre; en cambio, si esta población pobre es potenciada, también se constituiría en una fuerza que contribuya y genere riqueza”. Además, cuanto mayor participación de la riqueza exista,

86 Lema 1998; Riestler 1976.

87 Entrevista a Marcial Fabricano, marzo 2001.

88 Idem.

89 Idem.

90 Idem.

CIDOB: ciudadanía, política y cultura

«Tierra y territorio» son el centro de las luchas de CIDOB. La organización se define a sí misma como defensora de los derechos de los pueblos indígenas. Su perfil institucional propone la «defensa del territorio, organización, educación, salud, economía y respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas, para convertirlos en sujetos de derecho de nuestra propia historia y desarrollo, contribuyendo a la construcción y preservación de nuestra cultura e identidad como pueblos indígenas».

Por ser el CIDOB uno de los actores sociales más propositivos de las últimas décadas, entre agosto y diciembre del 2000 se realizó una investigación sobre él, siguiendo algunos principios metodológicos de la «intervención socio-

lógica» desarrollada por Alain Touraine.

En los hallazgos de ese trabajo, se propone que tres son las dimensiones sobre las cuales se apoya el movimiento: ciudadanía, en el sentido de obtener la promulgación de determinadas leyes, ser incluidos en normas jurídicas, ser reconocidos como ciudadanos frente a la nación; una dimensión socio-cultural, es decir, reivindicación de la identidad étnica, apelación a una demanda ética de reconocimiento que afecta a su vida cotidiana, crítica a la dominación cultural; y una dimensión política, la búsqueda del poder y la influencia tanto a nivel local como nacional.

Es un movimiento de integración que, según sea la circunstancia, desarrolla más fuertemente uno de sus tres polos. En este sentido, su riqueza estaría precisamente en su capacidad de articulación de las demandas ciudadanas, éticas y políticas a la vez, en su capacidad de jugar con ellas de acuerdo a las coyunturas que aparezcan enfrente.

Es en estas tensiones entre identidad/modernidad, lo local/lo global, Estado/sociedad, que el movimiento indígena deberá jugar sus cartas durante los próximos años, y sólo una articulación inteligente y estratégica de las dimensiones mencionadas logrará que siga siendo uno de los movimientos más lúcidos de finales de siglo.

Fuente: Hugo José Suárez 2002.

también habrán más obligaciones para con la nación⁹¹.

Afirma Fabricano que “el problema de la economía es un problema de equidad. La educación y la participación son fundamentales, pero si la infraestructura y la educación moderna se centralizan en los colegios mayormente privados, lo que va ocurrir es que nuestros gobernantes van a salir de esos colegios, se van a ir al exterior a estudiar y van a volver a gobernarnos, sin conocer nuestras culturas ni lo que es el país. Para nosotros lo más importante es la valoración cultural de la persona; en la medida que nos aceptemos y estemos convencidos de que todos somos importantes para este país, van a mejorar las condiciones tanto sociales como políticas y económicas”⁹².

Existe en CIDOB un particular relacionamiento con el otro, el distinto, el “ca-

ray”. La visión política de estos pueblos no es buscar un lugar privilegiado frente a los demás, sino construir “iguales oportunidades para todos”. Para ellos es “descabellado” pensar de manera unilateral en la aprobación o anulación de una ley (por ejemplo la Ley INRA); hay que considerar de qué manera ésta puede afectar a los otros actores en juego. Así, el hecho de ser mayoría o de ejercer mayores presiones en algunos momentos, no da derecho sobre los derechos de los demás. Se oponen al sentido totalitario de la política y plantean que cualquier medida que hagan debe ser en beneficio de la sociedad en su conjunto. Por ello se plantea la necesidad de participación de distintas instituciones para resolver sus problemas de una forma global: «cuándo hacemos una Asamblea, nos auto convocamos como pueblos indígenas pero no sólo entre nosotros. ¿Qué hacemos conversando entre nosotros? Queremos in-

91 Idem.

92 Idem.

volver a otros, que esté el Estado, que estén los políticos, que esté la comunidad internacional, que esté el que quiera cooperar»⁹³.

Lo que se pretende, finalmente, es ser actor dentro de las transformaciones, pero con dignidad e identidad: “Nosotros estamos en la cancha para definir la problemática indígena, pero no queremos aparecer llorosos en esa historia; queremos ser tomados en cuenta, ejercer la plenitud de nuestros derechos ciudadanos, eso es lo que nosotros buscamos”⁹⁴.

Analíticamente, da la impresión de que CIDOB propone una distinta relación con el Estado y la nación; es una organización que también busca la integración y la institucionalización, pero manteniendo su identidad y reivindicación. La lógica subyacente parecería ser que a mayor exclusión, menor la posibilidad de participación política y, por tanto, menor capacidad de influencia sobre la política en miras de lograr reivindicaciones para su sector. Hay claridad en que la integración a la nación depende en parte de la capacidad de generar propuestas y proyectos, además de conocer ampliamente el funcionamiento político y legal del Estado. En CIDOB se encuentra una expresión de comunitarismo moderno, que intercambia con el Estado sin perder autonomía. En sus reivindicaciones se plantea la administración de territorios que, basándose en las disposiciones legales de la República, logren beneficiar directamente a la cultura y las comunidades indígenas. Finalmente, uno de los rasgos notables de este movimiento es su capacidad de acción política, de sentido de las proporciones del juego político y de respeto a las reglas y a la institucionalidad democrática; en este sentido es un movimiento político-cultural.

2.3. Comunitarismo de base sindical

Cochabamba tiene una larga historia de lucha sindical campesina anterior a la reforma agraria de 1953. De hecho, la particular dinámica socioeconómica y cultural de esta región ya en la época republicana refiere fundamentalmente a una estrecha interrelación de los indígenas con los mestizos, a la instauración

de diversas formas de tenencia de la tierra, a un proceso temprano de diversificación económica y de relacionamiento con la política nacional, hechos que confluyeron, junto al impacto de la participación en la guerra del Chaco, para que el Valle Alto, y especialmente la región denominada Ucuireña, fueran el centro de la reforma agraria y en muchos sentidos su inspiración⁹⁵.

Las limitaciones que planteó la subdivisión de la tierra, junto a la diversificación de la economía campesina característica del valle, determinaron que se produjera una migración espontánea importante hacia la zona tropical del Chapare (así como ocurrió en otras regiones del país). Esta tendencia fue corroborada posteriormente por los programas gubernamentales de ampliación de la frontera agrícola hacia zonas de colonización, siendo una de las principales zonas de atracción, precisamente, la del Chapare, a donde se dirigieron contingentes del propio valle cochabambino.

En una amplia bibliografía relativa a este proceso de colonización se destacan aspectos relativos a la consolidación de la migración, estrechamente relacionados con elementos como la producción de la hoja de coca que permitía a los colonos, desde las etapas más iniciales de la colonización, monetarizar su producción y diversificar su consumo alimenticio en una estructura de producción familiar fundamentalmente orientada a la subsistencia. Por otra parte, otro factor fundamental en la consolidación de los asentamientos en el Chapare está relacionado con la organización sindical campesina, que traducida de una amplia experiencia organizativa de la región de los valles, fue trasladada a las zonas de colonización, constituyéndose en el fundamental pilar de soporte social, económico, técnico y hasta psicológico del campesino colonizador⁹⁶. El sindicato fue un genuino gobierno local.

A partir de 1985, con el cierre de las minas nacionalizadas, se relocaliza un gran contingente de trabajadores mineros hacia zonas de colonización, entre ellas la zona del

93 Idem.

94 Idem.

95 Es en Ucuireña donde se funda el primer sindicato campesino agrario y, mediante la decidida participación de los propios campesinos, el centro más importante de impulso a la educación indígena. Ucuireña es el lugar donde en 1953 se firma el decreto de Reforma Agraria (Dandler 1983).

96 CERES 1983

Chapare cochabambino. Los ex-mineros llevan a estas nuevas zonas no solamente toda una larga historia de luchas populares, sino que transplantan la lógica de la organización sindical minera a las zonas de colonización. Al parecer se produce una especie de síntesis entre una organización sindical campesina más centrada en el soporte de los procesos propios de la colonización, y una organización sindical minera con una larga experiencia y asociada a una importante historia de lucha política.

El resultado de esta síntesis se expresaría, en la línea argumentativa de Filemón Escóbar, en una compleja articulación del municipio, el sindicato y el partido político, articulación que, apoyada en un fuerte centralismo sindical, tendría como norte la construcción de una fuerza política que permita confrontar el modelo económico y político neoliberal desde los intereses populares. “...nosotros cometimos el grave error (en Siglo XX) de separar el rol del partido del rol del sindicato, aceptamos el pluralismo... y el resultado de esta tesis se va al bombo el 85, cuando los mineros votan por Banzer...”, “...por eso es que nosotros participamos en las elecciones del 97 y comenzamos a tener el control de los municipios en el trópico donde ganamos por mayoría...”, “el alcalde tiene que recibir a todos los sindicatos para elaborar el Plan Operativo...y cuando finalice su gestión tendrá que informar si cumplió o no cumplió...”; “tardíamente estamos descubriendo la senda que puede conducir a los pobres de Bolivia a construir el Estado que ellos quieren, a construir la nación que ellos quieren, esta es la gran novedad...»⁹⁷.

En la perspectiva de Escóbar, existe una alianza natural entre los grupos étnicos y urbano populares que se funda en varios factores: en el desarrollo de una nueva conciencia y la construcción de nuevos paradigmas producto del rompimiento de los paradigmas anteriores, fundamentalmente de izquierda; en los procesos migratorios que determinan que los aymaras y quechuas estén fuertemente asentados en los distintos espacios regionales del país, y en una alianza natural con los grupos indígenas del oriente que sufren la exclusión, igual que todos. Desde

esta perspectiva, la construcción de esta fuerza social no es una utopía, sino que de hecho se viene dando; así que se la ve como una real amenaza si no se producen los cambios esperados.

“...saben que éste es el país más pobre de América Latina, que hay que construirlo, ese es el criterio de la gente: si hay un gran desarrollo cualitativo, en la conciencia de los aymara, de los quechuas y de las indígenas de las zonas amazónicas, mucho más fuerte que la conciencia del proletariado de los años 40 o del 52” ... “¿Qué es Santa Cruz? ¿Quién domina Yapacaní? Puro quechuas... Mineros es zona quechua, San Julián es zona quechua, en la zona rural de Santa Cruz la influencia quechua es brutal... Los indígenas son aliados naturales de los aymaras y los quechuas... son nuestros aliados naturales... la novedad es que los yuracarés del norte de Cochabamba, los trinitarios, actúan juntamente con los colonos. Hay una alianza entre las etnias en la zona amazónica y los colonos; éste es el país que estamos labrando...”, «no es un movimiento puramente regional, ya que tiene cordones umbilicales que se van a expresar en la marcha.»⁹⁸

Estos cambios, argumenta el entrevistado, en el corto plazo tienen que ver con reformas a la Constitución que permitan una participación directa de la gente en el sistema político, vía nominación de candidatos independientes de los partidos políticos. Su crítica a los partidos políticos en general es radical. Habla de un agotamiento del sistema de representación y de pactos y un riesgo de autodestrucción si este sistema se mantiene por más tiempo. “...el modelo económico y político que se desencadenó en 1985 se ha agotado definitivamente, persistir en lo mismo es autoeliminar...”⁹⁹.

La orientación del cambio, según este líder, se traduce en la búsqueda del control estatal de los recursos naturales y su monetización en el mercado, la distribución de los beneficios de la venta de estos recursos a través de regalías que se sumarían a los fondos de coparticipación municipal, un desarrollo agrícola fundamentalmente autosuficiente vía el reconocimiento y la restauración de modelos ancestrales de control de pisos

97 Entrevista a Filemón Escóbar, marzo 2001.

98 Se refiere a la marcha de la Comunal. Idem.

99 Idem.

ecológicos, por ejemplo, y en el control social local de las instancias estatales vía elecciones legítimamente participativas en los municipios.

Se trata de un movimiento comunitarista renovado desde lo sindical y lo municipal. A veces prima lo étnico comunitario, otras veces lo sindical campesino, y otras lo municipal-institucional. Su peso como fuerza social y política es regional, pero tiene un fuerte impacto nacional, y sus límites y su fuerza están derivados del cultivo de la coca.

2.4 La Comunal

Cochabamba ha enfrentado problemas con el agua hace ya varias décadas, lo cual la condujo a concebir grandes proyectos para solucionar este problema; el caso ejemplar lo representa el megaproyecto Misticuni¹⁰⁰.

Las deficiencias históricas en el abastecimiento de agua por parte del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) se han ido resolviendo con medidas de corto plazo, como la perforación de pozos semiprofundos y profundos en las provincias vecinas. Los problemas y tensiones por el agua se extendieron a los 90, cuando, como producto de la resistencia a las perforaciones, SEMAPA se vio obligada a perforar pozos en terreno militar. En 1995 nació la Federación Departamental Cochabambina de Regantes (FEDECOR), la cual se convirtió en el principal polo de protesta en contra de los reiterados intentos de perforación.

Mientras tanto, Misticuni y otras propuestas como la de Corani, acaparaban con mayor fuerza los discursos de distintos sectores de la sociedad, hasta que, finalmente, la seducción del proyecto múltiple Misticuni, respaldada con voluntad política por el gobierno central, el gobierno municipal y el comité cívico, logra imponerse, traducéndose en un proceso de licitación de SEMAPA- Misticuni, que concluyó en la adjudicación de ésta a la única empresa que

mostró interés, el consorcio internacional Aguas del Tunari¹⁰⁰.

En un inicio, la concesión no tuvo oposiciones mayores, pero paulatinamente se generaron varias reacciones con distintas organizaciones que confluyeron en la conformación de la Coordinadora de la Defensa del Agua y la Vida. La Coordinadora se constituyó en una fuerza legítima que articuló la protesta generalizada, en contraposición a un comité cívico cuestionado. Una serie de movilizaciones condujo a la petición masiva de anulación del contrato con Aguas del Tunari y la oposición a la privatización del agua. De esa forma, el 4 de abril daría inicio a la denominada “batalla final” de la guerra del agua, extendiéndose ésta por una semana, y consiguiendo que el consorcio abandone Cochabamba y que el Parlamento modifique la Ley 2029.

La fuerza de la Coordinadora se basó en su capacidad de articular el malestar de la gente y de reivindicar un trato más humano en las relaciones con las autoridades. Esto se tradujo en una gran protesta, involucrando de esta forma en las movilizaciones a una gran cantidad de personas de múltiples orígenes sociales.

Durante las movilizaciones, el dirigente fabril Óscar Olivera se convirtió en el rostro más visible del movimiento de abril, y en uno de los ingenieros de la conformación de la COMUNAL (Coordinadora de Movilización Única Nacional).

Olivera observa con mucha desconfianza y crítica el paquete económico de 1985, que fundó un modelo “diseñado desde las más altas esferas mundiales de otros países más desarrollados, con el apoyo de grandes corporaciones, organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y otros”¹⁰². El resultado de tales reformas “no solamente pretendía parar una inflación, sino también diseñar el modelo económico, de tal forma que beneficie a los grandes intereses que están fuera de nuestras fronteras, lo que trajo además la destrucción de la organización de los trabajadores”¹⁰³.

100 Misticuni fue pensado originalmente hace 50 años, pero comenzó a tomar forma en el gobierno de Barrientos (1966-1969) (Assies 2000). Este proyecto múltiple está destinado a solucionar los problemas de agua de la ciudad, el riego de los valles y zonas agrícolas y la generación de energía eléctrica. Misticuni se ha convertido en más que un proyecto de desarrollo regional, se ha instalado en el imaginario de los cochabambinos como el gran anhelo que pondría fin a los problemas cotidianos producidos por el agua. Esto mismo ha servido para que Misticuni sea, además, un instrumento para la obtención de mayores réditos políticos para quienes lo han incorporado en el discurso regional.

101 El consorcio estaba conformado por la International Water Limited (propiedad de Edison SpA de Italia y Bechtel de EE.UU.), con 50%, por Abengoa, de España, con 25%, y por cuatro inversionistas bolivianos 25%.

102 Entrevista a Oscar Olivera, septiembre 2001.

103 Idem.

En esta perspectiva, la crisis económica actual se la percibe como el resultado de las políticas de capitalización, que han dejado como rédito el empobrecimiento de la población y la falta de dinero para la atención de necesidades básicas (salud, educación, vivienda), además de acarrear consigo un “gran despojo y robo de su patrimonio, que era producto del trabajo de generaciones y generaciones que lo habían construido en varias décadas”¹⁰⁴. La capitalización sería una venta de empresas nacionales y habría generado corrupción sin beneficio alguno para la gente común.

En cuanto a lo político y social, se constata una pérdida de confianza generalizada que trasciende las fronteras de la política, para ubicarse en la vida cotidiana. La gente siente que su “voto ha sido negociado cuatro veces. Esta burocracia que gobierna a través de los partidos políticos mediante el *pasanaku*, a título de gobernabilidad, ha hecho lo que ha querido, no tiene la capacidad de percibir lo que está pasando en la vida cotidiana de la población”¹⁰⁵.

Ante este horizonte, las protestas, y particularmente la de Cochabamba, han mostrado un malestar con respecto a la democracia tal como aparece hoy en día:

“¿Cuál era el mensaje de la gente –en el conflicto de abril—? La gente estaba hastiada, detrás de la *guerra por el agua* la gente estaba buscando una verdadera democracia, es decir participación, que la dejen opinar, que la dejen decidir... [Las personas decían] que están cansadas de los corruptos, que están cansadas de las imposiciones, que quieren otro país, otra forma de participación”¹⁰⁶.

La propuesta es que la gente pueda participar directamente en las decisiones a partir de cabildos. “La forma multitud está siendo una nueva forma de organización y de representación de la ciudadanía ante sus demandas, reemplazando a la forma sindicalito”. Hoy la población quiere “cambiar las reglas del juego porque bajo estas reglas no vamos a mejorar nuestras condiciones de vida”, y esto se debe hacer a través de una Asamblea Constituyente: “la gente percibe esa Asamblea Constituyente no como un

procedimiento que los parlamentarios, notables, o el Ejecutivo definan y convoquen, sino en el que sea la gente la que, en cabildos, en asambleas de sectores, empiecen a diseñar qué se requiere para su sector, qué con respecto a los recursos naturales, el patrimonio del país, y cómo todos estos intereses pueden convivir en nuestra patria”¹⁰⁷.

Se trata, en suma, de un movimiento que se desarrolla sobre la base del derecho al agua, que articula el malestar de la gente de la ciudad de Cochabamba y sus alrededores. Su crítica al neoliberalismo y a la dependencia externa de la clase política está asociada con demandas de mayor participación ciudadana y transformación institucional. Sus límites están dados por su excesiva ideologización. Además, sus debilidades para transformar la protesta en movimientos que redefinan los campos del conflicto, parecen estar asociadas en parte con el juego de intereses particularistas en su seno.

2.5. Comunitarismo aymara

En esta tendencia se ubican las élites campesinas, cuya figura más representativa hoy es Felipe Quispe, el “Mallku”. Esta corriente, surgida del movimiento katarista y que ha transitado por una **propuesta indigenista radical**, primero en torno al Movimiento Indio Tupac Katari (MITKA), luego a una organización denominada Ayllus Rojos Kataristas y finalmente por la lucha armada junto al EGTK, hoy día se encuentra a la cabeza de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y representa una nueva orientación en esta organización hacia una dimensión más bien culturalista.

En las protestas de septiembre del 2000, la CSUTCB y su máximo dirigente Felipe Quispe jugaron un rol central, convirtiéndose este líder en el “gran acusador” que pondría en jaque al sistema político y la sociedad en general durante intensas semanas¹⁰⁸, volviendo a poner en el escenario la cuestión de la desigualdad, asociada con el problema de la exclusión y la nación.

Esta tendencia se ubica en una relación conflictiva de largo aliento con el Estado, que sería el causante de la exclusión y no sería

104 Idem.

105 Idem.

106 Idem.

107 Idem.

108 Rojas 2001.

capaz de dar respuestas a la problemática indígena rural: “desde ese tiempo seguimos hablando lo mismo porque no hay ningún cambio verdadero, no hay revolución agraria, no hay esa revolución verde, no hay tecnificación...”¹⁰⁹.

En esa dirección, se ve con mucho recelo las últimas reformas económicas: “El 21060 ha abierto las puertas de par en par para que entren los productos agropecuarios de otros países. Estamos viendo cómo los mercados están siendo saturados con la uva y la manzana chilena, por ejemplo. La capitalización también ha sido otro golpe. Quizás los ideólogos de la oligarquía pensaron que el país iba a progresar con la capitalización, pero yo no veo dónde...”¹¹⁰. Frente a la apertura de mercados, el sector rural no tendría la capacidad tecnológica de entrar a la competencia, lo que provoca una desventaja a la hora de la competencia de precios: “No podemos competir con los productos que han entrado por el 21060. Nosotros no hemos avanzado tecnológicamente nada, seguimos trabajando con la misma tecnología que nos han dejado nuestros incas, hasta estamos utilizando en algunos lugares el arado egipcio que han traído los españoles el año 1492”¹¹¹.

Se critica al sistema de partidos, por un lado, por ser fuente de corrupción y transmitir esas malas artes a los campesinos que estarían “aprendiendo a robar” y, por el otro, por ser excluyentes desde el inicio de la historia. “La política que manejan en este país nunca nos ha tomado en cuenta. Los indígenas no somos los actores políticos históricamente. Desde que han venido los españoles con Francisco Pizarro —cuando lo matan al inca Atahualpa—, de ahí hacia adelante, pasando por Simón Bolívar y llegando al actual presidente Jorge Quiroga Ramírez, vemos que en esos espacios no hay un indígena que haya estado en el gobierno. Los autores y actores de la política siempre han sido nuestros opresores”¹¹².

Una de las propuestas centrales de Quispe es la reconstitución de la nación aymara:

“Nosotros, a pesar de tantos años, seguimos teniendo nuestra propia historia, seguimos teniendo nuestro propio territorio, nuestra propia filosofía, nuestras propias leyes electorales, nuestras leyes que nos han dejado nuestros abuelos, seguimos teniendo nuestra propia religión. Entonces, tenemos nuestros propios hábitos y costumbres. De toda esa perspectiva vemos a nuestra nación, seguimos siendo nación. Últimamente, en todos nuestros lugares, el 6 y 7 de agosto, vamos a manejar la wiphala, no la bandera boliviana. Ya se está tomando conciencia de que con el tiempo va ir nomás la reconstitución del gran Tiwanacu”¹¹³.

Esta reconstrucción de la nación aymara va más allá de las fronteras, se trata de dialogar con los “hermanos indígenas” de Chile y Perú para “abrirnos, no tenemos que encasillarnos en una comunidad, en un ayllu”. La propuesta es incluyente con los distintos grupos sociales, inclusive con los kh’aras: “Ellos son seres humanos igual que nosotros, hay que meterlos para que trabajen junto con nosotros, que coman del mismo plato con nosotros...”¹¹⁴.

La base ideológica de esta propuesta sería el comunitarismo, como “el trabajo comunitario donde nadie obliga a nadie, todo es recíproco. Esto es lo que ha mantenido a nuestros antepasados, no es ni socialismo ni capitalismo”¹¹⁵. Se apela al desarrollo rural como opción económica viable, “el futuro de Bolivia está en el desarrollo agropecuario”, pero esta opción debe ir acompañada de una reflexión local “necesitamos una universidad indígena, una carrera de agronomía, otra de veterinaria, biología, y quizás de derecho indígena... Esa universidad debe funcionar en el campo, de ahí van a salir técnicos, profesionales; ese va a ser nuestro cerebro, nuestra propia herramienta para trabajar en el campo”¹¹⁶.

Se habla de la cultura y la identidad como el espacio de mayor fortaleza: «No hay futuro para nuestros hijos... no tenemos nada... vivimos exiliados... lo único que tenemos es nuestra cultura, religión, historia, nuestro territorio y nuestras leyes y cos-

109 Entrevista a Felipe Quispe, septiembre 2001.

110 Idem.

111 Idem.

112 Idem.

113 Idem.

114 Idem.

115 Idem.

116 Idem.

Demandas de la CSUTCB

Las demandas de la CSUTCB planteadas al gobierno se pueden ordenar según diferentes tópicos. Así lo hace Gonzalo Rojas, por ejemplo:

Demandas de equidad material

Ciudadanía económica

1. Seguro social campesino
2. Modificaciones a Ley Forestal
3. Modificaciones al Código de Minería
4. Cambios a Ley General de Hidrocarburos
5. Acceso y control de recursos financieros (puntos 17, 18 19, 20 y 29); Inversión (puntos 35 y 26)
6. Entrega de tierras y titulación (36)

Ciudadanía social

7. Servicio militar obligatorio
8. Ley de trabajadoras del hogar

Ciudadanía cultural

9. Junto a la bandera, la wiphala y la roja obrerista (16). En lugar de fotos de Bolívar y Sucre, héroes indígenas.
10. Universidades agrarias, similares a la de El Alto, laicas.
11. Rechazo a la religión oficial del Estado (44)

12. Administración de sitios arqueológicos (42)

13. Devolución de fósiles denunciados en EE.UU (5)

14. Cambios a la Ley de Org. Judicial, para incluir la justicia comunitaria (8)

15. Derecho y jurisdicción comunitaria (43)

Ciudadanía política

16. Participación campesina en instancias estatales (28)

17. Dos vocales indígenas en la CNE y en las Departamentales (37)

18. Retiro de policías del campo (9)

19. Elección directa de prefectos y otras autoridades (7)

Alianzas

20. Reinvidicaciones del magisterio (21)

21. Demandas del transporte interprovincial (22 y 15)

22. Demandas gremialistas (23)

23. Prestatarios pequeños (32)

Antipatías ideológicas

24. Derogación de la Ley 1669 de Capitalización (38)

25. Oposición a la liberalización laboral establecida en los DS 21060 y 23381 (12)

Fuente: Rojas 2001.

tumbres”¹¹⁷. Por ello se hace referencia a las “dos Bolivias”, por un lado la de los campesinos –“nación indígena”— con su cultura, formas de organización política y social, y por otro el mundo urbano.

Analíticamente, parecería que tres tendencias conviven en el seno de este movimiento:

i) La primera tendencia presenta rasgos culturalistas de regreso a los valores puros y de reivindicación de la nación

aymara. El riesgo sería que este movimiento evolucione hacia formas cada vez más cerradas y de negación del otro, absolutizando el conflicto y objetivando el enemigo en personas o instituciones concretas a las cuales hay que destruir. Se estaría frente a la posibilidad de la transformación en un antimovimiento que, en lugar de ubicarse en una lógica constructiva que dé resultados para su comunidad, asuma la eliminación del adversario y, por tanto, su propia destrucción.

ii) Una segunda tendencia esta marcada por la reedición de nuevas formas de cooptación. Así, al estar este movimiento en una relación directa con el Estado y las lógicas partidarias, es fácil caer en la lógica de “tú me das y yo te doy” con el Estado y los partidos, sin que eso represente necesariamente el fortalecimiento de su propia reivindicación y organización.

iii) Finalmente, la tercera tendencia serían las demandas de ciudadanía activa y participativa que están presentes en su discurso. En esta tensión, es posible que se transite hacia la conformación de un movimiento político de renovación cultural que convierta sus demandas de integración en proyectos que alimenten las lógicas plurales de la sociedad y por tanto promuevan el desarrollo.

A modo de conclusión: agotamiento de un ciclo y momento de inflexión

Los líderes tanto sociales como políticos coinciden en el reconocimiento de un cierto agotamiento del ciclo iniciado en 1982 (“democracia pactada” y economía de mercado). **De alguna manera la denominada “democracia pactada” que dio lugar a un período importante de estabilidad política en el país, tendría serios problemas para reproducirse en el tiempo. Este hecho estaría asociado con una crisis de confianza generalizada entre partidos y entre éstos y la sociedad, como también con los magros resultados de las políticas económicas, sobre todo en el plano social. Existe, pues, una cierta crisis de consenso acerca de la continuidad del ciclo político iniciado en 1982.**

La cuestión es cómo combinar continuidad con renovación: **continuidad con los resultados que favorezca una lógica institucional de desarrollo, y cambio para satisfacer las necesidades y desafíos que plantea la misma sociedad y la economía internacional. En este ámbito, los líderes de los partidos perciben, desde sus distintos intereses y matices, que es posible una transformación dentro el “modelo” mientras que por lo general los líderes sociales sostienen una crítica irreductible contra el mismo, tanto en el plano político como económico. Así, parece que mientras mayor es el radicalismo**

de la orientación política, mayor es el cuestionamiento del “modelo”; y mientras menor es el radicalismo, más la disposición de producir cambios en la lógica del mismo modelo. En este sentido es relativamente fácil concluir que existe una suerte de bifurcación entre las orientaciones de los líderes políticos y sociales.

También es fácil percibir que existe una amplia heterogeneidad de orientaciones sobre la situación y las perspectivas del país. Las visiones sobre el cambio, la crisis económica, la confianza y las protestas son bien variadas, como también lo son las propuestas para el futuro político y económico del país. Por eso, toda salida políticamente sólida requiere acuerdos en función de resultados concretos y procesos participativos y de control social amplios, transparentes y públicos. Resulta absolutamente fundamental reconstruir las relaciones de confianza entre los partidos y entre éstos y los líderes sociales. Da la impresión, por lo menos desde la perspectiva del enfoque del desarrollo humano, que éste no es sólo un tema procedimental o institucional, sino que más bien está asociado con una cultura política de la igualdad democrática, de la dignidad ciudadana que necesita constituirse en función de los valores, demandas y prácticas de la propia vida cotidiana de los bolivianos¹¹⁸. De allí que la ampliación de espacios deliberativos es medio y fin, principio de legitimidad y proceso de aprendizaje político democrático.

Por otra parte, y precisando un poco más, es posible detectar que los tres partidos mayoritarios coinciden en la posibilidad de lograr cambios en el sistema de partidos para resolver la crisis, mientras que los partidos con menores votaciones tendrían mayor disponibilidad para lograr una apertura hacia lo social. Incluso postulan pactos político-sociales de gobernabilidad. En similar dirección actúan los líderes sociales. Los más radicalizados no ven posibilidades de pactos socio políticos con los partidos, mientras que los menos radicalizados si apuntarían en esa dirección.

A nivel de los partidos en general existe, sin embargo, una suerte de “movimiento generacional transversal”. Estos líderes plan-

118 El Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2000 es muy preciso al respecto como también los capítulos que siguen en este Informe.

tean a la vez una renovación democrática en la estructura de sus mismos partidos y un cambio hacia una mayor apertura en las relaciones partidos y sociedad. No se sabe cómo van a evolucionar estas tendencias, tampoco se sabe cómo lograrán modificar las ecuaciones de poder en sus mismos partidos; empero, sí se sabe que ya empiezan a afectar la dinámica política en curso.

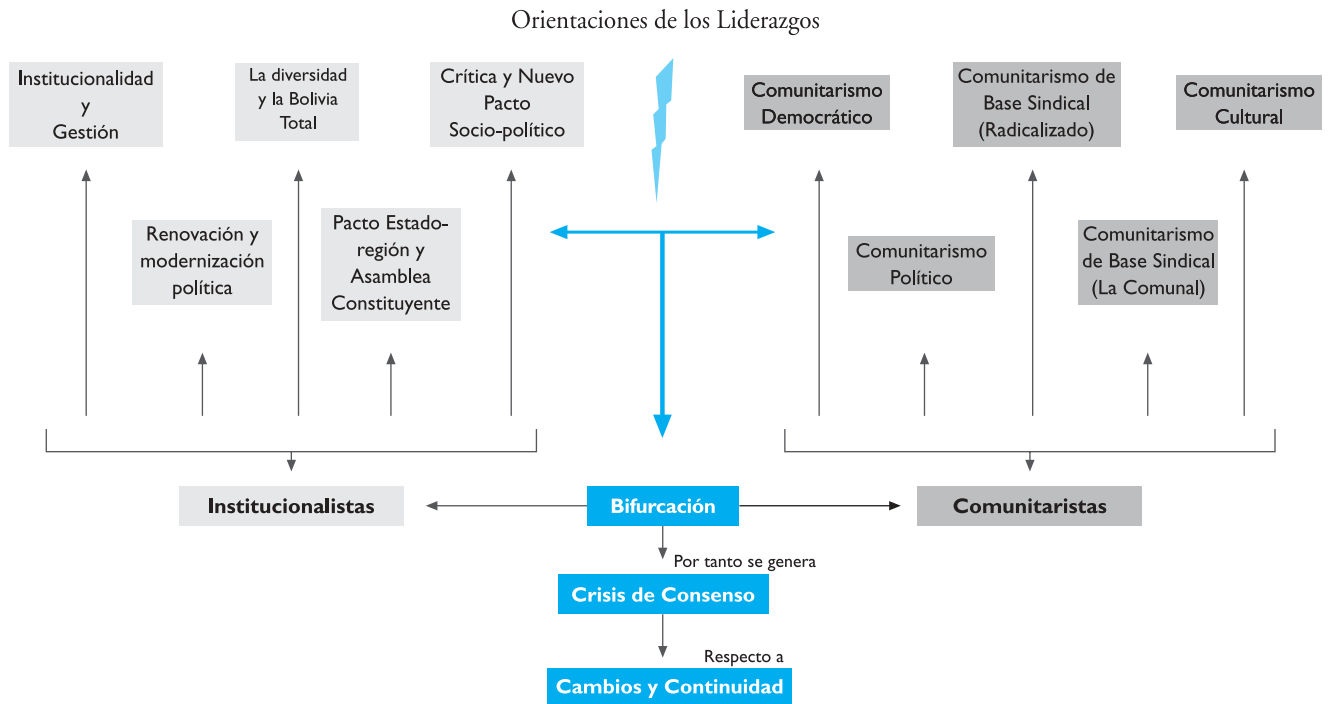
En un plano más sectorial, se observa que entre los partidos políticos, especialmente entre los mayoritarios, la preocupación por la economía y la política económica es central, mientras que entre los líderes sociales la preocupación central es lo social. Es como si existiese una suerte de bloqueo en la percepción de los líderes que divide lo económico y lo social. Unos hablan predominantemente de economía y otros predominantemente de la carga social de las políticas económicas. **En una óptica del desarrollo humano, parece fundamental no sólo integrar ambos discursos sino hacer que el tema de unos penetre en la reflexión los otros.** Claro que teniendo siempre como telón de fondo la meta final que es el desarrollo de las capacidades de personas, las comunidades y las sociedades.

En este contexto, el tema del gas aparece a la vez como una oportunidad y también como una amenaza. Oportunidad por la posibilidad de obtener nuevos recursos para mejorar los resultados de la políticas económicas y sociales, y amenaza por la posibilidad de que este tema constituya un nuevo respiro de un modelo excluyente e injusto que sólo favorezca a unos pocos. Además, que siga alimentando una lógica de corrupción.

Finalmente, la cuestión del comunitarismo plantea una serie de temas fundamentales para el desarrollo humano. Las orientaciones de los líderes sociales son múltiples y diversas y se explican en el contexto de una fuerte tradición histórica de oposición y crítica de relaciones de poder en la historia de Bolivia. Estas orientaciones de una u otra manera han girado en torno a dos tendencias. Por una parte, a una reproducción organizacional comunitaria y por otra a orientaciones comunitaristas radicales¹¹⁹.

Las nuevas orientaciones comunitarias, presentes en gran medida aunque con distinta intensidad en el conjunto de los líderes, oscilan entre una defensa de la organización comunitaria en una sociedad pluralista y una orientación comunitaria que sobrevaloriza a

Gráfico 5.1



Fuente: Elaboración propia

119 Wieviorka, 1993. Para una visión general sobre la cuestión.

la identidad indígena y desvaloriza al distinto. Son nuevas porque están asociadas al rechazo y/o crítica a las fuerzas económicas y políticas provenientes de la globalización. En general varios de los líderes defienden sus intereses legítimos y buscan encontrar un nuevo juego en las nuevas condiciones nacionales e internacionales, mientras que otros al límite tienden a encerrarse en un comunitarismo agresivo y absolutista. En todo caso, de una o de otra manera constituyen respuestas, aunque insuficientes, a una modernización que no incluyó ni en el desarrollo tecnoeconómico, ni en las decisiones políticas, a ingentes masas indígenas.

El gran peligro es que esto cree condiciones para que estas orientaciones se conviertan en un antimovimiento que sobrevalorice la identidad, rechace al adversario y lo convierta en enemigo al que irremisiblemente hay que destruir. Se trataría de una orientación con valores absolutos que sólo pertenecen a la comunidad, pero que deben ser asumidos de manera total por el conjun-

to de la sociedad. Se habla, pues, de una situación de exclusión etno-cultural y auto exclusión política que puede evolucionar hacia la constitución de un movimiento autoritario que, sin embargo, pone en evidencia las debilidades del desarrollo y de la democracia en el país.

Dadas las tensiones y la bifurcación entre los líderes sociales (que apelan a lo social y cultural) y los políticos (que hablan de economía), hoy es necesario encontrar una nueva síntesis entre economía, política y sociedad, que esté articulada a partir del interés por lo público. Esta nueva sintaxis se la debe construir desde la política, a partir de procesos deliberativos donde las distintas orientaciones puedan discutir sus opciones con equidad en el habla, y cuyo resultado sean pactos y acuerdos que promuevan el desarrollo humano. En esta dirección, es central escuchar también la voz de los más pobres y de la opinión pública, que tienen una palabra válida en este debate, como se verá en los capítulos siguientes.

Los pobres frente a la ciudadanía y la política



Introducción

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, el país está atravesando por transformaciones profundas que modifican los escenarios construidos en las décadas pasadas. Si bien los indicadores educativos han crecido el último período, en términos de producción y de crecimiento económico, los sectores más pobres no han mejorado su situación. En cuanto a la institucionalidad política, si bien la democracia ha tenido importantes avances, hoy se siente el agotamiento de un modo de funcionamiento del sistema de partidos, y la lógica de pactos restringidos ya no se puede sostener. Paralelamente, hay un malestar y deterioro social que repercute en la fragmentación de las demandas sociales. Está claro que estos cambios y la situación general de desconfianza política, económica y social generan límites duros para el desarrollo humano. **A mayor desconfianza, menor posibilidad de ciudadanía, y por tanto mayor dificultad en consolidar proyectos en la perspectiva del desarrollo humano.**

Ciudadanía, pobreza y política son tres elementos que van de la mano. Es en la ciudadanía donde se deben sintetizar los imperativos de la democracia y del desarrollo. Como se ha demostrado en distintos estudios (véase IDH-Bolivia 2000), la pobreza ya no puede ser leída como un dato estadístico y tecnocrático, se debe asumir al “pobre” como inmerso en un complejo sistema de relaciones culturales y sociales. Pobre, en quechua, no significa el carente de recursos económicos, sino el que no posee comunidad. Podríamos decir que pobre, en la Bolivia democrática, es el que no tiene ciudadanía. **Pobre es aquel, entonces, a quien sus derechos le están siendo arrebatados por un**

sistema que no le permite ser ciudadano y le niega la dignidad.

Así, la ciudadanía es, a la vez, un ejercicio político (puede darse en lo local o en lo nacional) que implica la exigencia de que los grupos sociales se asuman como ciudadanos para el ejercicio democrático¹. Esto implica que el sujeto se convierta en actor capaz de ejercer sus derechos políticos y sociales buscando participación política y equidad. Ciudadanía es equidad.

La ciudadanía, vista desde este enfoque, abarca tanto elementos políticos, sociales y económicos, que se convierten en nuevas demandas de derechos ciudadanos plenos; y es la instancia democrática que puede garantizar la participación de la gente en la toma de decisiones colectivas que afectan al conjunto de la sociedad². Hoy está claro que para la consolidación de la democracia los distintos grupos sociales deben asumirse como ciudadanos.

En este sentido, lo que sigue pretende precisamente indagar en el sector más pobre y excluido: cuál es la perspectiva ciudadana que la gente asume para relacionarse con lo social y con la política. Se trata de saber cómo la gente menos politizada y más excluida socialmente, ve el proceso político y social por el cual está atravesando el país, cuál es su percepción sobre la pobreza y el desarrollo, cuáles son las perspectivas que propone. En suma, el objetivo es comprender cómo perciben la política y las protestas sociales, y cuáles son las salidas que proponen; es decir, cuál es su capacidad política.

Se ha visto en varias ocasiones que el desarrollo, si quiere ser humano, tiene que abarcar la dimensión subjetiva de la gente; cómo los actores, desde su vida cotidiana,

1 Calderón, Hopenhayn, Ottone 1996.

2 Calderón 2002.

perciben los acontecimientos que están sucediendo en su sociedad. Ignorar la percepción subjetiva pondría al individuo como un dato (homo economicus, ser que gira alrededor de la racionalidad económica) y no como un sujeto (ser dotado de sentidos y símbolos), pero sobre todo, conduciría a conclusiones parciales y erróneas

En capítulos anteriores se analizó cuantitativamente la problemática política y social. Este procedimiento es acertado pero debe ser complementado con un acercamiento cualitativo al tema, que abra otras dimensiones analíticas³. **El objetivo de este capítulo será entonces captar la percepción de los propios pobres sobre las características de su condición y sobre los factores institucionales y sociales que la determinan.** Tal información es crucial si entendemos que las políticas de reducción de la pobreza requieren de una creciente participación de la población y una mejor adecuación de los instrumentos de intervención a realidades locales altamente heterogéneas. Realidades en las cuales interactúan diversos factores políticos, sociales y culturales que pueden facilitar u obstaculizar los impactos de las políticas y acciones públicas. Justamente, el presente capítulo busca explorar tales elementos cualitativos⁴.

Con este objetivo, se acudió al método de los grupos focales que ya fuera utilizado en el IDH Bolivia 2000⁵. Se realizaron 25 grupos focales a lo largo y ancho del país, con la participación de 200 personas aproximadamente; para ello se viajó hasta las distintas regiones y departamentos. Se privilegiaron las ferias urbanas y rurales para el análisis. Como han mostrado varios estudios, los mercados son espacios de comercio pero sobre todo de sociabilidad; son un lugar de intercambio donde la gente pasa gran parte de su tiempo. En las ferias se viven intensos lazos de sociabilidad, por tanto de producción cultural e ideológica combinada con formas de solidaridad y trabajo⁶. Sin

lugar a dudas es en las ferias donde el intercambio de subjetividades se vive intensamente, y sobre todo a partir de los sectores más pobres. La política, la sociedad, la cultura, las visiones de mundo son construidas entre los olores de frutas y verduras.

Los grupos estuvieron compuestos en su mayoría por mujeres que crecientemente participan del mercado laboral, económico y político⁷. Esta característica de género le da una visión particular a los grupos focales, que miran la realidad, la política y la sociedad, desde una situación de exclusión, marcada por la pobreza y la dominación sexual. No es casual que, como se verá adelante, en algún grupo una mujer diga “nosotras somos los pobres de los pobres”.

Los grupos fueron de tres tipos: sector urbano de clase baja, vendedores de mercados urbanos, ferias campesinas. Luego del encuentro se realizó la transcripción sistemática de los focos (más de 600 páginas), se procedió al análisis estructural de contenido (véase el Anexo Metodológico I). Es claro que hay sectores que no pudieron ser analizados a causa de los límites que son propios de cualquier estrategia metodológica; por ello este enfoque debe ser completado con el del capítulo 7, donde se presentan los resultados de una encuesta cuantitativa que estudia a la opinión pública en general.

Se ha afirmado en capítulos anteriores que lo que este Informe pretende es analizar las potencialidades arraigadas en las orientaciones políticas de la sociedad boliviana para impulsar procesos deliberativos que promuevan el desarrollo humano. En este capítulo se parte de la idea de que los pobres, desde su subjetividad, sienten y viven intensamente este proceso de deterioro político, económico y social, y reaccionan frente a él de distintas maneras que van desde el fatalismo o individualismo, hasta una salida comunitaria. En todo caso, **hay una demanda instalada de ciudadanía articulada sobre todo alrededor de la búsqueda**

3 Como ha se ha visto en el IDH de Chile 1998, la paradoja de la modernización chilena será precisamente el tener importantes índices de crecimiento económico que conviven con una percepción negativa del desarrollo y un sentimiento de inseguridad y desconfianza elevado.

4 Un estudio internacional de gran escala en este ámbito: Narayan, Chambers, Shah y Petesch 2000.

5 Un interesante trabajo que contribuye a este acercamiento es: «El impacto de la inversión pública y la cooperación internacional en la erradicación de la pobreza en 12 municipios de Potosí y Chuquisaca”, PNUD 2000.

6 Calderón y Rivera 1994.

7 En aquella ocasión se analizó a los actores empresariales y sus actitudes con respecto al desarrollo. Se encontró que para las distintas tendencias el problema de la pobreza era central, y se identificó a un sector más proactivo y sensible al desarrollo humano. De alguna manera, este capítulo es complementario a aquel de los empresarios privados (véase IDH Bolivia 2000, capítulo 2).

da de dignidad. La gente hoy, quiere ser respetada en su vida cotidiana. La exigencia de dignidad es una condición de la ciudadanía y una tarea de la política.

El problema de la pobreza en Bolivia debe ser visto como una demanda de dignidad, por lo que su solución no sólo abarca el plano económico sino también el social y subjetivo. **La propuesta del desarrollo humano es que, como resultado de procesos deliberativos, los pobres se conviertan en actores, sus protestas en propuestas, y que tengan la capacidad de acción y negociación en las instancias respectivas.** Fruto de este proceso se debería llegar a consensos que sean favorables a este sector. Sólo una ciudadanía activa, impulsada por la demanda de dignidad, permitirá a los sectores excluidos transformarse en actores centrales del desarrollo humano.

En esta dirección, tanto el Estado como la sociedad y el mercado deben estar orientados a lo público, intentando satisfacer las necesidades de los más pobres e impulsando la recuperación de su dignidad. Es claro que no habrá desarrollo y disminución de la pobreza sin un mayor compromiso de los propios pobres con el fortalecimiento de sus capacidades políticas.

El capítulo ha sido dividido en tres partes: el clima general, la percepción política y social, y las orientaciones.

1. Percepciones de crisis y cambio

Se ha visto ampliamente en el capítulo 2 cuál es la situación económica de la población y cómo hay un desencuentro entre indicadores sociales y de salud e indicadores económicos. En el capítulo 4 se han analizado los avances institucionales que ha generado la democracia, así como sus límites y desafíos.

Este escenario general y estructural contrasta con la visión subjetiva de la gente que analiza su situación social, política y económica desde una perspectiva propia. La pobreza, desde los pobres, asume un carácter multidimensional: se la vincula indistintamente con la falta de ingresos, de empleo estable, con la poca educación, la alimentación inadecuada, la migración o el abandono de la comunidad por parte de sus habitantes, pero también con características menos corrientes como el abuso o el engaño por parte de las autoridades, la desunión en la comunidad o el desconocimiento de derechos.

Estos múltiples factores no se presentan aislados, sino estrechamente vinculados unos con otros, formando un tejido complejo. Sin embargo, analíticamente, se separarán distintos planos de percepción para poder profundizar el enfoque. No se debe olvidar, en todo caso, que sólo en la articulación compleja de los diferentes factores es que se comprenderá el conjunto.

En todos los grupos focales realizados se percibe que Bolivia vive una crisis generalizada, expresada en diferentes dimensiones, fundamentalmente en la vida cotidiana. Ello tiene que ver, entre otras cosas, con las limitadas posibilidades de fortalecer los medios materiales y culturales de reproducción social.

El deterioro económico, la desilusión con las reformas estructurales, la desilusión educativa, el aumento de la inseguridad social, el deterioro de los lazos de solidaridad, son algunas formas a través de las cuales la gente manifiesta el malestar. Sin embargo, estas formas no necesariamente son comunes en todos los sectores estudiados.

Recuadro 6.1

Mujeres Palliris

«Nosotras somos mujeres viudas, tenemos numerosos hijos, solamente tenemos a nuestra familia. Algunas de nosotras vamos a hacer estudiar a uno o dos hijos, el resto de los hijos tienen que ser mineros, tienen que trabajar su mina. Hemos acudido a tantas instituciones del gobierno, a nivel de Comibol para que nos faciliten herramientas de trabajo pero no hemos recibido nada y lo que hacemos es sobrevivir con lo que trabajamos; trabajamos con nuestras manos, arañando la tierra y muchas veces expuestas al tiempo, al frío, al sol, al calor, y nos enfermamos al son del trabajo que cumplimos: nos enfermamos con hemorragias, nos enfermamos con reumatismo y no hay quien nos cure y tampoco podemos acudir al médico, porque no tenemos suficiente dinero. No tenemos presupuesto económico, lo que ganamos apenas nos alcanza para alimentar nuestro estómago y cuando nos enfermamos no hay quién nos socorra, así que nuestra vida es muy difícil; pero sobrevivimos con dignidad, nos estamos defendiendo, manteniendo a nuestros hijos».

Fuente: Grupo Focal con mujeres Palliris. Llallagua.

1.1. Deterioro económico y social

Existe una alta coincidencia en que la situación económica y social se ha deteriorado. La dimensión ingresos-empleo-productividad es mencionada reiteradamente al referirse a la falta de bienestar.

La gente ligada al comercio urbano no sólo siente el estancamiento, ve y vive el aumento de la delincuencia y los “vicios de la calle”, causados, según la percepción general, por las pocas posibilidades de empleo y por la falta de atención política a estos problemas⁸.

Este deterioro se percibe en el ámbito rural de forma distinta. No solamente se hace referencia a lo económico, sino que, por lo general, se asocia a la carencia de servicios básicos. Un campesino de Tarija decía: “La gente no tiene adelanto, no tiene luz, no tiene agua, no tiene posta sanitaria, no tiene colegio, no tiene caminos, no tiene nada”. Las actividades agropecuarias, en condiciones muy precarias (tierras cada vez menos fértiles, parcelas cada vez más pequeñas y alta dependencia de las condiciones climáticas para el acceso a recursos hídricos) se traducen en elevados niveles de pobreza y de vulnerabilidad de las familias en estas comunidades: una mala cosecha o una temporada “seca” generan situaciones de carencia extrema y pérdida de los pocos activos (animales) que poseía la familia, al punto de que el tamaño de ésta determina si pasará hambre o no. Estamos hablando de condiciones de vida extremadamente frágiles y difíciles, que se reflejan en expresiones de fatalismo y pesimismo muy fuertes.

En algunos lugares, como Llalagua, en especial entre las mujeres palliris, el deterioro económico es extremo. Ellas se autocalifican como

“las más pobres entre los pobres”. Depositán sus esperanzas sólo en la divinidad, y, a veces, ni ello es suficiente: “estamos largadas de la mano de Dios”. Detrás de esta afirmación existe una sensación de abandono y desamparo, por un lado, y de inseguridad respecto al futuro, por otro. Sensación que es compartida por los mineros cooperativistas.

El sentimiento de abandono es generado por diversas circunstancias; las más importantes son el incumplimiento de las promesas realizadas por las élites políticas respecto al problema laboral y el nuevo papel del Estado, que ahora no proporciona las seguridades y respuestas que la gente necesita y que recibía tiempo atrás. Aún permanece en el imaginario el gran Estado del 52.

La inseguridad hacia el futuro tiene que ver con el hecho de conocer sólo un oficio y “no saber hacer otra cosa más”. Muchas de las mujeres palliris y de los mineros han “despertado directo al mineral”; por tanto, las perspectivas económicas y en general el futuro se mira desde esta realidad.

1.2. Desilusión respecto a las reformas y reclamos por trabajo

Asociado con el deterioro económico y social, aparecen dos tendencias que también describen el clima general: la desilusión respecto a las reformas estructurales y una fuerte demanda por fuentes de trabajo.

Cuando se indaga sobre los efectos de la acción del Estado, un grupo valora y reconoce los esfuerzos de ampliación de la oferta de servicios sociales realizada en los últimos años, mientras que otro resalta el carácter excluyente de muchos de estos esfuerzos. Sin embargo, incluso en los casos con percepción positiva, hay un fuerte én-

Recuadro 6.2

El oficio del mineral

«Ningún político cumple la promesa, estamos totalmente abandonados. Siempre dicen les vamos a dar trabajo pero no es cierto. No sé qué vamos a hacer, dónde vamos a ir, no tenemos otras profesiones tampoco para irnos ciegame. Hemos despertado directo al mineral, yo al menos al mineral he despertado a mis trece años, y hasta ahorita estoy bajando, no tengo ninguna profesión».

Fuente: Grupo Focal con mujeres Palliris. Llalagua.

⁸ Esta percepción se refleja en la afirmación de las vendedoras de mercados urbanos de Potosí y Sucre que dicen: “...no hay trabajo, hay gente en las calles. En los barrios jóvenes que se están dedicando al vicio del alcoholismo, a la droga, por eso es importante el trabajo...”. “Aquí tenemos hogares que no llevan un pan a sus casas, la necesidad ha crecido, se encuentra más delincuencia, cada día vemos en el mercado chiquitos sin comer, gente pidiéndose, gente que está robando... y ¡dígame qué bien han hecho esos políticos!”.

fasis en la demanda de acciones que resuelvan los problemas de carácter productivo y económico que enfrentan estas familias: hay una crítica al tipo de proyectos que impulsan las autoridades, los cuales no corresponderían con las expectativas de la población.

La desilusión respecto a las reformas estructurales no es una tendencia generalizada; más bien se encuentra focalizada en los sectores urbanos medios, donde se manifiesta descontento por las consecuencias del 21060 y la capitalización de las empresas; en suma, del modelo neoliberal⁹. Esto, además, está asociado a una crítica del funcionamiento de la democracia y su eficacia para la resolución de problemas. Sin embargo, esta crítica viene acompañada de una afirmación; se dice: “democracia sí, pero no así”.

La demanda por trabajo está presente en los sectores medios urbanos, los cuales buscan una situación más estable. También aparece con mucha fuerza en los mercados urbanos. Este reclamo por trabajo está relacionado con dos factores: la desilusión educativa, asociada en cierta medida con el acaparamiento de los puestos de trabajo por gente vinculada a la política (tema que se desarrolla más adelante), y una demanda de industrialización.

Se quiere fábricas que, además de generar empleo, aprovechen de mejor manera la producción agrícola, de tal forma que se pueda exportar la producción nacional. Así lo manifiesta un comerciante cobijeño que dice: “muy poco dejan las divisas de la madera, y eso debería aprovecharse para hacerse algo acá, hacer una fábrica. Tenemos por ejemplo mucha fruta, hay mucha manga que debería enlatarse, no hay una fábrica para esa fruta, porque en otros países hay mangos enlatados, y aquí hay bastante y se pierde porque no hay fábricas para eso”.

En algunos ámbitos del comercio rural también aparece la demanda de industrialización; sin embargo, ésta no tiene la misma fuerza que en los sectores del comercio urbano.

En determinados mercados urbanos, y en especial en lugares de extrema pobreza,

como Llalagua, el trabajo es el alimento del día a día, vale decir, “si trabajas comes, si no te mueres de hambre. Día que no trabajas, día que no comes”.

En síntesis, el reclamo por trabajo se vincula, en muchos casos, al deterioro económico, la frustración por la falta de educación, y el copamiento del trabajo existente por gente vinculada a la política.

1.3. Desilusión e ilusión educativa

Ser profesional abre sin duda opciones para ingresar en mejores condiciones al mercado laboral. Sin embargo, en determinados sectores, el mito de la educación como elemento primordial para conseguir trabajo se rompe en el momento en que los profesionales quedan desempleados. Esta opinión es fuerte, porque muchos de los participantes de los grupos, al no colmar sus expectativas en el mercado laboral, se han visto obligados a incursionar en el comercio. Ello, en algunas ocasiones, deviene en una frustración tan grande que se asocia la incursión de profesionales en el comercio como degradación: “Es tan humillante darse cuenta que ella va a la universidad, ella ya es una profesional y está vendiendo fruta; yo creo que hasta para ella, haberse quemado el cerebro tanto y no ejercer su profesión” (Montero: feria urbana).

En los sectores urbanos medios, la desilusión es menor, pues, en cierta medida, su fuente de trabajo está asegurada.

En el ámbito rural, la desilusión educativa es mucho menor. Incluso en algunos sectores, como en La Huachaca y Potosí, todavía vive la ilusión de que con la educación se logrará “salir adelante”. La educación aparece como una posibilidad para los hijos en el futuro, para que tengan mayores posibilidades de “salir de la pobreza”, de “abrir los ojos” para no ser explotados o “engañados”. La educación se asocia a posibilidades de acceso a una mejor calidad de vida.

La formación también se asocia a la capacidad de gestión: “...aquí no manejaremos cualquier gente, uno tiene que ser capaz, puede ser un ingeniero, alguien que tenga la

9 Esta tendencia es expresada por un ciudadano paceño que decía: “El 21060 es un modelo neoliberal, el monopolio de partidos políticos lo único que hace es encajar el proceso de diferencia. Es decir, hay una disconformidad total con el modelo neoliberal. Creo que no es necesario estudiar mucho para darse cuenta de ello”.

experiencia, que sepa algo. Especialmente dentro de esto, nosotros no podemos ocupar la Alcaldía, porque nos falta la capacidad, nos falta la educación” (La Huachaca). En esta última afirmación, además de valorizar la profesionalización para la política, se desvaloriza la situación propia.

2. Desconfianza en las instituciones

2.1. La política vs. lo político

“La política nos gusta, no nos gustan los politiqueros” (Llallagua: comerciantes). Esta sentencia es uno de los lugares comunes detectados en la población. Desde Cobija hasta Sucre y de La Paz a Santa Cruz, la gente aprecia la política y sus objetivos, pero se siente que esta actividad fue maleada por un grupo que se aprovecha de ella para sus propios fines e intereses.

También existe una contradicción entre, por un lado una fuerte afirmación de la responsabilidad de votar en elecciones —e incluso placer por poder participar en el sistema político— y, por otro lado, una carencia total de confianza en el beneficio concreto del voto. Por ejemplo, dicen en Sucre rural: “sí, nos gusta participar en elecciones siempre, en cada año lo hacemos”, pero a la vez hay muy poca fe en el poder de su voto para influir la realidad, se habla del incumplimiento de las promesas de quienes llegan al poder. Parece que muchas veces el voto se convierte en una formalidad legal que no involucra vitalmente al individuo. En algunos casos se acude a la responsabilidad: el voto es un deber ciudadano o incluso moral y religioso.

Para los que trabajan en las ferias urbanas, el político es el que trabaja por la base, y el politiquero el que se aprovecha de ella. Hay una fuerte valoración de la política como necesidad de participar y ocuparse del destino de la comunidad, que convive con

una crítica a los personajes que asumen ese reto concretamente.

2.2. Política es empleo

Para la población, la política está vinculada a una bolsa de trabajo: **“Las personas que no estamos metidas en un partido político estamos fuera. No podemos conseguir trabajo por ningún lado” (Cochabamba: feria urbana).**

Esta perspectiva adquiere distintas formas. Un grupo cree que la responsabilidad central del gobierno, y por tanto de la política, es la creación de fuentes de trabajo. Una buena gestión sería aquella que promueva una política de empleo eficaz.

Otro grupo ve la política de forma más utilitaria, y asocia su participación partidaria con el acceso a un trabajo. La participación en la campaña tendría que dar como resultado una fuente laboral: “Tengo un tío que es mirista. Él andó con todos los cabezallas, y llegó el tiempo de que ellos ganaron. Pero se olvidaron de mi tío y nunca más lo buscaron” (Cobija urbano).

La gente percibe críticamente el hecho de que un líder pueda ser cooptado por los partidos, pues la posición que ocupa le otorgaría mayores posibilidades para conseguir un beneficio en sus medios de vida.

Estas expectativas y críticas al sistema político como forma de empleo aparecen con fuerza en las ferias urbanas, mucho menos en la clase media, y muy poco entre los pobres rurales. Esto tiene que ver con la frustración fuerte y general de los pobres urbanos que no tienen fuente de ingresos estable y fija, y dependen enteramente del comercio. Se puede explicar por la situación de incertidumbre laboral en la que viven.

2.3. El político y su entorno

Se diferencia entre el político, que puede ser muy honesto, y su “entorno”, que lo puede malear o no dejarle llevar a cabo un

Recuadro 6.3

Política vs. politiqueros

“El niño desde que nace, llora. Llorando pide a su mamá su leche. La política es desde que nacemos. La politiquería sería cuando forman el partido desde arriba.”

Fuente: Grupo Focal con vendedoras. Llallagua.

buen plan de gobierno. Dice un campesino de Tarija: “No quiero decir que el gobierno es malo. Yo digo que son los colaboradores de los gobiernos que son malos. No podemos decir que el Goni, el Jaime Paz, etc., pero yo veo que los colaboradores del gobierno están manejando mal a este país”.

La crítica al “entorno” de los políticos aparece sobre todo entre los pobres rurales y la clase media urbana, pero es más fuerte entre los pobres urbanos, particularmente en Cobija y en Potosí. Esto se podría explicar en parte por ser dos lugares donde el liderazgo local ha sido exitoso.

2.4. Incapacidad de la política y foco de corrupción

La política es percibida como incapaz de solucionar los problemas de la gente y de lograr el desarrollo del país. La crítica se dirige tanto al sistema político como directamente a los políticos: “No hay personas capaces de fiscalizar esas obras. Hay políticos mañudos que ya están acostumbrados. Por eso Bolivia nunca va adelante” (Cobija: mercado urbano)

Igualmente, se critica a la política como un sistema conspirativo de lucha interna que no permite que sus protagonistas se pongan de acuerdo y busquen una salida para la nación: “Entre políticos aquí se perjudican, y eso es lo que perjudica el progreso del país” (Cobija: mercado urbano). Los pocos políticos que intentan reformar este sistema resultan siendo víctimas de la misma conspiración, como observa otra persona del mercado urbano de Potosí: “A la gente buena que quiere gobernar, que quiere hacer bien al pueblo, la matan. A alguien que quiere llevar al pueblo adelante: chau.”

Estas críticas se escuchan en todos los niveles económicos y en la mayoría de las regiones. La más dura proviene de los mercados urbanos, donde se califica la política de forma peyorativa con afirmaciones fuertes, sin discriminación de la región: “Los políticos no hacen nada bueno. Solamente sacan dinero del pueblo, son unos mañudos” (Potosí: mercado urbano).

La política es además vista como corrupta, percepción generalizada en todo el país y en todos los grupos sociales. No es necesario abordar más este punto altamente conocido; basta recordar la frase de una mujer vendedora de Santa Cruz: “La política es el arte de robar sin ser descubierto.”

Esta desconfianza en la política lleva al sentimiento de que el poder en sí mismo es una fuente de corrupción: “Mientras no lleguen al poder todos son honestos” (Sucre: feria urbana). También en otros lugares se afirma que todos nacen haciendo política honesta pero terminan como “politiqueros” cuando asumen el mando. Esta lógica también lleva a desconfiar de los líderes sociales, como se verá adelante.

2.5. Patrimonialismo en la política

En Sucre se afirma que la historia política del país se la puede ver a través de la historia de unas cuantas familias. La crítica al patrimonialismo cerrado que no deja participar a otros actores en la escena política es central: “Que si entra su abuelo, que si entra su hijo, que si entra su nieto, jamás nos dan oportunidad a gente nueva” (Sucre: mercado urbano).

Esta sería una de las causas del subdesarrollo, como afirma un participante en el foco urbano de La Paz: “Siempre vamos a seguir a la corriente o a la inercia. No va a cambiar porque todo es nepotismo.”

Muy relacionada a esta tendencia está la crítica del hecho de que los políticos no conocen la realidad y la pobreza de la gente: **“Los políticos de nuestro país no están, no viven la crisis que nosotros vivimos” (La Paz urbano)**; en Potosí se afirma que “para gobernar hay que conocer”, y eso no es lo que sucede cotidianamente. Habría una distancia crítica entre dos realidades, la de los políticos (riqueza, respeto, prestigio) y la de los pobres (sin recursos, siempre humillados). **El político, para la gente, no conoce su realidad.**

2.6. Mucho dicho, poco hecho

La política tiene dos velocidades: el tiempo de campaña y el de la vida cotidiana. En campaña se crean grandes expectativas con promesas que nunca son cumplidas. Se ofrece mucho más de lo que se puede dar después

La tendencia más fuerte en este aspecto se da en los mercados urbanos y en el campo. Los mercados urbanos son precisamente espacios de intensas campañas políticas, donde los candidatos van con frecuencia para reclutar votos dando ofertas que luego no se traducen en resultados concretos: **“Se olvidan de lo que prometieron. Prometen**

Las dos velocidades de la política

“Cuando está el tiempo de la campaña, todo es bueno, todo se ve que es una maravilla, es como en tiempo del invierno. Cuando comienza el invierno la lluvia cae. Cuando el verano viene, las cosas se van secando. Así es la política.”

Fuente: Grupo Focal Cobija rural.

“No cumplen en nada, en vano caminan, los políticos vienen a nuestra comunidad, hasta nuestras casas llegan ‘te voy a dar esto esta otra cosa’ nos dicen, ‘les ayudaré en lo que sea’ dicen, y no cumplen nada. Así siempre pasa y Bolivia sigue yendo atrás. En Bolivia a la pobreza no más nos estamos cayendo”

Fuente: Grupo Focal Sucre rural

“Los políticos vienen a nosotros: ‘voten, voten’ nos dicen, con arroz, fideos vienen, a los campesinos engañan nomás. Después de votar por ellos, a nosotros mal pago nos hacen”.

Fuente: Grupo Focal Sucre rural.

una y otra cosa mientras que se les dé sus votos y salen. Pero después se olvidan de todo” (Sucre: mercado urbano); o como diría un miembro del foco en Cobija urbano: “Una vez que están en el poder ni se aparecen más”.

2.7. Clientelismo: crítica y frustración

Se critica de manera general al clientelismo y, por tanto, el acceso al trabajo y los beneficios de aquellos que militan en partidos políticos dejando de lado al pueblo. Esta tendencia aparece sobre todo en las ferias urbanas.

Mucha gente en mercados y en clase media urbana instrumentaliza la política y milita en ella para conseguir un trabajo. Ahora bien, una vez que el partido gana, se ven frustrados al no recibir una parte del pastel (Véase el Recuadro 6.5).

3. Política y vida cotidiana

3.1. La “pequeña política”

“Hasta cómo educamos a nuestros hijos es política” (Sucre urbano). La política está en la vida cotidiana, atraviesa desde el hogar

hasta la comunidad, desde la planificación para el mercado semanal hasta el Plan Operativo Anual. La política está ahí, como la vida misma, sin pedir permiso ni anunciar su presencia, y la gente lo sabe.

Incluso los más excluidos hablan de ella sin nombrarla explícitamente. Ante la pregunta de por qué participa en las reuniones de la comunidad, un campesino de Pando afirma que sabe que su presencia puede colaborar a los demás. **Se valora la política cotidiana pero se distancia de la política formal. Existe un peligroso divorcio entre la institucionalidad y la acción política diaria; entre la política como “profesión” y la del día a día.**

Dentro de la política institucionalizada, es en el municipio donde la gente se siente más involucrada. Muchos ignoran completamente qué tipo de movilizaciones o bloqueos se vivió el año 2000 y cuáles fueron sus protagonistas; con dificultad identifican la diferencia entre un ministro y un senador, pero todos saben quién es el presidente de su OTB. No se conoce la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y sus implicaciones, pero

El clientelismo

“En las elecciones municipales, el que va a regalar un balde o un bañador, tiene más votos, o sea, son comprados. Y el que dice la verdad y no va con nada, entonces no vota la gente. O sea, los bolivianos tenemos mente tan frágil, nos olvidamos las cosas que nos pasan”.

Fuente: Grupo Focal Sucre, mercado urbano.

se sabe que la escuela del pueblo fue construida con la ayuda de la comunidad (y no del Estado), con su tiempo y su sudor.

La diferencia entre la política nacional y la local es notable. Se habla del municipio con mucha mayor propiedad y conocimiento que de la nación. En Tarija rural, por ejemplo, tienen conciencia de que sus autoridades “están trabajando”, y desde el grupo focal se gestan sugerencias y críticas muy concretas a la gestión. Se conoce al político, sus obras, aportes y debilidades. De hecho se identifica sobre todo a la alcaldía como la directa encargada de ofrecer colaboración a la comunidad: “Sirve el municipio, nos colabora, podemos hacer avances; es importante que la alcaldía nos apoye con semillas, con materiales” (La Huachaca).

La cercanía de lo municipal no priva la visión crítica. Se asume que la corrupción local es grande, que los políticos “compran” a la gente y que en algunos casos la engañan. El municipio no es una tasa de leche, pero lo conocen.

Así se critique a los políticos en lo local, se quiere participar en el control de lo público, y sólo se lo puede hacer desde la participación de la comunidad. La gente desea estar en el ojo de la tormenta, quiere saber qué sucede con el dinero, a dónde va, cómo se administra lo público, cómo se puede colaborar para mejorar las cosas. Pero quiere tener certeza de que lo que ha de hacer tendrá beneficios y estará directamente vinculado con sus necesidades.

Esta demanda abarca dos sentidos. Por un lado, se propone una estrecha relación de control de la gestión de los recursos, es decir que la comunidad pueda participar en la toma de decisiones y pedir cuentas a las au-

toridades para que atiendan los requerimientos comunitarios (Tarija rural). Por otra parte, se propone que sea algún miembro de la comunidad quien esté en las máximas esferas de decisión; deberían existir “diputados del campo que trabajen cultivando”, así se podría confiar en ellos:

“La comunidad es la que tiene que levantarse para buscar un Presidente. En reuniones se debe educar a una persona que tiene que ser el que llegue ahí. La comunidad es la que tiene que mandar con todos los campesinos unidos” (Potosí rural) Ver Recuadro 6.6.

Esta demanda pretende acortar la distancia entre la política y la gente, pero muchas veces esta opción es coartada por la élite política que monopoliza la participación. Pero esta nueva cercanía no está exenta de problemas y desconfianza. Como se verá más adelante, los líderes locales se pueden corromper y olvidarse de la comunidad:

“Algunos dirigentes del campo hasta diputados llegan pero igual por la plata se olvidan... El mismo campesino engaña a su gente, se aprovecha pues del campesino. Hay algún dirigente en la comunidad que llega a diputado y dice voy a venir a hacer todo esto, todo promete, pero a él le deben dar plata y él mismo engaña a su gente. Todo es con la plata, a la gente pobre le hacen creer no más, siempre engaños hay.” (Potosí rural)

La corrupción entró en la propia gente. Una vendedora de Sucre comenta cómo en los 20 años que trabaja en el mercado ha visto que sus líderes sindicales son siempre las mismas, y que se aprovechan de su posición para obtener mayores beneficios; y se pregunta “imagínese si en medio de dónde nosotros trabajamos hay ese tipo de cochinateda, ¿qué

Recuadro 6.6

Control desde la comunidad

«Se puede solucionar tal vez, sacando (líderes políticos) de los campesinos. Uno sólo sacar y así ver y no dejarlo. Así, para que no se acerque a la parte de los ricos y que esté de parte de los campesinos. Desde las bases tiene que ser un hombre conocido, recto, (elegido) en eventos, seminarios o Congresos, que haya compromiso firmado para que no vaya a ningún lado, amarrado como si fuera nuestro animal para verlo, juntos con él estar.

Porque a veces así elegimos, se van y se pierden. Donde quieran se van a otros lados, se desvían y después traicionan a las bases. Tiene que salir de cada Subcentral, Provincial, departamentos, de todos los departamentos, de los nueve departamentos y así estar bien, trabajar bien».

Fuente: Grupo Focal Sucre rural.

podemos esperar de los gobernantes?” (Mercado urbano, Sucre); también una vendedora de El Alto afirma: “Los dirigentes tienen más posibilidades inclusive de tener un puesto, dos puestos, o tres puestos, por el mismo hecho de que ellos están dentro de esa política”. Pero, por otro lado, también se percibe un cierto sentimiento de culpa por creer que la propia gente es corrupta cuando acepta los beneficios inmediatos de la campaña política (arroz, fideo, harina, paderas). «La corrupción está en nosotros», dice una mujer potosina angustiada, somos nosotros quienes contribuimos a que eso suceda. **La gente sería así un eslabón más de la gran cadena de corrupción que involucra de la misma manera tanto al ministro como al ciudadano de la calle.**

En el apartado siguiente se profundizará sobre cómo se han deteriorado los lazos sociales. Aquí sólo cabe recordar que en las propias comunidades, donde los sistemas de ayuda mutua habían funcionado exitosamente, hoy la gente se vuelve en contra de la gente. Por ejemplo, el “sentaje” en La Cancha de Cochabamba hoy se convierte en una manera de extraer dinero a vendedoras que, aunque no hayan tenido rédito, igual deben pagar: “Ganes o no ganes, del puesto tienes que pagar lo mismo no más siempre. Esos del sentaje son unos malditos, a veces les dices no tengo, te daré 50 centavos porque no tienes más, y se lo levantan todo. Son unos abusivos” (Cochabamba: La Pampa).

Así, la “pequeña política” tiene sus be-moles. Cercanía, crítica y autocrítica conviven en la política cotidiana.

3.2. Género, política y dignidad

La percepción de la política, desde el enfoque de género, asume un rostro particular.

Un rasgo de los asistentes a los grupos focales es que la mayoría de mujeres son padre y madre a la vez y las responsables, en su mayoría exclusivas, de la crianza, la alimentación y la formación de las nuevas generaciones. Estas responsabilidades femeninas se han ido acrecentando en los últimos años, pero a su vez se convirtieron en tareas cada vez más difíciles de cumplir.

Sin embargo, tal responsabilidad central en la reproducción social no tiene correlación con la posibilidad de la mujer para influir en los espacios donde se toman decisiones que afectan de manera directa a su vida.

Las mujeres sienten que son las excluidas de los excluidos.

La responsabilidad social que recae sobre la mujer es muy grande. En Llallagua las pailliris se quejan de no tener apoyo ni del Estado, ni del sindicato o la familia. Ellas son jefe de hogar, responsables de la educación, salud y vida de sus hijos: “Nosotras somos viudas, somos padre y madre, no sabemos de dónde traer para mantener a nuestros hijos. Yo tengo hijos, dos estudian en la nocturna y dos en el día, son cuatro los que están estudiando, a veces no alcanzan a comer, y pijchando coca se quedan. Una pena sufrimos nosotras, no hay nadie quien se acuerde de nosotras, trabajamos arañando la tierra. De nuestro trabajo nosotras sacamos de donde no hay para nuestros hijos”.

Una mujer de edad y con deficiencias físicas por enfermedad en Tarija afirma con orgullo que fue ella quien “sacó adelante a los hijos”, que hoy “todos son profesionales”, sin importar el costo personal de esa hazaña.

Así, la mujer es la responsable de la política económica familiar. De ella depende que el poco ingreso que percibe sirva para la salud y la educación; es ella quien debe conseguir dinero como se pueda para que el núcleo familiar subsista: “Yo antes a mis hijos les daba 50 centavos para su recreo y ellos compraban dulces, y al llegar a mi casa parecían sapos amarillos porque tenían anemia y no comían. Yo tomé la decisión de mandarles algo de comida, hacer de comer para ellos, les preparo un huevo y con lo poco que me vendo, les mando comida para que puedan comer y ya no tengan anemia” (Mercado Montero). Sin embargo, este sacrificio que recae sobre las espaldas de las mujeres tiene un límite, cuando la madre agota sus posibilidades de conseguir recursos. En ese momento, la descomposición familiar puede ser patética, llegando a extremos en los cuales las propias madres serían las impulsoras de que los hijos salgan a robar o a conseguir dinero “sin importar los valores”. Una vendedora de El Alto cuenta con indignación “cómo han pescado a una mujer dándole a su hijo alcohol en el biberón, para que duerma y no moleste y la deje trabajar». Es precisamente a las mujeres a quienes les toca lidiar con estos límites duros, y cuya frontera no siempre está muy bien delimitada.

Los grupos focales indican que se conoce bien cuál es la responsabilidad de la mu-

jer. Al no haber ni Estado ni marido que la ayude, y al encontrarse sola frente a la vida, asume el reto de trabajar en lo que puede, por lo general con costos muy altos para su propia vida: “Yo tengo 26 años y tengo toda la responsabilidad; a mis 26 años mi vida ya no vale, lo único que aspiro es que mis hijos sean algo, sólo por eso lucho y me sacrifico todos los días”.

Situaciones económicas y sociales tan dramáticas como éstas son vistas por las mujeres como el producto de la situación global del país, pero, por otro lado, como un proceso de discriminación de género. Es significativo aquel diálogo en Montero donde una mujer se queja de su esposo porque es cambia y no trabaja, mientras que ella es colla muy trabajadora; pero, a su vez, una mujer cambia reacciona diciendo que su esposo es colla y es él quien no trabaja. La conclusión de la discusión es que el problema no es ser cambia o colla sino esposa, en la que el hombre deposita la responsabilidad cotidiana. “Yo tengo que darle de comer, yo tengo que trabajar, él es borracho y flojo”.

Siendo ellas un eje central de la vida económica, social y política, perciben un desfase entre su responsabilidad en la reproducción básica de la sociedad y su representación política pública. Ni en el sindicato ni en el parlamento las mujeres participan con la misma intensidad que los varones. El puente entre la política en la vida cotidiana y la vida pública está, por decir lo menos, fracturado.

Esto no quiere decir que las mujeres no participen en política, lo hacen y de manera muy activa, pero no en las esferas de decisión, si no en la calle y la casa. Cuenta una mujer cómo participó intensamente en la «guerra del agua»: “Todo el mundo se ha levantado, todo el pueblo estaba enojado, no había agua. Ahí habían más mujeres que hombres, hemos dormido ahí, con gases lacrimógenos nos han largado y más rabia daba. Una señora con su panza estaba, las guaguas llorando también estaban. La gente nos daba agua en bañadores, sacaban de sus casas, con eso nos hemos lavado. Con sus gases atentaron contra nuestra dignidad porque las mujeres sufrimos bastante, el gobierno no siente, ignora nuestra humanidad» (Quillacollo).

Ante la pregunta sobre si la mujer debe participar en política, una mujer de Quilla-

collo afirma que “sí, porque la mujer siente y piensa con más realidad. En un hogar, cuando el hombre no asume la dirección de la familia, lo hacen las mujeres. Si esa mujer ocupa el lugar del hombre, ¿cómo no le van a dar el lugar que le corresponde en la política si está ocupando en la familia el lugar del hombre!” (Quillacollo).

El reclamo de dignidad es también una demanda de equidad. Si se asumen responsabilidades mayores en el hogar (dirección, organización y conseguir el dinero), también se deben tener los mismos derechos en la política.

4. Debilitamiento de la confianza social

Confianza y desconfianza. En esta pareja se mueve la población en un vaivén constante. Ese intercambio subjetivo entre dos personas que han creado un campo de relaciones estables parece estar muy debilitado en los últimos tiempos. O, en todo caso, asume distintas formas. Se confía en el movimiento pero no en el líder, en la política pero no en lo político.

En cuanto a los movimientos y las grandes movilizaciones sociales se refiere, en general se cree que las demandas son justas, aunque se critican los medios y se desconfía de los líderes. En sectores rurales como La Huachaca, La Pampa y otros, se refuerza la idea de la necesidad de la protesta por aspectos valederos; en Llallagua, los mineros y las mujeres palliris piensan que los movimientos han sido muy favorables; de hecho, la gente afirma haber participado activamente en los bloqueos. Esta valoración positiva convive con una fuerte crítica al líder porque sólo reclama beneficios para su sector “olvidándose” de las demás regiones que no son consideradas.

Contra poniéndose a estas opiniones, en sectores rurales más alejados, como Cobija, hay un desconocimiento total de cualquier tipo de movilización nacional.

En las ferias urbanas se habla de que las movilizaciones son positivas porque reclaman mayor justicia para los campesinos: “son necesarias las movilizaciones porque los campesinos viven con hambre, miseria, desocupación...” (Potosí: mercado urbano). Sin embargo, esto convive, en el caso de la feria de El Alto, con un desprecio grande hacia el sector rural. Asimismo, son los comerciantes quienes más critican las protestas, pues los paros y bloqueos afectan directamente sus ventas.

El Estado y los campesinos

«Desde que se ha creado la República siempre hemos sometido a los campesinos indígenas, les hemos quitado sus tierras les hemos hecho pagar tributo. Llega la Reforma Agraria y vuelta el Estado ha engañado a los campesinos, porque les ha dado un pedazo de tierra sin crédito, sin tecnología... Si una madre al hijo nunca lo ha criado bien ¿por qué puede decirle madre? Por eso los campesinos están en su pleno derecho de decir: señores, nosotros no somos bolivianos, somos originarios, somos aymaras o somos quechuas, porque Bolivia nunca ha hecho nada por los campesinos, más bien los ha torturado y diezmado...».

Fuente: Grupo Focal Potosí, mercado urbano.

Como se ha dicho, aunque se vea con ojos favorables a los movimientos, los líderes sociales no inspiran confianza en la población; por el contrario, se siente que “también ellos son políticos” y tienen sus propios intereses. Frente a la pregunta de si un líder social es igual que un político, la respuesta es: “lo mismo nomás son”. El fantasma de la política, la corrupción, los intereses personales, acecha a cualquier líder político o social. Los comerciantes urbanos y la gente del campo, especialmente, piensan que el dirigente usa la movilización como un “trampolín” para subir en popularidad y ubicarse mejor políticamente.

Los líderes ya no son garantía ni inspiran confianza a la gente (“no existe un líder en quien confiar” —Llallagua: mineros—; “Ya no podemos confiar ni en la camisa” —Sucre: rural—). Se critica duramente el hecho de que un dirigente atienda las demandas de un sólo sector consiguiendo resultados y beneficios para los suyos y sin considerar la situación de otros: “Yo creo que los líderes tienen su sector. Nosotros no podemos confiar en el Mallku, porque es una persona que cualquier ayuda que consigue es para los campesinos, y para nosotros que somos mineros, nada” (Llallagua: mineros).

Esto lleva a considerar que “estamos solos”, sin líder ni organización, «sólo tenemos nuestro trabajo», lo que lleva a una situación dramática: “Parecería que ya estamos muertos en vida, parece que ya ha llegado el fin del mundo para nosotros” (Llallagua: mineros).

Paralelamente, los últimos años se vive un proceso de deterioro de los lazos de solidaridad, sobre todo en el ámbito popular urbano. Un comerciante de la Feria 16 de Julio

de El Alto se queja de que la competencia ha llegado a su lado, con productos más baratos que lo ponen en una situación económica conflictiva. La envidia ingresa en escena, la competitividad afecta las relaciones humanas, sobre todo si éstas no son reconstruidas en otras esferas: “Yo pienso que la gente anda estresada, cada hogar hace su mundo, no sabemos cuál es su situación, cómo estarán viviendo los demás. Por eso mismo la gente anda con los nervios de punta, ya no sabe si va a pelear con el vecino de al lado o con el otro”. (El Alto: feria urbana).

La descomposición de la vida social se la ve en el barrio y en la familia. La falta de trabajo traería como resultado el alcoholismo, la destrucción familiar, la falta de confianza. Crece el miedo, la inseguridad ciudadana está instalada: “hay más ladrones”, “más robos”, “por una chamarra nomás te matan”. La calle se convierte en un espacio de vulnerabilidad, y la familia se descompone paulatinamente. Una vendedora de Llallagua llora porque un niño de 7 años le quiso robar unos dulces. No llora por ella, sino por él. «¿Dónde están sus padres? ¿Dónde su colegio?», se pregunta la señora angustiada, sabiendo que la suerte de ese niño es la misma de cientos de niños que en el país viven y sobreviven en la calle, sin familia, sin escuela. La precariedad económica trae consigo la precariedad social, especialmente en los pobres urbanos.

En este clima en el que demandas sociales justas conviven con la crítica a las formas de lucha, y se deterioran los lazos de solidaridad y la confianza sobre los líderes, en el ámbito rural la confianza en la comunidad todavía es central. En La Huachaca se apela a la unidad de las comunidades: “debemos estar unidos en la base, así se puede avanzar”,

y se respeta a las autoridades tradicionales: “la máxima autoridad es el sindicato, los jilacatas, los mallkus y el secretario general. Las cuatro personas son respetables dentro de la comunidad” (La Huachaca). De la misma manera, en Sucre se aboga por que existan personas de la comunidad que se comprometan a “no traicionar a su clase” y cuya relación sea directamente con ella: “es la base la que tiene que analizar de cerca, tiene que preguntar al dirigente qué está haciendo, si está cumpliendo la tarea que le ha dado las bases”. (Sucre: rural).

En el sector minero, se vive un proceso de descomposición de las estructuras que sostuvieron a los trabajadores. El sindicato ya no existe en su forma anterior, y en su lugar surgen las cooperativas, a las cuales los mineros se adhieren (también con cautela, especialmente en el caso de las mujeres palliris) esperando que ellas puedan resolver sus problemas. El dilema de este sector es que se confía en las cooperativas, pero éstas son totalmente instrumentales y no tienen peso político en el ámbito nacional, por lo que su capacidad de canalizar las demandas es muy limitada.

5. La política como búsqueda de dignidad

Un grupo de trabajadores en Tijuana, México se manifiesta frente a su compañía cargando un cartel que dice: “Señor gobernador: le hemos dado respeto. Exigimos nos respete”. Como se ha afirmado a lo largo del capítulo, **la política hoy tiene como demanda central la dignidad, la gente quiere ser respetada, quiere ser tratada de la misma manera que ella trata a los gobernantes.** Tres son los ejes que organizan esta demanda: el respeto, la equidad y la profesionalidad de la gestión pública.

5.1. Demanda de trato igualitario

“El pobre, el campesino, siempre va a estar humillado, siempre va a estar engañado” (Sucre rural). **El sentimiento de falta de respeto en la vida cotidiana por parte del mundo político, es una realidad percibida por todos. La sensación de traición es muy grande, por eso se pide que los líderes emerjan directamente de la comunidad.**

La demanda de dignidad proviene sobre todo de los sectores rurales más pobres (uná-

nimemente y en todo el país), aunque también se presenta en las ferias urbanas. Alrededor del grito “somos escalera para que otros suban”, se critica el uso que hacen los políticos a la gente para llegar al poder y luego no atender a quienes los colaboraron: “Nosotros los campesinos sólo servimos como escalera para ellos, para los grandotes, ellos suben y se sientan y se olvidan del campesino y ya no le ayudan” (Cobija rural).

Esto viene acompañado, en lo rural, de un sentimiento de “burla” por parte de los políticos hacia los campesinos: “ellos atentan contra nuestra dignidad, ignoran nuestra humanidad” (Potosí rural). En el sector minero, se habla sobre todo de que “el gobierno responda” a las exigencias sociales.

Los abusos por parte de las autoridades políticas hacia los pobres llegan a extremos que van, por ejemplo, desde el no atender a la gente cuando solicita una audiencia con el alcalde¹⁰, hasta casos de abuso autoritario de poder en contra de personajes concretos de la población.

Como ya se mencionó, este trato, en muchos casos abusivo, contrasta con la amabilidad del político en tiempo de elección.

La dignidad es una demanda instalada en la gente, especialmente en los más pobres, que quiere un buen trato de sus autoridades.

5.2. Demanda de equidad

Bien diría Rigoberta Menchú que “no habrá paz si no hay justicia, no habrá justicia si no hay equidad, no habrá equidad si no hay desarrollo, no habrá desarrollo si no hay democracia, no habrá democracia si no hay respeto por la identidad y la dignidad de los pueblos y las culturas”. Equidad, justicia y desarrollo son un trío que van de la mano, y así lo percibe la gente pobre en Bolivia.

En la población prima una demanda de redistribución de los recursos que favorezca a los más pobres: “El gobierno debería quitar a los que tienen más y dar a los campesinos para que trabajen” (Cobija urbano). Esta exigencia proviene sobre todo de sectores medios urbanos. En las ferias la crítica es sobre todo por el hecho de que los políticos tengan recursos “millonarios” y los pobres nada; se pide al gobierno que “den más a los pobres” (Sucre: mercado urbano).

10 “En la elección de alcaldía, el candidato va a las casas a visitarles; pero, después, cuando la gente quiere hacerle una consulta o algo, lo bota, «nos dice: ‘que vengan a esta hora’, pero en realidad a esa hora el alcalde ya no está...” (Potosí rural).

En Cobija rural se habla de la desigualdad e injusticia:

“Para que cambie todo, no tendría que haber diferencias entre nadie, todos deberíamos amarnos, servirnos, ayudarnos mutuamente sin distinción alguna, porque si vamos a seguir así, con esa desigualdad, no se va a poder cambiar nunca. Tenemos que ser todos iguales, amarnos como humanos, servirnos como humanos, entonces ahí termina todo, porque no hay diferencia alguna”

5.3. Demanda de profesionalización de la administración pública y la política

Se percibe ineficacia en la política y se la atribuye a la falta de profesionalidad. Las ferias urbanas en distintos lugares del país son las que con mayor insistencia reclaman que quienes administren las esferas públicas sea “gente capaz”. En algunos casos se habla de que se consiga el puesto a través de “examen de grado y no por contactos políticos” (Potosí: mercado urbano). Se critica con insistencia el hecho de que las personas que tienen un puesto público son incapaces, en los distintos niveles, desde las autoridades nacionales, hasta las secretarías locales. Hay que tomar en cuenta que los miembros de ferias urbanas tienen una situación laboral inestable, por lo que la crítica también es porque ellos no pudieron acceder a esos puestos. Nuevamente lo laboral se conjuga con lo político.

En el grupo medio urbano potosino surge con mucha fuerza la propuesta de una tecnocracia para el gobierno. En esta perspectiva es “el mejor profesional de su área” quien debe acudir al ministerio; se debería conformar un grupo técnicamente muy capaz que conduzca la nación: “En el país deberían gobernar los profesionales que estén capacitados” (Potosí urbano).

6. Salidas y tendencias

Frente al panorama anteriormente descrito, la población reacciona buscando distintas salidas que van desde el fatalismo hasta ciertos grados de optimismo.

6.1. Opción sin actores sociales: no hay acción posible vs. la responsabilidad es del Estado

Una primera tendencia es aquella que no ve ninguna salida (“fatalismo”) o sólo contempla la intervención divina (“religión como salida”). Esta perspectiva se opone a

otra orientación que deposita la esperanza en el Estado, sea en su nostálgica participación activa en la resolución de problemas (“estatismo”), o en una nueva visión técnica y joven que encuentre soluciones (“nueva generación”).

6.1.1. Fatalismo

En uno de los grupos focales, ante la insistente pregunta de los investigadores sobre el futuro, una mujer pobre de la ciudad respondió: “señor, ¡ya le he dicho que mi hijo no tiene ningún chance!” (Cochabamba: feria urbana).

Esta tendencia no encuentra ninguna salida: “no hay esperanza, en el país” (Santa Cruz: feria urbana), siente que la situación está cada vez peor: “el país se está yendo abajo” (El Alto: feria urbana), y que no hay opciones:

“Viendo la realidad, ya no vemos ninguna salida porque la situación es demasiado crítica y ya no hay solución. Uno pierde las esperanzas cada año que pasa, la plata desaparece nomás” (Cobija rural)

“Ya no tenemos esperanza de que mejoren las cosas para los de la tercera edad. Qué será de nuestros retoños, de nuestros hijos, nietos, ¡qué vida más llevarán! **Ya no hay para nosotros esperanza. Ya me he cansado de ver tanta política por aquí y por allá sin conseguir nada**” (Potosí: feria urbana)

Parte de la responsabilidad de esta situación sin salida estaría en el sector político, que ha perdido capacidad de dar respuestas: “Está muy difícil para que Bolivia salga de la pobreza, porque cada gobierno que tenemos en vez de adelantar, va para atrás. Creo que Bolivia nunca va a ir adelante, todos los que van sólo sirven para llenarse los bolsillos y dejar a Bolivia pobre” (Cobija rural); lo que se complementa con la percepción desde las minas: “**Yo creo que entre quien entre nada va a cambiar, el pobre más rezagado, más pobre y el rico más rico. El gobierno nunca va a solucionar los problemas, en vano se dice que va a haber alivio a la pobreza, todo eso es propaganda política**” (mineros de Llallagua)

En esta visión dramáticamente pesimista el campesino “no puede hacer nada” (Cobija rural) más que seguir trabajando sin ninguna esperanza o, eventualmente, migrar. El futuro es de incertidumbre. No faltará quien

explique esta situación por la “forma de ser de los bolivianos” (Sucre urbano), pues “los bolivianos yo creo que somos unos tontos” (El Alto).

6.1.2. La religión como salida: “todo depende de Dios”

Dios no ha dejado el escenario político. Ni la secularización, ni la racionalidad, ni la modernidad lograron exiliar a la religión; su presencia para encontrar soluciones sigue siendo constante en la gente. La fe va más allá de la Iglesia, la eucaristía, la ch’alla, la fiesta. Dios también interviene en la política.

Ante la falta de opciones y el malestar generalizado, se propone que sea Dios quien ilumine a las autoridades. Si se pregunta “¿podrá mejorar Bolivia?”, la respuesta es:

“Puede mejorar, porque podemos clamar a Dios. Dios quiere bendecir a Bolivia, todo está en sus manos, hasta las autoridades. Todo, todo, todo. Las autoridades también son puestas por Dios” (Quillacollo: feria rural).

Se recuerda pasajes bíblicos sobre Salomón que debía gobernar y recibe sabiduría de Dios, lo que le permite llevar a cabo exitosamente su tarea. Igualmente, “el presidente que entre tiene que pedir ayuda a Dios para gobernar mejor a Bolivia” (Quillacollo). Si la clase política leyera la Biblia y se acercara a Dios, “tendríamos una esperanza”:

“Que los políticos cambien su modo de pensar. Si ellos tienen a Dios no van a robar, pero si no tienen a Dios van a seguir sacando beneficios. Si todo el mundo se arrodillara al Señor, si pidieran perdón, yo digo que otra clase sería la realidad” (Montero: mercado urbano).

Así, la decisión de salir de la crisis no está en manos de los hombres y sus acciones, sino en la voluntad divina: “nadie puede juzgar si va a ser o no va a ser; por ahí cambia, depende mucho de Dios” (La Pampa).

En esta perspectiva, los males y enfermedades son el resultado de la falta de contacto con Dios: “El que no conoce a Dios, está caminando como en tinieblas, el que ya conoce su palabra tiene los ojos abiertos” (Quillacollo). Los políticos y líderes de movimientos sociales no lo conocen, por eso tienen problemas (se hace referencia a la

enfermedad del ex presidente Hugo Bánzer). Puesto que “todo depende del Señor”, se debe rezar y pedirle que salve a la nación, “Dios perdona todo, y para El nada es imposible” (Quillacollo).

Es interesante hacer notar que si bien esta tendencia atribuye la salida a la voluntad divina, la misma debe expresarse en la tierra, a través de una injerencia directa en la política. Ésta, por un lado, asume la forma de “sabiduría para el gobernante” y por el otro como un mandamiento para participar políticamente: “el deber cristiano es votar, por cualquier partido pero votar, ese es el mensaje de Dios, Dios lo ha elegido” (Santa Cruz: feria urbana).

6.1.3. La salida estatista

En Llallagua, la COMIBOL todavía está viva, pero como fantasmas y escombros de hierro oxidado. En sus calles algunos mineros recorren el centro que ahora es lugar de comercio y de paseo para la juventud universitaria. En Huanuni, de los barrios de mineros no queda más que adobe con formas de casa. Cuentan que cuando el 21060 llegó a las minas, durante varias semanas familias enteras salían de la población en camiones, cargando en ellas todo lo que podían: colchones, anafres, frazadas, pero sobre todo se llevaban el Estado que había dado vida a la población durante más de tres décadas. Cargaban la Revolución del 52 en las espaldas, para ir a regar por los campos y las ciudades, pero como polvo de estaño que ya no vale nada.

El sector minero sigue mirando al Estado para que solucione sus problemas, pero esta administración burocrática ya no existe como ellos la conocieron. La esperanza sigue viva, así como la exigencia: “yo quisiera que nos ayude y coopere el gobierno” (Llallagua: mujeres palliris). Es el gobierno el encargado de solucionar los conflictos y el que tiene la capacidad para hacerlo, por eso la “solución sería que oiga las demandas de nuestras cooperativas” (Llallagua: mujeres palliris). El Estado debería ser como “un padre de familia” que escuche los pedidos de los trabajadores.

Si es el gobierno el que debe dar soluciones, sólo lo hará en la medida en que las presiones sean lo suficientemente exigentes: “Los movimientos sociales son medidas de presión al gobierno para que atienda nuestras necesidades, porque si no vamos a ha-

cer ninguna protesta, ninguna manifestación, imposible que el gobierno o los politiqueros nos respondan” (Llallagua: mineros). En esta lógica, la movilización es la única salida para recibir ayuda, debido a lo cual “hay que organizarse para que nos escuchen”. Así, ésta es una lucha de nunca acabar, y el camino no lleva a ninguna parte: “mientras tanto pasa el primero, el segundo, el tercero, el cuarto año de gobierno, y no hay nada, y el estómago del obrero sigue exigiendo...” (Llallagua: mujeres palliris).

Aunque en menor medida, esta perspectiva también aparece en algunos sectores rurales y ferias urbanas:

“Yo creo que la solución viene desde arriba, desde el gobierno. Los campesinos no piden mucha cosa, si el gobierno da soluciones, el conflicto se acaba. Esa sería la solución” (El Alto: feria urbana).

El dilema de esta opción es que se dirige a una entidad que ya no es capaz de responder a las demandas de toda clase de organizaciones, desde cooperativas sindicales hasta organizaciones que no tienen ninguna presencia política y que viven de un legado histórico que se diluyó en el aire.

6.1.4. Una nueva generación

“El ganado pequeño –dice un miembro del grupo focal en La Huachaca— con el tiempo va creciendo y se va volviendo malcriado. Cuando es grande cornea y ya no puede olvidarse, así siempre va a ser. En esa misma forma también son los gobiernos. Cuando uno es pequeño, bien criado, entonces puede aprender. No siempre hemos nacido así”.

La nueva generación es percibida con mucha esperanza. Es ella la que podría traer oxígeno a la nación. En el ámbito rural, la gente nueva está vinculada a la exigencia de su fidelidad y eficacia para con las demandas comunitarias: “Tendríamos que elegir un dirigente nuevo para que primero haga marchar a la organización sindical, para rescatar los pedidos que tienen los comunarios” (Sucre: rural).

La voz que demanda gente joven en la administración estatal viene de todos los rincones del país, y con mayor acento en los estratos medios y en las ferias urbanas, aunque también se habla del tema en algunos sectores rurales.

“Para mí, la política también ya debería renovarse. Debería ser de otra forma, con gente nueva, gente profesional que conduzca el país. A la gente joven hay que darle esa opción” (Cobija: mercado urbano).

“Lo que queremos como ciudadanos es que hayan cambios, con gente nueva” (Potosí: mercado urbano).

La juventud trae consigo la idea del desplazamiento de la vieja generación política que hoy gobierna, y se trata de un reemplazo vital: “Yo pienso que los políticos deberían ya dejar sus cargos, y que otra gente nueva trabaje” (Sucre: mercado urbano). “Yo creo que sería bueno dar la oportunidad a una persona joven, que sea capaz de dar todo y sacar Bolivia adelante” (Cochabamba: feria urbana)

El relevo tiene una carga moral muy grande. Si se opta por los jóvenes es porque ellos podrían traer nuevos valores como el amor al trabajo, la honestidad, la entrega, la capacidad: “Los que ya saben cómo funciona la política es imposible que puedan cambiar, pero una persona que empieza de cero sí puede ser que cambie” (Potosí rural). En esta dirección, también se piensa que la nueva gente que debiera estar en la administración pública, tendría que estar técnicamente muy capacitada para ello.

Así, esta apuesta envía la solución al futuro, a un grupo que siendo bien educado desde la escuela y la familia, pueda dar resultados efectivos y sacar al país adelante; se apela a un Estado joven y capaz.

6.2. Volcar las energías hacia uno mismo: retraining comunitario o salida individualista

Una segunda orientación es aquella que frente a la incertidumbre propone: volver a la comunidad (retraining comunitario) o acudir al individuo para buscar su propia sobrevivencia (individualismo).

6.2.1. Retrainamiento comunitario

Un joven campesino en La Huachaca, con abarcas, gorra y chamarra, cuenta que hace algunos años había ido a la ciudad a buscar trabajo. La vida urbana lo devolvió rápidamente a su lugar de origen, Chuquiago no era como creía. Vuelve a la comunidad, con su experiencia a cuestas, y con ganas de quedarse en ella.

Una de las respuestas a la política por parte de algunos sectores campesinos es el

retraimiento comunitario. Luego de haber sentido experiencias agresivas afuera, y al constatar que la política no respondió a sus necesidades básicas, vuelven a las comunidades fortaleciendo nuevamente el lazo comunitario como el único espacio de confianza.

Después de haber vivido durante 5 años en La Paz, un comunario dice: **“no hay trabajo, por ese motivo nosotros nos hemos vuelto a nuestro lugar no más, donde hemos nacido”. Al preguntarles en quién confían, la respuesta es: “en nosotros nomás, pues, en nadie más”.**

6.2.2. Individualismo

Cuando ya no se puede confiar en el vecino, cuando la competencia ha invadido todos los rincones y el otro dejó de ser un apoyo y se convirtió en un obstáculo para mi bienestar, entonces la única salida es volver al individuo, buscar las soluciones personales. Es el grito de “sálvese quien pueda”, y para hacerlo hay que acudir a uno mismo.

Así, frente a la incertidumbre y el deterioro de la situación económica y social, un sector (que proviene sobre todo de las ferias urbanas), propone que la salida debe ser individual, capacitándose más de manera de poder hacer frente a la vida: “Yo decía que la única esperanza para mí es estudiar para superarnos un poco más. Si es necesario hay que ir a conseguir dinero aunque vendiendo piedras para seguir estudiando. Yo pienso que ésa es la solución (...). La única forma para salir de la pobreza sería superarse uno mismo, ser algo en la vida, ser profesional” (El Alto).

En parte, si la política no da soluciones, es “uno solo el que tiene que salir, porque en ningún momento me acuerdo haber recibido apoyo de verdad” (Santa Cruz: feria urbana). Sólo se puede confiar en uno mismo y en su trabajo: “Si uno trabaja, obtiene lo

que quiere, si uno no trabaja ¿quién le va a dar?” (Cochabamba: feria urbana).

Es bastante comprensible el hecho de que esta tendencia venga sobre todo de las ferias urbanas más grandes, pues es el sector que tiene menor protección estatal, con lazos comunitarios no muy estables, inseguridad ciudadana y que sólo poseen su trabajo y, eventualmente, la educación, para sobrevivir.

6.3. Perspectivas y límites de participación: excluidos de la política vs. intención de participación

Una tercera orientación es aquella que agrupa, por un lado, a quienes se sienten excluidos de la política vs. aquellos que desean participar intensamente en ella.

6.3.1. Excluidos de la política

“No me importa”; o más bien “me importa pero no me dejan participar”. Esa parece ser otra orientación política de un grupo que, al sentirse excluido del circuito de la política, prefiere darle la espalda: “La política son todas mentiras, todas promesas. Estamos olvidados. ¿Hasta cuándo el gobierno no va a atender a las comunidades?” (Potosí rural).

Se trata de un sector que en realidad participa en la política pero de forma marginal, no es indiferente al acontecer político, pero no se siente tomado en cuenta. En Llallagua, por ejemplo, los mineros afirman que “la política para nosotros no existe, estamos totalmente aislados... La política no nos ayuda a nosotros en nada, nosotros estamos afuera de la política. Mayormente no participamos en política”. Las mujeres comerciantes llallagüeñas también reaccionan en la misma dirección: “No sé nada de política, sólo sé que hay muchos partidos, que los que están arriba reciben, los de abajo nada, los que son del partido político o los de la cabeza tienen más opción de tener

Recuadro 6.8

Los mineros y la política

«Nosotros, los cooperativistas, estamos un poco alejados de la política. Nosotros más nos abocamos al trabajo que tenemos en interior mina, la política queda ya como en un segundo o tercer plano porque nosotros vivimos de nuestro trabajo. Cuando hay elecciones en nuestro país, uno tiene que votar por su alcalde o por su diputado; cualquier cosa elegimos, pero la verdad es que no se respeta. Los políticos entre ellos se eligen una y otra vez, y eso es reprochable».

Fuente: Grupo Focal Llallagua con mineros.

todo”. En esta afirmación vemos claramente que se critica a la política por no participar de ella. En esta tendencia se tiene en el fondo deseo de pertenecer, pero el actor está estructuralmente excluido.

Dentro de esta orientación, también tenemos un sector de gente que definitivamente no participa de circuitos políticos, siente que no tiene un saber válido en ese ámbito, por lo que se repliega. La política no le dice nada: “Casi de política no entiendo eso... Así que la política no nos interesa tampoco” (Cobija rural). Si bien este sentimiento aparece con más fuerza en los sectores rurales, también está presente en mercados de urbanos, donde se afirma que: “Yo ignoro sobre la política” (Santa Cruz), “La política solamente para mí no es nada” (La Paz). Quizás una de las mejores formas de expresar esta realidad es la afirmación de una señora en el grupo de comerciantes tarjeñas: **“Para mí, la política es como hablar de Marte”**.

6.3.2. La salida participativa

Una última tendencia es aquella que se podría denominar la salida participativa. Desde algún campesino de Cobija, hasta la clase media potosina, atravesando por distintas regiones y sectores sociales, se presenta una orientación según la cual, para que primen los intereses de la nación, se debe buscar la cooperación entre autoridades y población mediante el diálogo y los compromisos.

Para tener éxito, esta perspectiva necesita de varios componentes. Primero, un gobierno eficaz y no corrupto que se acerque a la población con el objetivo de solucionar las demandas, y que cumpla con los acuerdos a los

cuales llegó. Por parte de la población, una participación activa en la organización de base para buscar un control del gasto público: “Yo creo que lo que se debería hacer es organizarse, ir y reclamar directo a las autoridades para ver si les dan el apoyo. Yo creo que organizándose bien y reclamando derechos para que ellos cumplan con su deber y ayuden a estas comunidades, podemos salir adelante” (Cobija rural). En este sentido, debe haber “un cambio de mentalidad” que lleve a la colaboración: “Como ciudadanos del pueblo de Bolivia, nosotros también debemos ayudar. Depende de la gente también para que un gobierno marche bien” (Potosí: mercado urbano).

Esto implica un acercamiento de autoridades y población en búsqueda del desarrollo:

“[Para que Bolivia se desarrolle] tendría que haber muchas correcciones, un diálogo especial entre las autoridades y los campesinos, contarles lo que uno siente, porque si ellos no vienen a conversar, tampoco nosotros podemos ir porque no tenemos recursos. Si eso sucediera, yo tendría que ir primero a avisar a mis vecinos, decirles que va a venir una autoridad que quiere dialogar con nosotros, entonces yo sería el primero en charlar, conversamos, y que nos indique el trabajo que ellos quieren hacer, que nos pregunten directamente. Esa sería la manera de que nos entendamos, que reciban de nosotros y nosotros de ellos. El fruto sería que sean hechos y no palabras” (Cobija rural).

Este encuentro debería realizarse en el marco de “un espacio para que los escuchen y los dejan actuar, un espacio donde las leyes sean para todos, un espacio diferente” (La Paz urbano).

Recuadro 6.9

Equidad, igualdad y deliberación

«La culpa de que hayan conflictos no es sólo del gobierno: el pueblo tampoco tiene que llegar a extremos de violencia. La solución a todos estos conflictos es nivelar un poco los salarios; hay gente que gana mucho, veamos el caso de los diputados y senadores, ¡cuántas veces más ganan que el salario básico! No se puede hablar de una equidad y justicia si no se empieza por bajar esos sueldos para tratar de nivelarlos a lo que son las necesidades básicas que tiene el pueblo. Por su parte, el pueblo tiene que entender que el gobierno no puede satisfacer las demandas en un abrir y un cerrar de ojos, es imposible, se necesita cambiar estructuras, se necesita hacer planes y proyectos. Tiene que haber un diálogo, necesariamente tiene que haber una negociación pero una buena negociación, no que cada uno vaya con sus peticiones y diga o me dan las cien peticiones o me dan las cien, y el gobierno responda: no, no les damos nada. Debemos llegar a un acuerdo en que todos salgamos beneficiados y que Bolivia sea un país que diga ‘podemos ir adelante’»

Fuente: Grupo Focal Potosí, urbano.

En esta perspectiva, sólo un diálogo de los diferentes actores, en igualdad de derechos y deberes, y que dé resultados concretos controlados por la comunidad, podría ser la salida para el desarrollo humano.

A modo de conclusión: la deliberación restituye la dignidad

La intención inicial del capítulo era indagar cuál es la percepción de los sectores más pobres respecto a la política y la sociedad. Se partió de la idea de que la gente, desde su subjetividad, percibe el proceso de deterioro económico, político y social y reacciona frente a él proponiendo distintas opciones. **La búsqueda central era establecer la demanda instalada de ciudadanía de la población, que está vinculada sobre todo a una búsqueda de dignidad como condición de la ciudadanía. La ciudadanía activa tiene una dimensión política central.**

Como se ha dicho, la pobreza debe ser analizada desde un enfoque multidimensional, si se quiere dar cuenta de la complejidad del tema. Detrás del indicador frío de «pobres» hay que pensar en por lo menos tres elementos que ayuden a su comprensión: Primero hay que señalar que los pobres se encuentran dentro de una matriz de relaciones sociales, de estrategias particulares que dibujan el mapa interactivo de este sector dentro de la sociedad. Un segundo elemento que se debe destacar es que hay distintas maneras de ser «pobre»: las condiciones objetivas y subjetivas de la pobreza que resulta de la agresividad urbana y la falta de fuentes de trabajo es distinta a la pobreza que resulta, por ejemplo, del empobrecimiento rural. Finalmente, en el caso boliviano, como se ha visto, la pobreza está directamente asociada al lazo social, a la comunidad de pertenencia y generadora de identidad.

Luego del exhaustivo análisis de los resultados de los grupos focales, se puede señalar la existencia de cuatro orientaciones:

—**La opción estatista:** Incapacidad de acción social y alta necesidad de que el Estado resuelva los problemas. En esta orientación se ubica lo que se ha denominado la salida estatista, que desea que el Estado solucione los problemas, y la nueva generación tecnocrática, que apuesta a que un grupo joven altamente capacitado traerá las soluciones a la nación.

—**La opción fatalista:** Incapacidad de acción colectiva y no intervención del Estado. En esta opción se encuentra la resignación de tipo religioso y la ausencia de visión de futuro. Sentimiento de *ajenidad radical* frente a la política.

—**La opción individualista:** Se trata de una alternativa que busca poca intervención del Estado y alta capacidad de acción individual. La solución recae sobre la acción del sujeto mismo, sin importar los demás.

—**La opción comunitaria,** que tiene dos orientaciones: por un lado la del retraimiento comunitario que se refugia en la comunidad y por otro lado la que desde la comunidad se relaciona con el Estado y la política, incrementando su capacidad de acción.

La fragmentación de orientaciones muestra la poca cohesión en la sociedad boliviana y particularmente en los más pobres. Cabalmente, una lógica deliberativa constituye un importante recurso para potenciar un proceso de cohesión que respete las diferencias. En ese sentido, **sólo una salida deliberativa que construya un espacio público en el que los derechos ciudadanos sean igualitarios para los distintos miembros de la comunidad política (es decir, donde la palabra de cada actor tenga el mismo valor y el otro sea considerado como igual), permitirá un intercambio libre, propositivo, en el que se dé un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los distintos actores. En esta tarea, el Estado social juega un rol central, pues debe ser una de las instancias que promuevan la participación de los sectores sociales, logrando acuerdos que den como resultado mayor desarrollo humano.**

Se ha visto que la población, y sobre todo los pobres, hoy demandan dignidad. Ésta puede restituirse expandiendo los espacios deliberativos y el ejercicio ciudadano pleno. Como se ha afirmado en otros capítulos, es la democracia deliberativa la que permite un espacio colectivo para desarrollar las capacidades de decisión política de los ciudadanos.

La tarea de la democracia, hoy, es contribuir a la construcción de esta ciudadanía, especialmente de los sectores más pobres y excluidos, a partir de espacios deliberativos donde lo público sea sometido a debate y, por tanto, se convierta en una representación de los intereses de distintos actores sociales.

Los dos papeles de la libertad

Son especialmente importantes la igualdad compleja y la libertad política para que las personas puedan conseguir y ejercer la plena ciudadanía.

Al respecto, son esenciales las libertades fundamentales por dos motivos distintos: el primero relacionado con la evaluación y el segundo con la eficacia.

Por una parte, «el éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutan sus miembros. Tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, es importante, por un lado, por el derecho propio para la libertad total de la persona y, por otro, para aumentar las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos. Ambas cosas son importantes para evaluar las libertades de los miembros de la sociedad y, por lo

tanto, fundamentales para evaluar el desarrollo de la sociedad».

Por otra parte, las libertades fundamentales se constituyen en un «importante determinante de la iniciativa individual y de la eficacia social. El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo». Lo que está detrás de esto se relaciona con el «aspecto de agencia» del individuo. Vale decir, agencia entendida como «la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. Especialmente, el papel de agencia se refiere al individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas».

Fuente: Sen 1999, págs. 34 y 35.

Capacidades y potencialidades políticas de la gente



Introducción

Como se ha venido argumentando en los anteriores capítulos de este Informe, la difícil coyuntura por la que atraviesa el país, tanto en el plano económico como en el político y en el social, parece ser el síntoma de cambios más profundos en las tendencias estructurales de la democracia y la economía que comenzaron en la década de los 80.

La pérdida de legitimidad de los partidos políticos, la crisis y el relativo agotamiento de las políticas económicas, el malestar, la protesta y una desconfianza generalizada en las instituciones y las personas por parte del conjunto de la opinión pública boliviana, evidencian un cierto panorama desalentador en la situación y las perspectivas del país¹. La cuestión consiste en evaluar, en función de las capacidades políticas de la sociedad, las posibilidades de una salida óptima de la crisis desde el punto de vista del desarrollo humano.

Las capacidades políticas de una sociedad están asociadas a la relación entre instituciones, actores y cultura política o, dicho de otro modo, a las relaciones entre reglas, ciudadanos y cultura política. Según sea esa relación es posible definir la capacidad de acción política de una sociedad.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el tema central es cómo lograr un equilibrio entre lo institucional y lo ciudadano. En Bolivia se ha avanzado en el plano institucional (como se plantea en el capítulo 3), existen problemas de bifurcación entre las orientaciones de los líderes sociales y partidarios (como se discute en el capítulo 5). Sin embargo, el análisis de las capacidades políticas para el desarrollo humano no estaría completo si no contemplara los valores,

las creencias y las actitudes que guían la acción de las personas en el espacio público, factores fundamentales en el análisis de la capacidad de acción política de una sociedad.

Como ya se ha mencionado, el desarrollo se define como el incremento de capacidades de las personas para lograr el tipo de vida que ellas prefieran. Una de las capacidades más importantes es su “habilidad para participar en actividades colectivas y lograr ciertos objetivos en las mismas”². En este sentido, en términos generales, se puede definir capacidades políticas como el conjunto de habilidades y oportunidades que pueden traducirse en acciones colectivas orientadas a la búsqueda de objetivos públicos, es decir, acciones de beneficio colectivo. Tales habilidades y oportunidades se refieren tanto a los recursos institucionales y organizacionales, como a las ideas y valores colectivos disponibles en una sociedad para una efectiva acción política³. El desarrollo, en esta óptica, constituye el bien común.

¿Cuáles son las capacidades en la opinión pública boliviana para una acción política colectiva orientada al desarrollo de todos? ¿Cuáles son las ideas y valores colectivos disponibles, en función de los objetivos políticos del desarrollo humano? ¿Cómo se estructura el mapa de capacidades políticas para el desarrollo, en términos de grupos poblacionales y factores socioculturales? ¿Cuáles son las potencialidades y las limitaciones? En definitiva, ¿cuáles son las capacidades políticas ciudadanas que hacen posible pensar la integración y cohesión social, la deliberación política y, en general, el desarrollo humano?

En este capítulo se discute la capacidad de acción política de la opinión pública bo-

1 Respecto del clima político del país, véase el Anexo II, en la parte dedicada a la Introducción.

2 Bohman, 2000, pag. 343. Traducción propia.

3 Whitehead y Gray-Molina. 2000.

liviana en base a tres grandes temas: el compromiso con el país, el capital social y la deliberación. Asimismo, se particulariza el análisis en distintos estratos socioeconómicos, culturales, regionales, generacionales y de género.

El estudio se basa en información recolectada en una encuesta nacional diseñada es-

pecialmente para este fin⁴, que mide las percepciones subjetivas, los valores, las creencias y las actitudes de las personas respecto a las capacidades mencionadas. Los temas abordados en la encuesta fueron:

- **El grado de compromiso con el país:** la percepción respecto a la posibilidad de incidir en la marcha del país y de sentir-

Recuadro 7.1

La opinión pública

La noción de opinión pública se refiere a opiniones generalizadas que corresponden al público así como a lo público en el sentido de «la cosa pública» relativa a los intereses o problemas generales y colectivos o el bien común. Se trata de una opinión en tanto es un «parecer» subjetivo que no requiere comprobación (Sartori, 1998).

¿Cómo se forma la opinión pública? ¿Cuál es su importancia para una democracia de lo público? Democracia quiere decir literalmente poder del pueblo soberanía y mando del «demos». Sin embargo, ¿cuánto esa soberanía puede ser sustentada por un demos potenciado? ¿Cómo se potencia ese demos? ¿Puede los sondeos de opinión contribuir a potenciarlo?

Con la aparición y el dominio de la televisión sobre otros medios como la radio o los periódicos, es posible pensar que los equilibrios relativos a los estados de opinión se rompen, los líderes de opinión intermedios son desplazados así como se arrasa con la multiplicidad de «autoridades cognitivas». ¿En quién creer? ¿En qué criterio confiar?. Con la televisión la autoridad pasa a ser la imagen. Aquello en lo que se cree es cada vez más aquello que se ve y sin embargo la imagen puede ser falsa si es el pro-

ducto de un montaje o está descontextualizada. La imagen no habla por sí misma sino que depende de su interpretación (Sartori, 1998).

Los sondeos de opinión indican en porcentajes lo que piensa la gente, consisten por lo general en respuestas que se dan a preguntas formuladas por el entrevistador. Por tanto las respuestas dependerán ampliamente del modo en que en que se formulan las preguntas y por supuesto también de quién las formula. Por otra parte, quienes responden muchas veces se sentirán forzado a dar una respuesta improvisada al no tener suficientes conocimientos sobre el tema en cuestión. Por ello la mayoría de las opiniones recogidas por los sondeos es débil, no expresa opiniones sentidas profundamente, es volátil en el sentido que puede cambiar con mucha facilidad, es inventada en ese momento para decir algo y sobre todo puede estar expresando un efecto de rebote de lo que la gente escucha y ve fundamentalmente a través de la televisión. Sin embargo la sondeo-dependencia, espacialmente de los políticos, es hoy día prácticamente absoluta (Sartori, 1998).

Al igual que las imágenes, las estadísticas pueden ser falsas. Se entienden por falsas estadísticas, resultados estadísticos que depen-

den de la interpretación que se les da. Con cuadros y porcentajes todo puede ser condensado en pocas imágenes, imágenes que parecen de una objetividad indiscutible. Las estadísticas, igual que las imágenes parecen tener una objetividad y veracidad incuestionables. Las estadísticas hablan a través de las matemáticas y las matemáticas no están sujetas a «habladurías», sin embargo, si bien puede ser que las matemáticas no mientan, la interpretación de unos resultados estadísticos puede ser que sí. Si tenemos una distribución anómala, no significa que tengamos también la causa, ésta queda pendiente de una comprobación (Sartori, 1998).

Una encuesta de opinión pública por tanto, para ser legítima y creíble está sujeta a muchos y delicados factores, sus resultados no pueden ser tomados por verdades absolutas, a lo sumo muestran interpretaciones que en sí mismas sólo son legítimas en la medida en que lo sea la base cognitiva sobre la que se apoya su interpretación. Finalmente sus resultados dependen del poder o la debilidad del demo-saber, vale decir del poder y el saber de un público participativo, interesado e informado sobre «la cosa pública».

Fuente: Sartori Giovanni 1998.

4 La encuesta de Capacidades Políticas 2001 se llevó a cabo en los meses de julio y agosto. Se trata de una encuesta encargada por el PNUD de manera específica para la elaboración de este Informe de Desarrollo Humano. Su representación es nacional, departamental, urbana y rural. La información que se presenta en este capítulo está expandida al conjunto de la opinión pública boliviana. Una explicación metodológica detallada de la encuesta se encuentra en el Anexo I.

se parte de lo que pasa en el ámbito político.

- **El capital social:** la presencia de normas de reciprocidad e involucramiento cívico, así como de niveles de confianza interpersonal y de participación en organizaciones sociales.
- **La confianza institucional:** la confianza en las reglas y normas existentes.
- **El fatalismo:** las actitudes respecto a las posibilidades de generar cambios.
- **La disposición a la deliberación:** la disposición subjetiva de las personas para escuchar al otro distinto u opuesto, y su percepción respecto a la capacidad constructiva del acuerdo y la concertación pública.

Se parte de la idea de que, en su conjunto, tales capacidades políticas representan una fuerza dinamizadora del desarrollo humano.

Pareciera que, en Bolivia, por la heterogeneidad socioeconómica y sociocultural, las capacidades políticas para el desarrollo humano responden a una geometría variable, es decir, están diferencialmente distribuidas entre grupos socioeconómicos y socioculturales, entre áreas y regiones y entre generaciones. En ese sentido, se puede plantear que aunque en el país la capacidad de acción colectiva de la ciudadanía se encuentra fragmentada y desarticulada, si se lograra establecer una nueva sintaxis política, tal capacidad tendría importantes potencialidades.

Sobre la base de la aplicación de modelos estadísticos y análisis multivariados, se han construido cinco índices que dan cuenta de cada uno de los temas mencionados más arriba. Ellos son: el Índice de Capital Social (ICS), el Índice de Confianza Institucional (ICI), el Índice de Fatalismo (IF), el Índice de Compromiso País (ICP) y el Índice de Disposición a la Deliberación (IDD)⁵.

El capítulo se divide en tres acápite. El primero aborda el compromiso con el país, a partir de la idea de que existe un divorcio entre las élites socioeconómicas, por la percepción de la crisis general y de su prosperi-

dad individual, y las clases más desfavorecidas, que creen en el país a pesar de su situación adversa.

El segundo acápite toca el tema del capital social. Se argumenta que aunque éste se relaciona con la capacidad política, los atributos que lo caracterizan son independientes del uso que las personas hagan de él y, consecuentemente, su transformación en capacidad política depende de su interacción con otras capacidades, en función de los objetivos públicos. Asimismo, las capacidades políticas referidas a la confianza institucional o a la disposición a la deliberación, por ejemplo, se hacen efectivas en la medida que se asocian a atributos del capital social, como participación, reciprocidad e involucramiento cívico y confianza interpersonal.

El tercer acápite se centra en la deliberación, definiéndose la deliberación política como el proceso que lleva a la toma de decisiones que comprometen el bien común. Se argumenta que la participación de la ciudadanía en el proceso político de toma de decisiones es fundamental en todos los niveles, tanto de gobierno central como local, o de las propias organizaciones de la sociedad civil y, en ese sentido, que la disposición de la gente, su actitud fatalista o positiva, así como su confianza o desconfianza de las normas y reglas institucionales existentes, es determinante en los procesos políticos deliberativos. Sin embargo, ellas no son precondiciones para la deliberación, e incluso pueden ser pensadas también como sus resultados. Finalmente, se dibuja un mapa de las capacidades políticas deliberativas en el momento de crisis e inflexión que atraviesa el país.

1. Compromiso con el país

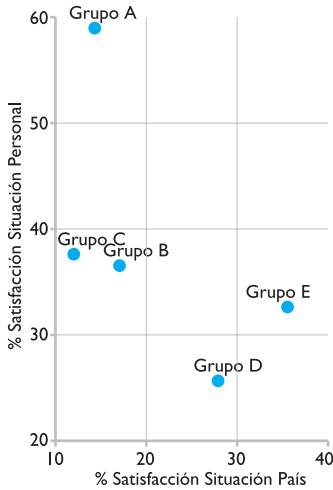
Aquí se presentan dos índices: uno de satisfacción con la situación del país y otro de satisfacción con la situación personal. El primero recoge el sentir ciudadano tanto sobre la situación general del país como sobre la situación económica actual⁶. El segundo, por su parte, se refiere al grado de satisfacción de los encuestados con relación a la educación, la salud y el ingreso que perciben, definiendo como “satisfecho” a alguien que se autocalifica como “muy satisfecho” en al menos dos de estos aspectos. Definida la

⁵ En el Anexo Metodológico II se encuentra una explicación detallada de la construcción metodológica de estos índices.

⁶ Dada la coyuntura especialmente difícil que atraviesa Bolivia, se decidió asumir como a un individuo “satisfecho” a aquel que se considera al menos “poco satisfecho” con la situación general y que percibe la situación económica al menos como “regular”.

Gráfico 7.1

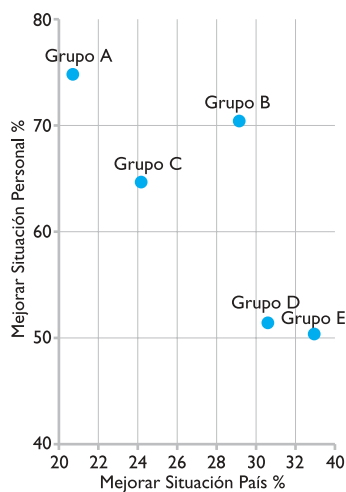
Satisfacción Situación Personal Vs. Satisfacción Situación País (% de Personas por Nivel Socioeconómico)



Fuente: ECP-01

Gráfico 7.2

Percepción de Posibilidad para Mejorar Situación Personal Vs. Situación del País



Fuente: ECP-01

satisfacción en estos términos, los resultados de la Encuesta de Capacidades Políticas-2001 (ECP-01), permiten inferir que mientras el 33% de la población boliviana se siente satisfecha con su situación personal, sólo el 23% se siente satisfecho con la situación del país.

Ahora bien, si se analiza por separado cada uno de los cinco grupos socioeconómicos (donde el grupo A representa el nivel socioeconómico más alto y el grupo E el nivel más bajo)⁷, se observa que mientras el primer índice está correlacionado negativamente con el nivel socioeconómico, el segundo índice lo está positivamente. Por lo mismo **se deduce que a mayor nivel socioeconómico mayores el grado de satisfacción con la situación personal y mayor el grado de insatisfacción con la situación del país** (Gráfico 7.1).

Un resultado semejante puede ser interpretado al menos de dos maneras diferentes. Por un lado, se podría plantear que el nivel de estudios de las personas y su grado de información acerca de los acontecimientos políticos está correlacionado positivamente con su nivel socioeconómico, por lo que en medio de una coyuntura particularmente difícil, los grupos medios y altos tienden a ser mucho más críticos con la situación del país. Por el otro, dicho resultado podría vincularse con un mayor sentimiento de compromiso con la situación general del país: en los grupos más pobres (D y E) la relación entre el porcentaje de personas satisfechas con la situación del país y el porcentaje de personas satisfechas con su situación personal es de 1 a 1, mientras en los grupos medios y altos esta relación oscila entre 1 y 2 (grupo B) y 1 y 4 (Grupo A). **Por lo mismo, los primeros tenderían a creer que su propia situación depende críticamente de la situación del país, mientras los segundos tenderían a percibir que su situación personal es independiente de la situación general.**

Si bien la primera interpretación tiende a ser validada por la correlación positiva entre nivel socioeconómico y nivel de estudios, por un lado, y nivel socioeconómico y grado de información política⁸, por el otro,

el gráfico que sigue da más consistencia empírica a la segunda hipótesis. El eje vertical mide el porcentaje de personas dentro de cada grupo que cree que puede hacer “mucho” por mejorar su propia situación. El eje horizontal mide el porcentaje de personas dentro de cada grupo que cree que puede incidir en la marcha del país. En este eje se registra: i) si el individuo siente que su opinión y su voluntad son importantes para cambiar la marcha del país, ii) si siente que su opinión es tomada en cuenta, y, finalmente, iii) si se siente parte de lo que pasa en el ámbito político en el país. Se considera que un individuo siente que puede hacer algo por cambiar la marcha del país si responde positivamente al menos a dos de las tres preguntas. En términos promedio, la ECP-01 muestra que mientras el 58% de los encuestados piensa que puede hacer *mucho* por mejorar su situación personal, tan sólo la mitad piensa que puede hacer *algo* por incidir en la marcha del país.

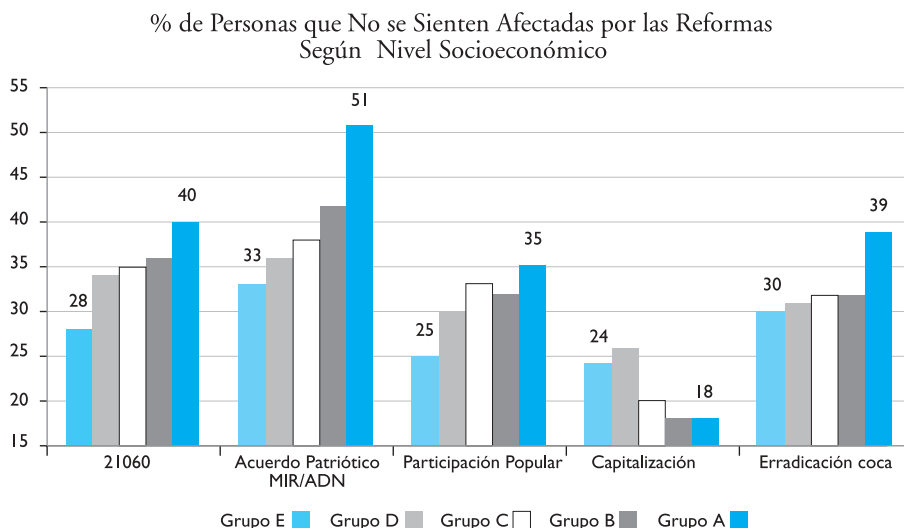
Como se observa en el gráfico 7.2, los resultados son ciertamente sorprendentes cuando se analiza de forma aislada cada uno de los cinco grupos socioeconómicos identificados. En efecto, consultada sobre su capacidad individual de acción para mejorar su situación personal, la élite socioeconómica del país responde positivamente de forma abrumadora, mientras que al mismo tiempo piensa que su capacidad de incidir en la marcha del país es mínima. Al contrario, los grupos más pobres relativamente creen más en su capacidad de mejorar la situación del país que en su capacidad para mejorar su posición individual.

Finalmente, esta hipótesis parece confirmarse cuando se analiza el amplio grupo de personas que considera que no fue afectado por las reformas y por los cambios económicos y políticos más importantes de los últimos quince años. Como lo demuestra el gráfico 7.3, salvo en el caso de la capitalización, la pertenencia a este grupo está sistemática y positivamente correlacionada con el nivel socioeconómico del individuo: a mayor nivel socioeconómico, mayor es el sentimien-

7 El nivel socioeconómico de un individuo se define a partir de los bienes materiales que posee y la calidad de los materiales y los servicios con que cuenta en su vivienda.

8 Esta última variable se construye a partir de 5 preguntas sobre el nombre de los presidentes de Estados Unidos, Rusia y Argentina, sobre el número de diputados en el Congreso Nacional y, finalmente, sobre el nombre del diputado de la circunscripción correspondiente. Preguntas g1 a g5 de la Encuesta sobre Valores Democráticos USAID Bolivia 2001 (datos inéditos). USAID ha autorizado gentilmente la utilización de esta información inédita. Sin embargo, los análisis y conclusiones presentados en este y sucesivos cuadros y gráficos a partir de esta información no representan necesariamente el punto de vista de USAID.

Gráfico 7.3



Fuente: ECP-01

to de indiferencia respecto a las reformas que configuraron la Bolivia contemporánea.

Todos los gráficos esbozan, por lo tanto, un panorama relativamente claro de las orientaciones de la población boliviana, **las mismas que se hacen particularmente patentes en este período de crisis: al escaso compromiso de las élites socioeconómicas con la situación del país, al divorcio entre su prosperidad individual y la crisis general, se opone el compromiso de las clases más desfavorecidas que tienden a vincular directamente su futuro con el futuro del país y que, por lo mismo y a pesar de todas las adversidades que enfrentan, aún creen en él.**

En síntesis, parece que existe una apreciación desigual sobre el país, lo que se traduce en la existencia de sólidas barreras para promover la idea de un desarrollo nacional compartido. Da la impresión que cualquier política que persiga la integración nacional y la cohesión social tendrá que buscar antes que nada encuentros entre los que tienen diferentes apreciaciones y construir en diálogo la idea de una Bolivia posible.

2. Capital social

El capital social se “refiere al conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales la gente logra el acceso a poder y recursos que pueden servir para la toma de decisiones y la formulación de políticas”⁹. Este capital social tiene potenciales efectos

positivos en el crecimiento económico y en el buen funcionamiento de la democracia; sin embargo, según sea su relación con la economía y las instituciones puede también tener efectos negativos, por ejemplo, siendo el sustento de prácticas de exclusión de personas que no pertenecen a un determinado grupo o clase social, o siendo la base de acciones que buscan favorecer solamente los intereses de grupos particulares. Las características del capital social y su tipo de vinculación con las estructuras institucionales formales determinarán en gran medida sus posibilidades como factor de promoción del desarrollo humano.

El capital social tiene entonces cierta vinculación con la idea de capacidades políticas, pero se diferencia de la misma debido a que los atributos o rasgos que lo caracterizan son independientes del uso que la persona haga de los mismos. En cambio, las capacidades políticas se refieren necesariamente a habilidades o rasgos sociales utilizados para el logro de ciertos objetivos públicos o de “bien común”. En resumen, el capital social puede considerarse como una suerte de capacidad política potencial, dependiendo su transformación en capacidad efectiva de su vinculación con determinadas orientaciones y objetivos políticos, y de su articulación con otros recursos políticos, como el marco legal y las libertades políticas existentes, o el funcionamiento de la institucionalidad estatal.

⁹ Serageldin y Grootaert, 2000.

Cuadro 7.1

Niveles de Participación (%)

Bolivia 99 (ENAPDH)	58 %
Bolivia 2001 (USAID 2001) Opción 1*	50 %
Bolivia 2001 (USAID 2001) Opción 2**	85 %
Chile (PNUD 2000)***	33 %

* Opción en la cual el nivel de participación es definido para las personas que responden que “asisten frecuentemente” a una organización de la lista. Dato obtenido por la encuesta USAID 2001 (inédito).

** Opción en la cual el nivel de participación es definido para las personas que responden que “asisten frecuentemente” y “de vez en cuando” a una organización de la lista. Dato obtenido por la encuesta USAID 2001 (inédito).

*** Dato obtenido en PNUE-Chile.2000. Informe de Desarrollo Humano 2000, Santiago.

El Índice de Capital Social se construyó a partir de una definición del mismo que lo identifica fundamentalmente con: i) la presencia de ciertas normas de reciprocidad e involucramiento cívico, ii) los niveles de confianza interpersonal prevalecientes en la sociedad, y iii) la participación en organizaciones sociales “horizontales”, y basadas en relaciones “cara a cara” (juntas escolares, grupos barriales y religiosos, etc.)¹⁰.

En lo que sigue se analizarán las características del capital social en Bolivia entendiéndolo como una suerte de “capacidad política” potencial para el desarrollo humano.

2.1. Componentes del capital social

Para explorar las características del capital social boliviano se construyó un Índice de Capital Social a partir de información recolectada en una encuesta de cobertura nacional. Este índice comprende tres dimensiones¹¹:

- *El involucramiento de las personas en la vida asociativa*, evaluado a partir de la frecuencia con que la persona participa en diferentes tipos de organizaciones de la comunidad o del barrio. Esta variable podía asumir dos valores: alto y bajo involucramiento asociativo.
- *El involucramiento cívico de las personas en su comunidad/barrio*, evaluado a partir de preguntas sobre las características de tal involucramiento para resolver problemas de la comunidad donde viven. Esta variable podía asumir dos valores: alto y bajo involucramiento cívico.
- *La confianza que la gente tiene en otras personas*. Esta variable podía asumir dos valores: alta y baja confianza interpersonal.

El Índice permite clasificar el grado de capital social de una persona en tres niveles (el criterio de construcción del Índice, a partir de las dimensiones mencionadas, es aditivo): alto (una persona que tiene un ni-

vel calificado de alto en 3 ó 2 dimensiones), medio (una persona que tiene un nivel alto en una sola dimensión), y bajo (una persona que tiene un nivel calificado de bajo en las 3 dimensiones).

a) Participación en asociaciones y organizaciones sociales

Según la Encuesta USAID 2001, un 50% de los encuestados afirma asistir “frecuentemente” a reuniones de algún tipo de organización social. Como referencia, en la Encuesta de Aspiraciones y Desarrollo Humano 1999 (ENAPDH), el 57% de los encuestados decía “pertenecer a algún tipo de organización”. La ligera diferencia entre estos dos valores puede atribuirse a que la primera plantea un nivel menor de compromiso y un vínculo menos formal con relación a la formulación de la ENAPDH¹².

- El cuadro 7.1 muestra niveles de participación en organizaciones sociales en Bolivia superiores a los que se dan en países vecinos como Chile. Este nivel de involucramiento puede ampliarse aún más si se consideran situaciones de participación más informales y con menor compromiso (Opción 2: “asiste frecuentemente” y “de vez en cuando” a reuniones), caso en el que el 85% de la población tendría algún tipo de participación en organizaciones sociales. Se debe resaltar el aumento significativo del porcentaje que se observa cuando se utiliza una definición de participación menos formal y exigente. Esto quizás estaría indicando la presencia en Bolivia de prácticas participativas menos estructuradas, pero no por eso menos importantes. Sin embargo, en este estudio se trabaja con la Opción 1 para mantener una coherencia con anteriores resultados¹³.
- En el gráfico 7.4 se observan dos tendencias: i) un mayor porcentaje de personas en zonas urbanas con relación a las rurales que participa en 1 ó 2 organizaciones, y ii) un porcentaje elevado de pobladores rurales (20% contra 12% en las ciu-

10 Existen definiciones de capital social que incluyen en el concepto a las organizaciones y redes “verticales y jerárquicas”, como las empresas o las federaciones sindicales (visión del capital social desde el punto de vista de J. Coleman (1988), o incluso al conjunto de instituciones, normas y leyes formales (visión “institucionalista” de Olson o North –1990— por ejemplo). En este estudio utilizaremos la definición más limitada de Putnam (1993) que se focaliza en las normas y organizaciones sociales de relación “cara a cara”, “comunitarias” u “horizontales”.

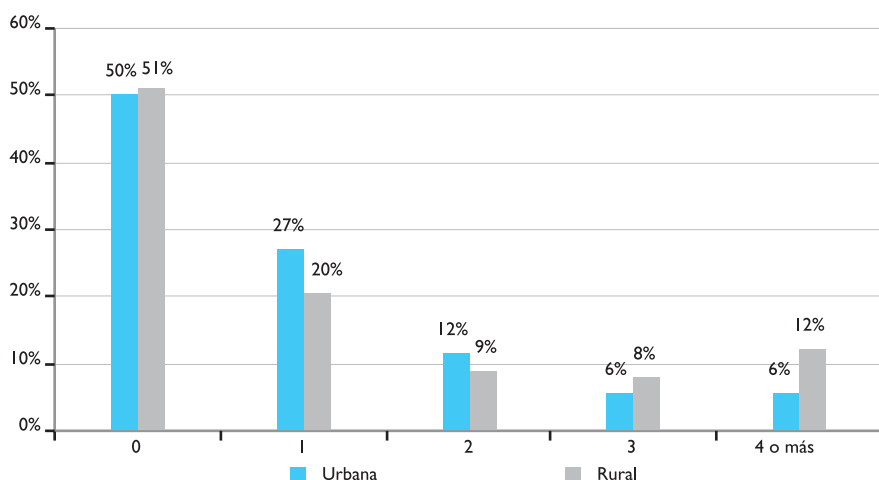
11 Para más detalles, ver Anexo Metodológico II.

12 Las preguntas son, en la Encuesta sobre Valores Democráticos, USAID, 2001: “De la lista de grupos y organizaciones, dígame si asiste Ud. a reuniones frecuentemente, de vez en cuando, casi nunca o nunca”; en la Encuesta Nacional de Aspiraciones y Potencialidades de Desarrollo Humano, PNUE 1999: “¿Participa (asiste a reuniones, aporta dinero o realiza actividades) en alguna de las siguientes organizaciones?”.

13 ENAPDH, PNUE 1999.

Gráfico 7.4

Número de Organizaciones Donde Participan las Personas (%)



Fuente: Encuesta USAID, 2001 (datos inéditos)

dades) que participa en más de 3 organizaciones. **En síntesis, si bien parece existir un involucramiento asociativo similar entre las zonas urbanas y rurales, se observa una mayor intensidad de participación en las últimas** (gráficos 7.4 y 7.5).

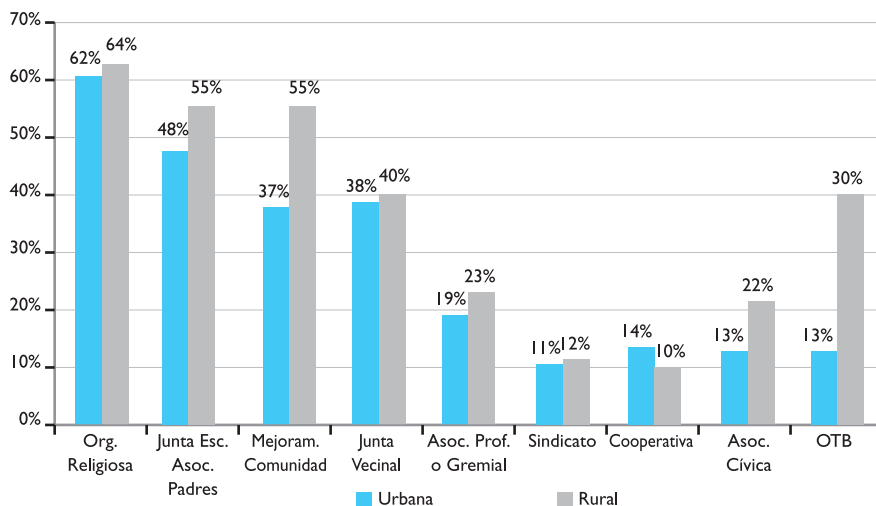
- En cuanto al perfil de la participación según tipo de organización: en primer lugar de importancia se ubican las organizaciones religiosas y aquellas vinculadas a la educación (asociaciones de padres de familia y juntas escolares) y, ligeramente detrás, las asociaciones y organizaciones con objetivos de mejoramiento comunal o barrial (asociaciones de obras públicas, juntas

vecinales, etc.). El resto de las organizaciones aparecen con porcentajes menos importantes, con la sola excepción de las organizaciones de productores o gremiales, y las OTB en el caso de las áreas rurales (gráfico 7.5).

- **Existen perfiles de participación diferentes según el área de residencia (urbano o rural): i) por lo general, los niveles de participación en zonas rurales son más elevados en la mayoría de los casos, ii) el peso de las organizaciones dedicadas al mejoramiento comunitario es significativamente más importante en las áreas rurales, al igual que las instancias de participación institucionalizadas**

Gráfico 7.5

Participación Según Tipo de Organizaciones



Fuente: Encuesta USAID, 2001 (datos inéditos)

como las OTB, iii) la participación en zonas urbanas parece concentrarse fundamentalmente en asociaciones de índole religioso o ligadas a la educación de los hijos, y en menor medida en aquellas dedicadas al mejoramiento barrial.

perativa, en función de los intereses de la comunidad. Muchas de estas prácticas pueden realizarse fuera o en escasa vinculación con algunos de los marcos organizativos o institucionales evaluados anteriormente. Se puede asumir de manera general que esta

Cuadro 7.2

Componentes del Índice de Capital Social

	Asociatividad Alta* (%)	Compromiso Cívico Alto (%)	Confianza Interpersonal (%)
NACIONAL	49,6	24,1	22,9
Urbano	50,0	24,1	21,6
Rural	48,9	36,9	25,2
Hombre	48,7	34,2	23,8
Mujer	50,4	23,7	22,1
18-25	33,8	16,9	22,4
26-35	54,2	28,1	18,9
36-45	60,2	36,0	26,0
46-55	62,4	38,3	25,5
56-65	50,9	27,8	28,2
65 Adelante	43,7	43,3	21,1
NSE Muy Alto (A)	59,7	32,0	33,6
NSE B	51,8	28,3	21,1
NSE C	48,6	29,6	23,3
NSE D	46,6	28,8	21,7
NSE Muy Bajo (E)	52,2	27,8	25,1

* Se define "asociatividad alta" cuando una persona participa ("asiste frecuentemente a reuniones") en al menos una organización.

Fuente: Elaboración propia en base a datos EP-01 y USAID 2001

Si se analiza el indicador de asociatividad (cuadro 7.2), se observa que no hay sensibles diferencias por género y por área de residencia, y que los jóvenes y las personas de nivel socioeconómico bajo y medio aparecen con un menor nivel de participación. Por el contrario, las personas entre 26 y 55 años, y las que tienen mayor nivel socioeconómico (Grupo A) aparecen con relativamente mayor nivel de participación. Estos resultados pueden relativizarse en la medida que posiblemente los jóvenes y las personas de menor nivel socioeconómico sean las que tengan perfiles de participación más "informales" y menos estructurados en marcos institucionales tradicionales. Más adelante se verán algunos indicios que van en ese sentido.

b) Comportamientos y prácticas cívicas

En esta sección se analiza el tipo de involucramiento de la gente en la resolución de problemas de su comunidad; en particular se exploran ciertos comportamientos que indican la presencia de prácticas de reciprocidad y de compromiso cívico, es decir de búsqueda o disposición para la acción coo-

variable es una suerte de indicador (*proxi*) del componente "informal" del capital social.

El 42% de los encuestados afirma haber trabajado en, o buscado resolver un problema de su comunidad (cuadro 7.3). En esta variable Bolivia tiene niveles similares al promedio sudamericano de respuestas positivas y sensiblemente superiores a los valores calculados para Chile. Particularmente, el porcentaje afirmativo (49%) de las zonas rurales bolivianas es significativamente mayor al existente en el resto del país y en otros países.

La última tendencia se ratifica en el gráfico 7.6, donde se observa que es en las zonas rurales donde los niveles de involucramiento en trabajos comunitarios son los más elevados: el 94% de las personas que participan en trabajos comunales ha dado su propio trabajo, y el 93% ha asistido a reuniones. Estos datos contrastan con el nivel relativamente similar de asociatividad o participación "formal" en organizaciones encontrado anteriormente en las zonas urbanas y rurales.

En cuanto al indicador "compromiso cívico"¹⁴ (cuadro 7.2), los resultados han

Cuadro 7.3

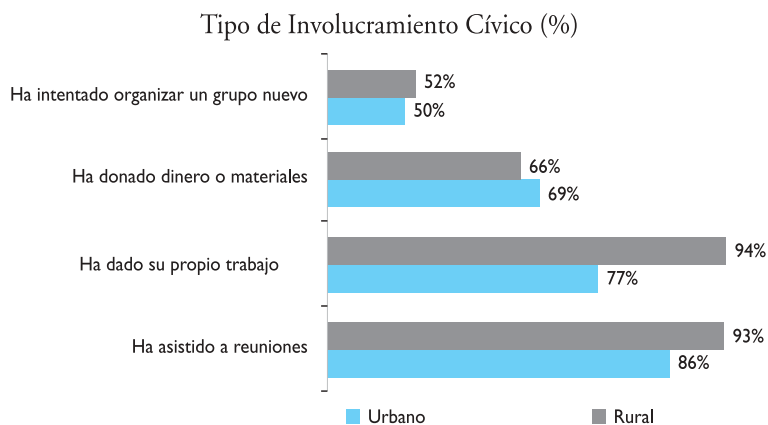
¿Alguna Vez ha Trabajado o Tratado de Resolver un Problema de Comunidad o de su Vecindad? (Respuesta Positiva)

	% Respuesta positiva
Chile	25 %
Sud América y Mexico	42 %
NACIONAL	42 %
Urbano	38 %
Rural	49 %

Fuente: Latinobarometro 1998 (www.latinobarometro.com), ECP-01.

14 Construido adicionando las cuatro preguntas del gráfico 7.6.

Gráfico 7.6



Fuente: USAID 2001 (datos inéditos)

vido: i) sumamente elevado en las zonas rurales, ii) significativamente más fuerte entre los hombres, muy bajo entre los jóvenes, elevado entre las personas mayores de 65 años y ligeramente más elevado en el nivel socio-económico más alto (NSE A).

En el caso de las áreas rurales, los anteriores resultados son buenos indicios de la importancia y fuerza en estas regiones de mecanismos menos estructurados de participación, y de cooperación.

c) Confianza interpersonal

El último componente del Índice de Capital Social es la “confianza interpersonal”. La confianza social es un factor crucial para la acción cooperativa: es muy difícil que una persona que desconfía profundamente de sus conciudadanos tenga dis-

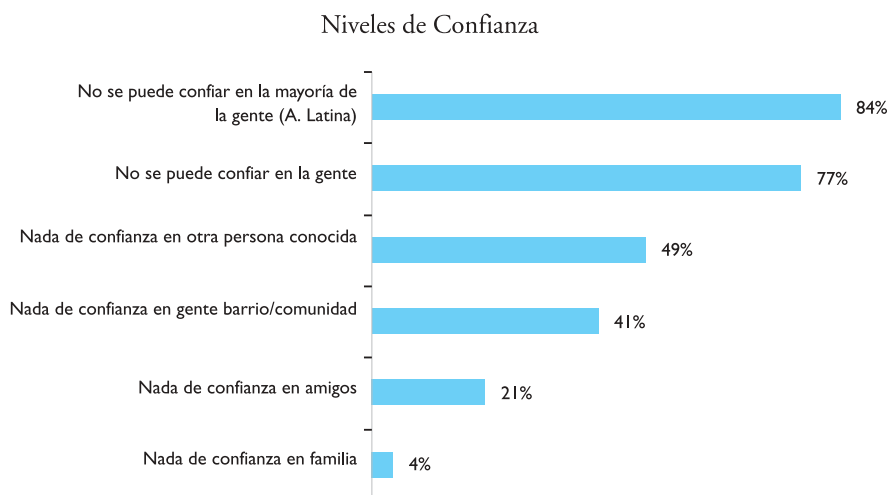
posición a trabajar colectivamente o a comunicarse para resolver algún problema común.

Comparativamente¹⁵, los niveles de desconfianza son relativamente más bajos en Bolivia que el promedio latinoamericano (gráfico 7.7).

Se puede observar que la desconfianza va aumentando a medida que el tipo de vínculo social se va haciendo más lejano. Los niveles de confianza son elevados en el ámbito de las relaciones familiares, de amistad y en alguna medida a nivel del barrio o de la comunidad. Más allá de estos espacios, la desconfianza es muy fuerte.

Si se analizan estos niveles de confianza en función de algunas características socio-demográficas (cuadro 7.2¹⁶) se ve que si bien hay diferencias, ellas no son muy grandes.

Gráfico 7.7



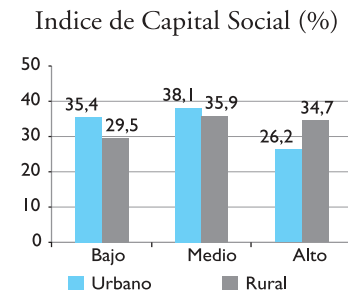
Datos obtenidos del Latinobarómetro 1998 (www.latinobarometro.com).

Fuente: ECP-01

¹⁵ El dato de comparación internacional del gráfico 7.7 fue obtenido del Latinobarómetro 1998 (www.latinobarometro.com).

¹⁶ El nivel de confianza está definido a partir de una respuesta positiva a la pregunta de la ECP-01: “¿Se puede confiar en los demás porque la gente, por lo general, todavía es honesta?”.

Gráfico 7.8



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7.4

Índice de Capital Social
(% de personas con capital social...)

	Bajo	Alto*
NACIONAL	33,3	66,7
Urbano	35,4	64,6
Rural	29,4	70,6
Hombre	31,8	68,2
Mujer	34,6	65,4
18-25	47,6	52,4
26-35	32,9	67,1
36-45	23,4	76,6
46-55	22,8	77,2
56-65	28,6	71,4
65 Adelante	28,2	71,8
NSE Muy Alto (A)	21,7	78,3
NSE B	33,0	67,0
NSE C	33,9	66,1
NSE D	36,1	63,9
NSE Muy Bajo (E)	29,1	70,9
Altiplano	29,7	70,3
Valle	34,3	65,7
Llanos	37,9	62,1

* Esta variable adiciona los niveles "Medio" y "Alto" del Índice de Capital Social.

Fuente: Elaboración propia

Apenas se puede afirmar que en las zonas rurales, las personas entre 36 y 55 años y las de nivel socioeconómico más alto (NSEA) tienen niveles de confianza interpersonal relativamente más altos.

2.2. Características del capital social en Bolivia

A continuación se analizan las características del capital social en Bolivia a partir de un indicador agregado de las tres dimensiones anteriormente reseñadas.

En el gráfico 7.8 se observan los porcentajes de población en cada uno de los rangos del Índice de Capital Social. El mayor porcentaje se ubica en el nivel medio. En general se puede hablar de tres tercios (33,3% con un bajo nivel de capital social, 37,5% con un nivel medio, y 29,3 % con un nivel alto); **sin embargo, se percibe claramente que los niveles de capital social son sensiblemente superiores en las áreas rurales bolivianas.**

En el cuadro 7.4 se puede analizar con mayor detalle las características del capital social en función de algunos otros rasgos socioeconómicos:

- No existen sensibles diferencias con relación a la variable de género y, en lo que se refiere a la edad, la única variación importante es el relativo menor porcentaje de jóvenes (18-25 años) con alto capital social.
- Si se considera la diferenciación socioeconómica, los NSE A y E presentan los niveles de capital social más elevados (78% y 71% de los encuestados en esas categorías, respectivamente) con relación al resto de los grupos. Por tanto, no existiría una correlación clara entre nivel socioeconómico y capital social, por lo menos en el ámbito nacional. Sin embargo, si se aísla la muestra urbana de la encuesta (gráfico 7.9), se evidencia una correlación entre mayor capital social y mayor nivel socioeconómico, **es decir que existiría una distribución de carácter regresivo del capital social en las zonas urbanas.**

En síntesis, se han evidenciado diferencias importantes en el stock de capital social entre las zonas urbanas y rurales, y éstas últimas aparecen con una mayor dotación de capital social.

Otra variable importante es el nivel socioeconómico: si bien no se ha detectado ningún tipo de correlación significativa en el ámbito nacional entre nivel socio económico y capital social, es en las áreas urbanas donde se ha identificado una distribución regresiva del capital social. **Esto significa que en las ciudades, las personas con mayor ingreso podrían tener oportunidades sociales más amplias y mayores niveles de confianza que personas con menor ingreso debido a su mayor educación, acceso a ciertas redes sociales, trabajo estable y mayor seguridad. Al contrario, los grupos con peores condiciones socioeconómicas no sólo acumularían carencias materiales, sino también crecientes carencias sociales, deterioro de la confianza social y rupturas de vínculos sociales. Esta tendencia es similar a la detectada en otros países más urbanizados y de mayor desarrollo¹⁷. La particularidad boliviana que limita estas tendencias es la presencia de relativamente elevados niveles de capital social en las áreas rurales.**

2.3. Capital social y capacidades políticas: participación popular y confianza institucional

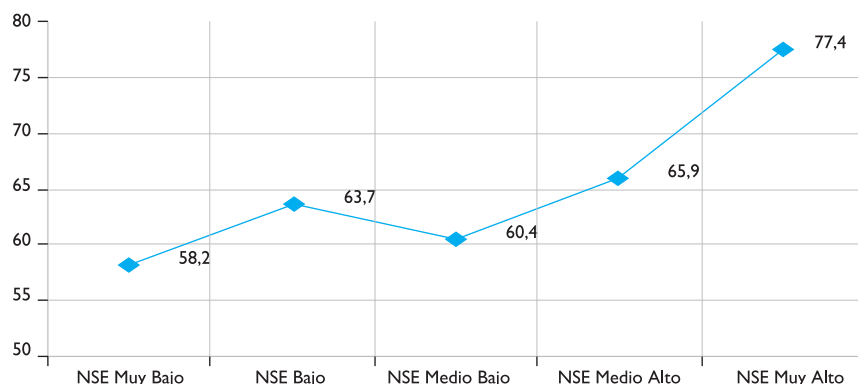
Analizar el capital social desde la óptica de las capacidades políticas implica explorar su papel en la toma de ciertas decisiones políticas y su articulación con el marco institucional formal.

En relación con lo primero, se evalúa el rol del capital social como factor determinante del nivel de involucramiento de la persona en los espacios públicos de participación promovidos por la Ley de Participación Popular (LPP). La pregunta que se intenta responder es si existe una correlación entre la participación de los ciudadanos en los mecanismos establecidos por la LPP y el nivel de su capital social. Si existe esta relación, se puede **sostener la hipótesis de que el capital social sería una de las capacidades políticas importantes para la implementación del proceso de descentralización y participación popular municipal en Bolivia.**

En relación con lo segundo, se analiza la relación entre capital social y confianza institucional, para evaluar particularmente la potencialidad del capital social como capacidad política para actuar en espacios públi-

Gráfico 7.9

Índice Capital Social NSE (área urbana)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos ECP-01 y USAID 2001

cos formales, en el entendido de que si los niveles de confianza institucional son divergentes de los niveles de capital social, no se podrá aprovechar plenamente este recurso como capacidad política.

Para realizar esta evaluación se construyó, además del Índice de Capital Social, un Índice de Involucramiento Municipal (valor calculado a partir de cuatro preguntas que miden el grado de involucramiento de la persona en tareas municipales: si participó en un POA, si hizo reclamos a la Alcaldía, si participó en reuniones con la Alcaldía y si llevó quejas al Comité de Vigilancia) y un Índice de Confianza Institucional (calculado a partir de los puntajes promedios de confianza en 17 instituciones).

En cuanto a la relación entre los niveles de capital social y ciertas percepciones de las personas sobre su capacidad de incidencia en la política, **de manera general se aprecia que**

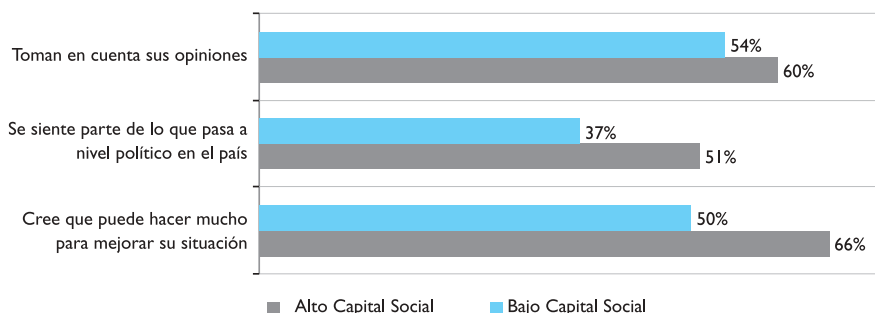
el grupo con mayor capital social tiene una opinión relativamente más favorable sobre sus posibilidades de intervenir en la política, de hacerse escuchar y de sentirse parte de las tomas de decisión públicas (gráfico 7.10).

El gráfico 7.11 muestra que **el grupo de población con mayor capital social es el que presenta mayores niveles de involucramiento municipal y confianza social.** Existen entonces elementos que permiten vincular, en el caso de Bolivia, elevados niveles de capital social con un mayor potencial de acción política, ya sea por una mejor percepción de las personas sobre sus posibilidades de influir en la política, o por su mayor confianza en las instituciones formales. Igualmente, es patente la fuerte relación entre capital social y participación en el municipio.

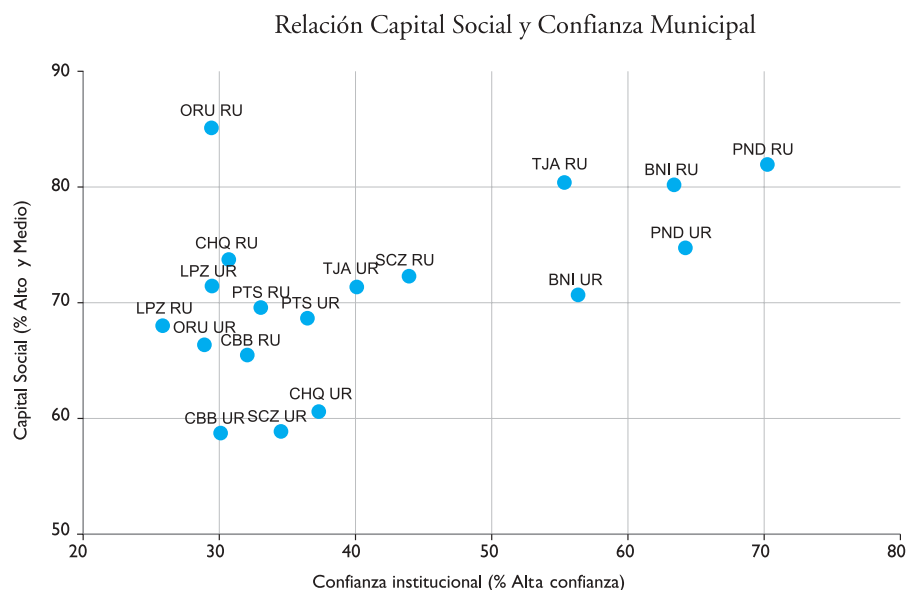
Si se analiza la relación entre capital social y confianza institucional (gráfico 7.12)

Gráfico 7.10

Capital Social y Percepciones de Acción Política



Fuente: ECP-01



se percibe una relación positiva más fuerte entre estas dos variables; **es decir, a mayor capital social, mayor confianza institucional** (solamente el dato de Oruro rural parece salirse excesivamente de la tendencia). Se pueden identificar además tres grupos de regiones:

- Un grupo donde claramente hay una fuerte asociación entre alto capital social y alta confianza institucional (zonas rurales del Oriente y Tarija), donde posiblemente existan mejores condiciones para una acción política favorable de desarrollo humano. Es llamativo que estas regiones presenten además niveles relativamente elevados de involucramiento municipal.
- Un grupo con niveles relativamente medios de capital social pero con bajos niveles de confianza institucional (zonas rurales de Occidente, y algunas ciudades como La Paz y Oruro). **En este caso, el problema estratégico parece radicar en la dificultad de vincular el capital social existente con la institucionalidad formal debido a profundas desconfianzas.** Es interesante el alto nivel de involucramiento municipal existente en algunas regiones de este grupo (La Paz, Potosí y Oruro rural), lo cual puede indicar un inicio de articulación con la institucionalidad formal en los niveles locales, aspecto que debería aprovecharse.

— Un grupo con niveles relativamente bajos de capital social y de confianza institucional. En este lugar se ubican fundamentalmente ciudades como Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Sucre. En estas áreas se estarían acumulando problemas de diverso tipo que se traducen en un debilitamiento de los vínculos sociales, y en una agudización de la percepción negativa sobre el marco institucional formal. **Ésta es la zona de mayor alerta pues tendría condiciones que no favorecen al desarrollo ni a la resolución política concertada de sus problemas y conflictos.**

En conclusión, parece que el capital social puede convertirse en una importante fuerza que impulse el desarrollo humano, sobre todo si su desarrollo se vincula con la evolución de la confianza institucional. Tal situación parecería estar asociada a las fortalezas y debilidades de los distintos conglomerados sociales. Así, en el mundo rural es importante el capital social, pero relativamente débiles los niveles de confianza institucional. El oriente boliviano y sus zonas rurales son los que mejor integran la ecuación, mientras que las ciudades son potencialmente muy problemáticas, ya que sus niveles de capital social y de confianza institucional tienden a disminuir.

Da la impresión de que cualquier política que busque una articulación entre estos

Capital social y cultura política: La tesis de Norbert Lechner

Para Norbert Lechner, el papel de la cultura política en la formulación del capital social es fundamental. Según la tesis que desarrolla en su artículo El Capital Social: Un Desafío Cultural, que se trata de un análisis de la teoría del capital social aplicado al caso chileno, procesos acelerados de globalización e individualización tienen un enorme impacto negativo en el ámbito social, porque debilitan lazos de solidaridad y diluyen hábitos de acción colectiva. Para enfrentar esta situación, es necesario fortalecer una cultura política de democracia y valorizar elementos existentes de la misma, por el papel que juega en “la configuración de los imaginarios colectivos”, que son, para Lechner, la base del capital social. Pero aquí es importante concebir la democracia no solamente como un sistema auto-referido y una participación electoral. Mucho más importante es el papel que juega la democracia en construir la convivencia de una “comunidad de ciudadanos”. En esta comunidad, según Lechner, los ciudadanos “se sienten parte de los valores, procedimientos y objetivos que orientan la vida en común. Es dicho ejercicio de ciudadanía la experiencia que hace de la democracia una producción colectiva del ‘sentido de orden’ que integra a la pluralidad de individualidades. Sin la construcción y reproducción de tal ‘mundo común’ no hay capital social”.

Fuente: Lechner 2000.

factores tendrá que ser diversa y colocar énfasis según las debilidades y fortalezas en cada conglomerado particular. Consiguientemente, toda política tendrá que ser local y específica, pero su ingeniería tendrá necesariamente que ser diseñada a nivel nacional. Una vez más, el todo no es igual a la suma de las partes.

3. Capacidad deliberativa

El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000 tiene como corolario la deliberación, entendida como la conversación democrática y eficaz que traduce las aspiraciones de la gente en acuerdos sustantivos orientados al bien común.

El IDH 2000 encontró que la sociedad boliviana cuenta con un importante potencial simbólico deliberativo que se expresa en la disposición al diálogo y en una fuerte socialización, las cuales pueden ser capitalizadas en aras de una consolidación institucional propia de la democracia. Los bolivianos desean dialogar y deliberar y transformar tales ejercicios en opciones y resultados. Son conscientes de que sólo a través de estos procesos pueden hacerse cargo de sus aspiraciones diferenciadas y contribuir al desarrollo del país. Por otro lado, esta predisposición coexiste con limitaciones que impiden que en Bolivia exista mayor diálogo para la solución de los problemas. Estas limitaciones fueron identificadas en

términos de: i) una débil relación entre Estado y sociedad que se expresa en la fragilidad de las instituciones para sostener procesos deliberativos y relacionarse con la sociedad, ii) la exclusión y discriminación social, que se traduce en ausencia de oportunidades para la mayoría de la población y en un débil sentido de respeto de la dignidad del otro, (aspecto que es puesto de manifiesto como demanda central de los pobres en el capítulo 7 del presente Informe), y iii) la debilidad de los actores políticos y sociales para construir consensos y proyectos compartidos de futuro. Esta sección profundiza los hallazgos del IDH 2000, al tiempo que centra su atención en la deliberación como una crucial capacidad política.

La deliberación es política cuando lleva a la toma de decisiones que comprometen el bien común. En ese sentido, se puede decir que el momento clave de la toma de decisión política no es tanto aquel en que la decisión ha sido tomada, sino el proceso a través del cual se llega a esa decisión. En la deliberación no se trata de sobreponer intenciones o voluntades previamente establecidas a las intenciones o voluntades de los demás; se trata de que esas intenciones y voluntades (que derivan en decisiones políticas) se construyan progresivamente en el curso mismo de la deliberación¹⁸; sólo de esa manera es posible pensar que una decisión política está verdaderamente representando el bien co-

mún. **Un desarrollo renovado y legítimo puede darse mediante la deliberación. Ella constituye un recurso para crear opciones para la gente, opciones que los partidos podrían promover y aplicar (y ya no como el resultado de una voluntad general inventada, o de la luminosidad de un líder).**

Como menciona Manin, esta visión difiere de la idea tradicional o convencional de pluralismo político, por la que éste es entendido como un mero producto de la competencia entre partidos para ganar la preferencia de un público que, emulando un ejercicio instrumental de la democracia, termina por constituirse en una especie de oligarquía en el sentido de Michels¹⁹. Al actuar las personas como clientes frente a las ofertas políticas, es probable que tiendan a elegir las opciones que en su opinión afectan de manera más positiva sus intereses particulares, mientras que aquellas opciones que sean evaluadas como menos favorables tenderán a ser puestas abajo en el ranking de prioridades para elegir a un candidato, independientemente de las consecuencias que esas opciones tengan para la sociedad en su conjunto²⁰.

Esto no debe ser interpretado como que los que están mal son los partidos políticos; en realidad, es posible pensar, con Manin, que el rol que ellos juegan en la arena política es fundamental. Por ejemplo, son los partidos los que permiten que una gran diversidad de demandas que la sociedad expresa por lo general de manera caótica, sean traducidas en un número limitado de propuestas, susceptibles de ser llevadas a discusión y votación. En la deliberación no es posible deliberar todo o todas las posibles soluciones a los problemas; en la arena política es necesario que exista un reducido pluralismo de propuestas. Cuando se alcanza este nivel de pluralismo político, problemas concretos son planteados para la deliberación, y entonces la influencia de la gente en la toma de decisiones puede ser mucho más real y efectiva. Claro que tampoco es posible pensar que la gente delibere sobre una sola opción; es importante que existan genuinas opciones entre diferentes alternativas, las cuales deben ser posibles de modo realista²¹.

Si bien en la actualidad, como se discute en el capítulo 5, el rol que asumen los

Recuadro 7.3

La ley de hierro de las oligarquías

Una de las mayores contribuciones de Robert Michels a la sociología política es la denominada “Ley de hierro de las oligarquías”. En este planteamiento Michels sostiene que existe una tendencia intrínseca en los partidos políticos que los llevan a constituirse en estructuras oligárquicas, fuertemente jerarquizadas.

Así, cuando el partido alcanza un grado determinado de complejidad reclama la existencia de un cierto número de personas que puedan dedicar todo su tiempo y esfuerzo al trabajo partidario. Ello implica un aumento en la burocracia que conlleva a la concentración del poder en la cumbre y a su vez en la pérdida de influencia de los miembros de base. De esta forma, los líderes poseen variados recursos que les significan ventaja insuperable sobre los otros miembros que intentan cambiar las políticas. Entre estos recursos pueden considerarse los conocimientos superiores de los líderes, el control que éstos tienen sobre los medios formales de comunicación y la pericia en el arte de la política.

En este marco, los líderes de las masas son en sí mismos parte de la elite de poder. Ellos plantean fines y desarrollan intereses derivados de su posición elitaria. Es por ello que muchas de las iniciativas de la organización de masas reflejan la voluntad y los intereses de los líderes, y no la voluntad ni los intereses de las masas. El objetivo de los líderes de masas, es reemplazar el poder de la minoría por el de otra minoría, a decir de Michels, la de ellos mismos.

Fuente: Michels 1915.

19 Para Robert Michels (1876-1936), la tendencia hacia la oligarquía es un proceso común a todas las organizaciones importantes, incluyendo los partidos políticos. Lo que Michels denomina “la ley de hierro de las oligarquías” no sólo descansa en la tendencia de los jefes a perpetuar y reforzar su autoridad, sino también en la división del trabajo que se verifica dentro de los partidos. Surgen los especialistas no sólo de la política sino de la propia administración partidaria, y una estratificación inevitable en términos de conocimientos, habilidad y objetivos se establece entre los líderes de los partidos y sus miembros comunes (Cavarozzi y Garretón, 1989).

20 Manin, 1987.

21 Idem.

medios de comunicación masiva en la arena política determina que las ofertas políticas sean cada vez más personalizadas, en realidad los puntos de vista concernientes al bien público que los candidatos expresan, así como las propuestas y programas que los partidos ofrecen, constituyen elementos cruciales de la deliberación. Esto es así en tanto la legitimidad de una opción política, como ya se planteó, no proviene solamente del voto sino del proceso deliberativo que lo precedió. De hecho, como se vio anteriormente, el 62% de la opinión pública en Bolivia piensa que la política estaría mejor si los partidos contaran con planes y programas de mediano y largo plazo (ECP-01).

El voto es un momento sin lugar a dudas crucial de la deliberación, es el momento de la deliberación en el que el proceso de construcción de la voluntad finaliza, al menos electoralmente. Mediante el voto se obtiene la aprobación y el acuerdo de la mayoría de los votantes; el voto de hecho legítima. Sin embargo, en una democracia de tipo deliberativo, la legitimidad de la mayoría no confiere por sí misma prerrogativas. Hay una minoría que entre dos elecciones tiene que aceptar algo con lo que no está de acuerdo. Consecuentemente, tan importante como el momento de la votación es aquel en el que la mayoría, después de la elección, busca los medios para que la minoría pueda expresar su opinión y ser parte del proceso democrático.

En la deliberación, tener la mayoría no implica soberanía porque no implica tampoco unanimidad; consiguientemente, no se justifica que, por ejemplo, se excluya a alguien de su derecho de votar o de participar en la deliberación, con el pretexto de que está en desacuerdo con la mayoría. Por el contrario, necesariamente se reconoce, en la deliberación, el pluralismo de fuerzas y el conflicto entre ellas, como un crucial recurso para el ejercicio de una verdadera libertad social²².

Todo este proceso de deliberación política implica una importante participación de la gente en el proceso político de toma de decisiones, en cualquier nivel que se trate, tanto en el gobierno central como en el gobierno local o en las organizaciones de la

sociedad civil. En todos estos casos, en la medida en que la gente esté comprometida con la búsqueda del bien común, se interese por los procesos políticos, crea en la legitimidad de las reglas del juego, crea en la legitimidad de las razones de los demás y en la capacidad constructiva del acuerdo público, los procesos deliberativos serán más posibles y eficientes. Sin embargo, esto no implica que estas capacidades sean precondiciones de la deliberación, sino que también es posible pensar que son resultado de ella.

En ese sentido, cabe preguntarse cuánto la opinión pública en Bolivia cree y confía en la institucionalidad (y ya no solamente en determinadas instituciones, puesto que, como varias encuestas han demostrado a lo largo de más de diez años, la confianza en ellas es baja en el país, y mucho más cuando se trata de las instituciones centrales del Estado). ¿Cuán comprometida se siente la gente con la búsqueda del cambio para el desarrollo, y cuánta disposición se puede encontrar para la deliberación entre distintos? En otras palabras, ¿cuál es la capacidad política deliberativa que se puede encontrar en el país en un momento de crisis e inflexión como el actual?

La idea que estructura este acápite es que el incremento de las capacidades políticas de la sociedad depende de la interrelación entre valorización institucional, proactividad respecto del futuro y disposición a deliberar.

En lo que sigue se tratará de dar respuesta a estos interrogantes, según los datos obtenidos de la Encuesta de Capacidades Políticas (ECP01) para tres indicadores: la confianza en la institucionalidad, el fatalismo y la disposición a la deliberación.

a) Confianza institucional: El Índice de Confianza Institucional (ICI)

La confianza institucional es un factor crucial del desarrollo. En Bolivia la gente cree en la democracia y la apoya pero no cree ni confía en las instituciones²³.

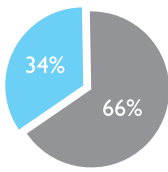
El Índice de Confianza en la Institucionalidad muestra que la mayor parte de la opinión pública en Bolivia (66%) desconfía de la institucionalidad existente. (gráfico 7.13).

22 Idem.

23 Encuestas y Estudios, 1990; Encuestas y Estudios, 1999; Rojas y Verdesoto, 1997; Seligson, 1999 y 2000, y otras.

Gráfico 7.13

Confianza Institucional



■ Confía en las instituciones existentes
■ No confía en las instituciones existentes

Fuente: ECP-01

Este Índice es un promedio de la confianza relativa a distintos tipos de instituciones: del Estado, las «intermedias»²⁴ y las de la sociedad civil; por tanto, considera el conjunto de las instituciones. En este sentido, el ICI expresa el grado de confianza respecto a la institucionalidad en su conjunto. «Confianza en la institucionalidad» hace referencia a quienes se ubican por encima del promedio (4) en una escala del 1 al 7, y la categoría «desconfianza en la institucionalidad» se aplica a quienes presentan un grado menor de confianza respecto a ese promedio.

La confianza institucional está relacionada con un factor de preponderante importancia referido a las condiciones para la deliberación. Habrá condiciones para la deliberación en la medida en que existan instituciones y normas legítimas y confiables, así como una cultura democrática que pueda garantizar los procesos deliberativos y sus resultados.

En Bolivia, a la desconfianza respecto a las instituciones se suma la desconfianza que la gente expresa respecto a la posibilidad de que se puedan llegar a acuerdos entre distintas instituciones y grupos sociales.

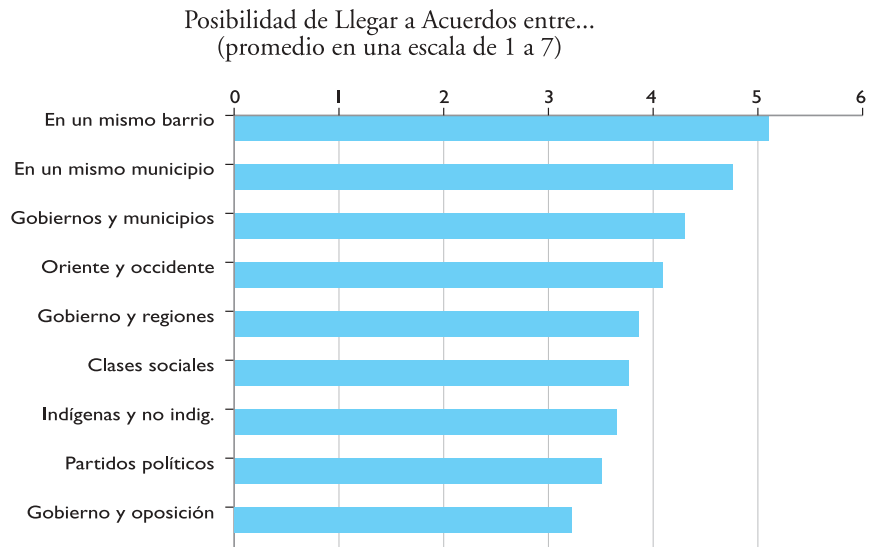
La gente cree más posible llegar a acuerdos en las relaciones más cercanas que se

establecen en el vecindario o la comunidad; cree que se puede llegar a acuerdos entre gente de un mismo municipio; inclusive ve como posible que se puedan establecer acuerdos entre el gobierno central y los municipios. Se podría colegir entonces que son estos los espacios donde las personas ven mejores condiciones institucionales para la deliberación; es decir, aquellos espacios donde de una u otra manera la gente siente que, en las condiciones actuales, puede ser protagonista.

La confianza en la posibilidad de llegar a acuerdos empieza a decrecer en relación con instituciones y grupos sociales menos cercanos, que están marcados por una historia de mutua exclusión o por una cultura de confrontación. Por ejemplo, relaciones de pugnas entre regiones o entre el centralismo gubernamental y las demandas de autonomía regionales, entre gente de distintos estratos sociales y entre gente perteneciente a distintos grupos étnicos. En este mismo sentido, las instituciones en las cuales la opinión pública confía menos en tanto ámbitos que garanticen condiciones para la deliberación son los partidos políticos, mucho más si éstos se relacionan entre sí en funciones de gobierno y oposición (Gráfico 7.14).

Es interesante, sin embargo, notar las siguientes relaciones (cuadro 7.5): niveles ba-

Gráfico 7.14



Fuente: ECP-01

²⁴ Para los fines del ICI, se denomina «intermedias» a instituciones como la Iglesia, los medios de comunicación o las ONG, que no son estatales pero tampoco pertenecen de manera directa a la sociedad civil.

Cuadro 7.5

Conglomerados por Capacidades Políticas

Grupos de población		Alta Confianza Institucional	Bajo Fatalismo	Alta Disposición a la Deliberación
Nivel socio económico y nivel de estudios	Bajo / -Educado	32,9	42,9	39,9
	Bajo / +Educado	32,2	54,8	49,6
	Medio / -Educado	39,6	43	43,7
	Medio / +Educado	33,9	63,1	55,7
	Alto	27,5	72,4	58
Región y Área	Altiplano urbano	30,3	57,3	48,8
	Valles urbano	33,1	67,4	56,6
	Llanos urbano	38,1	48,7	42,3
	Altiplano rural	28,8	38,1	46,4
	Valles rural	35,1	49,9	44,3
	Llanos rural	50,7	43,7	40,8
Edad y género	Hombre 18-35	41,5	54,5	56,8
	Mujer 18-35	35,2	52,3	44,9
	Hombre 36-55	28,2	58,5	49,1
	Mujer 36-55	30,6	50,2	34,5
	Hombre 56 y más	23,2	46,6	40,9
	Mujer 56 y más	27,2	37,2	50,4

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01

jos de confianza institucional aparecen en los encuestados con:

- i) niveles socioeconómicos bajos y medios más educados.
- ii) niveles socioeconómicos principalmente altos.

Por el contrario, los niveles de confianza institucional al parecer son mayores entre personas de nivel socioeconómico medio y bajo con menores niveles educativos.

La ECP-01 permite sostener asimismo que es la población joven (menor de 36 años) la que presenta niveles de confianza institucional superiores al promedio, mientras que, al parecer, a mayor edad mayores son los niveles de desconfianza en las instituciones.

Cabe hacer notar que es en el altiplano que se presentan los menores niveles de confianza respecto al promedio, principalmente en sus áreas rurales.

En conclusión, parece ser que los límites al desarrollo de las capacidades políticas institucionales provienen de dos frentes. Por un lado, la construcción institucional de políticas nacionales parece ser poco legítima, a lo que se agrega una baja confianza en las instituciones en el occidente. Por otro lado, la legitimidad de las instituciones a

nivel local es alta. La cuestión es cómo se integra una lógica local legítima con otra nacional que no lo es. Probablemente éste constituya un tema político importante de debatir en el momento de presentar opciones electorales al país.

b) El Índice de Fatalismo (IF)

La capacidad de «agencia» individual es considerada una fuerza vital y uno de los principales medios para el desarrollo humano. En relación con ello, Amartya Sen distingue entre «el paciente», entendido como receptor pasivo de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo, y «el agente», entendido como la persona que, con suficientes oportunidades sociales y políticas, puede configurar su propio destino en una relación de mutua colaboración con los demás. Así, se comprende «agencia» como la capacidad que tienen las personas para ayudarse a sí mismas y para influir en su mundo en beneficio común; en ese sentido, la capacidad de agencia individual, desde la perspectiva del desarrollo humano, es concebida como un compromiso social. La política social y económica está estrechamente relacionada con la capacidad de agencia presente en una sociedad donde los individuos se sienten parte del público y participan en actividades económicas, sociales y políticas²⁵.

Cuentos juveniles de ciencia ficción: Entre el fatalismo y el mesianismo.

Con la motivación de auscultar las aspiraciones y las formas en que los jóvenes ven el futuro, el PNUD con el apoyo del Grupo Santillana, convocó a un concurso juvenil de cuentos. En doscientos cincuenta relatos, jóvenes de diferentes lugares del país expresaron sus distintas visiones sobre Bolivia y su futuro a través del fascinante género de la Ciencia Ficción.

El análisis de contenido de gran parte de estos cuentos muestra que “nuestros jóvenes escritores cuelgan de un péndulo acelerado. Ora piensan que el país está condenado a disolverse, ya sea por su propia incompetencia o dado

el poder desmesurado de las demás naciones, ora especulan sobre una monumental y vertiginosa transformación de Bolivia en una superpotencia mundial. O todo o nada”.

De esta forma, las reflexiones de los jóvenes parecen estar divididas. “Por un lado impera un fatalismo apocalíptico, el cual podría resumirse en la frase: ‘No somos nadie’. Del otro lado, se muestra un optimismo mesiánico, de salvación, que transforma la frase anterior en: ‘Seremos todo’.”

En las narraciones fatalistas, el pesimismo es el que domina en la mayor parte de las acciones. Es notorio a

su vez, que los jóvenes “se muestran dolidos por el visible atraso de su lugar de origen. De esta sensación pasan con rapidez a la resignación o a la rabia más sublevada.”

No es una anécdota la visión fatalista de los jóvenes expresada en sus relatos. Algunos datos estadísticos que se presentan en este informe refuerzan esta visión, o más bien podría decirse, que los propios datos son los que toman mayor fuerza en estas narraciones juveniles. Los jóvenes no son indiferentes con lo que sucede en Bolivia, viven lo que pasa, lo sienten y por supuesto, lo escriben.

Fuente: Archondo 2002, Págs. 4-5.

El fatalismo es una actitud individual negativa que, al estar presente en segmentos sociales amplios de una sociedad, puede constituirse en una enorme barrera para el desarrollo. De hecho el fatalismo conlleva resignación y conformismo y generalmente está asociado con altos niveles de frustración y bajas condiciones y oportunidades para superarlos.

El Índice de Fatalismo está construido para lograr una aproximación a la visión y valores de vida. **Según este Índice, las personas más fatalistas serán más proclives a una aceptación del mundo tal cual les ha tocado vivir, y a una aceptación de la autoridad como un hecho dado. Los no fatalistas, por el contrario, se apegan a valores más modernos, privilegiando el cambio y la racionalidad, la secularización y la libertad de elección²⁶.**

El Índice de Fatalismo se construye sobre la base de cuatro proposiciones: “no conviene hacer planes para el futuro porque nunca se cumplen”, “lo mejor en la vida es dejar que el futuro se arregle solo”, “el secre-

to para ser feliz es contentarse con lo que la vida nos da” y “el destino de una persona está escrito desde que nace y por eso es mejor conformarse con él”. El puntaje para cada caso fue (1) «muy de acuerdo», (2) «algo de acuerdo» y (3) «nada de acuerdo». Consiguientemente, a menor puntaje corresponden mayores rasgos fatalistas. Calculando el puntaje total como suma de los puntajes obtenidos en cada caso, se estableció un rango de 4 a 6 para «alto fatalismo», 7 a 9 para «fatalismo medio» y 10 a 12 para «bajo fatalismo»²⁷.

De acuerdo con el Índice de Fatalismo, la opinión pública en Bolivia se divide entre quienes creen en la legitimidad y eficacia de construir planes de futuro y están convencidos de que es posible actuar sobre los procesos (51,9%) y quienes, por el contrario, piensan que hacer planes para el futuro es vano porque estos nunca se cumplen, o que las cosas van a tomar su rumbo por sí mismas y por tanto no creen ni tienen la convicción necesaria para actuar sobre los procesos, conformándose con lo que tienen o resignándose a su suerte (48.1%).

²⁶ ILDIS-PNUD, 1996.

²⁷ Para una explicación más detallada de la construcción de los diferentes índices, ver el Anexo Metodológico II.

En Bolivia, los mayores niveles de fatalismo se encuentran entre las personas con bajos niveles educativos, en las áreas rurales y en grupos de población que superan los 55 años. En general, a partir de estos datos es posible pensar además que son las mujeres quienes presentan mayores niveles de fatalismo respecto a los varones, especialmente en grupos de mayor edad (cuadro 7.5).

Consiguientemente, la proactividad social o la agencia social boliviana muestra dos importantes tendencias. Por una parte, existe un grupo importante de gente pasiva frente al cambio que es por lo general la que tiene menor nivel de educación y reside en el campo, mientras que los grupos más dinámicos para participar y adaptarse al cambio son los más educados y urbanos. Desde la perspectiva del desarrollo humano, resulta crucial dotar de capacidades de acción a los grupos más pobres y excluidos. En este sentido, códigos de modernidad como el acceso a una educación moderna que acompañen los cambios en el mundo rural (en el sentido ya trabajado en el Capítulo 3), podrían constituir importantes parámetros de referencia para una gestión progresiva del cambio²⁸.

c) La disposición a la deliberación: el Índice de Disposición a la Deliberación (IDD)

La disposición a la deliberación está asociada a varios factores interrelacionados. El fatalismo, así como la disponibilidad para participar, ser activo en la búsqueda de la superación de las condiciones adversas, expresarse y hacerse parte de los procesos políticos (factores estrechamente vinculados al fatalismo), son sin duda fundamentales componentes de la disposición para la deliberación. Sin embargo, posiblemente uno de los factores más importantes para la deliberación sea el respeto de la dignidad del otro y la consecuente legitimidad que se otorga a las razones de los otros para hacer posible una conversación en igualdad de condiciones entre distintos. En Bolivia, la exclusión social y una cultura de negación del otro²⁹, el racismo y los prejuicios regionales, pero también las desigualdades en las oportunidades educativas y de acceso a los códigos de la modernidad, impiden la igualdad de oportu-

nidades y limitan las condiciones para la deliberación.

Si no existe un reconocimiento del otro, de la legitimidad de sus razones, de su dignidad como persona, reinará también la desconfianza interpersonal, cuya consecuencia adicional es la dificultad de creer que el acuerdo público sobre objetivos de bien común tenga alguna validez o utilidad.

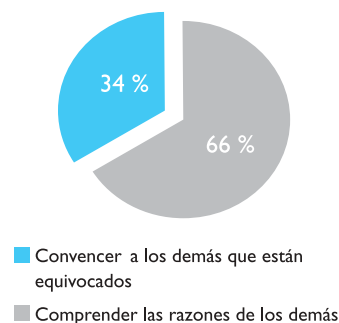
Por ello es pertinente preguntarse sobre la disposición a la deliberación (concebida como reconocimiento y respeto de la dignidad del otro), así como acerca de las condiciones socioculturales que la estarían determinando.

Según el Índice de Disposición a la Deliberación, una persona tendrá disposición a deliberar en la medida en que exprese disposición a escuchar al otro distinto u opuesto, en la medida en que esté dispuesto a cambiar sus propias razones a partir de las razones de los demás, y en la medida en que crea en la capacidad constructiva del acuerdo público. Por el contrario, una persona no tiene disposición a la deliberación cuando no expresa una disposición a escuchar a los otros, no está dispuesto a cambiar sus razones a partir de las razones de los demás (lo que implícitamente puede ser interpretado como que no cree que las razones de los otros sean legítimas), no cree en la capacidad constructiva del acuerdo público y, adicionalmente, es desconfiada en sus relaciones interpersonales.

El Índice se construye sobre la base de dos preguntas: “Cuando se trata de resolver un conflicto, ¿qué es más importante: convencer a los demás que están equivocados o escuchar sus razones?” (gráfico 7.16), y “¿Es mejor que una de las partes se imponga cuanto antes o es mejor buscar a toda costa el acuerdo entre partes, aunque esto demande algún tiempo?” (gráfico 7.17). Para entrar dentro de la categoría de «disposición a la deliberación» los entrevistados tuvieron que responder a estas dos preguntas de manera que su inclinación se manifestara (en ambas) proclive a escuchar y comprender las razones de los demás y buscar el acuerdo público a toda costa. Adicionalmente, se contrastaron estas dos preguntas con el nivel de confianza interpersonal en un nivel muy cercano de

Gráfico 7.16

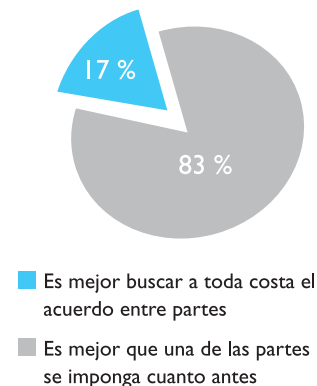
Cuando se Trata de Resolver un Conflicto, ¿Qué es Más Importante?



Fuente: ECP-01

Gráfico 7.17

Para Lograr Resolver los Conflictos...



Fuente: ECP-01

28 Para una visión sobre los códigos de modernidad y una educación moderna, ver PNUD-Bolivia, 1998.

29 Calderón, Hoppenhayn y Ottone, 1996.

relación interpersonal: los amigos. Una persona que expresa desconfianza respecto a un nivel de relación interpersonal tan cercano como éste, se muestra mucho más desconfiado en otros niveles de interrelación personal menos cercanos.

Se puede decir que la disposición a la deliberación es relativamente alta en Bolivia, dadas las condiciones de desigualdad y exclusión presentes. 47,1% de la opinión pública se manifiesta proclive a respetar al otro, a confiar en los demás y a buscar el acuerdo público, frente a un 52,9% que no expresa esa misma disposición.

El nivel educativo es una variable que tiene una correlación positiva con la disposición a la deliberación, independientemente del nivel socioeconómico de la persona. En general, en los valles y en el altiplano urbanos se puede encontrar una mayor disposición relativa a la deliberación que en los llanos. Las áreas rurales son menos proclives a la deliberación entre distintos, aunque en las culturas y tradiciones organizativas la deliberación entre iguales es una práctica fundamental. Finalmente, son los jóvenes, principalmente varones, los que se muestran más dispuestos a deliberar; en el caso de las mujeres esta disposición se presenta positiva en edades más bien adultas. Una explicación a esta relación inversa puede estar relacionada con el carácter de la lucha feminista, que determina que las mujeres busquen el acuerdo sólo cuando éste se establezca sobre una relación de igualdad y equidad de condiciones, de modo que se trate de una disposición condicionada por eso. De hecho, según la ECP-01, 28% de las mujeres frente a 22% de los varones en edades entre los 18 y los 35 años piensan que más importante que comprender las razones de los demás es convencerlos de que están equivocados (cuadro 7.5).

A partir de estos datos es posible plantear que, a diferencia de otras potenciales capacidades políticas como son el capital social y el grado de compromiso que la gente exprese con su país y su gente, la capacidad política deliberativa está directamente relacionada con las oportunidades de las personas en educación, acceso a los beneficios de la modernización en cuanto a servicios, mejoramiento de la calidad de vida y

desarrollo personal. **Al parecer, una condición para que la deliberación se constituya en una capacidad política es la equidad.** En ese sentido, es posible pensar que mientras las personas se sientan discriminadas, excluidas o víctimas de la inequidad social y económica, su capacidad deliberativa será menor. Factores de exclusión sociocultural, socioeconómica, generacional o genérica, así como una falta de credibilidad de la gente en las instituciones en tanto genuinos garantes de la equidad en los procesos deliberativos, constituyen enormes barreras para la deliberación como potencial de transformación política. **Esto lleva a plantear la importancia de una institucionalidad fuerte, legítima y fundada en valores de equidad, para la promoción de procesos deliberativos, en el entendido de que los procesos deliberativos pueden tender puentes y contribuir a construir relaciones justas y equitativas y ampliar las capacidades deliberativas de los bolivianos.**

En este marco, cobran especial importancia los conceptos de “igualdad compleja” y de “libertades políticas”³⁰. En la complejidad de las sociedades modernas el único espacio posible de igualdad, argumenta Walzer, es el político, el de los derechos ciudadanos. Se tiene que dotar a las personas, sostiene por su parte Sen, de libertades para que sea posible el desarrollo: “Libertad de actuar y de tomar decisiones, oportunidades que la gente posee, dadas sus circunstancias sociales y personales”³¹.

4. Capacidades políticas y desarrollo: una gramática difícil

A partir de la información de la ECP-01, se analizaron cinco tipos de capacidades políticas identificadas como factores mínimos y necesarios para poder hablar de la existencia de capacidad de acción colectiva en la sociedad boliviana en función del desarrollo humano.

Se analizó el capital social para establecer la capacidad de participación y asociatividad, el lazo social basado en la confianza interpersonal y los valores de solidaridad y reciprocidad presentes. Desde otra perspectiva, se analizó el compromiso con el país expresado en el involucramiento de las personas con los procesos sociales y políticos que vive el país. Se analizó también la capa-

30 Walzer 1993; Sen 1999.

31 Sen 1999, pág. 17.

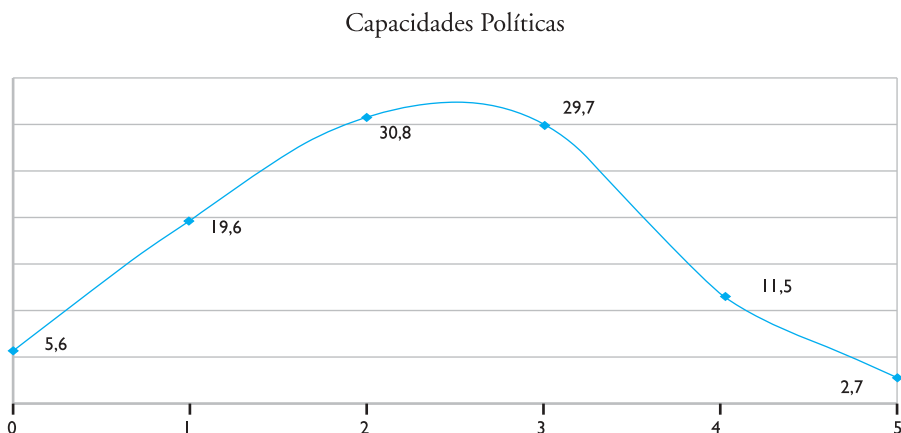
cidad deliberativa en el entendido, como se ha venido argumentando a lo largo de los capítulos precedentes, de que, dada la complejidad sociocultural y el creciente grado de complejización social y política del país, la deliberación entre distintos es la mejor forma posible y la más eficiente de lograr acuerdos que permitan fortalecer el tejido social y político en favor del desarrollo humano del país en el tiempo de la globalización. La capacidad política deliberativa fue analizada a través de tres indicadores: la confianza institucional, el grado de fatalismo y la disposición a la deliberación.

4.1. En Bolivia existe un importante potencial de capacidad política

En Bolivia existen distintas capacidades políticas que, orientadas hacia un objetivo de bien común, pueden sustentar el desarrollo humano: existe capital social, existe compromiso con el país, existe una relativa confianza institucional, se puede encontrar una importante proporción de gente que tiene una actitud comprometida con el cambio e inclusive una importante proporción de personas con una básica disposición a la deliberación.

Evaluando en su conjunto estas capacidades políticas, solamente un 5,6% de los bolivianos no tiene ninguna capacidad política. La mayoría (80,1%) tiene entre una y tres de estas capacidades, mientras que 14,2% reúne entre cuatro y el total de ellas (grafico 7.18).

Gráfico 7.18



Fuente: Elaboración propia en base a ECP-01

4.2. Las capacidades políticas en Bolivia se encuentran fragmentadas y desarticuladas entre distintos grupos sociales.

El problema en el caso boliviano es que estas capacidades políticas se encuentran dispersas y desarticuladas entre distintos grupos socioeconómicos, socioculturales, regionales y generacionales. Es más, las capacidades que constituyen el mayor potencial para un grupo son, al mismo tiempo, las mayores barreras para otro.

Mientras el capital social y el compromiso con el país parecen ser capacidades que se encuentran en las áreas rurales, el bajo fatalismo y la disposición a la deliberación parecen ser capacidades fundamentalmente de las áreas más urbanizadas y de mayor concentración poblacional, con mayores oportunidades de acceso a factores básicos de desarrollo, como son la educación y la salud, y más expuestas también a factores de modernización como la comunicación y la información (gráficos 7.19 y 7.20).

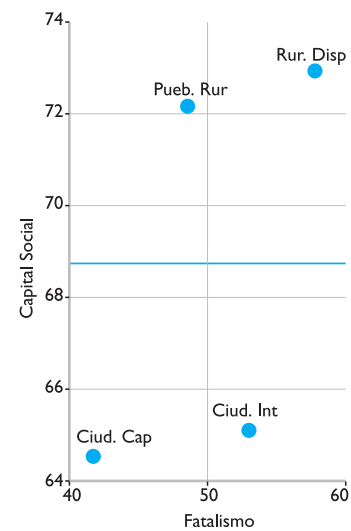
4.3. Las capacidades que constituyen el mayor potencial para un grupo son al mismo tiempo las mayores limitaciones políticas para otro.

Como se puede observar en el cuadro 7.6. no existe ningún sector de la opinión pública que capitalice todas estas capacidades y pueda constituirse en el actor dinamizador del desarrollo humano.

Las distintas capacidades para cada grupo están asimétricamente distribuidas.

Gráfico 7.19

Relación entre Capital Social y Fatalismo Según Grado de Urbanización (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a ECP-01

Conglomerados Según Capacidades Políticas*

Grupos de población		Capital Social	Confianza institucional	Fatalismo	Compromiso País	Disposición a la deliberación
Nivel socio económico y nivel de estudios	Bajo / -Educado	+	-	--	++	--
	Bajo / +Educado	--	-	+	-	+
	Medio / -Educado	+	++	--	+	-
	Medio / +Educado	-	+	++	-	++
	Alto	++	--	++	--	++
Región y Área	Altiplano urbano	+	-	+	--	+
	Valles urbano	--	-	++	-	++
	Llanos urbano	--	+	-	+	--
	Altiplano rural	+	--	--	++	-
	Valles rural	+	+	-	++	-
	Llanos rural	++	++	--	++	--
Edad y género	Hombre 18-35	--	++	+	+	++
	Mujer 18-35	--	+	+	--	-
	Hombre 36-55	++	--	++	++	+
	Mujer 36-55	++	-	-	+	--
	Hombre 56 y más	++	--	--	--	--
	Mujer 56 y más	+	--	--	--	+

* Los valores en base a los que se elaboró este cuadro se encuentran en el Anexo II

Fuente: Elaboración propia en base a ECP-01

Mientras que en grupos de nivel socioeconómico alto se puede encontrar un alto nivel de capital social respecto a la media, una capacidad de emprendimiento mucho mayor que el promedio (expresada en su bajo nivel de fatalismo) y un grado de disposición a la deliberación alto, en este mismo grupo el compromiso con el país, así como la confianza institucional son considerablemente más bajas que el promedio, lo que puede llevar a pensar que su orientación tiende más hacia un emprendimiento de carácter individualista y, consiguientemente, menos orientado al bien común.

El grupo de nivel socioeconómico medio con alto nivel educativo muestra una tendencia similar a la anterior: un bajo fatalismo y una alta disposición a la deliberación, aunque el capital social es bajo y se puede apreciar una relativa mayor confianza institucional. En este caso, el nivel educativo parece ser un factor que define el grado de fatalismo y la confianza institucional: cuando el nivel educativo es mayor, menor es el fatalismo, mientras que cuando el nivel educativo es menor, la confianza institucional aumenta. El capital social y el compromiso con el país son mayores cuanto menor es el nivel educativo. En cambio, el nivel educativo es al parecer un importante factor de la disposición a la deliberación, lo que se puede apreciar también en el grupo de nivel socioeconómico bajo. Sin embargo, en los pobres con menores niveles de educación, si bien no se encuentran capacidades políticas como la disposición a la deliberación, si se

encuentra otras como un relativo capital social y, de manera fundamental, un alto grado de compromiso con el país, capacidad esta última que no se encuentra en ninguno de los otros grupos.

Una vez más se reafirma la idea de que el capital social como tal representa un potencial que sin embargo no necesariamente se plasma en capacidad política si no está relacionado con otras capacidades. Puede existir un alto grado de participación y asociatividad, pero sin un compromiso con el país ésta es una capacidad de carácter más individual que colectiva y no necesariamente está orientada al bien común, y por lo tanto tampoco es política.

Del mismo modo se puede decir que un alto grado de compromiso con el país es de alguna manera estéril si no se asocia con la capacidad de las personas para ser agentes de cambio y su disposición a escuchar a los otros y dialogar democráticamente.

El capital social en Bolivia tiene su mayor potencial en las áreas rurales y principalmente en la región de los llanos, donde los niveles de asociatividad y sobre todo de compromiso cívico están muy por encima de la media del país.

El compromiso con el país, como capacidad política, también está presente de manera fundamental en las áreas rurales, mientras que un menor fatalismo y una mayor disposición a la deliberación son ca-

racterísticas principalmente urbanas. Mientras el capital social tiene una tendencia más fuerte en el altiplano, abarcando inclusive el área urbana, el compromiso con el país y en alguna medida también la confianza institucional representan tendencias más fuertes en los llanos, abarcando de manera relativa también los ámbitos urbanos.

En términos generacionales, el capital social aumenta con la edad, esto quiere decir que los jóvenes tanto hombres como mujeres menores de 35 años tienen un déficit evidente en cuanto a participación en redes sociales y compromiso cívico. En cambio, es en este rango de edad donde es posible encontrar un mayor grado, en relación a la media de compromiso con el país.

Es principalmente en el grupo de 36 a 55 años y en el de varones de 56 y más, donde se puede encontrar un mayor compromiso con el país. Se trata, en el primer caso, de la generación de los años 60 y 70, que vivió con intensidad el período de dictaduras y a la que le tocó protagonizar la recuperación de la democracia. Esto, sin duda, con su carga de entrega, mística, y también de sacrificio personal para lograr una sociedad más justa y democrática, puede explicar el imaginario simbólico con el que muchos se sienten comprometidos. Del mismo modo, a la generación anterior, a los hombres de 56 años y más, les tocó vivir períodos históricos muy intensos relacionados con la Guerra del Chaco y la Revolución del 52, aunque se muestran más fatalistas que la generación de los 60 y 70.

La disposición a la deliberación como capacidad política, definida básicamente como la predisposición de escuchar al otro, aceptar la legitimidad de sus razones y creer en la capacidad constructiva del acuerdo público, es una capacidad directamente relacionada con el nivel educativo y caracteriza más a las zonas urbanas y al parecer también más a los valles que a otras regiones del país.

Si bien los jóvenes no tienen como principal capacidad política la asociatividad y la participación en espacios públicos, en cambio sí se puede encontrar en este grupo una mayor disposición a la deliberación que en el resto de las edades.

Destaca en este análisis una marcada asimetría entre compromiso con el país y

disposición a la deliberación. Donde existe compromiso con el país en general no existe disposición a la deliberación y viceversa. Y en los casos en que ésta no es una relación completamente inversa, es de todas maneras inversa en su intensidad. **En Bolivia, quienes mayor compromiso con el país muestran, tienen al mismo tiempo una menor disposición a la deliberación y ésta es una tendencia que cruza a distintos grupos socioeconómicos, niveles educativos, regiones, áreas, generaciones y también géneros.**

Esto lleva a pensar que el compromiso con el país puede estar referido a un compromiso de tipo más local que abarcador y, del mismo modo, la disposición a la deliberación puede estar más relacionada con una deliberación en espacios horizontales y entre iguales que en espacios de conflicto entre distintos.

En términos de género, existen diferencias marcadas entre las capacidades políticas de las mujeres y las de los hombres, aunque estas diferencias están al parecer fuertemente asociadas con la edad. Existen diferencias entre hombres y mujeres en capacidades políticas relacionadas al fatalismo. Las mujeres entre 36 a 55 años son más fatalistas que los hombres. En relación al compromiso con el país, las mujeres jóvenes tienen un muy bajo compromiso con el país en relación a la media. Sin embargo, la diferencia que cruza todos los grupos de edad está referida a la disposición a la deliberación. Las mujeres presentan una menor disposición a la deliberación que los hombres, en los grupos de entre 18 y 35 y de entre 36 y 55 años. Esta relación se invierte entre los hombres y mujeres más adultos.

Estas diferencias pueden ser explicadas, por una parte, por el hecho de que las mujeres, al ser las más excluidas en términos económicos y sociales, son también las más fatalistas, especialmente en los tramos de edad más productivos. Pero es también interesante que una menor disposición a la deliberación se dé en mujeres de grupos de edad más jóvenes e intermedios, las que, al estar seguramente más influenciadas por los movimientos de mujeres, sean las menos dispuestas a deliberar bajo condiciones de inequidad y discriminación.

Otro análisis cruzado permite establecer que el capital social es la capacidad política

potencial más fuerte en Bolivia, en la medida en que es común a más grupos, áreas y regiones del país que el resto de las capacidades consideradas, contrariamente a la confianza institucional, que aparece como la capacidad política más débil, al encontrarse asociada al menor número de grupos sociales, áreas y regiones.

La evidencia empírica presentada permite también inferir que en términos de capacidades políticas el nivel socioeconómico de las personas no es tan importante como su nivel educativo; tampoco lo son las regiones, puesto que las diferencias entre éstas se relativizan frente a las asimetrías entre áreas urbanas y rurales, que en todos los casos parecen tener más peso como criterios de diferenciación.

De la misma manera que es difícil fortalecer las capacidades de acción política colectiva —en función del desarrollo humano— sin oportunidades económicas y sociales (especialmente para los más excluidos), tampoco es posible pensar que las oportunidades automáticamente derivarán en capacidades políticas orientadas al bien común. Al parecer, las oportunidades concentradas en grupos reducidos de la sociedad contribuyen más a fragmentar a la sociedad que a crear condiciones para el desarrollo.

Por otra parte, se ha visto también que así como un rico capital social y un alto compromiso con el país pueden no ser más que una potencial capacidad política, si no están ligados a la reflexividad y la acción efectiva y concreta para lograr objetivos de bien común, del mismo modo la disposición a la deliberación puede no constituir más que una capacidad potencial que no alcanza concretarse en actos efectivos de comunicación democrática, si las condiciones y los canales para su concreción no logran establecerse.

A modo de conclusión: La deliberación como salida

¿Cómo se perfila la dinámica de estas fuerzas, si todo sigue el mismo rumbo? Es posible pensar que el capital social hasta ahora existente irá debilitándose con los cambios generacionales y los procesos acelerados de urbanización. Dada la relación inversa encontrada entre el nivel de oportunidades y el compromiso con el país, por lo menos en lo que respecta a las élites, es posible también pensar que a mayor distancia entre pobres y ricos las oportunidades se concentra-

rán cada vez más en menos personas y por tanto habrá menos “contexto” para la realización de las aspiraciones de muchos, lo que fortalecerá las fuerzas centrífugas y desintegradoras.

Es posible también prever que a mayor debilidad de los actores sociales, mayor será la debilidad y la falta de credibilidad institucional y también mayor el fatalismo con su carga de conformismo. Finalmente, la disposición a la deliberación ahora existente, al no encontrar condiciones ni canales para su realización en actos deliberativos democráticos concretos, tenderá a mantenerse o a debilitarse, sin que ello signifique ningún cambio efectivo en la dinámica de integración social que el país urgentemente necesita.

En un país complejo y heterogéneo con capacidades tan equidistantes entre grupos sociales, áreas y regiones, y que enfrenta un momento de crisis e inflexión como el actual, la deliberación aparece como recurso posible, efectivo y eficaz para una salida de desarrollo humano. En este sentido, el análisis efectuado en este capítulo aporta una prueba empírica fehaciente en favor de la deliberación pública como el mejor camino posible para articular una nueva cartografía de capacidades y para fortalecer la acción colectiva orientada al logro del desarrollo humano, aunque las condiciones y la disposición para deliberar entre distintos en el país se presenten débiles y fragmentadas.

Sobre la base del sustento empírico que proporciona la Encuesta de Capacidades Políticas (ECP01), se puede plantear que cualquier proyecto político que tenga como horizonte el desarrollo humano enfrenta el reto de articular estas diversas capacidades en función de un objetivo que haga posible un país capaz de brindar iguales oportunidades para la realización de las libertades de todos. En el centro de este proyecto político está la democracia deliberativa.

Resulta fundamental pensar en una nueva sintaxis del desarrollo, una sintaxis que articule las potencialidades de las personas y las comunidades y que expanda las capacidades de la gente, para que desde sus valores y aspiraciones enfrenen mejor los cambios y los riesgos de un mundo que cada vez funciona más globalmente. En este contexto, se deben imaginar nuevos proyectos y opciones de desarrollo para que la gente y los políticos, en deliberación, opten por el camino que les gustaría seguir.



El enfoque de este Informe trata no sólo de comprender de manera integrada la situación del país, si no también de detectar los escenarios o tendencias que de allí emergen, con el objetivo de incidir en la búsqueda de políticas de desarrollo. Es en esta perspectiva que se presenta una serie de escenarios prospectivos de mediano plazo que sintetizan los hallazgos empíricos de la investigación.

Si bien estos escenarios son esquemas artificiales de la realidad y no suponen apuestas visionarias sobre el futuro de Bolivia, **sirven para auscultar en el presente las orientaciones de la acción futura, y son un recurso para que los diferentes actores del desarrollo puedan hacer un balance de las consecuencias de sus acciones.**

Además, este ejercicio puede constituir un instrumento para el debate y la reflexión sobre los contenidos y propuestas del desarrollo, al menos por cuatro motivos: en primer lugar, porque el ejercicio implica identificar los puntos de bifurcación de una situación, distinguir los acontecimientos y los cambios que producen determinadas acciones de los actores. En segundo lugar, porque un momento de “inflexión” puede entenderse también como un momento privilegiado para tomar decisiones. Como señala Godet (1997), “lo que pasará en el futuro es menos el resultado de las tendencias duras que se imponen fatalmente a los hombres, como de las políticas impulsadas por los hombres frente a estas tendencias”. En tercer lugar, porque es en el análisis

prospectivo donde se puede plasmar con mayor fuerza la tensión entre continuidad y cambio que subyace a la encrucijada actual, y que estuvo muy presente en la dinámica de investigación del Informe. Finalmente, en cuarto lugar, porque este ejercicio se justifica en la medida en que sirve para involucrar a los lectores en un esfuerzo de reflexión y crítica colectiva sobre los hallazgos empíricos del Informe y los desafíos estratégicos del presente.

El contexto en el que se dan los escenarios está dado por los procesos de globalización a escala internacional y su impacto en Bolivia. Tales procesos se caracterizan por el cambio, el riesgo y la incertidumbre. En los escenarios se ha hecho énfasis solamente en algunos rasgos de la globalización en Bolivia¹.

Si bien los escenarios han sido contruidos sobre la base de tendencias empíricas, sólo son “situaciones tipo” que no corresponden a la realidad futura del país. Sin embargo, sí son portadores de tendencias, en la medida en que muestran las pautas de comportamiento de los diferentes actores y procesos. En ese sentido, estos escenarios son posibles como también lo son sus distintas combinaciones.

1. Aspectos metodológicos

En la construcción de escenarios se distingue las siguientes fases:

- Una fase que consiste en identificar los temas o variables críticas para la evolu-

1 Los temas de la globalización que afectan directamente a Bolivia serían los siguientes: La creciente transnacionalización de la economía boliviana y su directa vinculación con estructuras financieras globales. El tipo de relacionamiento pasivo con casi todas las nuevas tecnologías. La expansión de la sociedad vía red internet. La creciente vinculación de empresarios nacionales y locales con la globalización. La internacionalización cultural de diversos tipos. Las migraciones transnacionales. El narcotráfico y las redes globales de delincuencia. El mercado y la industria cultural. Los movimientos de globalización y su vinculación con movimientos locales. Para un análisis preliminar de estos temas ver Calderón y Szmukler, 2001; Calderón y Aranibar 2001.

ción futura de una situación, y los factores que no varían en los diferentes escenarios prospectivos. En el caso de este Informe, esta información fue obtenida a partir de los capítulos donde se analiza el perfil de desarrollo humano, la relación entre crecimiento económico y pobreza, y la evaluación de las reformas político-institucionales (capítulos 1, 2 y 3).

- Una segunda fase en la que se analizan las diferentes combinaciones de las variables críticas identificadas, considerando además las tendencias estructurales. De esta combinación se obtiene un juego de escenarios.
- Finalmente, una vez construidos los escenarios se intenta evaluar el tipo de capacidades políticas asociadas a los mismos.

Este trabajo fue realizado por el equipo del Informe en varios talleres internos, y

posteriormente fue reajustado y testeado en cuatro paneles con expertos de los partidos políticos.

Las dos variables críticas que estuvieron en la base de los escenarios son: i) El tipo de desarrollo socioeconómico, y ii) el grado de reforma y modernización de la vida política (desarrollo político). Estas dos variables pueden tender hacia una mayor inclusión y participación de los ciudadanos en la vida política, social y económica, o hacia una mayor exclusión de grandes grupos en esas dimensiones de la ciudadanía. A continuación, se esquematiza los cuatro escenarios del Informe.

Cada uno de los escenarios está compuesto entonces de una combinación de dos elementos:

- La descripción del tipo de desarrollo socioeconómico que caracteriza el escenario, que llamaremos “panorama socioeconómico”.

Metodología de los escenarios

De manera general, la prospectiva suele ser entendida como una reflexión sobre el futuro en el marco de un análisis de los procesos de decisión y de acción de las sociedades. Para la prospectiva el futuro no es predecible, es un objeto de construcción, es múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de futuros posibles. En esta perspectiva, cualquier forma de predicción es una impostura. Como decía el sociólogo Daniel Bell, “la prospectiva es una ciencia del presente, cuyo objetivo no es predecir el futuro, si no explicitar las estructuras de la cosiedad a fin de definir problemas, poner en evidencia limitaciones y opciones, de las cuales no

sabemos cuál será la elegida”.*

*Para realizar estos trabajos se han utilizado diversas combinaciones de métodos cuantitativos y cualitativos, algunos han utilizado clusters de expertos, otros han hecho énfasis en procesos participativos y otros han formalizado modelos que especificaban grados de credibilidad en probabilidades matemáticas. En los últimos años, se han generado importantes procesos de generación de escenarios para países con fuerte énfasis participativo**. En estas experiencias se intenta impulsar debates sobre visiones de futuro de país con actores relevantes, acompañados de procesos de difusión y discusión de*

los resultados del ejercicio.

Se trata, en resumen, de utilizar metodologías más o menos rígidas para realizar una inventariación de las posibilidades de futuro posibles y un análisis de los factores que estarían determinando cada una de esas posibilidades. El método de los escenarios responde a estas necesidades de investigación.

Los escenarios son descripciones de una situación futura y de las trayectorias de eventos que permiten pasar de una situación de origen a una situación futura. No es cualquier juego de hipótesis; éstas deberían ser pertinentes, coherentes, creíbles, importantes y transparentes.

* Roubelat 1996.

** Por ejemplo proyectos en Colombia, Guatemala y Sud Africa (Proyecto Mont Fleur). Estos son ejercicios que hacen más énfasis en el aspecto normativo de la prospectiva (¿cómo debería ser el futuro?), más que en el análisis prospectivo (¿cómo el futuro podría ser, dadas ciertas condiciones empíricas del pasado y el presente?).

— La descripción del grado de desarrollo político, entendiéndolo como el tipo de reforma política y el grado de profundización democrática. Operativamente se describe el tipo de práctica política, el tipo de reforma del Estado y el tipo de relación Estado-sociedad que prevalecen en el escenario.

Cada uno de los escenarios es vinculado a un conjunto de capacidades políticas que le serían funcionales. Estas capacidades se refieren a: i) el tipo de liderazgos políticos y sociales, ii) la vinculación entre líderes políticos y sociales, iii) las capacidades políticas de los pobres, y iv) las capacidades políticas de la sociedad. Para este trabajo se utilizaron las tendencias y orientaciones identificadas en los capítulos 5, 6 y 7 del Informe.

Finalmente, se discute con brevedad algunos factores críticos para la estabilidad y los riesgos asociados a cada escenario.

En todos los escenarios hay dos elementos que no varían y que consideramos como estructurales:

— Se plantea la hipótesis de que Bolivia recibirá en las próximas décadas importantes inversiones en el sector de hidrocarburos (gas), y que esto afectará al país sobre todo por el aumento de los ingresos fiscales del Estado.

— Se plantea que, en todos los casos, como resultado de la crisis actual y de las demandas sociales, el papel del Estado en el desarrollo será importante en el futuro. No se sabe sin embargo bajo qué modalidades se producirá esta situación.

Finalmente, hay que recalcar que los escenarios, para reflexionar sobre el futuro, enfatizan en los factores político-institucionales. Esta es una limitación pues implica que no se ha introducido elementos importantes como por ejemplo el papel de Bolivia en la globalización o los cambios en el contexto económico regional. Estos son los límites de este ejercicio.

2. Descripción de los escenarios

Escenario 0: Bolivia 2001

Bolivia goza desde 1985 de una sólida estabilidad macroeconómica y ha recuperado niveles de crecimiento económico positivos desde finales de la década de los 80. Ha

impulsado además un conjunto de reformas que han liberalizado gran parte de la economía. Sin embargo, este crecimiento ha tenido escasa capacidad de generar mayores oportunidades de empleo y mejoras significativas de los ingresos de los más pobres. Esto se refleja en la persistencia de elevados niveles de pobreza monetaria: 47% de su población es pobre en las zonas urbanas, y 81,7% en las zonas rurales.

Pese a la diversificación de la oferta exportadora boliviana acontecida en la década de los 90, Bolivia continúa exportando esencialmente productos de bajo valor agregado y su balanza comercial ha sido deficitaria durante todo el período. Desde finales de la década de los 90, importantes actores económicos externos (grupos financieros, de servicios, y de explotación minera y de hidrocarburos) han aumentado su peso e influencia en la economía boliviana. La construcción del gasoducto al Brasil en 1998, el descubrimiento de grandes reservas de gas en el sur del país en 1999-2000, y la crisis energética en potenciales mercados para este recurso (2000-2001) están configurando escenarios en los que el gas tendría cada vez un papel más importante en la futura marcha de la economía boliviana. El impacto de esta expansión se reflejará seguramente en el incremento de las exportaciones bolivianas, y sobre todo en el aumento significativo de los recursos fiscales producto de esta actividad.

El Informe muestra también que en los últimos 50 años se han realizado grandes avances sociales y se ha reducido fuertemente ciertas brechas sociales en relación a los promedios de la región (por ejemplo, en lo que se refiere al analfabetismo). Igualmente, en los últimos 20 años se han realizado grandes esfuerzos para mejorar los servicios de educación (reforma educativa), y para impulsar una distribución territorialmente más equitativa de los recursos públicos (Participación Popular).

Sin embargo, a inicios de la primera década del siglo XXI las tareas pendientes continúan siendo grandes: Bolivia presenta aún rezagos sociales importantes en relación a los niveles de calidad de vida existentes en la mayor parte de los países de Sudamérica. Así, la tasa de mortalidad infantil es de 67 por mil nacidos vivos cuando en Chile este indicador es de 11. Las sensibles diferencias e inequidades sociales existentes entre regio-

nes, grupos étnicos, entre hombres y mujeres, son otro aspecto central del perfil de desarrollo humano de Bolivia. Resolver estos problemas exige en el futuro una mayor convergencia y articulación de las políticas económicas y sociales, pues la incoherencia entre éstas resalta como la mayor deficiencia en las políticas públicas implementadas desde 1985.

En el campo político, Bolivia ha experimentado una relativa estabilidad política desde 1982: se han sucedido cinco gobiernos democráticamente electos, y se han impulsado importantes reformas político-institucionales tendientes a modernizar el Estado y mejorar el sistema de representación política. Estas transformaciones han sido posibles por la concretización desde 1985 de diferentes pactos político-partidarios que han permitido una gestión compartida del gobierno y que han garantizado un sólido apoyo parlamentario a los diferentes gobiernos del periodo.

Si bien estos pactos han permitido un período de casi 15 años de estabilidad, hay crecientes evidencias de sus limitaciones para acompañar el desarrollo democrático boliviano, por lo menos en la modalidad y con las prácticas que los caracterizaron hasta el momento. En particular, el Informe llama la atención sobre la persistencia de prácticas clientelares y patrimonialistas en la política y la gestión del Estado, pese a las reformas modernizadoras, el desempeño de las cuales sería afectado gravemente por esta situación. Después de 15 años de reformas, el Estado boliviano tendría entonces características contrastadas: avances desiguales en su modernización y racionalización, y persistencia de prácticas propias de un Estado patrimonial-corporativo. Situación que es además profunda y crecientemente cuestionada por la ciudadanía, y que está en el origen de una suerte de “fatiga reformista” de la opinión pública, que impone barreras difíciles de superar para conseguir acuerdos de cambio que incluyan a un mayor número de actores sociales.

Se ha evidenciado, además, que existen importantes capacidades de acción política en la sociedad boliviana (capital social, confianza institucional, disposición para deliberar y compromiso con el destino del país), pero cuyas consecuencias positivas se ven restringidas por una distribución asimétrica de dichas capacidades, es decir, por un desencuentro entre las capacidades y las orientaciones para la acción colectiva de los diferentes componen-

tes de la sociedad boliviana. Son entonces las condiciones cada vez más difíciles para la cooperación y el acuerdo entre líderes políticos, entre éstos y los líderes sociales, entre diferentes grupos sociales, entre la sociedad y sus líderes, etc.

El conjunto de factores reseñado anteriormente contribuyó a una coyuntura 2000-2001 caracterizada por una profunda crisis económica, y un creciente cuestionamiento a los resultados de la democracia boliviana. El Informe ha detectado síntomas de fragmentación y altos niveles de desconfianza política y social. Todo lo cual se refleja en la creciente conflictividad social que tiene en los eventos de abril y septiembre del 2000 sus mejores ejemplos, en la aparición de formas nuevas de violencia social, y en la ruptura de ciertos consensos políticos básicos que sostuvieron las reformas en la década de los 80-90.

Escenario I: Inercia y Renovación del Estado Patrimonial-Corporativo

Panorama socioeconómico: A mediados de la segunda década del siglo XXI, Bolivia está consolidando una economía basada esencialmente en el dinamismo del sector exportador de hidrocarburos y de materias primas (agroindustriales y mineras). Este dinamismo afecta positivamente al desarrollo del sector financiero y de provisión de ciertos servicios. Sectores como la pequeña agropecuaria, la industria pequeña y mediana, y una gran parte del sector informal subsisten precariamente pero no muestran signos de expansión o de crecimiento dinámico. El crecimiento económico boliviano se explica en gran parte por el dinamismo del sector exportador moderno, en el que la industria gasífera tiene un papel central. Se tiende a mantener la estabilidad macroeconómica aunque existen fuertes presiones para su flexibilización.

La renta del gas es utilizada para reemplazar parte de los recursos de la cooperación externa que habían estado financiando el esfuerzo social de Bolivia hasta mediados del período 2000-2010; otra parte es destinada a financiar nuevos programas de mitigación y alivio de la pobreza focalizados en los grupos más vulnerables y las zonas más pobres del país. Finalmente, se ha establecido ciertos esquemas de apoyo estatal a algunos sectores productivos que tienen una elevada fuerza de negociación y presión corporativa.

Los indicadores sociales continúan mejorando aunque a un ritmo menos sostenido que en el período 1980-2000, debido esencialmente al mantenimiento de los niveles de inversión social focalizada en la educación primaria y los servicios básicos de salud, y a la mayor urbanización del país. La pobreza disminuye lentamente pese a períodos con elevados niveles de crecimiento económico; los niveles de desigualdad se incrementan como efecto del aumento de los ingresos de los grupos con mayor educación, la profundización de los problemas de subdesarrollo en las zonas rurales y el escaso dinamismo de los sectores intensivos en mano de obra.

En la política: El sistema de partidos no resuelve sus problemas de legitimidad y se fortalecen y renuevan prácticas clientelares al interior de los mismos. Pese a soportar un período de alta conflictividad, la mayor holgura financiera del Estado boliviano y la relativa recuperación económica han permitido que se fortalezca políticamente un esquema de pactos y acuerdos políticos restringidos basados en la gestión de los nuevos recursos fiscales.

Se mantiene e incluso tiende a profundizarse una dualidad en el ejercicio ciudadano: una buena parte de la población más pobre continúa teniendo barreras para ejercer algunos de sus derechos ciudadanos básicos (políticos y sociales), como el derecho al voto, o el derecho a acceder a servicios sociales, etc.

En el Estado: La existencia de mayores recursos fiscales, la renovación de las prácticas clientelares en buena parte de los partidos y grupos políticos, y la demanda de una mayor intervención estatal, resultantes de la crisis económica de 1999-2002, han configurado un Estado con mayor peso en la vida económica y política del país, pero cuyos conductores muestran marcados rasgos y conductas patrimoniales, por ejemplo en el manejo de ciertos programas asistenciales o de apoyo a sectores productivos, y una enorme dificultad para reformarse en el sentido de una mayor transparencia y eficiencia.

Se postergan los intentos de reforma política y de profundización de la modernización del Estado. Se consolida una fuerte asimetría en el sistema institucional formal: ciertas instituciones (por ejemplo el Banco Central o el sistema de regulación) se con-

solidan y ganan legitimidad, mientras otras no inician siquiera su reforma. En particular, las instituciones del sector social, de seguridad ciudadana y de justicia muestran un rezago considerable en su modernización.

La lógica estatal de manejo del conflicto consiste en ejercer con mayor eficacia los mecanismos de mantenimiento del orden público, y en utilizar los recursos y el gasto público para atenuar puntualmente los conflictos.

En la sociedad: Grupos sociales con mayor educación o con capacidad de negociar eficientemente su acceso a los recursos públicos se benefician de esta coyuntura. En ese sentido, al igual que en el Estado, se renueva la relación clientelar de muchos grupos sociales con los poderes públicos. Los conflictos continúan siendo numerosos (muchos de ellos motivados por demandas de participación en la repartición de recursos públicos), puntuales, sectorializados, menos intensos, y con grandes posibilidades de ser controlados. Se posterga la resolución de la mayoría de los problemas estructurales expresados en las demandas sociales.

¿Cuáles son los tipos de capacidades políticas que prevalecen en este escenario?

—Hay una fuerte presencia de líderes partidarios carismáticos asociados a veces con grupos de técnicos y profesionales que dependen de este liderazgo. Hay una irregular renovación del liderazgo partidario que conserva cierta capacidad de influencia a nivel nacional. Los liderazgos sociales son también fuertemente carismáticos, en proceso de renovación pero con escasas posibilidades de agregar demandas que vayan más allá de los intereses particulares que defienden.

—Se logra una recomposición limitada de la relación entre líderes políticos y sociales, en función de pactos y acuerdos basados casi exclusivamente en la repartición de los nuevos recursos fiscales con los que cuenta el Estado. Hay ciertos grupos y líderes sociales y políticos que no participan de estos acuerdos.

—Coexiste una fuerte demanda de soluciones solicitadas al Estado por los grupos de población más vulnerables y con mayores carencias, y actitudes individualistas (por ejemplo, para aprovechar los beneficios de algunos programas sociales), de retorno a la comunidad y de fatalismo ante la inexisten-

cia de oportunidades económicas y sociales suficientes para la mayoría. El acceso de los más pobres a las oportunidades económicas y sociales cada vez está más asociado a relaciones de tipo clientelar, lo que reduce y debilita las capacidades de acción política de estos grupos. En resumen, la informalidad económica y política caracteriza la situación de los ciudadanos más pobres del país.

—Las capacidades políticas continúan fragmentándose, en particular aquellas que implican lógicas de participación y de involucramiento cívico en la vida pública. La acción colectiva enfrenta múltiples bloqueos. Se fortalecen las capacidades políticas funcionales al Estado patrimonial-corporativo: por ejemplo una confianza limitada en las instituciones que distribuyen recursos y poder, o un capital social utilizado como instrumento para maximizar la capacidad de apropiación de rentas estatales por parte del grupo.

Condiciones de estabilidad de este escenario: Este escenario es muy sensible a la posibilidad que tenga el Estado de repartir recursos públicos; el esquema puede entrar en riesgo en una situación de crisis económica, de disminución de los ingresos estatales disponibles. Por tanto, es un escenario que sólo es viable en la medida en que la renta del gas sea importante y pueda ser administrada discrecionalmente.

Por otra parte, la viabilidad del escenario está muy vinculada a la existencia de un mínimo de lógica cooperativa entre ciertos liderazgos o grupos políticos sobre un esquema político de redistribución de las rentas estatales. En la ausencia de estos consensos básicos, este escenario puede orientarse fácilmente hacia la fragmentación y el conflicto.

Escenario 2: Fragmentación y Conflicto, ¿Camino al caos?

Panorama socioeconómico: Se consolida una economía basada exclusivamente en la explotación de hidrocarburos y de algunos escasos recursos no renovables. A diferencia del anterior escenario, estas transformaciones se realizan en un contexto de alta inestabilidad política y social que contribuyen a minar las posibilidades de que el dinamismo del sector moderno puedan afectar incluso mínimamente al resto de la economía. Los niveles de informalización de la economía se

aceleran, los sectores más vulnerables se deterioran rápidamente, y hasta el sector exportador moderno debe buscar opciones informales para garantizar la seguridad de sus operaciones. En un caso extremo, se tiende a lógicas de explotación bajo la forma de enclaves protegidos, o incluso a una inviabilización de estas actividades.

Las presiones sociales y corporativas tienden a debilitar o dañar gravemente la estabilidad macroeconómica del país.

En medio de la inestabilidad, los servicios sociales públicos tienen a deteriorarse y/o dejan de funcionar en algunos casos. La pobreza y la desigualdad de ingresos se incrementan, y los indicadores sociales se deterioran o cesan su progresión.

En la política: Los partidos y agrupaciones políticas se fragmentan, se impone la defensa o la representación de intereses particulares (regionales, de grupo o de sector), y su capacidad para agregar demandas y representar a la nación se reduce significativamente. La participación política y el ejercicio ciudadano sufren un retroceso, formas extremas de populismo, autoritarismo o regionalismo político se desarrollan activamente. La inestabilidad política tiende a ser extrema.

En este contexto, cualquier tipo de acuerdo o pacto político o partidario se hace imposible, la acción política se fragmenta. Los diferentes grupos políticos, sociales y/o regionales compiten agresivamente por el control de los recursos públicos y de partes del Estado. Al término, la misma institucionalidad democrática tiende a debilitarse y es cada vez más frecuentemente cuestionada.

En el Estado: Se llega a una situación extrema de fragmentación institucional y pérdida de capacidad política en el Estado. Las reglas y normas institucionales son cada vez menos legítimas y menos reconocidas como válidas por la sociedad. Cada grupo tiende a definir normas y reglas por su cuenta y de acuerdo a sus intereses: las acciones de justicia “por propia mano”, la inseguridad jurídica o la definición de normas por grupos particulares tienden a generalizarse.

La cohesión del Estado nacional se pone en entredicho y es limitada por múltiples actores políticos y grupos sociales. No hay instrumentos para una gestión estatal del

conflicto, las posibilidades del gobierno para actuar dependen de coaliciones o alianzas circunstanciales, mientras desde diferentes espacios se cuestiona el poder del gobierno central y se obtiene delegaciones de poder. En ciertos ámbitos territoriales y en el mismo seno del gobierno se multiplican estructuras de poder autónomas.

En la sociedad: La desestructuración social se acelera y los conflictos se fragmentan. Los niveles de la desconfianza que siente la sociedad respecto de sus líderes y un grupo respecto de otro, son fuertes. Se acentúan las tendencias particularistas o de cerrazón comunitarista en varios grupos sociales. Cada grupo busca esencialmente lograr sus objetivos particulares y la idea de bien público se debilita. El malestar es generalizado.

¿Cuáles son los tipos de capacidades políticas que prevalecen en este escenario?

- Aparecen liderazgos carismáticos con escasa capacidad de agregación de demandas e intereses, muy poco propensos a la negociación y con escasas capacidades de gestión del Estado. Los líderes sociales representan sobre todo intereses corporativos o particulares. Hay un predominio de comportamientos facciosos tanto en la dirigencia política como en la social. No hay una diferenciación clara en los papeles que asume la dirigencia: se defiende indistintamente intereses políticos, corporativos o económicos.
- Se llega a una ruptura y desconfianza extrema en la dirigencia nacional. Ya nadie confía en nadie y no cede en nada. Incluso consensos mínimos como el sostenimiento del sistema democrático o la cohesión nacional son cuestionados.
- En los pobres se exacerbaban los rasgos individualistas (“sálvese quien pueda”), fatalistas (“no hay ninguna salida”), o ultracomunitaristas. Hay una creciente ruptura de los lazos sociales en las grandes ciudades a causa de una mayor inseguridad en la vida cotidiana, y en otras regiones se fortalecen tendencias comunitarias cerradas y escasamente democráticas. Las posibilidades de una acción colectiva son muy reducidas, se tiende a un conflicto incluso entre los mismos pobres.
- La acción colectiva se diluye y no encuentra cauce, las capacidades políticas se fragmentan enormemente: La con-

fianza en las instituciones se derrumba, el compromiso con el país se reduce fuertemente, el capital social se orienta a fortalecer tendencias ultracomunitaristas cerradas que defienden sólo sus propios intereses, existen muy pocas posibilidades de deliberación y de logro de acuerdo.

Condiciones de estabilidad de este escenario: Este escenario es inestable por naturaleza. Se tiende a una situación de caos y hacia una dislocación social y política. Pueden obviamente existir escenarios intermedios, desde aquel en el que los desequilibrios sociales y políticos perpetúan por largo tiempo una situación de debilidad del gobierno central, de violencia política y social, pero sin que se produzca una ruptura con el Estado e incluso haya ciertos “islotos de estabilidad” en el país, hasta una situación en la que toda la estructura del Estado colapsa.

Escenario 3: Estabilidad, Instituciones y Reforma Parcial

Panorama socioeconómico: Una prudente gestión económica y la expansión de un sector moderno de exportación (en el que la industria de hidrocarburos es central) impulsan un nuevo periodo de crecimiento económico. Se limita el “dualismo” de la estructura económica favoreciendo la aparición de algunas actividades económicas intensivas en mano de obra: nuevos sectores exportadores (textiles y forestales), la construcción de infraestructuras públicas y algunos tipos de servicios. El sector privado boliviano logra aprovechar el acceso a nuevos mercados logrado por una acción eficiente del Estado y por políticas de promoción adecuadas. Sin embargo, el peso de la exportación de gas y recursos no renovables continúa siendo crucial para la economía boliviana.

Se refuerzan las políticas y programas sociales existentes, y se avanza en ciertas acciones graduales de distribución de activos. Se enfatizan acciones y reformas tendientes a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de la política social.

Varios indicadores sociales continúan mejorando, y se logra resolver algunos rezagos y brechas sociales. La pobreza monetaria disminuye a un menor ritmo que otros indicadores sociales: a mediados de la década 2010-2020, los niveles de pobreza llegan a ser sensiblemente menores a los existentes en 2000. Sin embargo, los niveles de des-

igualdad de ingresos no se reducen en la misma proporción, o se mantienen estables.

En la política: El sistema de partidos se subordina a las decisiones de un liderazgo reformador fuerte y del grupo tecnocrático que lo sostiene. Sin embargo, las reformas que impulsa este grupo logran reducir las prácticas patrimonialistas prevalecientes en el sistema político. Las estructuras políticas son más pequeñas que en el pasado y están orientadas sobre todo a influir en la opinión pública a través de un buen manejo mediático.

Hay una mayor capacidad del gobierno y de las elites políticas para dar respuesta a las demandas sociales. Hay un notorio desbalance entre las mejoras introducidas en el sistema institucional formal y los avances en los mecanismos que facilitan la participación ciudadana. Apenas se promueve la participación de algunos sectores sociales en los gobiernos locales o en la gestión de servicios sociales. Se avanza de manera limitada en una reforma de la política, esencialmente a nivel local, y en la institucionalización y mayor transparencia en la gestión en ciertas entidades del Estado.

En resumen, son mayores los logros en la ampliación de la ciudadanía económica y social de los más pobres en relación al mejoramiento de las posibilidades de participación e involucramiento político de estos grupos en las decisiones que les afectan.

En el Estado: La reforma del Estado continúa fundamentalmente en el sentido de mejorar su eficacia y transparencia, pero menos en su apertura a una mayor participación ciudadana. Se aumenta la calidad de la gestión gubernamental, y la eficiencia del sistema institucional formal. Las áreas del Estado donde las prácticas patrimoniales persisten son menores aunque siguen existiendo.

En la sociedad: La estabilidad, la relativa buena gestión gubernamental, y el crecimiento económico favorecen a algunos grupos sociales. Sin embargo, los beneficios no llegan a todos, muchas regiones y grupos no resuelven sus problemas, particularmente aquellos que tienen menor visibilidad y voz en la política. En general, se acentúan las desigualdades entre por ejemplo las zonas urbanas o agrícolas modernas favorecidas por el cambio, y otras zonas rurales o urbano marginales que continúan su lento declive productivo y su desagregación social.

Los conflictos persisten con diversos grados de intensidad pese a que se consolidan espacios de participación social a escala local. Se combina un “buen gobierno”, mayor ejercicio de autoridad, y prácticas patrimonialistas para controlar estos conflictos. En algunos casos, se resuelven demandas sociales de fondo, en otros se actúa para aliviarlas coyunturalmente sin resolverlas.

¿Cuáles son los tipos de capacidades políticas que prevalecen en este escenario?

—Existen líderes modernizadores muy influyentes que basan su legitimidad en una gestión eficiente del Estado, que se sustentan en grupos tecnocráticos sólidos, en estructuras partidarias pequeñas y un buen manejo mediático. No hay grandes liderazgos sociales que aglutinen demandas, existen líderes sociales importantes a nivel local y sectorial. Estos nuevos tipos de liderazgo político y social conviven en sus esferas correspondientes con los tradicionales liderazgos corporativos y patrimonialistas.

—En este contexto, las élites políticas logran articularse y ponerse de acuerdo sobre ciertos consensos mínimos. Algunos líderes sociales son asociados a estos acuerdos.

—Ciertos grupos de pobres pueden mejorar su situación gracias a su empuje personal para aprovechar el mayor dinamismo económico, se fortalecen las orientaciones individualistas asociadas a procesos de movilidad social. Otros grupos de pobres continúan siendo sujeto de políticas compensatorias y de asistencia social, a veces eficientes coyunturalmente pero insuficientes para resolver sus problemas de fondo. En algunas regiones del país se continúan profundizando los problemas de exclusión social, inseguridad y deterioro de los vínculos sociales de buena parte de la población. Hay grandes diferencias en el acceso a las oportunidades entre los grupos de pobres.

—Las capacidades políticas más importantes y funcionales a este escenario son: el aumento del compromiso con el país por parte de las élites, que es un aspecto crítico para la viabilidad de este escenario, y el logro de mayores niveles de confianza institucional basados en los resultados de una acción gubernamental eficiente y en un mayor crecimiento económico.

Condiciones de estabilidad de este escenario: Este escenario tiene tres fuentes de inestabilidad: i) En la ausencia de una refor-

ma política que amplíe los espacios de acuerdo social, el modelo es extremadamente dependiente de la existencia de un liderazgo modernizador fuerte con capacidad de concertación. ii) La posibilidad de que las élites políticas y económicas acuerden una reforma del Estado. iii) La estabilidad social es una función de la capacidad de la economía para incluir a un mayor número de personas en su dinámica y para sostener políticas asistencialistas más intensas para los grupos excluidos. iv) La posibilidad del grupo modernizador para conseguir apoyo político suficiente para una reforma del Estado que tienda a limitar las prácticas patrimonialistas en la gestión pública.

Escenario 4: Reforma Ampliada, Equidad y Democracia

Panorama socioeconómico: Bolivia logra tasas de crecimiento económico elevadas impulsada por un sector exportador moderno, pero también en cierta medida por el renovado dinamismo de ciertas actividades agrícolas, y de la pequeña y mediana empresa. Se trata de un crecimiento más rico en empleos y mejoramiento de ingresos de los más pobres.

Además de una prudente gestión económica, se impulsan agresivos procesos de redistribución de activos productivos (tierra, crédito, educación, etc), y se aplica una estrategia integral de desarrollo y crecimiento económico. La acción estatal se articula y complementa con la iniciativa privada y el desarrollo de mercados más eficientes y accesibles. Se avanza en programas que vinculan la política social con la económica. Los recursos fiscales que produce la exportación de gas sirven para apoyar estos esfuerzos, y son objeto de un acuerdo político-social que establece las reglas y lineamientos para su buena utilización.

Bolivia logra acelerar la disminución de la pobreza y disminuir fuertemente los niveles de inequidad y las brechas sociales internas. Se mejora gradualmente los niveles de desigualdad de ingresos.

En la política: Los partidos y grupos políticos recuperan niveles de legitimidad y confianza. Hay una apertura y modernización parcial de los partidos, mejora su capacidad de representación. Se impulsa además una agresiva reforma política que promueve una mayor participación de los ciudadanos,

estableciéndose nuevos espacios e instrumentos para ella.

Se logran ciertos acuerdos mínimos entre la dirigencia política y social sobre un conjunto de políticas y metas nacionales.

La reforma implica ampliaciones sensibles de los mecanismos de ejercicio de la ciudadanía política, sobre todo de los grupos más vulnerables. Se experimenta por ejemplo con pactos político-sociales y espacios de control social sobre diversos temas y en diferentes escalas (regionales, sectoriales, etc).

En síntesis, se actúa simultáneamente sobre los problemas de consolidación del sistema institucional (normas y reglas) y en el mejoramiento de los sistemas de representación política y de promoción de la participación ciudadana. Se intenta actuar sobre aspectos críticos de la cultura política patrimonialista existente en el país; las reformas políticas e institucionales introducen en su diseño esta preocupación.

Por supuesto, no se elimina el conflicto en la sociedad pero son reforzadas las capacidades de gestión del mismo por parte del gobierno y de la sociedad.

En el Estado: El Estado se moderniza, mejora su calidad de gestión, pero sobre todo aumenta sus capacidades para vincularse con la sociedad y otros actores. Se mejora significativamente la eficiencia y funcionamiento del sistema institucional, en particular en lo que se refiere a la justicia y los servicios (de salud, educación y seguridad) que brinda el Estado a los ciudadanos.

El Estado asume un papel más protagónico en algunos aspectos del desarrollo, pero la acción estatal busca una articulación y complementariedad con el mercado y la acción de la propia sociedad, y no una sustitución de éstos. La reforma del Estado se orienta fundamentalmente a cambiar el tipo de relación entre la administración pública y el público, enfatizando la idea del servicio público y del respeto a la dignidad de todos los ciudadanos.

En la sociedad: Si bien los resultados de esta reforma en la calidad de vida de la gente no son inmediatos y por tanto los conflictos persisten, se avanza en una acción cooperativa entre sociedad y Estado, en diferentes campos. Se busca además que sea la misma sociedad la que tome iniciativas a partir de sus propias capacidades políticas, y que los dife-

rentes grupos sociales puedan llegar a acuerdos sobre algunos objetivos de desarrollo.

¿Cuáles son los tipos de capacidades políticas que prevalecen en este escenario?

—El liderazgo político se subordina a la lógica institucional de los partidos y agrupaciones políticas que representan. Se limitan los rasgos caudillistas de los líderes políticos, la legislación electoral considera incentivos y normas que buscan generar mayores oportunidades para la renovación dirigencial en los partidos. Los líderes y la dirigencia social se fortalece, aumenta su capacidad para agregar demandas y para representar intereses sociales. La legitimidad de estos líderes se basa, entre otras cosas, en su capacidad para asumir papeles diferenciados: algunos son representantes de intereses sociales o de grupos económicos, y otros actúan esencialmente en la esfera estatal. Además esta legitimidad es el resultado de su capacidad para promover procesos de deliberación en sus organizaciones, es decir, de generar debates sobre las opciones de acción colectiva más adecuadas para resolver sus problemas o demandas.

—En este contexto, se facilita la articulación y la promoción de una lógica cooperativa entre líderes políticos y sociales, pudiendo lograrse ciertos acuerdos y consensos mínimos. Por supuesto, esto no excluye el conflicto, pero éste es gestionado en función de objetivos comunes, y de procesos de deliberación. Para esto es necesaria una amplia reforma de la política, de manera que se generen condiciones institucionales y políticas que faciliten la cooperación y permitan construir niveles mínimos de confianza mutua.

—Los pobres empiezan a fortalecer sus capacidades de acción, participación y deliberación. Por tanto, pueden transformar más fácilmente sus necesidades en demandas que puedan ser escuchadas y atendidas en el sistema institucional. Para esto se debe generar prioritariamente marcos institucionales adecuados para su involucramiento en las decisiones públicas, particularmente en las que conciernen directamente. En otras palabras, se intenta articular el capital social de los pobres con redes institucionales más amplias. Tales acciones deben estar acompañadas o ligadas a políticas agresivas de distribución de activos productivos como el crédito o la educación.

—En síntesis, en este escenario se debería promover una mejor articulación de las

capacidades políticas de la sociedad, principalmente el capital social entendido como la capacidad de cooperación con otros grupos, el compromiso con el país y la deliberación como instrumento para la resolución de problemas.

Conclusiones y reflexiones finales

El escenario 4 es seguramente el que más se acerca a los objetivos de la propuestas del desarrollo humano en Bolivia. ¿Qué se puede entonces agregar sobre las posibilidades y condiciones de este escenario? A continuación se propone, a manera de conclusión, algunos temas que son relevantes para esta reflexión y que estuvieron presentes a lo largo de la investigación.

Como se dijo, una tesis del Informe es que la política necesita renovarse para constituirse en un eje del desarrollo, y que para esto se precisan nuevas cartas de navegación y mapas de conocimiento que orienten la acción política. Para esto se debería tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. Desde el punto de vista de la democracia, una política deliberativa debe profundizar y articular mejor la construcción institucional, los procesos de representación y la participación ciudadana.
2. No hay actores hegemónicos en la construcción de una democracia deliberativa con desarrollo humano, sino un sistema de actores que deliberando llegan a acuerdos y producen resultados de desarrollo, los cuales además les permiten navegar mejor en la globalización. Esto supone el fortalecimiento de liderazgos que promuevan la deliberación y los pactos en los distintos aspectos de la vida económica y social del país, en distintos sectores y en distintos espacios territoriales.
3. Lo anterior supone un fortalecimiento de lo público como espacio deliberativo y orientador, tanto de la dinámica económica como de una nueva dinámica estatal. El Estado empieza a tener un papel estratégico en la globalización y se necesita construir un Estado en función de lo público que pueda articular lo económico con lo social y lo interno con lo externo.
4. En este contexto, resulta fundamental un Estado que promueva tanto una coordi-

nación con las transnacionales y los sectores empresariales más dinámicos, como una modernización incluyente de sectores socialmente estratégicos del mundo rural y urbano.

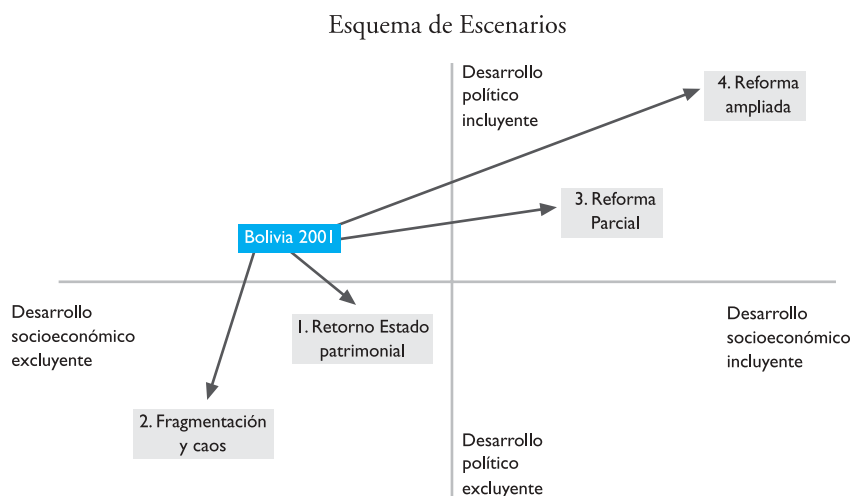
5. La política necesita construir una nueva gramática de conflicto y cooperación entre líderes políticos y líderes sociales, en función del desarrollo humano. Esto implica, por ejemplo, que los retos y oportunidades que representa el gas para Bolivia deberían ser objeto de amplios consensos sociales, para lo cual se precisa introducir la visión política en esta discusión.
6. Respecto a las capacidades políticas de la sociedad boliviana, resulta fundamental una nueva sintaxis que articule las fortalezas de algunos grupos con las fortalezas y debilidades de otros, a fin de potenciar las capacidades políticas de todos como el principal recurso de la sociedad para el desarrollo humano.

En síntesis, ¿cuál será la fisonomía de Bolivia en las primeras décadas del siglo XXI? ¿Estará más cerca del “infierno” que describe el escenario 2 o del “paraíso” que se anima a esquematizar el escenario 4? Segu-

ramente ninguno de los cuatro escenarios propuestos podrán siquiera acercarse a la realidad de la Bolivia del 2015. Como se dijo anteriormente la prospectiva es más un espejo de nuestros temores y esperanzas sobre el presente que una predicción arriesgada del futuro. En tal sentido, lo más probable es que el país transitará en las siguientes décadas por múltiples y complejos “purgatorios” en los que los escenarios del Informe coexistirán y se combinarán simultáneamente.

Se trata, en resumen, de que las tensiones, amenazas y posibilidades de los escenarios sean elementos para una reflexión sobre el momento en que vive el país, pero especialmente de que sirvan para una evaluación sobre el sentido de las decisiones y acciones que los ciudadanos bolivianos están llamados a asumir en los próximos años. Como decía Milan Kundera: “Todas las previsiones se equivocan, es una de las escasas certezas de que disponemos los seres humanos. Pero si se equivocan en lo que al porvenir se refiere, dicen la verdad acerca de quienes las enuncian, son la mejor clave para comprender cómo viven su tiempo presente” (*La ignorancia*).

Gráfico 8.1



Fuente: Elaboración propia

Anexo I: Metodológico



Visión general del informe

Los informes de desarrollo humano tanto mundiales como nacionales tienen el objetivo de provocar un debate público acerca de las múltiples dimensiones de la pobreza humana, la desigualdad, los derechos humanos, la libertad política y las consecuencias de la mundialización. Los informes de desarrollo humano cumplen la función de servir como instrumentos de control social sobre indicadores clave de pobreza, inequidad de género, educación y dignidad social, al ser utilizados por grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, investigadores académicos y dirigentes políticos y han inspirado muchas iniciativas normativas y de políticas públicas en muchos países.

Los informes sobre desarrollo humano nacionales son preparados por equipos nacionales y tienen la finalidad de contribuir al debate nacional sobre el desarrollo humano a través del desarrollo de indicadores y recomendaciones, así como a través de procesos amplios de consulta, recopilación de datos y producción de informes sobre temas de primera relevancia para los países.

El PNUD - Bolivia viene realizando desde 1998 informes bianuales sobre el estado y las perspectivas del desarrollo humano de Bolivia, con el propósito de brindar a la sociedad boliviana elementos de análisis y propuestas que contribuyan a una amplia discusión pública acerca de los retos que enfrenta el país para generar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos.

El desarrollo humano gira en torno a las capacidades de la sociedad y de las personas, propone una aproximación integral a los problemas de desarrollo, enfatiza la necesidad de articular sinérgicamente acciones y políticas de integración social, reducción

de la pobreza, fortalecimiento de la competitividad económica, construcción de instituciones democráticas sólidas y legítimas y capacidades políticas democráticas.

En el Informe de 1998 se identificaron los avances y limitaciones de Bolivia en las tres dimensiones claves mencionadas anteriormente. Este Informe llamaba la atención sobre las dificultades nacionales para sostener una dinámica económica que se traduzca en mayor integración social, y sobre las limitaciones políticas e institucionales para lograr consensos sociales amplios y consolidar mecanismos de gestión pública más eficientes.

En el Informe del 2000 se exploraron los valores y aspiraciones de la sociedad boliviana, se demostró la disposición de los bolivianos para deliberar y lograr consensos, y se identificó una demanda ciudadana por mayor participación en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, este Informe también evidenció la existencia de una elevada desconfianza en las instituciones, de barreras que dificultan la participación ciudadana, y la persistencia de una cultura y práctica política clientelar que ponen en riesgo las posibilidades de desarrollo del país.

Las principales conclusiones y recomendaciones de los anteriores informes se refieren a la dificultad de la política boliviana para ampliar los espacios de participación ciudadana y sobre todo a sus limitaciones para construir una visión acordada sobre el futuro del país que le dé sostenibilidad política y social a los esfuerzos nacionales de desarrollo humano.

El IDH 2002 se concentra en un análisis de la política y de sus vinculaciones con los procesos de desarrollo,

particularmente con los desafíos del país en términos de lograr una mayor integración social y por tanto una más rápida disminución de la pobreza. En este sentido y considerando que el tema económico aparece como central en el caso boliviano, el informe hace énfasis en la vinculación de la política con esta dimensión del desarrollo humano.

Por otra parte, el informe profundiza en la evaluación de las capacidades políticas de los actores sociales y políticos de los procesos de desarrollo. Particularmente se evalúa la existencia en la sociedad de las capacidades políticas que impulsan procesos de deliberación y de construcción de visiones comunes de desarrollo, en el entendido de que son este tipo de potencialidades las que mejor responden al propósito de combinar democracia y desarrollo.

Para lograr sus objetivos, el Informe se basa en:

– Un balance del desarrollo humano de Bolivia entre 1982-2001.

– Un balance de la relación entre crecimiento económico y pobreza 1985-2000.

– Un balance sobre el Estado y la capacidad institucional.

– Un análisis sobre los medios de comunicación masiva y su relación con la política.

– Una exploración sobre las capacidades políticas de los principales actores sociales y políticos: Líderes políticos y sociales, los sectores pobres y la opinión pública.

– Un análisis prospectivo centrado en la discusión de los escenarios socio-políticos posibles y deseables de mediano plazo para el país.

El contenido del Informe se sustenta en un extenso cuerpo de información primaria recabada por el propio Informe durante un año de investigación en colaboración con instancias especializadas e información secundaria producida, de ma-

Recuadro I.1

Capacidades políticas y cultura política

Las capacidades políticas deliberativas no son solamente instrumentales en el sentido que se podría pensar un diálogo, una negociación o un acuerdo, por el contrario, estas se inscriben en el trasfondo de estructuras de sentido.

Consecuentemente la visión del IDH 2002 sobre las capacidades políticas no es solamente institucionalista y no está preocupada solamente por explorar cómo los actores sociales ven a las instituciones desde las exigencias de la legalidad y el funcionamiento institucional. Se preocupa también por el modo de hacer institución, vale decir por las formas efectivas de valoración, de convivencia y de decisión.

El IDH 2002 se interesa por las cuestiones político culturales, en el entendido que la noción de cultura política aborda una pluralidad enorme y compleja de fenómenos y que el estudio de ellos demanda igualmente diversas aproximaciones, diferentes confluencias interdisciplinarias y enfoques metodológicos en los que confluyen la sociología, la ciencia política e inclusive la comunicación en su relación con la política y con la cultura.

Fuentes: Lechner 1987; Almond y Berba1972; Cruces y Diaz de Rada 1995; Adler 1994; López 1997.

Recuadro I.2

Herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas del Informe

- Entrevistas en profundidad con actores políticos y sociales.
- Grupos de discusión con los sectores más pobres urbanos y rurales.
- Talleres temáticos con actores estratégicos nacionales y municipales.
- Una encuesta nacional de opinión pública.
- Grupos de reflexión con el movimiento de mujeres, grupos de empresarios, movimiento indígena del oriente y grupos de jóvenes.

nera fundamental, por el Instituto Nacional de Estadística así como por centros especializados en análisis sociales y económicos.

El procesamiento y análisis de esta información, así como la construcción de indicadores en base a información

Cuadro I.1

Patrocinio, Apoyo Técnico y Seguimiento a la Evolución del IDH 2002

<p>Comité Interinstitucional</p>	<p>Instituciones participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jorge Quiroga Ramírez, Vicepresidente de la República de Bolivia (hasta agosto de 2001) - Gloria Ardaya, CIDES - Universidad Mayor de San Andrés - Augusto Argandoña, Rector de la Universidad Mayor de San Simón - Erika Brockman, Honorable Senadora de la República. - Fernando Calderón, Coordinador de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano en Bolivia - Carlos Calvo, Presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia - Rodrigo Castro, Representante del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo - Marcial Fabricano, Secretario Ejecutivo de la Central Indígena del Oriente Boliviano - Carlos Garafulic, Director del Instituto Nacional de Estadística - Carlos Gerke, Rector de la Universidad Católica Boliviana - Pedro Glasinovic, Presidente de la Asociación de Periodistas de Bolivia - René Joaquino, Honorable Alcalde de la ciudad de Potosí - Alberto Leytón, Asesor General de la Vicepresidencia (hasta agosto de 2001), Viceministro de Coordinación Gubernamental (a partir de agosto de 2001) - Carlos Felipe Martínez, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas. Representante Residente del PNUD - Bernardo Requena, Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo - Ana María Romero de Campero, Defensora del Pueblo - Rolando Salamanca, Representante de la Universidad Mayor de San Simón - Juan Cristóbal Soruco, Representante de la Asociación Nacional de la Prensa 																																						
<p>Taller de medio término Lugar: Espacio Portales, Cochabamba – Bolivia Fecha: 17 al 19 de julio del 2001</p>	<p>Participantes (en orden alfabético):</p> <table border="0"> <tr> <td>Isabel Arauco</td> <td>M.A. en Desarrollo Humano y Asesora de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas-Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Gerardo Berthin</td> <td>M.A. en Ciencias Políticas, consultor del IDH en Bulgaria y Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Guillermo Campero</td> <td>Doctor en sociología - Chile</td> </tr> <tr> <td>Gonzalo Chávez</td> <td>PHD (c) en Economía, Director de la maestría de Finanzas Empresariales MPD - Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Francisco Delich</td> <td>Doctor en Sociología, Director de la Biblioteca Nacional de Buenos Aires - Argentina</td> </tr> <tr> <td>Eduardo Forno</td> <td>Representante Residente Adjunto del PNUD</td> </tr> <tr> <td>Eduardo Gamarra</td> <td>Doctor en Ciencias Políticas, Director del Centro para América y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida -EEUU</td> </tr> <tr> <td>Marc Hufty</td> <td>Doctor en Economía, Profesor del Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo en Ginebra - Suiza</td> </tr> <tr> <td>Tom Kruse</td> <td>M.A en Urbanismo y Planificación - Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Roberto Laserna</td> <td>Doctor en Planificación, Director del CERES -Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Fernando Mayorga</td> <td>Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Director Académico del CESU - Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Mónica Pelliza</td> <td>Psicoanalista Universidad de Córdoba y Université Paul Valery, Francia.</td> </tr> <tr> <td>Ernesto Pérez</td> <td>M.A. en Gestión Pública y consultor de UNICEF - Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Gonzalo Rojas</td> <td>M.A. en Ciencias Políticas y profesor del CIDES - UMSA - Bolivia</td> </tr> <tr> <td>Francisco Rojas</td> <td>Sociólogo. Oficial de Políticas Sociales de UNICEF</td> </tr> <tr> <td>Javier Sanjinés</td> <td>Ph.D. Latin American Literature and Cultural Studies, University of Minnesota.</td> </tr> <tr> <td>Michel Wieviorka</td> <td>Doctor en Sociología. Profesor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de Paris y Director del Centro de Análisis de Intervención Sociológica (CADIS)</td> </tr> </table>	Isabel Arauco	M.A. en Desarrollo Humano y Asesora de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas-Bolivia	Gerardo Berthin	M.A. en Ciencias Políticas, consultor del IDH en Bulgaria y Bolivia	Guillermo Campero	Doctor en sociología - Chile	Gonzalo Chávez	PHD (c) en Economía, Director de la maestría de Finanzas Empresariales MPD - Bolivia	Francisco Delich	Doctor en Sociología, Director de la Biblioteca Nacional de Buenos Aires - Argentina	Eduardo Forno	Representante Residente Adjunto del PNUD	Eduardo Gamarra	Doctor en Ciencias Políticas, Director del Centro para América y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida -EEUU	Marc Hufty	Doctor en Economía, Profesor del Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo en Ginebra - Suiza	Tom Kruse	M.A en Urbanismo y Planificación - Bolivia	Roberto Laserna	Doctor en Planificación, Director del CERES -Bolivia	Fernando Mayorga	Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Director Académico del CESU - Bolivia	Mónica Pelliza	Psicoanalista Universidad de Córdoba y Université Paul Valery, Francia.	Ernesto Pérez	M.A. en Gestión Pública y consultor de UNICEF - Bolivia	Gonzalo Rojas	M.A. en Ciencias Políticas y profesor del CIDES - UMSA - Bolivia	Francisco Rojas	Sociólogo. Oficial de Políticas Sociales de UNICEF	Javier Sanjinés	Ph.D. Latin American Literature and Cultural Studies, University of Minnesota.	Michel Wieviorka	Doctor en Sociología. Profesor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de Paris y Director del Centro de Análisis de Intervención Sociológica (CADIS)				
Isabel Arauco	M.A. en Desarrollo Humano y Asesora de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas-Bolivia																																						
Gerardo Berthin	M.A. en Ciencias Políticas, consultor del IDH en Bulgaria y Bolivia																																						
Guillermo Campero	Doctor en sociología - Chile																																						
Gonzalo Chávez	PHD (c) en Economía, Director de la maestría de Finanzas Empresariales MPD - Bolivia																																						
Francisco Delich	Doctor en Sociología, Director de la Biblioteca Nacional de Buenos Aires - Argentina																																						
Eduardo Forno	Representante Residente Adjunto del PNUD																																						
Eduardo Gamarra	Doctor en Ciencias Políticas, Director del Centro para América y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida -EEUU																																						
Marc Hufty	Doctor en Economía, Profesor del Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo en Ginebra - Suiza																																						
Tom Kruse	M.A en Urbanismo y Planificación - Bolivia																																						
Roberto Laserna	Doctor en Planificación, Director del CERES -Bolivia																																						
Fernando Mayorga	Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Director Académico del CESU - Bolivia																																						
Mónica Pelliza	Psicoanalista Universidad de Córdoba y Université Paul Valery, Francia.																																						
Ernesto Pérez	M.A. en Gestión Pública y consultor de UNICEF - Bolivia																																						
Gonzalo Rojas	M.A. en Ciencias Políticas y profesor del CIDES - UMSA - Bolivia																																						
Francisco Rojas	Sociólogo. Oficial de Políticas Sociales de UNICEF																																						
Javier Sanjinés	Ph.D. Latin American Literature and Cultural Studies, University of Minnesota.																																						
Michel Wieviorka	Doctor en Sociología. Profesor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de Paris y Director del Centro de Análisis de Intervención Sociológica (CADIS)																																						
<p>Reuniones de trabajo y discusión con personalidades del ámbito académico mundial.</p>	<p>Tema: INFLEXIÓN Sesión de trabajo con el Profesor Edgar Morin, Presidente de la Asociación para el Pensamiento Complejo. Francia</p> <p>Tema: CAPACIDADES POLÍTICAS Sesión de trabajo con el Profesor Michel Wieviorka, Director del CADIS. Francia</p>																																						
<p>Talleres temáticos y reuniones de seguimiento y discusión con estudiosos y expertos internacionales en los temas centrales del Informe</p>	<table border="0"> <tr> <td>Tema: ANÁLISIS DE COYUNTURA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Manuel Chiriboga</td> <td>Ecuador</td> </tr> <tr> <td>Eduardo Ballón</td> <td>Perú</td> </tr> <tr> <td>Guillermo Campero</td> <td>Chile</td> </tr> <tr> <td>José Rabasa</td> <td>México</td> </tr> <tr> <td>Tema: INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Joan Prats</td> <td>España</td> </tr> <tr> <td>Tema: CAPACIDADES POLÍTICAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Guillermo Campero</td> <td>Chile</td> </tr> <tr> <td>Tema: OPINIÓN PÚBLICA Y ENCUESTAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Carlos Vergara</td> <td>Chile</td> </tr> <tr> <td>Tema: POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sonia Fleury</td> <td>Brasil</td> </tr> <tr> <td>Tema: MALESTAR SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Isabel Milbert</td> <td>Suiza</td> </tr> <tr> <td>Tema: DESARROLLO RURAL Y TERRITORIAL</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Alejandro Schejtmán</td> <td>Chile</td> </tr> <tr> <td>Tema: CONCLUSIONES DEL INFORME</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Diego Achar</td> <td>Uruguay</td> </tr> </table>	Tema: ANÁLISIS DE COYUNTURA		Manuel Chiriboga	Ecuador	Eduardo Ballón	Perú	Guillermo Campero	Chile	José Rabasa	México	Tema: INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD		Joan Prats	España	Tema: CAPACIDADES POLÍTICAS		Guillermo Campero	Chile	Tema: OPINIÓN PÚBLICA Y ENCUESTAS		Carlos Vergara	Chile	Tema: POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA		Sonia Fleury	Brasil	Tema: MALESTAR SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO		Isabel Milbert	Suiza	Tema: DESARROLLO RURAL Y TERRITORIAL		Alejandro Schejtmán	Chile	Tema: CONCLUSIONES DEL INFORME		Diego Achar	Uruguay
Tema: ANÁLISIS DE COYUNTURA																																							
Manuel Chiriboga	Ecuador																																						
Eduardo Ballón	Perú																																						
Guillermo Campero	Chile																																						
José Rabasa	México																																						
Tema: INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD																																							
Joan Prats	España																																						
Tema: CAPACIDADES POLÍTICAS																																							
Guillermo Campero	Chile																																						
Tema: OPINIÓN PÚBLICA Y ENCUESTAS																																							
Carlos Vergara	Chile																																						
Tema: POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA																																							
Sonia Fleury	Brasil																																						
Tema: MALESTAR SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO																																							
Isabel Milbert	Suiza																																						
Tema: DESARROLLO RURAL Y TERRITORIAL																																							
Alejandro Schejtmán	Chile																																						
Tema: CONCLUSIONES DEL INFORME																																							
Diego Achar	Uruguay																																						

Talleres temáticos y reuniones de discusión con estudiosos y expertos nacionales en los temas centrales del informe	<p>Tema: Gas Gustavo Fernández (Canciller de la República) Herbert Müller</p> <p>Tema: Coyuntura económica Gonzalo Chávez Gabriel Loza Eduardo Antelo</p> <p>Tema: REFORMAS CONSTITUCIONALES Ricardo Paz B.</p>
Estudios de caso (monografías) sobre actores, temas y regiones relevantes para el informe	<p>Tema: Los nuevos actores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protestas y acción social en Cochabamba: La Guerra del Agua Santiago Daroca Oller • Reflexiones sobre el movimiento de mujeres en Bolivia Natasha Loayza y Hanne Holmberg • Mallku y movimiento étnico-campesino en el 2000 boliviano Gonzalo Rojas • Nuevos actores sociales. Los indígenas en el Beni Hugo José Suárez <p>Tema: Globalización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elites en la globalización - Bolivia e integración regional Fernando Calderón y Christian Jette • Lo local en la globalización Hanne Holmberg <p>Tema: Capacidades políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidades políticas en la administración pública Isabel Arauco • Ver y hacer política en la ciudad de El Alto: Capacidades políticas y actividades económicas. Juan Arbona • Capacidades Políticas del Movimiento Evangélico Boliviano Julio Córdova <p>Tema: Cooperación internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cooperación internacional Hanne Holmberg • El Diálogo en Bolivia y la cooperación internacional Christopher Pinc <p>Tema: Gas y sociedad local</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gas como instrumento de desarrollo. Müller & Asociados • La región chaqueña: conflictos y gobernabilidad Miguel Castro <p>Tema: Historia y cultura política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura conspirativa en la política boliviana Ximena Medinaceli, María Luisa Soux, Ana Rebeca Prada y Marcelo Villena <p>Tema: Capital social, trabajo y pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capital social y pobreza Armando Ortuño <p>Tema: El desarrollo humano en una perspectiva global</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diálogo con Edgar Morin • Diálogo con Sonia Fleury • Diálogo con Michel Wievorka Working Papers • El Norte Amazónico: Desafíos y oportunidades para el Desarrollo Humano Sostenible. Christian Jette • Integración social Natasha Loayza • Integración con identidad / IDH mundial visto desde Bolivia Fernando Calderón y Antonio Aranibar Arze • Pactos democráticos en Bolivia Santiago Daroca • Análisis de cuentos juveniles Rafael Archondo • Crisis del individuo en la sociedad moderna: Sao Tome/California Fabián Banga

secundaria, estuvo bajo la responsabilidad de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano.

La información de base primaria proviene del despliegue de una gama de herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas.

Destacan en este Informe con especial énfasis la amplitud del trabajo de campo realizado y de la información cuantitativa y particularmente cualitativa recabada, lo que significó un contacto directo del equipo del Informe con una extensa gama de actores, que va desde los líderes políticos situados en las esferas más altas del sistema de toma de decisiones hasta la población más pobre

y excluida en los rincones geográficos más apartados, lo que brinda una invaluable visión de conjunto de la realidad del país.

El Informe contó con el patrocinio de un Comité interinstitucional presidido por la Vicepresidencia de la República y conformado por las instituciones estatales, académicas y privadas más representativas del ámbito nacional.

El Informe se nutrió asimismo de diversas instancias y momentos de consulta, seguimiento y apoyo técnico por parte de destacadas personalidades y estudiosos del ámbito académico y político internacional y nacional.

Finalmente, acompaña a la elaboración

del Informe una selección de estudios de caso sobre temas y actores relevantes para la investigación.

Entrevistas en profundidad

Se eligió la entrevista en profundidad como la técnica más apropiada de aproximación a los sistemas de representación, de valores y de normas de una élite política partidaria y socio-cultural en cuyas manos se encuentran decisiones centrales relativas a la dinámica política presente y futura.

El interés fue el individuo: una comprensión rica y matizada de sus esquemas culturales, de su forma de ver su entorno, sus intenciones y sus creencias sobre la realidad en la que vive y sobre la que actúa para, a través de estas percepciones, acercarse a la realidad objeto de ese discurso y a la comprensión del hecho colectivo. En ese sentido, el individuo fue interrogado en tanto representante de un grupo social, en este caso, una élite política.

La entrevista en profundidad permitió establecer una relación verbal directa (cara a cara) entre los investigadores y el entrevistado, a través de la cual fue posible enriquecer y profundizar la información orientándola hacia los fines específicos de la investigación, al tiempo que se redireccionaba las preguntas en función de la riqueza de las respuestas y los temas propuestos por los propios entrevistados.

En efecto, se trató de entrevistas semi-estructuradas. En base a una pauta general, se permitió que los entrevistados estructuren y expresen libremente su pensamiento sobre los temas propuestos, al

Recuadro I.3

Pauta general

- *El sistema político y las reformas del Estado*
- *Caracterización de la crisis*
- *Las protestas sociales del 2000*
- *La economía*
- *La problemática regional*
- *Factores de renovación de la política*
- *Las salidas en tanto orientaciones de cambio*

mismo tiempo que se orientó las entrevistas hacia los objetivos y las hipótesis de la investigación, buscando profundidad y evitando la dispersión.

El diseño respondió a tres principios: flexibilidad, interactividad y continuidad; estos tres principios hacen referencia a la adaptabilidad a permanentes cambios durante el proceso de la entrevista. Las preguntas iniciales se mantuvieron como objetivo general, las preguntas específicas fueron adaptándose a las características y «competencias» de los entrevistados, al avance de la investigación y a las circunstancias de contexto en las que las entrevistas se desarrollaban.

La selección de las personas entrevistadas estuvo en función de los objetivos del estudio teniendo sin embargo como premisa la necesidad de una representación relevante y diversificada. En este sentido, la elección de los entrevistados no respondió a un criterio cuantitativo de representatividad, sino, por el contrario, a su carácter ejemplar o de particularidad en función de variables estratégicas ligadas al tema específico del estudio: crisis, inflexión y cambio y la renovación de la política.

Se seleccionaron a personas en función del lugar que ocupan en la estructura partidaria u organizativa:

Dada la importancia que tienen en la vida política, se entrevistó también a la jerarquía eclesíastica y a los dueños, directivos y algunos periodistas de los principales medios de comunicación y a la Defensora del Pueblo.

Recuadro I.4

Selección de entrevistados

- *Jefes de los principales partidos y corrientes políticas,*
- *Líderes de las principales organizaciones sociales y culturales y de las principales y más recientes protestas populares.*
- *Líderes de movimientos y protestas autonómicas regionales*
- *Líderes intermedios en los principales partidos y corrientes políticas.*
- *Principales autoridades locales y directivos de asociaciones de productores*
- *Principales miembros de la jerarquía de la Iglesia Católica*
- *Dueños, directivos y algunos periodistas de los principales medios de comunicación*
- *Defensora del Pueblo*
- *Informantes claves*

Cuadro I.2

Entrevistas Realizadas

Líderes políticos y socio culturales	Sector	Actores	Analistas	Total
Partidos políticos	ADN	- Jorge Quiroga - Leopoldo Fernández - Ronald McLean	- Salvador Romero Ballivián	4
	MIR	- Jaime Paz Zamora - Samuel Doria Medina - Hugo Carvajal - Julio Aliaga - Susana Seleme		5
	MNR	- Gonzalo Sánchez de Lozada - Guillermo Justiniano - Hugo San Martín - Henry Oporto - Luis Lema		5
	Izquierda	- Antonio Aranibar - Alfonso Ferrufino - Juan del Granado - Ramiro Velasco - Cecilia Barja - Fabián Yaksic		6
	NFR	- Manfred Reyes Villa - Johnny Antezana		2
	MRTKL	- Víctor Hugo Cárdenas		1
	FSB	- Otto Ritter		1
	Populismo		- Fernando Mayorga	1
	Libertad y Justicia	- Alberto Costa Obregón		1
	MCC	- René Blattman		1
Actores socioculturales	CSUTCB	- Felipe Quispe	- Iván Arias - José Baldivia	3
	CIDOB	- Marcial Fabricano		1
	Federación de Regantes	- Omar Fernández		1
	Coordinadora del Agua	- Oscar Olivera - Gabriel Herbas	- Tom Kruse	3
	Movimiento cocalero	- Filemón Escobar	- Roberto Laserna	2
	Capitanía Guaraní	- Fabián Cayo		1
Regiones	Santa Cruz		- Homero Carvallo - José Ortiz Mercado	3
	Cochabamba	- Paula Peña	- José Gordillo - Alberto Rivera	2
	Tarija		- Juan Carlos Navajas - Miguel Castro	2
	La Paz	- Juan del Granado		1
	Potosí	- René Joaquino - Carlos Mesa - Juan Cristóbal Soruco - Lupe Cajías - Maggy Talavera		4
Iglesia Católica		- Cardenal Julio Terrazas - Rvdo. Fernando Rojas	2	
Defensoría del Pueblo		- Ana Ma. Romero de Campero	1	
Comités Cívicos		- Ricardo Cuevas (Tarija)	1	
Embajadas		- Manuel Rocha	1	
Corte Suprema de Justicia		- Eduardo Rodríguez	1	
Actores y Analistas de la Temática Institucional		- Carlos Sánchez Berzain - Luis Vásquez Villamor - Tito Hoz de Vila - Fernando Kieffer Guzmán - José Luis Ossio - Ricardo Paz	- Antonio Sánchez de Lozada - Juan Chain	8

Cuadro I.3

Entrevistas Realizadas

Líderes políticos y socio culturales	Sector	Actores	Analistas	Total	
Alcaldes	Achacachi	- Francisco Quispe		1	
	Irupana	- Javier Salgueiro - Margot Arce (Concejal) - Natividad Llana (Concejal)		3	
	El Alto	- José Luis Paredes		1	
	Villa Tunari	- Felipe Cáceres		1	
	Puerto Villarroel	- Agapito Olivera		1	
	Chimoré	- Epifanio Cruz		1	
	Montero	- Orlando Limpías		1	
	Warnes	- Alfredo Vacadiez		1	
	Porongo	- Mike Benet		1	
	Tarija	- Oscar Montes		1	
	Asociaciones de productores	FEDELPAZ La Paz		- Paulino Guarachi	1
FECAFEB Los Yungas		- Bartolomé Soliz		1	
ANAPQUI Altiplano		- Benjamín Guarachi		1	
Asociación de miel. Chapare		- Juvenal Muñoz		1	
APAFI Chapare		- Luis Rojas		1	
Asociación de Palmiteros Chapare		- Ángel Zambrana		1	
CORACA Irupana		- Clemente Mamani		1	
Productos Irupana		- Javier Hurtado		1	
Ingenio Guabirá		- Mariano Aguilera (Presidente del Ingenio) - Percy Gómez (Presidente del Sindicato)		2	
ASOFRUT Santa Cruz		- Gregorio Cardona		1	
Arte y Campo Oriente Boliviano		- Marcela Chuve de Opimi		3	
		- Dora Rivera Núñez			
		- María Jesús Velarde B.			
Total					90

Informantes claves fueron entrevistados en su calidad de estudiosos y expertos en los temas y las instituciones de este estudio.

La clara ausencia de una equidad de género en la selección de entrevistados, pese al interés explícito de que este tipo de equidad prime en todos los ámbitos de la investigación, se debe a una patética realidad: Pese a la relevancia de la participación de las mujeres en la vida política, los principales líderes políticos en todas y cada una de las instancias estudiadas, con excepción del la Defensoría del Pueblo, siguen siendo varones.

La selección inicial de entrevistados fue ampliada y enriquecida durante el proceso de recolección de información en función de la necesidad de ampliar la información sobre nuevos tópicos, testear la información recogida y complementarla desde otros ángulos.

La receptividad, amplitud e interés por parte de los entrevistados fue un factor preponderante para el éxito de la investigación. En uno solo de los casos la entrevista no logró ser concertada y solo en uno, no se permitió obtener una grabación.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de marzo y octubre de 2001. **Se realizaron 90 entrevistas, con una dura-**

ción per cápita promedio de 3 horas, lo que representa más de 200 horas de grabación. La riqueza e importancia de esta información motivó la iniciativa de su publicación, para a la cual fueron seleccionadas las dieciocho mejores entrevistas.

Grupos focales

Como lo han dicho varios autores¹, el objetivo de la investigación cualitativa será comprender y explicar los fenómenos sociales a partir de técnicas que permitan ingresar a la lógica misma del actor social. Se pretende lograr reconstruir el sistema de sentido simbólico que sostiene la acción del sujeto. Si bien el sistema de percepciones que está instalado en la cabeza de la gente no se puede observar directamente, sí en su manifestaciones diversas, que van desde actitudes, hasta discursos o discusiones grupales. Es a través de métodos analíticos que se puede desmenuzar un sistema de sentido y hacerlo inteligible al investigador.

El grupo focal precisamente cumple la función de hacer emerger, en la propia dinámica del grupo, estas estructuras subyacentes y los lugares comunes de una población dada, y de acuerdo a los intereses particulares de la investigación.

El grupo focal fue un recurso central en la investigación para las capacidades políticas de los grupos más pobres. El objetivo fue conocer las capacidades políticas de la población más pobre, buscando profundizar en las disposiciones de esta población y captar su percepción sobre la política, la economía y la sociedad.

La técnica de grupo focal ha sido aplicada en su sentido de «grupo de discusión»

La técnica del grupo de discusión¹

1. En esta primera aproximación, la técnica sirve al conocimiento de los tópicos o lugares comunes, que son el consenso básico de los conjuntos sociales como grupos o comunidades de discurso.

2. El grupo de discusión propicia una conversación auto-organizada entre unos participantes que no constituyen grupo previo ni, por lo general, después de la instan-

cia de investigación. Su grupalidad resulta de su conversar y se reduce a ella. Esto permite el desarrollo de una conversación: *se debe* hablar para producir el grupo, pero al mismo tiempo *se puede* sólo hablar en la medida que la conversación tiene como único horizonte el entendimiento. En este caso es una escena que puede evocar la tradición que Habermas subraya de las *mesas de conversación* y en general la acción orientada al entendimiento.

La cuestión técnica es paradójica, pues define el rol del investigador en términos negativos. Su papel consiste en mostrar el espacio vacío donde puede haber grupo. Su silencio provoca el habla que concita el grupo.

3. La técnica opera con el principio de la representación estructural, y no distributiva o estadística y por saturación o redundancia.

3.1. La muestra se mide en diversidad y no en número, de modo que los participantes de un grupo y del conjunto de grupos, representa al todo social investigado, es decir, debe reproducir la estructura o las diferentes posiciones de éste.

3.2. El incremento en cantidad o en repeticiones de los grupos no es un medidor de la representatividad de un estudio cualitativo. La muestra lo es según la homología entre su estructura y la del colectivo estudiado, y sobre todo, porque señala lo que entre ellos se repite y no varía. Así el estudio reproduce sólo la forma de las conversaciones, no pretende agotar la variedad infinita de interpretaciones de esa forma, ni tampoco busca conocer la distribución de algunas de sus terminaciones.

El grupo de discusión representa así a un colectivo social, pero sólo como la reproducción de la estructura de la conversación que lo recorre, su discurso típico y propio.

Los grupos de discusión en la investigación del IDH 2002

Se realizaron 25 grupos focales en todo el país con la participación 205 personas. Ya que el mercado es el lugar de circulación tanto de capitales como de imagi-

1. «Grupo de discusión» es una técnica de investigación social cualitativa, que permite reproducir las conversaciones sociales (la opinión pública, la discusión social o como quiera llamársele a la elaboración continua del entendimiento o sentido común.)

Cuadro I.4

Composición de los Grupos Focales

No. de Grupos	Departamento	Procedencia (Comunidad)	Participantes en el Grupo	Componente de Género
1	Tarija	Tarija ciudad	Mercado Urbano	7 M 1 H
2	Tarija	Zonas rurales e intermedias cercanas a la ciudad.	Mercado Campesino	4 M 4 H
3	La Paz	La Paz	Gente de la ciudad	4 M 4 H
4	La Paz	El Alto	Mercado Urbano	6 M 3 H
5	La Paz	Culli Culli alto y bajo, Antipampa, Taracomarca, La Huachaca, Huanacollo Vilaque.	Feria Rural	10 H
6	Cochabamba	Cochabamba ciudad	Gente de la ciudad	6 M 3 H
7	Cochabamba	Cochabamba ciudad	Mercado Urbano. La Cancha	4 M 5 H
8	Cochabamba	Cochabamba ciudad	Mercado Urbano La Pampa	9 M
9	Cochabamba	Morochata, Montenegro, Vinto, Piñami, Capacachi	Feria Rural	4 M 2 H
10	Santa Cruz	Santa Cruz ciudad	Gente de la ciudad	5 M 3 H
11	Santa Cruz	Santa Cruz ciudad	Mercado Urbano. La Ramada.	7 M 2 H
12	Santa Cruz	Montero	Mercado Urbano	7 M 2 H
13	Santa Cruz	Urubichá	Gente del Lugar	10 M 5 H
14	Pando	Cobija	Gente de la ciudad	4 M 4 H
15	Pando	Cobija	Mercado Urbano	4 M 4 H
16	Pando	Buena Vista, Porvenir, San José	Feria Rural	5 M 5 H
17	Chuquisaca	Sucre	Gente de la ciudad	4 M 4 H
18	Chuquisaca	Sucre	Mercado Urbano	4 M 3 H
19	Chuquisaca	Zonas rurales e intermedias cercanas a la ciudad.	Mercado Campesino	4 M 5 H
20	Potosí	Potosí Ciudad	Gente de la ciudad	4 M 4 H
21	Potosí	Potosí Ciudad	Mercado Urbano	4 M 5 H
22	Potosí	Zonas rurales e intermedias cercanas a la ciudad.	Mercado Campesino	4 M 3 H
23	Oruro	Llallagua – Siglo XX	Mujeres Palliris	9 M
24	Oruro	Llallagua – Siglo XX	Cooperativistas mineros	7 H
25	Oruro	Llallagua – Siglo XX	Mujeres comerciantes	10 M

narios, y es un espacio de intensa sociabilidad, se buscó sobre todo trabajar con personas que están directamente vinculadas a la vida comercial en las ferias tanto rurales como urbanas. Se conformaron tres tipos de grupos: centralmente, grupos de comerciantes de los mercados urbanos más importantes en las principales ciudades y vendedores de ferias rurales en los distintas regiones. Dado que la modalidad de feria rural es propia principalmente de la región occidental, en el caso del oriente se trabajó con una comunidad indígena de la región de la Chiquitanía que se caracteriza por comercializar su artesanía en instrumentos musicales y tejido de amacas. En el departamento de Santa Cruz además del mercado de la ciudad de Santa Cruz, se realizó un grupo focal con vendedoras del mercado de la ciudad intermedia de Montero. En Llallagua, además del encuentro con vendedores de feria urbana, se realizaron grupos focales con mineros y con palliris. Para la composición del grupo se buscó a personas que no

tuvieran militancia política ni social, en la perspectiva de que el contenido no respondiera a intereses particulares sino que más bien representara estructuralmente el sentir de la población en su conjunto. La mayoría de los participantes fueron mujeres.

Una vez definido el perfil de las personas a ser entrevistadas, se encargó la organización de los grupos a la empresa Encuestas y Estudios en los casos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, al Centro Juana Azurduy en Sucre, a Radio Pio XII en el caso de Llallagua y consultores locales en Pando y la Chiquitanía. La ejecución y la moderación de los grupos focales estuvo a cargo del equipo del IDH 2002 que se desplazó hasta las distintas regiones. Los encuentros tuvieron una duración promedio de dos horas por grupo.

El contenido del foco estuvo marcado por ejes analíticos construidos por el equipo IDH con preguntas semi-estructuradas que giraban alrededor de las

Cuadro I.5

Grupos Focales
Componente de Género

Componente de Género	Número	Porcentaje
Mujeres	132	64.4%
Hombres	73	35.6%
Total	205	100%

percepciones sobre la política, la sociedad, las protestas, los líderes políticos y sociales, la visión del Estado, las salidas y la visión de futuro. Se grabaron íntegramente las sesiones para luego transcribirlas, lo que dio como resultado un corpus documental de unas 750 páginas que fueron analizadas por el equipo con métodos de análisis estructural y a la luz de la matriz teórica elaborada con anterioridad.

El material documental producido en su integridad se encuentra disponible para consulta en la Oficina del Informe de Desarrollo Humano. Así mismo, editada, forma parte de una publicación.

Encuesta de Opinión Pública ECP-01.

La Oficina del Informe de Desarrollo Humano contrató a la empresa Encuestas y Estudios para el diseño de la muestra y el operativo de campo de la Encuesta de Capacidades Políticas ECP-01. La encuesta formó parte de un omnibus (encuesta colectiva) efectuada de manera conjunta con USAID y Encuestas y Estudios. Los temas de interés de cada una fueron básicamente similares, de esta manera se logró contar con una encuesta general compacta, coherente y fluida en su aplicación.

El diseño de la boleta fue elaborado por el equipo de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD-Bolivia con la participación de consultores externos.

El marco muestral de esta encuesta sirvió de base para varias encuestas anteriores, entre ellas la Encuesta de Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 1998, 1999 y 2000 de la Universidad de Pittsburgh, que en su cuarta versión también forma parte de la encuesta colectiva, en esta oportunidad.

Diseño de la Muestra

El estudio partió de la necesidad de tener representación nacional, es decir una muestra que represente los valores y percepciones de *todos* los ciudadanos y ciudadanas.

Cualquier estudio que busque **representación nacional** en Bolivia enfrenta dos problemas de diseño de la muestra: 1) la gran dispersión de la población y 2) una población heterogénea y multilingüe.

Bolivia tiene una población pequeña viviendo en un extenso territorio. Desde la perspectiva de un diseño muestral estadístico, esto crea complejidades que se incrementan con el hecho de que la pobla-

Recuadro I.5

Ficha técnica

Las 10 principales características de la Encuesta:

- Se entrevistó un total de 3.285 personas
- La muestra fue diseñada para representar a todo el País, a nivel urbano y rural
- La muestra fue multiestratificada
- Las entrevistas se realizaron en los 9 departamentos, en 67 de 108 provincias y 110 de 312 municipios
- Se visitaron 165 áreas o unidades primarias de muestreo. Se realizaron aproximadamente 20 entrevistas por área y una entrevista por hogar
- Criterios de probabilidad fueron usados en cada etapa de selección hasta llegar a la casa o vivienda
- El individuo entrevistado dentro de la casa fue seleccionado utilizando los criterios de cuotas, tanto por género como por edad
- Con la finalidad de garantizar una representatividad tanto urbana como rural la muestra fue estratificada por tamaño de población en cuatro grupos: 1) Ciudades con más de 20.000 habitantes, 2) Ciudades y pueblos de 2.000 a 20.000 habitantes; 3) Zonas rurales «compactas» con poblaciones entre 500 y 1.999 habitantes y 4) Zonas rurales «dispersas» de menos de 500 habitantes
- El error muestral total es de $\pm 2\%$
- El trabajo de campo fue realizado por Encuestas y Estudios entre el 5 de Julio y el 15 de Agosto de 2001

2 Estos datos corresponden al Censo de 1992, debido a que en el momento del diseño muestral el Censo 2001 no se había llevado a cabo aun.

ción boliviana está distribuida de una forma muy dispareja. Por ejemplo, La Paz tiene una densidad de población de cerca de 17 personas por kilómetro cuadrado, mientras que el departamento de Pando tiene menos de 0.5 habitantes por Km².

En cuanto al idioma, de acuerdo al censo de 1992² en Bolivia un 8.1% de la población mayor de 6 años era monolingüe quechua y un 3.2% de la población era monolingüe aymara. Estos porcentajes han ido disminuyendo, el INE estimaba para 1997 que sólo el 4.4% era monolingüe quechua y el 2% monolingüe aymará. Sin embargo, con la finalidad de no excluir a estos grupos, el cuestionario fue preparado en español y además en aymará y quechua y en el equipo de encuestadores se incluyó personas bilingües que conocieran dichos idiomas

Adicionalmente, los departamentos de Bolivia no solamente varían en términos de cantidad de población y en tamaño territorial, sino que cada uno de ellos tiene sus propios perfiles sociales y políticos, por lo cual un estudio que pretenda ser representativo del país necesita asegurarse de incluir a **todos** los departamentos. Para cumplir con este objetivo, se diseñó una muestra representativa de todos los departamentos de Bolivia que también sirviera para hablar con confianza acerca de la población del país en su conjunto.

USAID, co-participe en este esfuerzo, tenía adicionalmente otras motivaciones. Fundamentalmente le interesaba considerar como una unidad muestral importante a las mancomunidades formadas por los municipios. En este sentido, la muestra tomó y consideró también esta variable.

Con la finalidad de explicar mejor la metodología del diseño de la muestra, es posible hacer una analogía con una rifa. Por ejemplo, si se asume que hay nueve escuelas secundarias en un distrito escolar y que se ha decidido hacer una rifa para conseguir fondos, aquellos que están organizando la rifa, querrán asegurarse de que por lo menos haya un ganador en cada una de las 9 escuelas. Si los números se seleccionan al azar, es probable que una de las escuelas se quede sin ganador; para lograr el objetivo de incluir a todas, en lugar de poner todos los números en una sola urna lo que se hace

es distribuir los números en 9 urnas distintas y seleccionar un número de cada una de ellas.

En Bolivia, si se quiere asegurar que los ciudadanos de los nueve departamentos sean entrevistados, debe dividirse la muestra en nueve «urnas», denominándose a cada una de ellas «estratos». Al estratificar la muestra se garantiza la distribución en todos y cada uno de los 9 departamentos del país.

Volviendo a la analogía de la rifa, ¿qué sucedería si es que queremos asegurarnos que habrá un premio por grado en cada escuela? Tendría que seguirse el mismo procedimiento y utilizar una urna por cada grado dentro de cada escuela y sacar un número en cada una de ellas. Por supuesto que tendría que aumentarse el número de urnas.

En Bolivia es importante subdividir los departamentos en ciudades, pueblos y comunidades de diverso tamaño. Nuevamente, si es que se colocaran todos los nombres de las personas de un departamento en una urna, los pobladores de las ciudades grandes tendrían más chance de salir seleccionados. Para evitar que la mayor parte de la muestra provenga de las áreas urbanas más pobladas, es necesario estratificar cada departamento de acuerdo al tamaño de su población. Es común en Bolivia dividir la población en cuatro grupos: 1) las ciudades mayores de 20.000 habitantes, 2) poblados entre 2.000 y 20.000; 3) las zonas rurales compactas o con poblaciones entre 500 y 1999 habitantes y, finalmente, 4) zonas rurales dispersas de menos de 500 habitantes. En esta muestra cada departamento ha sido estratificado de esta forma.

A fin de satisfacer de forma paralela los requerimientos específicos de USAID, se ha hecho un tercer nivel de estratificación que tiene que ver con la pertenencia o no del municipio a una determinada mancomunidad; es decir que la muestra contempla a su vez: 1) municipios con mancomunidad y 2) municipios sin mancomunidad.

Dado que la muestra ha sido estratificada en varios niveles, se tiene lo que se llama «diseño muestral multiestratificado».

El problema siguiente es qué tan grande debe ser la muestra y cómo debe dividirse entre los distintos estratos. Es una

práctica común distribuir la muestra en proporción directa al tamaño de la población de cada estrato; sin embargo, dicho procedimiento no funciona cuando los estratos tienen tamaños muy distintos de población entre ellos. Por ejemplo, departamentos pequeños como Pando que tienen el 0.6% de la población nacional terminaría teniendo menos de 20 entrevistas si la muestra aceptada fue de 3.000 entrevistados en total.

Para superar este problema se decidió obtener una muestra de 300 casos por departamento, lo cual significa que un 95% de las veces, esta muestra no estaría más allá de $\pm 5.8\%$ de una perspectiva real del departamento para una pregunta dada. Este nivel de $\pm 5.8\%$ se calcula usando fórmulas estándares para errores muestrales. Así, en el peor de los casos (cuando las opiniones están divididas por igual 50% a 50%) a nivel departamental, la encuesta podría representar razonablemente la opinión de los ciudadanos errando no más del $\pm 5.8\%$ (95% de las veces) de los resultados obtenidos si se hubiera entrevistado a todos los adultos residentes. Bajo condiciones más favorables (cuando el 90% de la opinión es positiva y sólo el 10% es negativa), los resultados podrían ser tan exactos como un $\pm 3.5\%$ a nivel de departamento.

Ya que los tres principales departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) son importantes por su peso político, concentración económica y social, se decidió incrementar la muestra entrevistando 100 personas adicionales, alcanzando en cada uno de ellos un total de 400 entrevistas. En estos tres departamentos el nivel de confianza es de $\pm 5.0\%$ lo que equivale a cerca al 1% más de precisión que en los otros casos

Hay una necesidad adicional, para poder contar con muestras que sean representativas de las mancomunidades en estudio (que no existen en todos los municipios ni en todos los departamentos) se aumentó el tamaño de la muestra de tal manera que por lo menos y en el peor de los casos se pueda tener un intervalo de confianza de $\pm 8\%$ en las 6 mancomunidades seleccionadas y que tienen asistencia del programa de USAID (Chiquitania, Gran Centro, Norte, Patacamaya, Pirai y Valle Alto) y al menos $\pm 10\%$ en otras 10 mancomunidades seleccionadas pero sin asistencia del proyecto de USAID (Azanaque, Cono Sur, Cordillera, Guadalquivir, Madre de Dios, Manu-ripi, Chaco (Gran Chaco y Chaco Chuquisaqueño), Nor Occidente, Tahuamanu y

Vedespeo).

Mancomunidad: Número de entrevistas

Haber tenido que considerar una muestra por mancomunidad según las condiciones especificadas, obligó a aumentar las muestras departamentales, habiendo quedado definidas de la siguiente manera (Cuadro I.6)

Departamento: Número de entrevistas

La muestra por departamento como aquella por mancomunidad fue diseñada para producir intervalos de confianza similares. Pero una vez que se intenta generalizar más allá de esos niveles, por ejemplo, a un nivel nacional, es vital ajustar el tamaño de la muestra para que refleje con precisión el tamaño relativo de población de cada departamento. Por ejemplo, y hablando nuevamente de Pando comparado con La Paz, es necesario disminuir el peso relativo de Pando en la muestra nacional e incrementar el peso relativo de La Paz de manera tal que se tenga una visión cabal de la opinión en Bolivia. Para hacer esto se asignaron factores de ponderación a tiempo de hacer los procesos de modo tal que cada departamento reflejara correctamente su contribución a la población nacional total (Cuadro I.7).

Como las muestras se segmentaron adicionalmente teniendo en cuenta el tamaño de la población y se trató de hacer una distribución de tal manera que las poblaciones tuvieran el mismo peso con el que contribuyen departamentalmente, fue imprescindible también establecer pesos *ad hoc* para garantizar que esto suceda.

Para los 3.285 casos encuestados, técnicamente el error de muestreo es de $\pm 1.5\%$, es decir que si se sacaran repetidas muestras de ese tamaño en Bolivia, 95% de estas reflejarían las opiniones de la población con una imprecisión no mayor a $\pm 1.5\%$. Por supuesto, otros factores, además del error del muestreo pueden reducir la precisión de los resultados, incluyendo casos de no respuesta, errores en la selección del entrevistado, problemas de comprensión de las preguntas, etc. Pero en términos estadísticos, un intervalo de confianza de $\pm 1.5\%$ es muy bueno.

Estos estimados de la precisión muestral podrían mantenerse si fuera posible llevar a cabo lo que es conocido como un «muestreo simple al azar» de cada estrato en este estudio. Esto sig-

Cuadro I.6

Cuadro I.7

Departamento	Número de entrevistas
La Paz	407
Santa Cruz	483
Cochabamba	455
Oruro	367
Chuquisaca	299
Potosí	337
Pando	349
Tarija	299
Beni	299
TOTAL	3285

nificaría que la muestra sería distribuida al azar entre los 9 departamentos; pero hacerlo implicaría costos de muestreo que serían astronómicamente muy altos por la gran dispersión poblacional. En casi todos los estudios lo que se hace para reducir costos es hacer un muestreo por grupos, es decir juntando entrevistas en un área relativamente compacta (en este caso grupos continuos de casas donde de todas formas la selección de los hogares se hace aleatoriamente).

Aún así, el agrupar normalmente incrementa el intervalo de confianza porque depende del grado de homogeneidad de una característica dada entre los residentes de la zona seleccionada respecto del resto de zonas que no han sido seleccionadas para ser muestreadas. Por ejemplo, si todos los residentes dentro de un mismo sector perciben un salario similar, el impacto de agrupar por salario sería más grande que agrupar por edad que presumiblemente variaría más. **Con la finalidad de tener una varianza menor, la muestra fue agrupada tomando en cuenta zonas que pretendieran representar a poblaciones con condiciones económicas, sociales y culturales similares.** Según nuestra experiencia, este sistema de muestreo añade aproximadamente un porcentaje de error de $\pm 0.5\%$ desde el nivel de $\pm 1.5\%$ mencionado anteriormente. En este sentido el error muestral total es asumido como $\pm 2.0\%$.

Debe tenerse en cuenta que los criterios de probabilidad fueron usados en cada etapa de selección hasta que se llegó a la casa o vivienda. El individuo entrevistado dentro de la casa se seleccionó utilizando criterios de cuotas, tanto por género como por edad. La utilización de cuotas en los hogares es una forma económicamente eficiente de superar el problema de tener muchas mujeres o mu-

chos entrevistados jóvenes o ancianos en la muestra, que son los que más permanecen en el hogar durante el día.

El trabajo de campo fue realizado por Encuestas y Estudios entre el 5 de julio y el 15 de agosto de 2001. Fue Encuestas y Estudios la responsable de implementar la muestra indicada anteriormente, adecuar, compatibilizar y ajustar el cuestionario individual y general, hacer las traducciones a quechua y aymara, hacer las pruebas piloto, introducir la información a la base de datos, limpiar la información, y hacer procesos iniciales que permitan garantizar la calidad de la muestra. El contenido de la boleta fue elaborado por el Equipo Técnico del Informe.

Las entrevistas fueron hechas «cara a cara», es decir, de forma directa y personal en las viviendas de las personas seleccionadas. En los casos en que el entrevistado seleccionado no se encontraba en su casa, se regresó al menos una vez más. Cuando no se logró la entrevista con quien había sido seleccionado, se usó un sustituto de la misma unidad muestral.

Cada entrevista duró un promedio de 56 minutos. Para realizar las entrevistas se usó una verdadera flota de buses y jeeps, una avioneta en las zonas del Beni y barcasas en Pando.

La ponderación de la muestra

Como se señaló anteriormente, para que la muestra refleje adecuadamente la distribución de la población en Bolivia es necesario ponderar la muestra. Esto implica el cálculo de los factores de ponderación. Los cálculos se muestran en el cuadro I.8. En la segunda columna pueden observarse las proyecciones de población a diciembre de 2000, según el INE. El porcentaje de población en cada departamento se observa en la tercera columna. Por ejemplo, en la Paz se ubicó el 29,21%

Cuadro I.8

Ponderación de la Muestra

	Estimación de la población departamental	% del total nacional	Tamaño de la muestra	% de la muestra total	Factor de ponderación	Muestra Ponderada
La Paz	2.406.377	28,89	407	12,39	2.33199392	949
Santa Cruz	1.812.522	21,76	483	14,70	1.48011108	715
Cochabamba	1.524.724	18,31	455	13,85	1.32171553	601
Potosí	774.696	9,30	337	10,26	0.90669155	306
Chuquisaca	589.948	7,08	299	9,10	0.77821697	233
Oruro	393.991	4,73	367	11,17	0.42342685	155
Tarija	403.079	4,84	289	8,80	0.5501112	159
Beni	366.047	4,40	299	9,10	0.48286288	144
Pando	57.316	0,69	349	10,62	0.06477518	23
TOTAL	8.328.700	100	3285	100		3285

Cuadro I.9

Factores de Ponderación por Tamaño de Población, Datos de Población INE

	% del total departamental	Tamaño de la muestra	% de la muestra total por departamento	Factor de ponderación	Muestra Ponderada
La Paz					
+20.000	61,43	205	50,5	1,21644	249
2 a 20 mil	3,13	41	10,1	0,30990	13
500 a 1999	3,47	120	29,6	0,11723	14
-500	31,97	40	9,9	3,22929	129
Santa Cruz					
+20.000	57,36	123	25,5	2,24941	277
2 a 20 mil	16,15	300	62,1	0,26006	78
500 a 1999	5,12	60	12,4	0,41290	25
-500	21,37				
Cochabamba					
+20.000	46,46	105	23,1	2,01126	211
2 a 20 mil	7,85	130	28,6	0,27448	36
500 a 1999	3,83	202	44,4	0,08626	17
-500	41,85	18	4,0	10,4625	188
Potosí					
+20.000	27,74	98	29,1	0,95326	93
2 a 20 mil	5,83	59	17,5	0,33314	20
500 a 1999	5,64	100	29,7	0,18990	19
-500	60,79	80	23,7	2,56498	205
Chuquisaca					
+20.000	29,03	100	33,4	0,86916	87
2 a 20 mil	4,29	50	16,7	0,25689	13
500 a 1999	4,31	89	29,8	0,14463	13
-500	62,37	60	20,1	3,10299	186
Oruro					
+20.000	53,96	80	21,7	2,48664	199
2 a 20 mil	11,35	100	27,2	0,41728	42
500 a 1999	4,60	118	32,1	0,14330	17
-500	30,09	70	19,0	1,58368	111
Tarija					
+20.000	49,82	168	58,1	0,85749	144
2 a 20 mil	5,21	61	21,1	0,24692	15
500 a 1999	3,20	20	6,9	0,46377	9
-500	41,77	40	13,8	3,02681	121
Beni					
+20.000	46,49	180	60,2	0,77226	139
2 a 20 mil	21,57	100	32,4	0,64581	65
500 a 1999	3,78	19	6,4	0,59063	11
-500	28,15	0,0	0,0	0,0	0
Pando					
+20.000	0,00	0,0	0,0	0,0	0
2 a 20 mil	25,00	60	17,2	1,45349	87
500 a 1999	10,14	110	31,5	0,32190	35
-500	64,86	179	51,3	1,26433	226

de la población nacional. En la cuarta columna se observa el tamaño de la muestra por cada departamento. En la quinta columna se observa el porcentaje del total de la muestra nacional que se incluye en cada departamento. En la penúltima columna se expresa el factor de ponderación departamental, el cual resulta de dividir el porcentaje de la población por el porcentaje de la muestra. Finalmente al multiplicar el tamaño de la muestra por el factor de la ponderación obtenemos el tamaño de la muestra ponderada.

En la muestra ponderada se observa el

fuerte impacto de la variación de tamaño de la población en los nueve departamentos.

Por otro lado, cuando se quiere observar un departamento en particular, se tiene que tener una correcta distribución según el tamaño de las distintas poblaciones como una forma de restituir el equilibrio entre lo urbano y lo rural. La segunda columna expresa los porcentajes que se registraron según el Instituto Nacional de Estadística de la participación porcentual que se tiene por departamento según tamaño de población. La tercera columna nos da el tamaño de la muestra para cada porción. La tercera columna señala el porcentaje de la muestra por

departamento. Las dos últimas columnas expresan el factor de ponderación que se debe usar y la muestra ponderada.

Esta tabla permite tomar en cuenta dentro de cada departamento una distribución proporcional de la población según las concentraciones poblacionales que existen de modo que poblados grandes y pequeños estén adecuadamente representados.

Taller con analistas políticos

Objetivo: Realizar un balance de la evolución política institucional entre 1982 y 2002.
Fecha: 21 de marzo de 2001
Coordinador: Eduardo Gamarra
Participantes: Ximena Costa
Jorge Lazarte
Fernando Mayorga
Herbert Muller
Luis Tapia
Carlos Toranzo
Gonzalo Rojas

Recuadro I.6

Taller con parlamentarios

Objetivo: Lograr un balance de los esfuerzos de reforma y modernización del Congreso Nacional
Fecha: 22 de marzo de 2001
Coordinador: Eduardo Gamarra
Participantes: Víctor Hugo Cárdenas
Armando De La Parra
Alfonso Ferrufino
Roberto Moscoso
Eduardo Paz

Recuadro I.7

Taller sobre el Poder Jurídico

Objetivo: Analizar las reformas del Sistema Judicial y su impacto en el sistema político.
Fecha: 23 de marzo de 2001
Coordinador: Eduardo Gamarra
Participantes: René Blattman (abogado y político)
Katya Saucedo (Defensor del Pueblo)
Sacha Llorenti (Asamblea de Derechos Humanos)
Horst Schoenbohm (Asesor Principal del Proyecto Reforma Procesal Penal)
Nardi Suño (Defensor del Pueblo)

Recuadro I.8

La distribución de la muestra

En general las 3285 entrevistas fueron realizadas en 9 departamentos, con un total de 75 provincias incluidas. En total en Bolivia hay 108 provincias, lo que significa una cobertura por provincia equivalente a un 69%. En esas 75 provincias, las entrevistas fueron realizadas en un total de 110 municipios; en Bolivia hay un total de 312 municipios, lo que significa una cobertura de un 35% del total de municipios. Esta es una cobertura poco usual para la muestra de una encuesta, lo que reafirma que los resultados que se obtengan reflejan la perspectiva nacional real.

Las entrevistas se distribuyeron en 165 áreas distintas, las que se denominan «unidades primarias de muestreo». En cada unidad primaria se realizaron aproximadamente 20 entrevistas (sólo se pudo hacer una entrevista por hogar). Esto significa que los equipos de encuestadores visitaron 165 agrupaciones en las 67 provincias de los 110 municipios.

Talleres temáticos

La información recogida a través de talleres con analistas políticos, parlamentarios y los relativos a las Reformas del Poder Judicial sirvieron para alimentar específicamente el capítulo 3 relativo a capacidades institucionales y políticas.

Talleres con actores locales

Seminario Taller con Actores Municipales y de la Sociedad Civil Local: La Deliberación y el Diálogo Nacional 2000

Dada la importancia de los actores municipales en el desarrollo humano, se vio la necesidad de consultar con ellos sobre las prácticas de concertación en los municipios y sobre el Diálogo Nacional 2000. Con esta finalidad se organizó dos seminarios talleres: uno con 29 alcaldes, presidentes de comité de vigilancia y delegadas de base que participaron en las tres mesas del Diálogo Nacional 2000, y otro con 22 miembros de la sociedad civil que participaron en las mesas departamentales y en la mesa nacional del Diálogo. Con el fin de tener una muestra representativa, los participantes fueron

elegidos sobre la base de la misma estructura del Diálogo Nacional 2000.

El objetivo de los talleres fue evaluar participativamente los siguientes temas: 1) el estado actual y posibilidades futuras de concertación entre las alcaldías y la sociedad civil, 2) la relación que existe entre las alcaldías y los partidos políticos y 3) una evaluación del Diálogo en cuanto a su organización, su desarrollo y sus resultados. Con la finalidad de complementar la evaluación del Diálogo 2000, se realizó un taller con representantes de la sociedad civil que participaron en las mesas departamentales y nacional del Diálogo.

Estos actores provenientes de todos los departamentos del país se reunieron en la ciudad de La Paz, durante dos días para dar sus opiniones y sugerencias sobre la deliberación, el Diálogo y el papel de los actores locales en esta instancia de consulta pública. Los talleres se realizaron el 14 y 15 de noviembre, el primero, y el 3 y 4 de diciembre, el segundo. Miembros elegidos como representantes de los dos talleres presentaron las conclusiones de estos dos eventos al gobierno central y a la cooperación internacional, en un tercer taller de clausura que se realizó el 14 de diciembre. La finalidad de esta última presentación fue sugerir por parte de los actores directos del Diálogo mecanismos que permitan mejorar futuros diálogos públicos sobre los temas de interés común de la nación.

Conclusiones principales por grupos

Grupo: Actores Municipales

Importancia de la deliberación en el ámbito local.- Los actores municipales afirmaron la importancia de consultas en los municipios sobre políticas públicas de desarrollo y que el Diálogo ha sido un ejemplo importante de la posibilidad de llevar adelante este tipo de proceso. Argumentaron que son ellos los que están más cerca de los pobres del país y por eso son los más adecuados para dar un diagnóstico e insumos concretos para políticas de lucha contra la pobreza. Muchos alcaldes describieron una relación estrecha con la sociedad civil local. Algunos de ellos antes de ser alcaldes habían sido dirigentes sindicales o líderes de otras organizaciones de base y desde esa experiencia vieron como positivo el hecho que

se tiendan puentes entre el Estado y la sociedad.

Heterogeneidad de los actores locales y de sus capacidades.- Los actores describieron una gran heterogeneidad y disparidad de capacidades entre los participantes en el Diálogo en cuanto a sus perfiles y actitudes y señalaron la necesidad de fortalecer las capacidades de los actores de los futuros diálogos. Divisiones grandes se notaron entre los alcaldes y los miembros de la sociedad civil. Sobre todo las delegadas de base fueron muy críticas respecto a la corrupción en las alcaldías. Específicamente destacaron obstáculos de carencia de habilidades lingüísticas, educación formal, e igualdad de género. Plantearon una demanda de capacitación en los municipios para prepararse ante futuros Diálogos.

Injerencia de los partidos políticos.- Los actores se quejaron de la injerencia de los partidos políticos en el ámbito local, tanto en los gobiernos municipales como en las organizaciones de la sociedad civil local. Intereses partidarios expresados en relaciones clientelares obstaculizan la gestión local y dificultan la relación entre los alcaldes y concejales por un lado y la sociedad civil local por el otro. Los alcaldes lograron en su criterio resistir la influencia de los partidos en el momento del Diálogo y priorizaron los intereses de sus municipios. Empero, esta experiencia parece ser más una excepción que una norma. Aquí también los actores locales reconocen la necesidad de fortalecer sus propias capacidades políticas para poder defenderse mejor contra la injerencia de los partidos.

Grupo: Actores de la Sociedad Civil

Valorización de la participación.- Los representantes de la sociedad civil también valorizaron los elementos participativos del Diálogo, a pesar de señalar muchos problemas con el proceso. Manifestaron la necesidad de la participación de los actores que no estuvieron en el Diálogo, aunque por voluntad propia, como la COB y la CSUTCB.

Fragmentación.- Se puso de manifiesto una fragmentación entre instancias de la sociedad civil que fue resultado, por lo menos en parte, del propio proceso del Diálogo. Representantes de la sociedad civil fun-

cional protestaron por la participación de representantes directos del Foro Jubileo 2000, mientras que los del Foro criticaron que el gobierno hubiera creado un ambiente de conflicto entre los actores municipales y los de la sociedad civil con el fin de “dividir para reinar”. Pero por lo general los actores de la sociedad civil reconocieron la importancia de la participación de los actores municipales.

Falta de confianza y reclamo de cumplimiento.- Un sentimiento de desconfianza hacia el gobierno prevalece en la sociedad civil y esto ha tenido una gran influencia en su lectura y evaluación del Diálogo. Los actores reclaman una falta de cumplimiento por parte del Gobierno de las conclusiones emergentes del Diálogo y también una falta de sincera voluntad para cumplirlas. Este sentimiento se dirigió tanto al gobierno central como a los partidos políticos en general, reflejado en una crítica de la injerencia de éstos en los procesos del Diálogo.

Talleres de reflexión (Intervención sociológica)

Con el objetivo de promover la reflexión de actores y movimientos identificados como claves y contribuir a potenciar en estos actores un

compromiso con el desarrollo humano, la Oficina del Informe de Desarrollo Humano llevó a cabo durante el segundo semestre del año 2000, talleres con cuatro movimientos o grupos sociales:

- Empresarios fundamentalmente del oriente
- Mujeres pertenecientes al movimiento de mujeres en Bolivia
- Líderes indígenas pertenecientes a la Confederación de pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
- Un grupo de jóvenes de las laderas de la ciudad de La Paz.

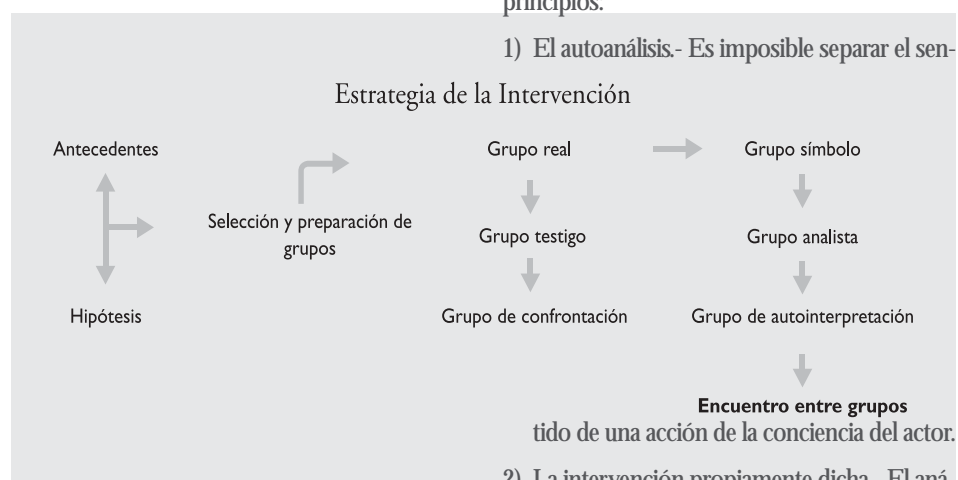
Metodológicamente estos talleres se orientaron a motivar el autoanálisis y la reflexión a través de la deliberación. Se utilizó la agenda de futuro del IDH 2000 como base para un ejercicio reflexivo y auto-interpretativo. Se pusieron en práctica técnicas de la intervención sociológica.

El método de la intervención sociológica a diferencia de otros métodos tales como las encuestas, entrevistas e incluso los focus groups, busca elaborar el sentido de las prácticas sociales. Por tanto es un método apropiado cuando se trata de trabajar sobre las orientaciones colectivas para el control y apropiación de patrones culturales por medio de los cuales una colectividad construye de manera normativa sus relaciones con el medio ³.

La intervención sociológica se basa en dos principios:

1) El autoanálisis.- Es imposible separar el sen-

Gráfico I.1



2) La intervención propiamente dicha.- El análisis del autoanálisis, es decir, la interpretación sociológica sobre el significado de la acción y su devolución al grupo como hipótesis para la autointerpretación y la acción de futuro.

La intervención no es tanto el estudio de una situación o de un grupos social, ni siquiera el estudio de sus respuestas a una situación determinada. La intervención sociológica va más allá contribuyendo a que el actor logre so-

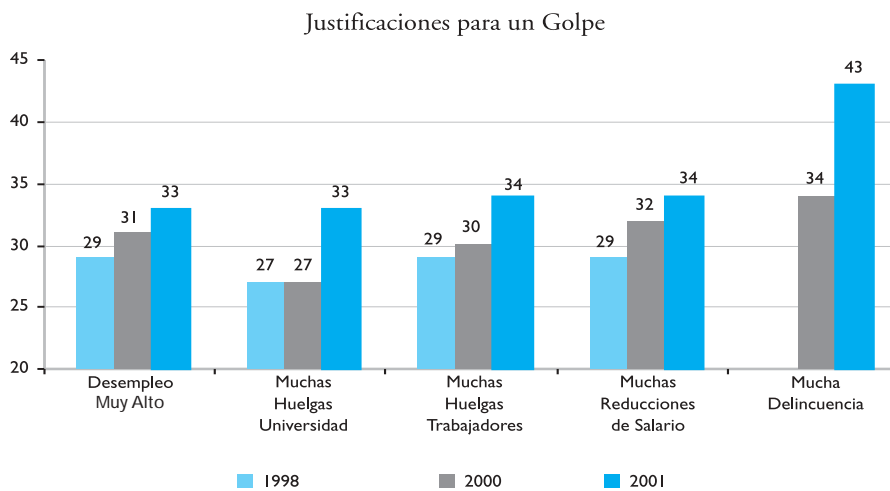
3 Touraine (s/r)

Anexo II: Estadísticas, índices y modelos



De la Introducción

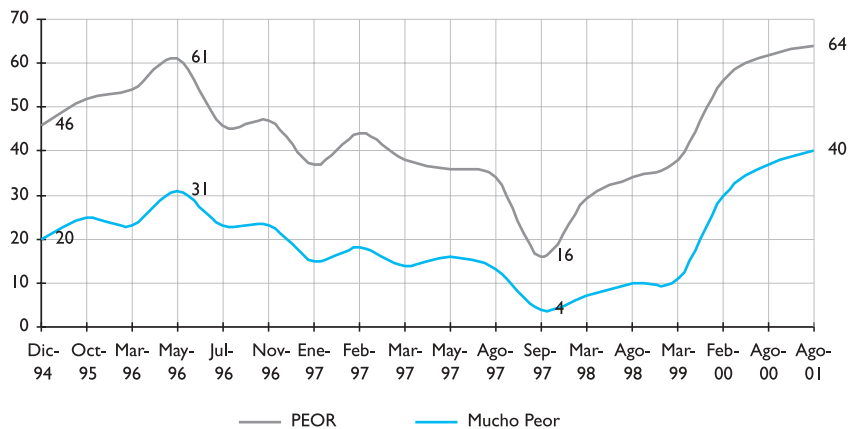
Gráfico II.1



Fuente: Encuesta USAID 2001 (Datos inéditos).

Gráfico II.2

Quiénes ven PEOR la Situación Económica ACTUAL
Respecto de Hace un Año Atrás (en %)



Fuente: Encuestas y Estudios. Así Piensan los Bolivianos # 75. Pág. 7

Cuadro II.1

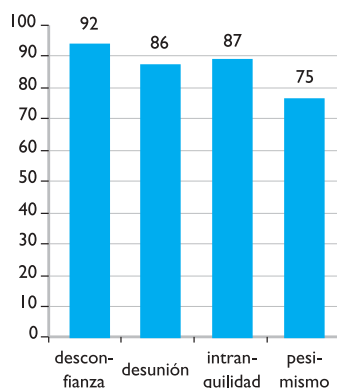
Protestas Sociales
Con Cuál de las Partes se Siente más Identificado

¿Cuál de las partes tiene la razón?	Con los movimientos sociales	Con el gobierno	Con ninguno	Total
Las protestas sociales	44.6	2.5	10	57.1
El gobierno	3.7	7	4.5	15.2
Ninguno	4.5	0.8	22.3	27.6
Total	52.8	10.3	36.8	99.9

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECP-01

Gráfico II.3

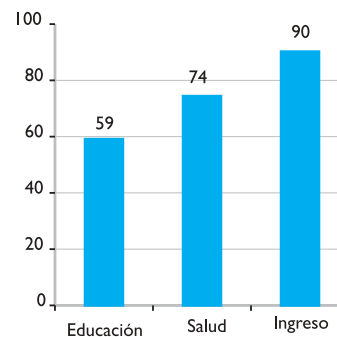
Percepción Sobre el Clima General del País



Fuente: ECP-01

Gráfico II.4

Insatisfacción con la Situación Personal en:



Fuente: ECP-01

Del Capítulo 1

Índices de Desarrollo Humano

Índice de Desarrollo Humano nacional para el periodo 1975-1999. Para el cálculo de este índice se utilizó la metodología detallada en el Informe de Desarrollo Humano

Mundial 2000 (PNUD, 2000, página 159). A continuación se detalla los componentes de estos índices:

Se ha establecido valores mínimos y máximos fijos respecto de cada uno de estos indicadores (Cuadro II.3).

Cuadro II.2

Indicador	Definición
Esperanza de vida al nacer	Número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.
Alfabetización de adultos	% de personas de 15 años o más que saben leer y escribir.
Tasa de asistencia escolar combinada	Número de matriculados en educación primaria, secundaria y terciaria en relación a la población en edad escolar (5-24 años)
PIB per capita real (\$PPA)	Producto Interno Bruto comparable internacionalmente utilizando como factores de conversión paridades de poder adquisitivo (PPA).

Cuadro II.3

Indicador	Valor mínimo	Valor máximo
Esperanza de vida	25	85
Alfabetización de adultos	0	100
Tasa de asistencia escolar combinada	0	100
PIB per capita real (\$PPA)	100\$PPA	40000\$PPA

Respecto de cualquier componente del IDH es posible computar índices individuales aplicando la fórmula siguiente:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor efectivo} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

En el caso del Índice del ingreso per cápita hay una variación. Los detalles de la explicación y justificación de la variación son expuestos en el Informe de Desarrollo Humano Mundial 2000 (PNUD, 2000, pag. 159):

$$\text{Índice PIB per cápita} = \frac{\log(\text{valor observado}) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

Previamente se calcula un Índice de nivel educacional:

$$\text{Índice nivel educacional} = \frac{2}{3} \text{Índice alfabetización} + \frac{1}{3} \text{Índice asistencia combinada}$$

Finalmente los dos índices son calculados de la siguiente manera:

$$\text{IDH} = \frac{\text{Índice esperanza de vida} + \text{Índice nivel educacional} + \text{Índice PIB per cápita}}{3}$$

Cálculo del Índice de progreso (avance) social.

La base para la elaboración de este índice son los índices individuales estimados para cada una de las variables sociales que componen el IDH.

$$\text{Índice avance social} = \frac{\text{Índice esperanza de vida} + \text{Índice nivel educacional}}{2}$$

Calculo del Indicador de insatisfacción de carencias no monetarias

Este indicador fue calculado con la metodología utilizada para calcular el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del Mapa de Pobreza de Bolivia. El detalle de la estimación de cada una de las dimensiones de carencias que componen este indicador puede ser consultado en el anexo metodológico de este documento (UDAPE-INE, 1995). Contrariamente al índice de NBI, este indicador sólo consideró tres dimensiones de carencias:

- La dimensión educativa evaluada en función de los años aprobados, la asistencia escolar y la condición de alfabetismo de los miembros del hogar.
- La dimensión servicios básicos en la vivienda del hogar evaluada en función del tipo de abastecimiento y procedencia del agua, y el tipo de sanitario.
- La dimensión calidad de la vivienda del hogar en función del tipo de materiales con los cuales esta construido el piso, el techo, y el muro de la vivienda.

Este indicador fue calculado en base a los datos MECOVI 1999. Igualmente fue en base a esta información que se realizaron las estimaciones de pobreza monetaria (por línea de pobreza) utilizadas en el cruce entre carencias monetarias y no monetarias de este capítulo. Para ver el detalles de la metodología de estimación de los niveles de pobreza monetaria se recomienda ver el anexo metodológico de Aranibar (2000). Se debe resaltar que **estas estimaciones no son oficiales**, fueron realizadas específicamente para el IDH 2002 en base a los datos MECOVI 1999, y sirvieron exclusivamente para explorar las relaciones entre carencias monetarias y no monetarias en Bolivia.

En otras partes del capítulo se especifican los valores oficiales de pobreza monetaria calculados por organismos gubernamentales (UDAPE, INE), **estos son los valores que deben ser utilizados para comparaciones internacionales e informes oficiales más generales.**

Del capítulo 2

Modelos Lineales de Matrices de Contabilidad Social

¿Qué es una Matriz de Contabilidad Social?

Una Matriz de Contabilidad Social (MCS) es una base de datos que representa en formato matricial y de un modo consistente todos los flujos de bienes, servicios y renta entre todos los agentes de una economía en un periodo de referencia¹.

Estas matrices surgen a mediados de los años 70' como respuesta a la necesidad de contar con un "sistema de información adecuado para analizar los aspectos relativos a las oportunidades de empleo y a la distribución de la renta", como señalan Pyatt y Thorbecke (1976), estos mismos autores han desafiado el énfasis puesto por la macroeconomía en el crecimiento económico per se. En este sentido, la particularidad primera de una MCS radica en la definición de un conjunto exhaustivo y mutuamente excluyente de grupos socioeconómicos vinculados con la esfera productiva tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto. De esta forma, el crecimiento de las diferentes ramas de actividad se traduce en ingresos para los distintos hogares en función a su dotación de factores productivos y a su vez, el gasto en consumo de estos hogares se traduce en una demanda de bienes dirigida a los distintos sectores productivos de la economía.

Por supuesto, la base de datos conside-

ra igualmente los ingresos y gastos de otros sectores institucionales (el gobierno, las empresas y el resto del mundo) y por lo tanto complementa el ingreso primario de los hogares con los distintos mecanismos redistributivos existentes en la economía. Por lo mismo, los modelos basados en MCS no sólo permiten evaluar el impacto de políticas económicas sobre la producción sectorial sino incluso predecir sus efectos sociales en términos de distribución de la renta o del bienestar.

¿Qué características tiene la MCS utilizada en el IDH 2002?

La MCS de Bolivia utilizada en el Informe distingue 70 cuentas, tiene como año base 1996 y utiliza información proveniente de las Cuentas Nacionales, las Matrices Insumo-Producto y la Encuesta Nacional de Empleo de 1996 además de la Encuesta Continua de Hogares (MECOVI) de 1999. En ella se distinguen 13 actividades, 13 bienes nacionales y 7 importados, 12 factores de producción, 3 empresas, 11 hogares y 8 necesidades básicas, además de las cuentas de gobierno (equilibrio fiscal), capital (equilibrio ahorro-inversión) y resto del mundo (equilibrio externo)².

Por su importancia para la evaluación de las distintas simulaciones, es importante destacar que la desagregación de la cuenta de hogares en la MCS-Bolivia identifica grupos de hogares (i) relevantes desde el punto de vista del análisis de la pobreza y (ii) relativamente homogéneos en relación con sus fuentes de ingreso y su patrón de consumo. La tipología se define por lo tanto en base a características socioeconómicas que determinan una mayor o menor incidencia e intensidad de pobreza en los distintos grupos de hogares, como se observa en el cuadro II.4³:

Modelo de Multiplicadores Contables-

- 1 La presentación en formato matricial de las transacciones económicas implica necesariamente el cumplimiento de tres condiciones: (i) Todas las filas y las columnas que componen la matriz son definidas de forma simétrica, i.e. cada cuenta, definida por una fila y una columna de la matriz, registra las transacciones de un determinado agente; (ii) Cada transacción se registra en una sola celda (tij) de la matriz, utilizando el concepto contable de partida doble y mostrando que el gasto de un agente (j) representa el ingreso de otro agente (i), y (iii) Para cada una de las cuentas de la matriz se debe cumplir que la suma por filas (ingresos) sea igual a la suma por columnas (gastos). La matriz es por lo tanto cuadrada, consistente y por convención se contabilizan los ingresos de un agente en la fila y sus egresos en la columna correspondiente.
- 2 Para una explicación detallada, ver Aranibar, 2000.
- 3 La MCS Bolivia-1996 utiliza los macro-agregados del Cuadro Económico de Conjunto-1996 y los desagrega respetando el ingreso y el consumo anuales per cápita por grupo de hogar, y por lo tanto los niveles de pobreza e indigencia, calculados a partir de la base de datos de la Encuesta de Hogares MECOVI-99.

Cuadro II.4

Descripción	N° Hogares	N° Personas	Ingreso P.C. U\$/Mes	Gasto P.C. U\$/Mes	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Urbano	1.101.952	4.771.618	442	431	44,1	16,6
No universitario, indígena, altiplano	254.249	1.117.442	211	261	71,1	37,0
No universitario, indígena, valles y llanos	196.077	910.985	294	307	53,1	15,4
No universitario, no indígena, altiplano	95.621	403.243	257	303	61,6	31,0
No universitario, no indígena, valles y llanos	251.452	1.153.196	515	466	33,1	7,1
Universitario, indígena	125.835	495.990	530	529	30,5	7,7
Universitario, no indígena	178.718	690.762	869	757	11,3	1,0
Rural	657.020	2.816.771	112	125	87,7	69,2
Asalariados	127.364	600.566	180	146	72,7	40,8
Autónomos, agrícolas, familia no numerosa	218.304	587.231	96	131	92,4	77,3
Autónomos, agrícolas, familia numerosa	172.059	1.110.874	61	83	97,2	90,6
Autónomos, no agrícolas	54.451	237.324	157	178	81,6	52,0
Otras rentas	84.842	280.776	127	127	83,0	58,3
Total	1.758.972	7.588.389	319	316	60,4	36,3

MCS:

La riqueza estadística de la MCS, y las propias relaciones contables que se derivan de la misma, permiten profundizar, sin necesidad de una modelización complicada, en las consecuencias que una variación en cualquiera de las cuentas tiene en la producción, en el uso de los factores y en la distribución de la renta, de forma análoga al análisis input-output preconizado por Leontief (1963).

A fin de transformar las identidades contables de una MCS en un modelo económico, es preciso clasificar las distintas cuentas en endógenas (o dependientes) y exógenas (o independientes), definiendo de esta manera el cierre del modelo. Esta clasificación está abierta a la decisión del investigador y tiene consecuencias importantes sobre los multiplicadores de demanda del modelo. Siguiendo la metodología convencional, en el presente estudio se distinguen como exógenas las cuentas de bienes importados, de capital, de gobierno y de resto del mundo, pero en cada caso se comprueba la consistencia y la robustez de los resultados obtenidos al cierre elegido. La formulación final que se obtiene para estos modelos lineales es la siguiente:

$$Y_n = (I - A_n)^{-1} x = M x$$

Donde Y_n es un vector columna que recoge las rentas totales de las cuentas endó-

genas; A_n la matriz de propensiones medias al gasto de las cuentas endógenas (se obtiene al dividir cada celda de las cuentas endógenas de la MCS por el total de la columna correspondiente); y x un vector que recoge las inyecciones totales de renta que recibe cada cuenta endógena del conjunto de cuentas exógenas. De esta forma, los efectos totales, directos e indirectos, que provoca sobre el conjunto de la economía una variación exógena en la demanda final (inversión, gasto público o exportaciones) dirigida a una cuenta específica de la MCS, se obtienen de la matriz de multiplicadores M . Cada elemento $\{m_{ij}\}$ de esta matriz representa la variación en el ingreso del sector i provocado por un aumento exógeno en la demanda dirigida al sector j ⁴ y su magnitud refleja la importancia de los vínculos intersectoriales en la economía.

Esta interpretación está sin embargo sujeta a las limitaciones convencionales de este tipo de modelos: (i) se considera que la estructura de las transacciones en la economía no se modifica⁵; y (ii) los ajustes en el modelo se realizan exclusivamente vía cantidades, lo que implica que no existen restricciones de oferta en la economía y por lo tanto ninguna presión inflacionista. Ambas hipótesis permiten caracterizar el modelo como un modelo keynesiano de demanda, aunque es preciso señalar que estas son relajadas en el marco de los modelos de equilibrio general⁶.

4 Por ej., el incremento en el ingreso del hogar de tipo 1 derivado de un incremento de las exportaciones de gas al Brasil.

5 Por ej., que un hogar que recibe un incremento en su ingreso no modifica la proporción del mismo que consagra al ahorro.

6 Estos al contrario consideran, en su versión neoclásica más extrema, que los precios son completamente flexibles en la economía y que por lo tanto, cualquier política de demanda no se salda con un incremento de la producción, sino simplemente genera mayor inflación.

Indices de Capacidades Políticas Deliberativas

Índice	Componentes	Metodología	Valores o categorías
Índice de Confianza Institucional	¿Hasta qué punto tiene confianza en... 1.- la Defensora del Pueblo? 2.- la Corte Nacional Electoral? 3.- el Gobierno Municipal? 4.- la Policía? 5.- los medios de comunicación? 6.- la Central Obrera Boliviana? 7.- la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia?	Se utiliza el método de Componentes Principales con el objeto de seleccionar las preguntas más representativas que resuman, sin duplicar, la información contenida en las 17 preguntas iniciales sobre confianza institucional. Estas abarcan tanto las instituciones del Estado, como las instituciones intermedias y de la sociedad civil. Una vez seleccionadas, las preguntas y estimados los valores perdidos mediante modelos ANOVA, se procede a calcular una media aritmética simple.	La medición se hace en una escala del 1 al 7, donde 1 significa "Nada de Confianza" y 7 "Mucha Confianza". Se trabaja con una variable dicotómica: - Menos de Cuatro: "No confía en las instituciones" - Cuatro o más: "Confía en las instituciones".
Índice de Disposición a la Deliberación	1.- ¿Cuánto confía Ud. en los amigos para hablar sobre los problemas más importantes para Ud.? Nada (0) ; Mucho o poco (1) 2a.- Cuando se trata de resolver un conflicto, considera Ud. que es más importante. convencerlos de que están equivocados (0) ó comprender las razones de los demás (1). 2b- Cree Ud. que en general, para lograr resolver los conflictos: Es mejor buscar que una de las partes se imponga cuanto antes a la otra (0) ó Es mejor buscar a toda costa el acuerdo entre partes (1).	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis en cada respuesta y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 3 puntos. Se construye una variable dicotómica: - De 0 a 2 puntos: "No tiene disposición a la deliberación". - 3 puntos: "Tiene disposición a la deliberación".
Índice de Fatalismo	Expresa su grado de acuerdo o de desacuerdo con las siguientes afirmaciones: 1.- No conviene hacer planes para el futuro porque nunca se cumplen 2.- Lo mejor en la vida es dejar que el futuro se arregle sólo 3.- El secreto para ser feliz es contentarse con lo que la vida nos da 4.- El destino de una persona está escrito desde que nace y por eso es mejor conformarse con él: Muy de acuerdo (1) ; Algo de acuerdo (2); Nada de acuerdo (3)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 4 a 12 puntos. Se trabaja con una variable dicotómica: - De 4 a 8 puntos: "Fatalista" - De 9 a 12 puntos: "No Fatalista"
Índice de compromiso con el país	1.- ¿Siente que la opinión y la voluntad de gente como Ud. Son importantes para cambiar la marcha del país? Sí (1) ó No (0) 2.- ¿Siente que cuando personas como Ud, dan su opinión, la toman en cuenta? Sí (1) ó No (0) 3.- ¿Ud. se siente parte de lo que pasa a nivel político en el país? Sí mucho (1) Sí poco (1) Nada (0) Sólo cuando voto (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 3 puntos. Se trabaja con una variable dicotómica: - De 0 a 1 punto: "Siente que puede hacer algo por cambiar la marcha del país". - De 2 a 3 puntos: "Siente que no puede hacer nada por cambiar la marcha del país".
Índice de asociatividad	Asiste Ud. a..... 1.- Algún comité o sociedad de la iglesia o templo? 2.- Asociación de padres de familia de la escuela? 3.- Comité o junta de mejoras de la comunidad? 4.- Una asociación de profesionales, comerciantes, campesinos o productores? 5.- Sindicato obrero? 6.- Cooperativa? 7.- Alguna asociación o comité cívico (grupos de mujeres, etc.) Juntas vecinales? 8.- Organización Territorial de Base (OTB)? Frecuentemente (1) De vez en cuando (0) casi nunca (0) nunca (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 8 puntos. Se trabaja con una variable dicotómica: - 0 puntos: 0 pto. "asociatividad baja". - de 1 a 8 puntos: 1 pto. "asociatividad alta".
Índice de compromiso cívico	1.-¿Ha contribuido con materiales o dinero para ayudar en algún problema o alguna mejora? 2.- ¿Ha dado su propio trabajo o mano de obra? 3.- ¿Ha asistido a reuniones sobre algún problema o sobre alguna mejora? 4.- ¿Ha tratado de organizar algún grupo nuevo para resolver algún problema local o para lograr alguna mejora? Opciones: Sí (1) , No (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 4 puntos. Se construye una variable dicotómica: - De 0 a 2 puntos: 0 pto. "compromiso cívico bajo" - De 3 a 4 puntos: 1 pto. "compromiso cívico alto"

Cuadro II.5

Indices de Capacidades Políticas Deliberativas

Índice	Componentes	Metodología	Valores o categorías
Índice de confianza interpersonal	¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? a) No se puede confiar en los demás porque la gente por lo general es poco honesta con uno (0) b) Se puede confiar en los demás porque la gente, por lo general, todavía es honesta (1)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas.	Se construye una variable dicotómica: - 0 puntos: "baja confianza interpersonal" - 1 punto: "alta confianza interpersonal"
Índice de capital social	Índice capital social = I. Asociatividad + I. Compromiso cívico + I. Confianza interpersonal	Se asigna el puntaje resultante de la suma de los tres índices anteriores.	El puntaje original va de 0 a 3 puntos. Se construye una variable dicotómica: - 0 puntos: "capital social bajo" - De 1 a 3 puntos: "capital social alto"
Índice de involucramiento municipal	Ahora vamos a hablar de la alcaldía de este municipio. 1.- ¿Ha tenido Ud. la oportunidad de asistir a una sesión municipal u otra reunión convocada por la Alcaldía o concejo municipal durante los últimos 12 meses? 2.- ¿Ha solicitado ayuda o presentado una solicitud a alguna oficina pública, funcionario o concejal de la Alcaldía durante los últimos 12 meses? 3.- ¿Ha participado en alguna reunión para discutir o planificar el presupuesto o planificar el POA de la municipalidad? 4.- ¿Ha llevado alguna queja al Comité de Vigilancia del Municipio? Opciones: Sí (1) , No (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 4 puntos. Se construye una variable dicotómica: - 0 puntos: "Bajo involucramiento municipal" - De 1 a 4 puntos: "Alto involucramiento municipal"
Índice de Satisfacción con la Situación del País	1.- ¿Cuán satisfecho o insatisfecho está Ud. con la situación general del país? Muy Satisfecho (1) Poco Satisfecho (1) Nada Satisfecho (0) 2.- ¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país? Muy Buena (1) Buena(1) Regular (1) Mala (0) Muy Mala (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 2 puntos. Se construye una variable dicotómica: - 0 a 1 punto: "Insatisfecho con la situación del país" - 2 puntos: "Satisfecho con la situación del país"
Índice de Satisfacción con la Situación Personal	¿Cuán satisfecho o insatisfecho está Usted con los siguientes aspectos de su vida? 1.- La educación que recibe Ud. o sus hijos 2.- El acceso a una adecuada y oportuna atención de salud. 3.- El sueldo o ingreso que percibe Opciones: Muy Satisfecho (1) Poco Satisfecho (0) Nada Satisfecho (0)	Se asigna el puntaje establecido entre paréntesis a cada una de las respuestas y se suman todas las respuestas.	El puntaje original va de 0 a 3 puntos. Se construye una variable dicotómica: - 0 a 1 punto: "Insatisfecho con su situación personal" - de 2 a 3 puntos: "Satisfecho con su situación personal"

Cuadro II.6

Cuadro de Capacidades Políticas en Porcentajes

Grupos de población		Alto capital Social %	Alta Confianza Institucional %	Bajo Fatalismo %	Alto Compromiso País %	Alta Disposición Deliberación %
	Total	66,7	33,5	51,8	29,3	47,1
Nivel Socio Económico y nivel de estudios	Bajo / - Educado	68,1	32,9	42,9	33,2	39,9
	Bajo / + Educado	61,6	32,2	54,8	27,6	49,6
	Medio / - Educado	67,4	39,6	43	29,7	43,7
	Medio / + Educado	66,4	33,9	63,1	26,3	55,7
	Alto	77,8	27,5	72,4	20,8	58
	Total	66,7	33,5	51,8	29,3	47,1
Región y Área	Altiplano Urbano	70,4	30,3	57,3	23,3	48,8
	Valles Urbano	61,2	33,1	67,4	21,8	56,6
	Llanos Urbano	60,9	38,1	48,7	29,5	42,3
	Altiplano Rural	70	28,8	38,1	34,8	46,4
	Valles Rural	70,2	35,1	49,9	37,8	44,3
	Llanos Rural	76,1	50,7	43,7	40,9	40,8
	Total	66,7	33,5	51,8	29,3	47,1
Edad y Género	18-35 Hombre	61,3	41,5	54,5	30,7	56,8
	18-35 Mujer	58	35,2	52,3	25,5	44,9
	36-55 Hombre	76,8	28,2	58,5	40	49,1
	36-55 Mujer	77,1	30,6	50,2	30	34,5
	56 y más Hombre	74,3	23,2	46,6	25,9	40,9
	56 y más Mujer	68,7	27,2	37,2	20,4	50,4

Metodología: Los signos "++" "+" "-" y "--" se establecieron en función de la diferencia del porcentaje respecto a la media (columna del total)

B i b l i o g r a f í a



Academia Nacional de Ciencias, CIDES – UMSA, Secretaría Rural Perú – Bolivia. Mayo de 2001. *La Ley INRA a 4 años de su promulgación.* Umbrales # 9. Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo. La Paz.

Aghion, Philippe; Caroli, Eve y García-Peñalosa, Cecilia, 1999, *Inequality and Economic Growth: The perspective of the new growth theories.* Journal of Economic Literature, Vol XXXVII, December, pp. 1615-1660.

Albó, Xavier. 1999, "Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística", en VV.AA. *Bolivia en el siglo XX, La Formación de la Bolivia Contemporánea*, Ed. Harvard Club de Bolivia, La Paz.

Antelo, Eduardo, 2000, *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985.* Serie Reformas Económicas, número 62, CEPAL, Santiago de Chile.

Antezana, Mauricio, 1992, "La espectacularización de la política y las autoformaciones culturales", en Revista *Estado y Sociedad*, Número 9, Flacso/Ildis, La Paz.

Aranibar, Antonio, 2000, *Una Matriz de Contabilidad Social de Bolivia-1996.* Tesis pre-doctoral, Instituto "L.R.Klein", Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Arato, Andrew y Cohen, Jean, 1999, "Esfera pública y sociedad civil", en *Metapolítica*, Vol. III, Núm. 9, Universidad de Puebla.

Arauco, Isabel, 2000, "Políticas Sociales en Bolivia", en *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, Instituto Prisma, Plural Editores, La Paz.

Archondo, Rafael, 1991, *Compadres al micrófono. La resurrección metropolitana del ayllu.* HISBOL, La Paz.

Archondo, Rafael, 1999. "Elites y muchedumbres en pos de la visibilidad", en *Subjetividad, religiones y medios*, Cuadernos de Futuro # 4, PNUD, La Paz.

Archondo, Rafael, 2002. *La Bolivia deseada por sus jóvenes escritores. Paraíso o Infierno: un país soñado desde los extremos. Análisis de los Cuentos de Futuro.* Estudios de caso IDH Bolivia 2002.

Arend, Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press,

Arico, José, 1989. "Marxismo en América Latina: Ideas para abordar una vieja cuestión", en *Socialismo, Autoritarismo y Democracia.* IEP CLASCO, México.

Aricó, José, 1992. "El difícil camino de la Reforma democrática", en *Lo popular en América Latina ¿Una visión de crisis?.* Ed. DESCO, Lima.

Arze, Carlos, 2000, "Políticas Sociales, Pobreza y Trabajo en el Neoliberalismo", Documentos de Coyuntura, número 2, CEDLA, La Paz, Bolivia.

Balandier, Georges, 1994, *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación.* Paidós, Barcelona.

Barja, Grover, 1999, *Las Reformas Estructurales Bolivianas y su Impacto sobre Inversiones*, Serie Reformas Económicas, número 42, CEPAL, Santiago de Chile.

Beck, Ulrich, 1998. *La sociedad del riesgo*, Barcelona, PAIDOS

Bell, Daniel, 1971, "Prevision contre prophétie", en Dumoulin, J. y Moisis, D. (Dir), *L'histoire entre l'ethnologie et le futurologue*, Mouton Editour, Paris.

Bell, Daniel, 1996, *Las contradicciones culturales del capitalismo.* Alianza Editorial, Madrid.

Bénabou, Roland, 1996, "Inequality and Growth", *Working Paper 5658*, National Bureau of Economic Research NBER, Estados Unidos.

- Berthin, G., M.I. Castaños, H. Dorado, S. Escobar, H. Larrazabal y C. Villegas**, 1996, *Ahora sí que sí y sí no por que: Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social en Bolivia*, CEDLA-CERES
- Bigsten, Arne y Levin, Jörgen**, 2000, "Growth, Income Distribution and Poverty: A Review", *Working Paper in Economics No. 32*, Göteborg University, Sweden.
- Bobbio, Norberto**, 1989, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Bohman, J.** 1997. "Deliberative Democracy and Effective Social Freedom", en *Deliberative Democracy*. The MIT Press: Cambridge.
- Bohman, James y Rehg, William**, Eds. 1997, *Deliberative Democracy*. The MIT Press: Cambridge.
- Cajías, Lupe y López, Guadalupe**, 1999, *¿Amenaza o fortaleza?. Concentración de medios de comunicación en América Latina*, ILDIS, La Paz.
- Calderón, Fernando (Ed.)** 1996. *Ahora sí que sí y sí no por que. Gobernabilidad, competitividad e integración social*. CLASCO. Buenos Aires.
- Calderón, Fernando y Aranibar, Antonio**, 2001, *Integración con Identidad. Nuevas tecnologías para el desarrollo humano en Bolivia*. PNUD, La Paz.
- Calderón, Fernando y dos Santos, Mario**, 1995, *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Paidós, Buenos Aires.
- Calderón, Fernando y Lechner, Norbert**, 1998, *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. Plural, La Paz.
- Calderón, Fernando y Rivera, Alberto**, 1984, *La Cancha*, CERES, Cochabamba.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia**, 2000. *La Política en las Calles*. CERES, Ed. Plural UASB, La Paz.
- Calderón, Fernando**, 1999, "Las luchas sociales en el siglo XX", en *Bolivia en el siglo XX*, Ed. Harvard Club Bolivia, La Paz.
- Calderón, Fernando**, 1999. "Potenciar la sociedad para fortalecer el Desarrollo", en *Sociedad y Globalización, Cuaderno de Futuro # 1*, PNUD, La Paz.
- Calderón, Fernando, Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto**, 1996, *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. UNESCO-Nueva Sociedad: Caracas.
- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto**, 1995, *Paradojas de la modernidad*, 2da Edición, Fundación Milenio, CERES Amigos del Libro, La Paz.
- Calderón, Fernando**. 2001, *La reforma de la política: Deliberación y Desarrollo*, (en prensa).
- Castells, Manuel**. 1999. *La era de la Información. Sociedad, economía y cultura*, Vol I, II, III, Siglo XXI, México.
- CCMFME** 2000, *Marco Integral de Políticas para el Desarrollo Productivo y Competitivo de la MyPE*, Editorial EDOBOL, La Paz, Bolivia.
- CERES**, 1983, *El Poder de las Regiones*. CERES, La Paz.
- Cheresky, Isidoro**, 2000, "La cultura política boliviana en un perspectiva comparada" en *Democracia y cultura Política en Bolivia*. Corte Nacional Electoral – PNUD – BID, La Paz.
- CIDES-UMSA** (2001), "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA", *Revista Umbrales*, número 9, Mayo, La Paz, Bolivia.
- CIDOB** 2000. *Perfil Institucional*. en <http://www.cidob.f2s.com>
- Cohen, Joshua**, 1997. "Deliberation and Democratic Legitimacy", en *Bohman, James y Rehg, William (eds.) Deliberative Democracy*, MIT Press.
- Coleman, James**, 1988, "Social Capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology* 94: s95-s120. Chicago.
- Contreras, Manuel**. 1999, *El desarrollo humano en el siglo XX boliviano. Cuaderno de Futuro # 2*, PNUD, La Paz.
- Dahl, Robert**, 1973, *Polyarchy Participation and Opposition*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dandler, Jorge**. 1969. *El Sindicalismo Campesino en Bolivia: Los Cambios Estructurales en Ucuireña*. Instituto Indigenista Interamericano. México.
- Daroca, Santiago**, 2001. *Protesta y acción social en Cochabamba: La guerra del agua, Estudio de caso*, IDH Bolivia 2002.

- Defensoría del Pueblo**, 2000, *Informe Anual de la Defensora del Pueblo al Honorable Congreso Nacional*, 3/2000, pp. 24-30).
- Delich**, Francisco, 1994. *Crisis y Protesta Social Córdoba 1969*, UNC, Córdoba.
- Demaziere**, Didier y **Dubar**, Claude, 1997, *Analyser les entretiens biographiques*, Ed. Nathan, Paris.
- Diamond** Larry, 1997, "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica*, Vol. I, Núm 2, Universidad de Puebla, México.
- Encuestas y Estudios**, 1990. *Encuesta sobre cultura política*, Honorable Congreso Nacional, La Paz.
- Encuestas y Estudios**, 1999. *La corrupción en Bolivia. Así piensan los bolivianos*. La Paz, Encuestas y Estudios No. 61
- Encuestas y Estudios**, 2001, "Una Evaluación del Gobierno y el País", serie *Así piensan los bolivianos*, número 75, Agosto, La Paz.
- Encuestas y Estudios**, Agosto 2001. "Una evaluación del gobierno y el país", en *Así piensan los bolivianos*, Número 75, Volumen I, La Paz.
- Entrevista al Mallku en el programa De Cerca 2000
- Exeni**, José Luis, MediaMorfosis, 2000, *Comunicación política e ingobernabilidad en democracia*, Tesis de Maestría, Flacso, México D.F.
- Fanjzylber**, Fernando, 1988, "De la caja negra al casillero vacío" en CLACSO, *Imágenes Desconocidas: La modernidad en la encrucijada post-moderna*, Santiago, Chile.
- Farro**, Antimo, 2001. "Différences, communautés, subjectivité", en **Wieviorka**, Michel, 2001. *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Paris, Ed. Balland.
- Fifer**, Valerie, 1976, Bolivia. Ed San Francisco de Aguirre, Buenos Aires.
- Freedom in the world. The annual Survey of Political rights and civil liberties (1998-1999)
- Gamarra**, Eduardo, 1987, "Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress," Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh.
- Gamarra**, Eduardo, 1991, *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*. Center for the Administration of Justice, Florida International University, Miami.
- Gamarra**, Eduardo, 1994. "Market Oriented Reforms and Democratization in Bolivia," in **Nelson** Joan M., *A Precarious Balance, Democracy and Economic Reforms in Latin America*. International Center for Economic Growth and Overseas Development.
- Gamarra**, Eduardo, 1997, "Neoliberalism Reconsidered: The Politics of Privatization and Capitalization in Bolivia," in *Capitalization: The Bolivian Model of Social and Economic Reform*. World Bank.
- Gamarra**, Eduardo, 1998. "Bolivia: Managing Democracy in the 1990s," in Jorge I. Domínguez and Abraham F. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance, South America in the 1990s*. The Johns Hopkins University Press.
- Gamarra**, Eduardo, 1999, "Municipal Elections in Bolivia," in Henry E. Dietz and Gil Shidlo eds., *Urban Elections in Democratic Latin America*, Scholarly Resources Books.
- García**, Alvaro; **Gutiérrez** Raquel; **Prada**, Raúl y **Tapia** Luis, 2000, *El retorno de la Bolivia plebeya*. La Paz: Ed. Muela del Diablo
- García** Pabón, 1998. *La patria íntima, alegorías nacionales en la literatura y el cine boliviano*, La Paz, CESU - PLURAL.
- Giddens**, Anthony, 1994. *Modernidad e Identidad del Yo, el Yo y la Sociedad en el Época contemporánea*, Barcelona, Península.
- Giddens**, Anthony, 1995, *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Península: Madrid.
- Godet**, M. 1997, *Manual de prospective stratégique*, Ed Dunod, Paris.
- Gray Molina**, G y **Whitehead**, L., 2000, "Capacidad política a la larga" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Num. 179, UNAM. México
- Gray Molina**, George, 2001, "Desarrollo Pro-Pobre: Siete Prioridades para la próxima agenda", MpD, Junio, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.
- Griffin**, Keith, 2000, "An Introduction to Human Development", en *A Textbook Human Development*, PNUD Russia.
- Grossman**, Benjamín 2000, "El Empleo" en Instituto Prisma (compilador), *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, pp. 259-279, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

- Guevara**, Walter, *Manifiesto de Ayopaya*. La Paz - Bolivia.
- Habermas**, Jürgen y **De Greiff**, Pablo, 1999, *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. The MIT Press: Cambridge.
- Habermas**, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez*, Tecnos, Madrid.
- Habermas**, Jürgen, 2000, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard: París.
- Helio**, Jaguaribe, 1992, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*, Harper and Row, New York.
- Hernany**, Werner; **Jiménez**, Wilson y **Pereira**, Rodney, 2001, "Bolivia: Efectos de la Liberalización sobre el Crecimiento, Distribución y Pobreza", en Ganuza, Enrique; Paes de Barros, Ricardo; Taylor, Lance y Vos, Rob (compiladores), *Liberalización*, Desigual
- Hiernaux**, Jean Pierre. 1995, "Analyse structurale de contenus et modèles culturels. Application à des matériaux volumineux", in VV.AA., *Pratiques et méthodes de la recherche en sciences sociales*, Armand Colin, Paris.
- Hobsbawm**, Eric y **Polito**, Antonio, 2000. *Entrevista sobre el siglo XXI*, Pg. 23. Barcelona, Editorial Crítica.
- Hobsbawm**, Eric, 1999. *L'Age des extremes. Histoire du court XX siecle*, Complexe/Le Monde diplomatique.
- Informe Keenleyside, Octubre de 1950, La Paz, Publicado en La Razón, Domingo 19 y 26 de agosto y Domingo 2 de septiembre de 1951.
- Deheza**, Ivana, 2001, "Propuestas de reforma para el Congreso Nacional en Bolivia", *Miami: Latin American and Caribbean Center*.
- Jemio**, Luis Carlos, 1999, "Reformas, Crecimiento, Progreso Técnico y Empleo en Bolivia", Serie *Reformas Económicas*, número 33, CEPAL, Santiago, Chile.
- De Mesa**, José, Gisbert, Teresa y **Mesa Gisbert**, Carlos D., 2000. *Historia de Bolivia. La Paz. Amigos del Libro*.
- Linz**, Juan J. y **Stepan**, Alfred, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europ*, Johns Hopkins University Press.
- Klein**, 1968. *Orígenes de la Revolución Nacional. La crisis de la generación del Chaco*, La Paz, Ed. Juventud.
- Landi**, Oscar, 1995, "Outsiders, nuevos caudillos y media politics", en *Instituciones políticas y sociedad*, Grompone, editor, IEP, Lima.
- Lanza**, Cecilia, 1998, *Comunicación publicitaria y publicidad política*, Tesis de Grado, UCB. La Paz.
- Diamond**, Larry, 1997, *Consolidating The Third World Democracies: Themes and Perspectives*, Johns Hopkins.
- Diamond**, Larry, 2000, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hokpins.
- Laserna**, Roberto, 1992, *Productores de democracia. Actores sociales y procesos políticos*, CERES/FACES/UMSS, Cochabamba.
- Laserna**, Roberto, 2000 "2000: Conflictos Sociales y Movimientos Políticos en Bolivia" Mimeo.
- Laserna**, Roberto, 2000. "La Guerra contra el Agua" en *Revista Cuarto Intermedio* 56: 36-49" Latinobarometro. (<http://www.latinobarometro.com>)
- Lavaud**, Pierre, 1986. "Los campesinos frente al Estado", en *Participación Bolivia: La fuerza histórica del campesinado*, Francia, UNRISD - CERES.
- Lazarte**, Jorge, 2000. *Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz, PLURAL/MICROCOSMOS.
- Lechner**, Norbert, 2000. *El Capital Social: Un Desafío Cultural* (mimeo)
- Lema**, Ana María (coord.), 1998, *Pueblos Indígenas de la Amazonía Boliviana*, Ed. Plural, La Paz.
- Lema**, Ana María. 2000. "Indígenas y/o alcaldes en Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes", en *Tinkazos*, N. 7, septiembre, 2000.
- Linz**, J. 1994, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". en Linz, J. and A. Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press,
- Loayza**, Natasha, 1997. *El trabajo de las mujeres en el mundo global paradojas y promesas*, Ed Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, La Paz.

- Lok-Desallien**, Renata (2000), "Review of poverty concepts and indicators", PNUD, New York (www.undp.org)
- Loza**, Gabriel, 1999, *Las crisis en los tiempos de Globalización*. Cuaderno de Futuro # 3, PNUD, La Paz.
- Lustig**, Nora; **Arias**, Omar y **Rigolini**, Jamele, 2001, "Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: La doble causalidad", preparado para el seminario *La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*, 28 y 29 de Agosto, CEPAL, Santiago, Chile.
- Malloy**, James M. y Gamarra, Eduardo, 1996, "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia," en Scott Mainwaring and Timothy Scully, *Building Democratic Institutions*. Stanford University Press.
- Malloy**, James M. y **Gamarra**, Eduardo. 1988. *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1984*, (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Malloy**, James, (ed.) / **Seligson**, Mitchell A. (ed.). 1987. *Authoritarians and democrats : regime transition in Latin*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Manin**, Bernard, 1998, Los principios del gobierno representativo, Alianza Editorial, España.
- Manin**, Bernard, 1992, "Metamorfosis de la representación". En: dos Santos, Mario, Coord. (1992), *¿Qué queda de la representación política?* (Pág. 9-41) CLACSO-Nueva Sociedad: Caracas.
- Manin**, Bernard, 1987. "On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory* 15(3): 338-68.
- Martín-Barbero**, Jesús y **Germán** Rey, 1999, *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Gedisa, Barcelona.
- Martín-Barbero**, Jesús, 2001, "De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política", en *Revista Nueva Sociedad*, Número 175, Caracas.
- Mayorga**, Fernando, 1997, *Ejemonías? – Democracia Representativa y Liderazgos Locales*. Coord.
- Mayorga**, Fernando, 1985. *El discurso del nacionalismo Revolucionario*, Ed. Cidre, Cochabamba.
- Mayorga**, Fernando, 1991, *Max Fernández: La política del silencio*, Facultad de Economía, UMSS, ILDIS.
- Grindle**, Merilee S., 2001, *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Mesa**, Carlos, 1992, "Televisión y elecciones:¿el poder total?", en *Revista Estado y Sociedad*, Núm. 9, FLACSO/ILDIS, La Paz.
- Miller**, David y **Walzer**, Michel, (Comps) 1995, *Pluralismo, justicia e igualdad*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Ministerio de Hacienda**, 2001, "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza", Editorial EDOBOL, La Paz, Bolivia.
- Montenegro**, Carlos, 1953, *Nacionalismo y coloniaje*, La Paz.
- Morales**, Juan Antonio y **Sachs**, Jeffrey, 1989, "Bolivia's Economic Crisis", en Sachs, Jeffrey (editor), *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago University Press, Chicago, Estados Unidos.
- Morales**, Rolando, 2000, "Las Variables Olvidadas del Desarrollo Económico", en *La Revista de la Sociedad Boliviana de Economía Política*, Volumen 1, pp.22-46, Octubre, La Paz, Bolivia.
- Morales**, Rolando, 2000, *Bolivia: Política económica, geografía y pobreza*, Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz.
- Morales**, Rolando, 2001, "Es nueva la crisis o es la misma de antes?", *PULSO*, Viernes 30 de Marzo de 2001.
- Morin**, Edgar, 1993. *Tierra – Patria*, Kairóas, Barcelona.
- Morin**, Edgar, 1976. "Para una crisiología". en Morin y Bejín. 1976. *El concepto de Crisis*. Traducciones de "Communications" N°25. Ediciones Megápolis. Buenos Aires.
- Mouchon**, Jean, 1999, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa, Barcelona.
- Müller**, Herbert, 2001. *El Gas como instrumento de desarrollo*. Estudio de caso IDH Bolivia 2002. Cuadernos de Futuro en Prensa
- Narayan**, D., **Chambers**, R., **Shah**, M.K. y P. Petesch, 2000. *Crying out for change: Voices of the poor*, Nueva York, Oxford University Press.
- North**, Douglass, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

- Olvera** Alberto, 1999, "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico", en *Metapolítica*, Vol. III, Núm. 9, Universidad de Puebla, México.
- Ortuño**, A. y S. Criales, 1999, "Reducir la extrema pobreza" en *¿Dónde estamos el 2000?. Remontando la Pobreza*. Ocho cimas a la vez. Naciones Unidas, La Paz.
- Paz**, Ricardo y **Cevallos**, Galo, 2001, *Los Rostros del Neopopulismo*. Fundemos, La Paz.
- Peñaranda**, Raúl, 1999, "Diagnóstico de la prensa boliviana", en Mirko Orgaz (coord.), Prensa. *El poder de la palabra, la palabra del poder*, UMSA, La Paz.
- Pereira**, Rodney y **Jiménez**, Wilson, 1998, "Políticas Macroeconómicas, Pobreza y Equidad en Bolivia", en Ganuza, Enrique; Taylor, Lance y Morley, Samuel (compiladores), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y El Caribe*, pp. 173-213, publicado
- Schmitter**, Philippe, 1994. "Still the Century of Corporatism?" en Frederick Pike and Thomas Stritch eds., *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian world*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Pizzorno**, Alessandro, 1979. "Introducción al estudio de lo partidos políticos", en *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires, SIAP.
- PNUD** 2000, *Informe de Desarrollo Humano*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, España.
- PNUD**, 1995, *Informe de Desarrollo Humano*, Mundi-Prensa, Madrid
- PNUD**, 1996, *Informe de Desarrollo Humano*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, España.
- PNUD**, 1996. *La Seguridad Humana en Bolivia*, La Paz, PRONAGOB, PNUD, ILDIS.
- PNUD**, 1998, "Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990-1998", en *Temas de Desarrollo Humano Sustentable* Nro. 3, Oficina del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Chile.
- PNUD**, 1998. *Informe de Desarrollo Humano en Chile*, PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD**, 1998. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. Capítulo 3. La Paz. PNUD
- PNUD**, 1998. *Informe de Desarrollo Humano*, NY, MUNDI-PRENSA.
- PNUD**, 2000, "Competitividad y Desarrollo Humano" en *Tiempos de Globalización*, Equipo IDH presentado en el seminario "Bolivia frente a los desafíos del siglo XXI: Desarrollo Humano y Competitividad", Febrero, Federación de Empresarios Privados, Cochabamba
- PNUD**, 2000. *El impacto de la inversión pública y cooperación internacional en la erradicación de la pobreza en 12 municipios de Potosí y Chuquisaca*. Fotocopias, La Paz.
- PNUD**, 2000. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*, PNUD, La Paz
- PNUD**, 2000. *Informe de Desarrollo Humano en Chile*, PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD**, 2001. *Informe de Desarrollo Humano. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Nueva York. Ediciones Mundi-Prensa
- PNUD**. 1994. *Human Development Report*. UNDP, Oxford University Press.
- Przeworski**, Adam, 1998, "Deliberation and Ideological Domination", en Elster, J. (Ed) *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- Putnam**, Robert, 1993, "The prosperous Community-Social Capital and Public Life", *The American Prospects* 13: 35-42.
- Rahman**, Siddiqur, 2001, "Growth Strategies and Poverty Reduction", delivered at the Asian and Pacific Forum on *Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction*, 5-9 February, Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- Ramírez**, A., G. Ranis y F. Stewart, 2001, "Economic growth and Human Development",
- Riester**, Jürgen 1976. *En Busca de la Loma Santa*, Ed. Amigos del Libro, La Paz.
- Rivera**, Silvia, 1986, *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado Aymará y Quechua de Bolivia 1900 - 1980*. CTSUCB - HISBOL, La Paz, 2da Edición UNRISD, Ginebra.
- Rivera**, Silvia. 1983. "Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento "katarista": 1970 - 1980", en Zavaleta (Coord), *Bolivia Hoy*, Ed. Siglo XXI, México D.F.
- Dahl**, Robert A., 1956. *Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Rojas**, Gonzalo y **Verdesoto**, Luis 1997. *La participación popular como reforma de la política*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular;
- Rojas**, Gonzalo, 2001. *Por qué el Mallku se yergue como el gran acusador: Movimiento étnico - campesino en el 2000 boliviano*, Estudio de caso IDH Bolivia 2002.
- Roubolet**, F. 1996, *La prospective atrategiqueen prospective: genèse, études de cas, prospective, Thèse de doctorat en science de gestion*, CNAM, Paris.

- Salazar de la Torre**, Cecilia, 2000, *Politización desde abajo. Las mujeres en la participación popular*, Coordinadora de la Mujer-CIDES-UMSA-Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, La Paz.
- Sartori** Giovanni, 1998, *Hommo Videns*, Taurus, Madrid.
- Seligson**, Mitchell, 1999, *La cultura política de la democracia boliviana*, (La Paz: Encuestas y Estudios, Así piensan los bolivianos), número 60.
- Seligson**, Mitchell, 2001. *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, MpD - Encuestas y Estudios - USAID, La Paz.
- Seligson**, Mitchell. 1999. "Bolivia's DDCP Program: An Audit of Citizen Impact, 1999." (Pittsburgh: University of Pittsburgh, unpublished paper).
- Sen**, Amartya, 1999, *Development as Freedom*. Knopf: New York.
- Serageldin**, I. y C. Grootaert 2000, "Defining social capital: an integrating view", en *Social Capital: A multifaceted perspective*, World Bank, Washington.
- Streeten**, P., 2000. "Looking Ahead: Areas of Future Research in Human Development". *Journal of Human Development*, Vol. 1, No. 1
- Suárez**, Hugo José, 2002. *Nuevos Actores Sociales: los indígenas en el Beni*, Estudio de caso IDH Bolivia 2002.
- Tamayo**, Franz, 1910. *Creación de la Pedagogía Nacional*, La Paz, Bolivia, editores El Diario.
- Tapia**, Luis, 2000, "Condiciones, problemas, y capacidad de proyecto de la representación política," en *Retos y dilemas de la representación política*, Cuaderno de futuro 8, PNUD, La Paz.
- Taylor S.J.** y **Bogdan R.** 1990. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Buenos Aires,
- Thorp**, Rosemary, 1998, *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Torres Yuri**, 1999, *Guerra de los spots. La contrapropaganda televisiva en las elecciones bolivianas de 1997*, Tesis de Maestría, CESU/UMSS, Cochabamba.
- Touraine**, Alain, y otros, 1978. *Lutte étudiante*, Paris, Seuil,
- Touraine**, Alain, 1989, *América Latina. Política y sociedad*. Espasa-Calpe: Madrid.
- Touraine**, Alain, 1994, *¿Qué es la democracia?* Temas de Hoy: Madrid.
- Touraine**, Alain, 1998 "¿Podremos vivir juntos?", Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- UDAPE**, 1999, *Bolivia: Prospectiva Económica y Social 2000 - 2010*. Cuaderno de Futuro # 10, PNUD, La Paz.
- UDAPE**, 2001, *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, Fundación Hans Seidel-FUNDEMOS.
- UDAPE-INE**, 1995, *Mapa de Pobreza en Bolivia*, UDAPE - INE, La Paz.
- UDAPE-INE**, 1996, *Mapa de Pobreza de Bolivia*. UDAPE - INE, La Paz.
- Urquiola**, Miguel, 1994, "Participando en el Crecimiento: Expansión económica, distribución del ingreso y pobreza en el área urbana de Bolivia: 1989-1992 y proyecciones", UDAPSO, La Paz, Bolivia.
- USAID-Bolivia**, 1996. Modernizing Bolivia's Legislature. (Washington: Impact Evaluation, number 1).
- V.V.A.A.** 2000. Atlas. *Territorios Indígenas en Bolivia*, Ed. Plural, La Paz.
- Valdivia**, Fernando, 2000, "Medición de la Pobreza en Bolivia: Una reflexión sobre los indicadores usados y propuestos" en Instituto Prisma (compilador), *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, pp. 169-235, Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- Vargas**, Humberto y Kruse, Thomas, 2000. *Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye*, en Clacso 2000: 7-14.
- Vicepresidencia de la República**, 1998, *Propuesta contra la Pobreza*, La Paz, Bolivia.
- Villegas**, Carlos, 2000, "Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Política social del ajuste estructural", *Documento de Trabajo, número 23*, CEDLA, La Paz, Bolivia.
- Walzer**, Michel, 1993, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Whitehead**, L. y G. **Gray-Molina**. 2000. "Capacidad política a la larga" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Num. 179, UNAM,

- Wieviorka**, Michel, 2001, *La démocratie a l'épreuve*. Ed Decouveite, Paris.
- Prillman**, William C., 2000, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport: Praeger Press.
- Culver**, William y **Ferrufino Valderrama**, Alfonso, 2000, "Homestyle," trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C.
- Wolton**, Dominique, 1995, *Elogio del gran público. Una teoría crítica de la televisión*, Gedisa, Barcelona.
- World Bank**, 1994, *Bolivia: Judicial Reform Project*, (Washington D.C.: The World Bank.
- Zapp**, Jorge, 2000. *Una Señora escuela de libertades en El Alto*, Cuaderno de Futuro 12, La Paz, PNUD.
- Zavaleta**, René. 1987. *El Poder Dual. Problemas de la Teoría del Estado en América Latina*, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz
- Zermeño**, Sergio, 1978. *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*. México, Siglo XXI.

