

# Bolivia: consumidores de democracia

Roberto Laserna

Luego de un corto período en el que fue considerada un modelo de modernización económica y política, Bolivia parece estar recuperando la imagen tradicional de inestabilidad que caracterizó la mayor parte de su vida republicana<sup>1</sup>. Cinco gobiernos en los últimos cinco años señalan ya las dificultades que ha tenido el país para poner en práctica políticas de desarrollo que resuelvan las crecientes demandas de la población, reduzcan el impacto de las ondas críticas de la economía mundial o aprovechen las nuevas oportunidades que ella misma ofrece.

## Conflicto social y problemas de gobernabilidad

Una característica común a las últimas gestiones ha sido la paulatina erosión de la gobernabilidad y el debilitamiento de la institucionalidad democrática. La sucesión constitucional de Hugo Banzer a su vicepresidente Jorge Quiroga, en agosto del 2001, fue forzada por la enfermedad del primero, que murió de cáncer nueve meses después, pero incluso antes de que se conociera su enfermedad ya se habían manifestado fuertes presiones para acortar su mandato.

A pesar de que Quiroga tenía un horizonte de apenas un año, y de que su principal responsabilidad política era la de presidir las elecciones generales previstas para mediados del 2002, no le fue fácil lograr ese objetivo. Fue necesaria la mediación de los obispos católicos, que pusieron en marcha un cuidadoso y elaborado proceso de concertación que apenas alcanzó a viabilizar la transición. La expectativa era que las elecciones, como momento de concentración del diálogo político abierto a la sociedad, permitieran zanjar la disputa por el

1 Este trabajo fue concluido el día en que Carlos Mesa dejó la Presidencia y se publicó pocas semanas después en el Brasil. Algunos párrafos han sido difundidos en Bolivia, pero el artículo completo no se publicó anteriormente en el país. Debe advertirse que no se trata acá el corto período presidido por el jurista Eduardo Rodríguez Veltzé, ni los resultados de la elección con que culminó su mandato.

poder. Lejos de ello, las urnas pusieron en evidencia la fragmentación política, marcada además por antagonismos y desconfianzas entre los partidos que hasta entonces habían conducido el proceso democrático (ver Cuadro 1).

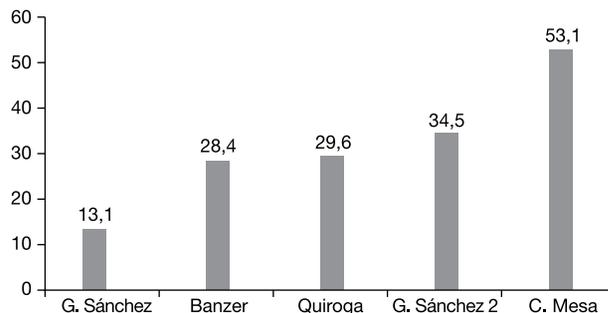
**Cuadro 1: Resultados electorales y fragmentación política**

Elección	Partidos <sup>2</sup>	Porcentaje conjunto
1985	ADN MNR MIR	63,7 %
1989	MNR ADN MIR	65,2 %
1993	MNR AP	53,8 %
1997	ADN MNR MIR	53,7 %
2002	MNR MIR ADN	39,1 %

Fuente: Corte Nacional Electoral, cf. Romero (2002: 471).

En agosto del 2003, el vencedor en las elecciones, Gonzalo Sánchez de Lozada, logró formar una coalición que lo hizo nuevamente Presidente, pero fue tan frágil que no pudo operar adecuadamente y terminó trizada en octubre del 2003. Si el entonces vicepresidente Carlos Mesa no fue parte de las acciones que condujeron al derrocamiento de Sánchez de Lozada, es indudable que contribuyó a viabilizar su caída al distanciarse del Gobierno en medio del asedio social, ofreciéndose como opción de recambio para preservar la democracia con la sucesión constitucional. Ésta fue forzada por las violentas protestas en El Alto y La Paz que se justificaron amalgamando viejos rencores contra Chile, una persistente desconfianza al capital extranjero y el temor a la “pérdida” de los recursos naturales. El núcleo de esa heterogénea movilización, en la que confluyeron las tres vertientes del nacionalismo tradicional boliviano, fue un proyecto de exportación de gas natural a México y California que debía utilizar un puerto en el Pacífico, probablemente en la costa chilena.

**Gráfico 1: Promedio mensual de eventos conflictivos (por periodos gubernamentales)**



Fuente: Ceres. Observatorio del conflicto social

<sup>2</sup> Se incluye solamente a los tres más grandes y que fueron capaces de formar gobierno en el periodo, constituyéndose en el eje del sistema político. En cada gestión fueron además incorporados otros partidos con votación más reducida, como el MBL y el FRI, o más fluctuante, como UCS y CONDEPA. La letra negrita indica a los que integraron coalición de gobierno, y el subrayado al partido del Jefe de Estado.

Independientemente de su orientación política o de las condiciones económicas del entorno, cada uno de estos gobiernos ha sido más débil que el anterior. El indicador más claro nos lo ofrecen los datos sobre eventos conflictivos, que son tanto el resultado de una acción gubernamental tolerante y dubitativa como una causa determinante de su consecuente debilitamiento.

Dos momentos son particularmente llamativos en el gráfico anterior: el que corresponde al Gobierno Banzer, y el que cabe al de Mesa. En ambos se observan aumentos muy fuertes de conflictividad social, al punto que el gráfico parece sugerir una tendencia acumulativa y no lo que en realidad es: una frecuencia simple que registra el promedio mensual de hechos conflictivos en cada gestión<sup>3</sup>.

Los dos gobiernos mencionados, Banzer y Mesa, tuvieron como denominador común una actitud abiertamente tolerante a los desafíos cotidianos y a las transgresiones colectivas a las leyes protagonizadas por los grupos contestatarios. En su caso, Banzer trataba de demostrar que ya no era el militar autoritario de los años 70<sup>4</sup>; en el de Mesa, la ilusión de gobernar con la fuerza de las palabras y cumplir la promesa de no ejercer una violencia estatal que, sin embargo, lo había llevado a la presidencia.

En el caso de Banzer no hubo una proclama explícita, pero los grupos opositores a su pasado dictatorial y a su gestión reciente fueron descubriendo rápidamente cuál era su posición a medida que acentuaban la tensión. El punto culminante ocurrió en abril del 2000, cuando el Gobierno se vio imposibilitado de poner en vigencia el Estado de sitio para controlar los disturbios sociales de Cochabamba.

En el caso de Mesa, el mensaje fue explícito. En octubre del 2003 el entonces Vicepresidente Mesa se distanció del Gobierno y abrió la posibilidad de que se forzara la renuncia de Sánchez de Lozada. Cuando eso ocurrió, Mesa, ya convertido en Presidente, prometió que su Gobierno no reprimiría las protestas sociales.

La suma de ambos períodos generó la situación que caracteriza a Bolivia en la actualidad: debilitamiento de la gobernabilidad y generalización de la anomia. Pero lo que en el Gobierno de Banzer era una tendencia emergente, en el de Mesa se volvió hábito regular. Prácticamente no hubo contacto con el Gobierno que no se expresara como un acto de presión, el cual, además, tendía a ejercerse en desmedro de terceras personas, en una lógica de captura de rehenes y chantaje que aumentó los riesgos de violencia social. De ahí que el desgaste de Mesa fuera tan acelerado. Desde que se registran encuestas de opinión, ningún presidente llegó a tener el grado de apoyo logrado por Mesa quien, a poco de asumir la Presidencia, contaba con más del 80% del

3 Por evento conflictivo se entiende toda acción colectiva realizada en espacios públicos o expresada públicamente y que implica la ruptura de situaciones habituales, la suspensión de actividades, la ocupación física de locales o vías de circulación, o el autosacrificio grupal (huelga de hambre, crucifixión, semienterramiento, tapiado, etc.). El registro de estos eventos ha sido obtenido de la prensa nacional. La experiencia señala que, en momentos de muy alta conflictividad, el número de hechos registrados en la prensa puede llegar a ser apenas un cuarto de los eventos que realmente ocurren.

4 Cuando era todavía coronel del ejército, Hugo Banzer fue encumbrado en la Presidencia por un cruento golpe de Estado contra otro militar, Juan José Torres. Ejerció la presidencia entre el 21 de agosto de 1971 y el 21 de julio de 1978, y durante ella fueron exilados y detenidos miles de opositores, y muchos fueron asesinados o desaparecieron por acción de las fuerzas represivas.

apoyo ciudadano. Para mayo del 2005, esa proporción se había reducido a la mitad y, aunque seguía siendo comparativamente alta, no solamente era muy variada sino que era indudablemente muy volátil y podía cambiar muy rápidamente<sup>5</sup>. También es notable que donde más apoyo tuvo el Presidente, la ciudad de El Alto, fuera también donde más virulentas se presentaron las protestas que al final lo llevaron a renunciar.

Lo que está claro en este proceso es que, si los conflictos debilitan al Gobierno, esa debilidad se convierte a su vez en un factor estimulante de la conflictividad, generándose así un proceso acumulativo de pérdida de capacidad de gestión que corroe no solamente la legitimidad del Gobierno, sino la institucionalidad del Estado.

Considerando estas tendencias y la situación que caracteriza a Bolivia, puede afirmarse que el país vive un momento de ascenso populista de carácter conservador cuyos principales actores, en lugar de producir democracia, la están consumiendo. Es un avance populista porque se basa en la imposición, por medios de presión directa, de las ideas e intereses de quienes se autodefinen como la auténtica base social. Dirigentes y organizaciones de diverso tipo se apropian de la representación social y asedian a las instituciones democráticas, impidiéndoles ejercer sus funciones y aplicar criterios basados en el interés general o el bien común. Pero se trata también de un avance conservador, porque propone el retorno a un pasado que estuvo, precisamente, caracterizado por decisiones orientadas por la presión corporativa y el particularismo, y porque se cierra defensivamente frente a la modernidad.

Este resurgimiento ha sido justificado por sus líderes e intelectuales aludiendo al fracaso del proceso de apertura económica y política de los últimos veinte años. Cabe, por ello, revisar, así sea rápidamente, los datos de ese periodo.

## Logros de la democracia

Los movimientos sociales de los años 70 y 80, que habían permitido el tránsito del autoritarismo a la democracia, fueron descritos como productores de democracia<sup>6</sup>. El vigor de la participación social había logrado abrir el camino de una institucionalidad que permitía que se formaran mayorías y minorías explícitas y que resolvieran sus diferencias dentro de los marcos normativos del Estado de Derecho. Si algo caracteriza a éste, aun en su nivel más incipiente, es que permite defender los intereses de los sectores menos favorecidos aunque ellos no puedan organizarse para la presión. Tal el caso, por ejemplo, de los niños, las mujeres rurales o las comunidades alejadas de los centros urbanos. De hecho, se puede comprobar fácilmente cómo estos grupos se beneficiaron de los 20 años pasados de estabilidad institucional (ver Cuadros 2 y 3).

5 En el apoyo a Mesa había mucho de temor al cambio y de demanda de orden, pues cuando se consultó a los encuestados por quién votarían si hubiera elecciones al día siguiente, sólo la mitad de los que apoyaban su gestión se mostraron dispuestos a votar por él.

6 Lo hice de manera explícita en mi libro *Productores de democracia* (Laserna, 1995). Pero una perspectiva similar se encuentra en Calderón y Szmukler (2002) y Lazarte (1993).

**Cuadro 2: Evolución de algunos indicadores sociales**

Variable	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Esperanza de vida al nacer (años)	53,7	56,8	59,3	61,4
Tasa de mortalidad infantil (x 1000)	109,2	90,1	75,1	66,7
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (x 1000 nacidos vivos)	162	127	99	87
Tasa de analfabetismo (15 años y más)	31,3	21,9	17,9	14,6

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*

La esperanza de vida al nacer aumentó de 53,7 a 61,4 años entre 1980 y 2000, debido a la caída registrada en las tasas de mortalidad. En 1980, de cada 1000 niños nacidos vivos, 109,2 morían antes de cumplir un año. Veinte años después, son menos de 67. Ese descenso es aun más pronunciado si se toman en cuenta los primeros cinco años de vida. En el último quinquenio, a pesar de la crisis económica, se estima que la mortalidad infantil y materna continuó cayendo debido tanto a la puesta en marcha de programas de seguro gratuito para madres gestantes y niños como a mejoras en las condiciones de saneamiento básico y acceso a servicios.

**Cuadro 3: Necesidades básicas insatisfechas**

Departamento	1976	1992	2001
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1
La Paz	83,2	71,1	66,2
Cochabamba	85,1	71,1	55,0
Oruro	84,5	70,2	67,8
Potosí	92,8	80,5	79,7
Tarija	87,0	69,2	50,8
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0
Beni	91,4	81,0	76,0
Pando	96,4	83,8	72,4
Bolivia	85,5	70,9	58,6
Urbano		53,1	39,0
Rural		95,3	90,8

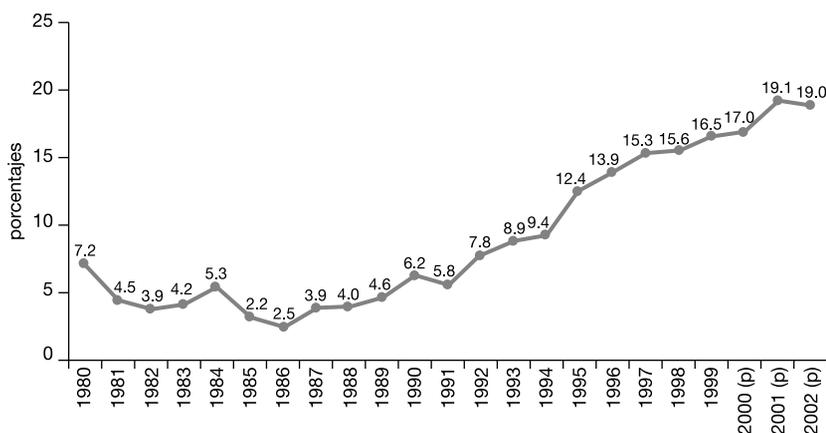
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Unidad de Análisis de Políticas Económicas, *Mapa de pobreza 2001*.

En efecto, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo del 85,5% en 1976, al 58,6% en el 2001. Ese descenso fue mucho mayor en el área urbana (53,1 al 39% en el último periodo intercensal) a pesar del significativo crecimiento de la población de las ciudades por efecto de las migraciones. En el área rural, sin embargo, esa proporción sigue siendo muy alta (por encima del 90%), lo cual se debe sobre todo al elevado costo que representa dotar de servicios a una población dispersa.

En ese mismo período, el analfabetismo de la población adulta mayor a 15 años se redujo a la mitad, del 31,3 al 14,6 por ciento, y la cobertura escolar aumentó significativamente en todos los ciclos, tanto del área urbana como rural. Un estudio de evaluación de las reformas educativas en América Latina presentado por Defensa Internacional del Niño destacó que los avances más significativos se registraron en Bolivia, y sobre todo en relación a las niñas rurales, que son el grupo demográfico más vulnerable.

Esto fue posible por los cambios radicales que se produjeron en el periodo, los cuales liberaron al Estado de la obligación de sufragar inversiones productivas y subvencionar las empresas públicas deficitarias, y le permitieron transferir cuantiosos recursos públicos hacia los niveles locales de gobierno. El gasto social, que se había reducido al 2,5% del PIB en 1986 luego de la crisis hiperinflacionaria de los 80, alcanzó al 20,3% del PIB en el año 2002 (ver Gráfico 2).

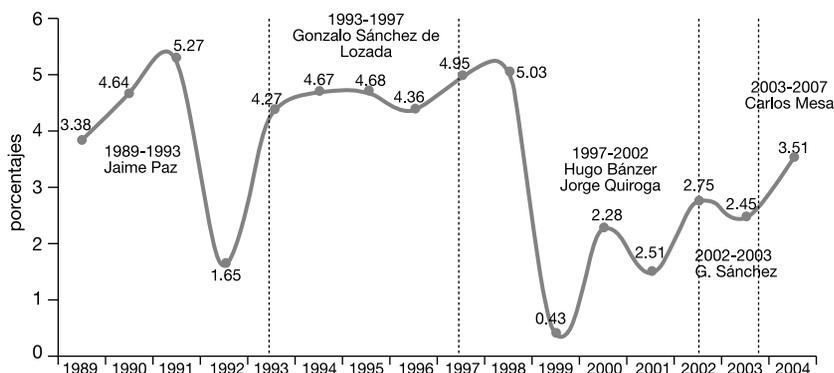
**Gráfico 2: Gasto social  
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Ceres. Observatorio del conflicto social

El crecimiento económico, a su vez, si bien no fue espectacular, alcanzó un ritmo superior al de la población, hasta que se sucedieron las crisis internacionales, una tras otra desde 1998, afectando al conjunto de la economía (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3: Trayectoria de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto**



Fuente: Ceres. Observatorio del conflicto social

Aunque lentamente, la pobreza disminuyó en este período, pero también aumentó la desigualdad, lo cual solamente puede ser comprendido tomando en cuenta la heterogeneidad de la economía boliviana, rasgo que he caracterizado como el *ch'enko* estructural<sup>7</sup>. En términos simples, el modelo de subdesarrollo en Bolivia puede ser descrito por la coexistencia de por lo menos tres tipos de economía, diferenciados entre sí por los principios desde los cuales se organiza la actividad económica: natural, familiar y mercantil. El intercambio de mercancías, servicios y fuerza de trabajo articula a estas tres economías, pero esos intercambios tienen impactos y significados diferentes para cada una. Por ejemplo, mientras la primera se vincula al mercado para reproducir su lógica de sobrevivencia fundada en el uso de las riquezas naturales, la última lo hace con el fin de obtener ganancias que aumenten su capacidad de producción y consumo.

De esta manera, el crecimiento económico se debe sobre todo a la expansión de actividades de la economía mercantil, que permite a empresarios y trabajadores vinculados a ella disponer de niveles de ingreso y consumo que son muy superiores a los de la economía natural y a buena parte de la economía familiar. En consecuencia, la desigualdad aumentó, no por la caída o el deterioro absoluto de la economía natural, sino por la dinamización de la mercantil, sin que pueda decirse que entre una y otra existan relaciones de explotación o expropiación de riqueza<sup>8</sup>.

Este aumento de la desigualdad no es inusual, pues ha ocurrido en procesos de desarrollo previos, resolviéndose por la migración y la desaparición de las economías menos productivas, o por la subvención directa cuando su pobla-

<sup>7</sup> Ver Laserna (2004). La palabra quechua *ch'enko* alude a un enredo que se reproduce continuamente.

<sup>8</sup> Para tratar el tema con profundidad se requiere, por supuesto, más que un artículo. En los años 60 se discutió mucho este problema, argumentando que la economía urbana se beneficiaba indebidamente de la rural por la imposición política de términos de intercambio desfavorables a ésta. Difícilmente puede decirse lo mismo en la actualidad, cuando el mercado interno ya no es el escenario fundamental de determinación de los precios.

ción se reduce a una pequeña minoría. Lo que al parecer es nuevo es que, aunque las racionalidades productivas y laborales en esas economías sean muy diferentes, las expectativas y aspiraciones de consumo de sus integrantes no lo son tanto. Con intensidad cada vez mayor, las personas adquieren valores y desarrollan expectativas y aspiraciones a partir de flujos de información globales o nacionales, de modo que sus “necesidades” de consumo no necesariamente tienen correspondencia con sus condiciones productivas y de trabajo<sup>9</sup>. Esto quiere decir que las expectativas han crecido más rápidamente que los ingresos y servicios públicos, generando una brecha de insatisfacción que se expresa en frustración, desánimo y protestas, que claramente han puesto en riesgo los escasos y precarios logros alcanzados. Sobre esa frustración se levantan las posiciones que apelan a las tradiciones populistas y nacionalistas para movilizar a la población.

## Protesta social y consumo de democracia

Alain Touraine, el sociólogo más destacado en el análisis de los movimientos sociales, propone estudiarlos como productores de sociedad<sup>10</sup>. Pero él mismo advierte la necesidad de diferenciarlos de los “anti-movimientos” sociales, que se presentan bajo las mismas formas pero que en realidad son muy distintos. Precisamente uno de sus colaboradores, Michel Wieviorka, ha estudiado a grupos que, encubriendo su acción de retórica nacionalista, popular o revolucionaria, en los hechos perjudican a quienes dicen defender y destruyen relaciones sociales y culturales<sup>11</sup>. Los “anti-movimientos” sociales podrían también ser llamados consumidores de sociedad.

La clave del análisis de los movimientos sociales está en distanciarse del discurso del actor, puesto que éste es un elemento de la acción, aunque sea presentado como su explicación. El discurso es parte de la acción, no solamente porque apela a las personas para involucrarlas y movilizarlas, sino también porque la justifica ante los otros. Se trata, por eso, de un elemento que con frecuencia esconde además motivaciones y resultados efectivos y que, en la práctica, ha logrado engañar a más de un analista.

No es fácil distanciar el análisis del movimiento del discurso que lo presenta e informa. Pero cuando uno consigue alejarse del discurso, de la retórica de los líderes y del lenguaje de los militantes, y concentra su atención en los actos y sus consecuencias, puede distinguir con mayor claridad qué son y hacia dónde apuntan las acciones colectivas. Y encuentra, por ejemplo, que las acciones populistas que prevalecen en la Bolivia actual son (anti)movimientos que consumen democracia, porque debilitan y erosionan el Estado de Derecho, profundizando la inequidad porque afectan con mayor fuerza a los grupos más vulnerables. A despecho del discurso popular y revolucionario que

9 Puesto que la pobreza se vive como una condición relativa, importa mucho respecto a qué o a quiénes se establece la comparación. Hace apenas 30 años, el progreso se percibía generacionalmente: existía si una generación vivía mejor que la anterior, y uno definía su pobreza respecto de los vecinos o, cuando más, los miembros de la misma sociedad. Hoy eso no ocurre, la referencia es la sociedad vecina o, aun más, la sociedad de punta.

10 Ver especialmente Touraine (1995).

11 Ver en particular Wieviorka (1991).

enarbolan, son consumidores de democracia porque sus acciones pugnan por imponer criterios e intereses corporativos y, al hacerlo, van destruyendo las instituciones para satisfacer sus propios fines. Aún cuando parezcan actuar en defensa de la democracia o proclamen hacerlo, los hechos muestran que la están consumiendo.

Como se sabe, la democracia tiene dos sustentos complementarios: por un lado está el de la participación y la libertad, y por otro el de las instituciones y las normas que regulan su ejercicio. Sin ambos sustentos, la democracia es incompleta, y erosionar uno de ellos es debilitarla como espacio abierto a la equidad<sup>12</sup>.

Ahora bien, si las principales fuerzas sociales y políticas están consumiendo democracia, Bolivia se encuentra en una situación de alto riesgo. El debilitamiento de las normas y de las instituciones implica la paulatina desaparición de los controles que regulan la lucha social y política, que se hace cada vez más cruda y abierta, lo que puede derivar en acciones de violencia de altísimo costo social.

De hecho, los conflictos sociales ya han impuesto un alto costo sobre los grupos más vulnerables, e incluso sobre sus propios protagonistas. El ejemplo más evidente y triste es el de los conflictos que culminaron en la ruptura del contrato de concesión de agua y alcantarillado en Cochabamba en abril del año 2000. La concesión del servicio a un consorcio privado fue ciertamente mal encaminada, porque se obligaba a la empresa que obtuviera dicha concesión a recurrir a una fuente de agua que era muy costosa, cuyo financiamiento con créditos concesionales había sido descartado: el proyecto Misicuni. Se tomó esa determinación por razones estrictamente políticas, ya que dicho proyecto llevaba 12 millones de dólares invertidos en estudios previos y 40 años de promesas e ilusiones. Se pensaba que, en caso de dejar al concesionario escoger la fuente de agua más adecuada, se postergaría el proyecto y se reconocería que el Gobierno anterior había sido más eficiente al plantear el uso del embalse de Corani como fuente alternativa menos costosa y más rápida. La confianza en la fuerza movilizadora del mito que rodeaba al proyecto Misicuni y en la abrumadora mayoría de que disponían el Gobierno en el Parlamento y el Alcalde en el municipio de Cochabamba, animó a las autoridades a efectuar la concesión en esas condiciones, aún cuando la mayor parte de las empresas inicialmente interesadas en la convocatoria internacional se había retirado precisamente porque consideraron que esas condiciones no eran adecuadas. Como no podía ser de otra manera, la viabilidad del proyecto dependía de un fuerte aumento en las tarifas.

Ese aumento era necesario para superar las subvenciones y los déficits que tenía el servicio, pero también para generar los flujos financieros que hicieran factible el costoso proyecto comprometido. La resistencia de parte de

12 Por supuesto que entre los teóricos hay todavía un gran debate acerca de qué es lo que en realidad define a la democracia. La afirmación de este párrafo se inscribe en la tradición que nace con Aristóteles y que incluye a Rousseau, Madison y Jefferson, y a Tocqueville, y que en gran medida continúan entre los contemporáneos Barrington Moore, Alain Touraine, Anthony Giddens y Amartya Sen. A pesar de las enormes diferencias que pueden encontrarse entre unos y otros, creo que todos incluyen como rasgos constitutivos de la democracia la participación, la libertad, la responsabilidad y el control normativo.

los usuarios fue inmediata, pero su protesta fue rápidamente asumida por los “dueños” de las pequeñas fuentes de agua de la región<sup>13</sup> y los comerciantes del agua, así como por la población excluida del servicio que, sin tener nada que perder en ese aumento, puesto que no le afectaba de manera directa, tampoco fue informada de cuánto podía ganar con la concesión si se cumplían las metas de ampliación de la cobertura del servicio.

Hubiera bastado modificar el contrato e informar mejor a la población para superar el problema, pero cuando las protestas estallaron se montaron sobre ellas enconos políticos y proyectos ideológicos. Al rechazo al Banzer del pasado se sumó el repudio al capital transnacional y el atávico temor a perder los recursos naturales, el agua en este caso, de modo que la negociación se hizo imposible. El Gobierno se vio obligado a buscar mecanismos que resolvieran el contrato de concesión, aun a riesgo de enfrentar arbitraje o juicios internacionales.

Han pasado seis años desde entonces y el servicio de agua y alcantarillado es hoy tan ineficiente como lo era antes. La empresa que lo provee es pública, pero distribuye agua sin regularidad a menos de la mitad de la población de la ciudad y maneja las tarifas con criterio político. Esto termina por condenar a los excluidos a seguir recurriendo al mercado informal de agua, donde debe pagar por ella hasta 10 veces el precio oficial y sin ninguna garantía para su salud. Entre tanto, el proyecto Misicuni ha insumido 60 millones de dólares adicionales de inversión para proveer entre 200 y 400 litros por segundo, pero aún no ha logrado un acuerdo comercial que le permita establecer un flujo de ingresos que no provenga de subvenciones, donaciones o préstamos. En mayo del 2005 se estaba gestando un movimiento para demandar la transferencia de las deudas de la empresa de servicios de agua y del proyecto Misicuni al Tesoro General de la Nación, lo que implicaba que las movilizaciones de abril no solamente habían postergado la solución a los problemas de acceso al servicio para los más pobres, sino que podría terminar restaurando subvenciones en favor de los sectores medios y altos de la ciudad de Cochabamba, en desmedro del resto del país.

En términos más generales, y a pesar de los discursos que los justifican por las condiciones de pobreza y las carencias de los excluidos, los conflictos sociales no pueden explicarse por estas razones, pues ya han empezado a convertirse en sus causantes. Utilizando la amplia base empírica de que dispone CERES, procesada a partir de registros de prensa, en los 3020 eventos conflictivos correspondientes a los últimos 10 años se observa que quienes más se movilaron no fueron los pobres sino los grupos de sectores medios, y especialmente los que dependen del Estado; tampoco los de regiones marginales sino los del eje central y, dentro del eje, menos los de El Alto que los de Santa Cruz.

El análisis de los datos muestra que los temas que se esgrimieron como demandas en los conflictos fueron menos económicos que políticos, y que se centraron fuertemente en aspectos de gestión y coyuntura. La evolución temporal de

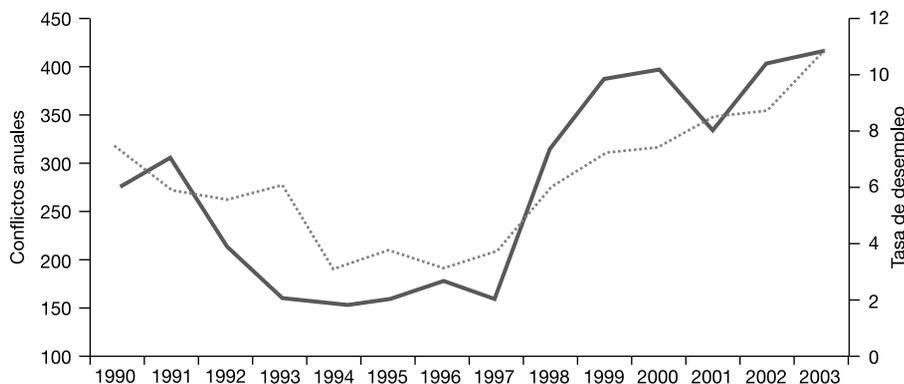
<sup>13</sup> Se colocan comillas para referirse a “dueños” ya que, según la Constitución Política del Estado, éste es el único propietario de los recursos del subsuelo

los conflictos muestra que su crecimiento precedió a la recesión económica. Como ya se mencionó en relación a la gestión de Banzer, los conflictos empezaron a escalar en 1997 y 1998, cuando la economía aún crecía a tasas cercanas al 5% anual. La crisis económica empezó a manifestarse en 1999, pero para entonces la cantidad de conflictos se había duplicado respecto a los años anteriores. Basta comparar los Gráficos 3 y 4.

En verdad, la secuencia temporal muestra que los conflictos antecedieron a las manifestaciones de la crisis económica, hecho que refuerza la hipótesis de que más bien tuvieron orígenes políticos y efectos económicos. Obviamente hay un efecto *boomerang*, puesto que la recesión, al deteriorar las condiciones de vida, estimula nuevos conflictos. La relación causal entre conflicto y crisis no es unidireccional y puede variar de acuerdo a las circunstancias históricas. A veces son las crisis económicas las causantes de los conflictos, pero a veces ocurre lo contrario, que los conflictos sean la causa primordial de las crisis. Los datos sugieren que en la Bolivia actual prevalece esta relación.

El Gráfico 4 presenta los datos. La línea continua representa el número de conflictos registrados cada año entre 1990 y 2003, y la línea discontinua la tasa de desempleo correspondiente a cada año del mismo periodo. La tasa de desempleo es utilizada como un indicador de las condiciones económicas, puesto que es muy sensible a las variaciones de la inversión, los cambios en la productividad, la ampliación o contracción de los mercados, etc.

**Gráfico 4: Los conflictos y el desempleo en Bolivia**  
(correlación  $r^2 = 0.87$ )



Fuente: Desempleo.- INE, citado por el Ministro de Desarrollo en su presentación a la Cámara Americana de Comercio. Conflictos.- Ceres. Observatorio de conflictos.

Como puede verse en el Gráfico, las dos curvas son muy parecidas: cuando suben los conflictos, aumenta el desempleo y, a la inversa, cuando bajan los conflictos, baja el desempleo. La correspondencia entre ambas series es altísima: cercana al 90%, según el coeficiente estadístico de correlación. La relación es evidente, pero ¿cuál es causa y cuál efecto?

Si la crisis, medida por el desempleo, fuera la causante de los conflictos, la correlación estadística debería ayudar a demostrarlo. Ambas variables son agregados anuales, por lo que puede evaluarse una relación causal entre ambas si se asume que lo ocurrido durante un año en la economía tiene efecto sobre los conflictos del año siguiente. Tomando en cuenta esta temporalidad, encontramos que la correlación es mucho más baja: alcanza a 36 por ciento. Por el contrario, cuando se asume que los conflictos ocurridos durante un año fueron causantes del desempleo del año siguiente, obtenemos un coeficiente de correlación mucho mayor: 87,7 por ciento.

La información y el análisis estadístico del periodo muestran, en consecuencia, que el factor de mayor influencia sobre la recesión y el desempleo en Bolivia durante el periodo considerado ha sido el comportamiento político y social de carácter conflictivo. Por supuesto, hay muchos otros factores que inciden en esta relación y seguramente puede atribuirse parte de la crisis o del crecimiento al mercado mundial, o a la deuda pública y al déficit fiscal. Pero lo cierto es que el aumento del desempleo no se debe a cambios en el gasto o en la inversión pública que obedecen a decisiones políticas y que, lejos de caer, aumentaron significativamente- y sí se debe mucho a la contracción de las inversiones en el sector privado, la cual responde más rápida y directamente a la incertidumbre política y la inseguridad jurídica que caracterizan a un entorno altamente conflictivo.

Un cálculo estadístico similar sugiere que más de la mitad de las variaciones en el nivel de inversión puede explicarse por los conflictos, y que esa influencia ha tendido a aumentar, llegando a más del 80% entre 1997 y 2003. De donde resulta que la crisis recesiva actual que vive Bolivia, a pesar del crecimiento de sus exportaciones estimulado por los precios del mercado mundial, se debe, en gran medida, a los conflictos políticos y, por tanto, éstos no pueden reducirse a una explicación o justificación de carácter económico.

En suma, puede afirmarse que la acción colectiva, aun la de los sectores menos favorecidos o la que se libra en su nombre, está afectando gravemente sus intereses objetivos y sus condiciones reales de vida. Lo que se estaba ganando en términos de equidad social en base a la construcción de una institucionalidad democrática se lo está perdiendo por esta dinámica corporativa y populista que consume democracia.

## La gestión de Mesa

Carlos Mesa, un egresado de literatura dedicado a la comunicación social y a la historia, accedió a la vicepresidencia como compañero de fórmula de Gonzalo Sánchez de Lozada. Debido al descrédito de los partidos, Mesa fue invitado considerando su prestigio de comunicador y comentarista independiente, y se le encomendó poner en marcha acciones efectivas de lucha contra la corrupción. Una vez en el cargo, lejos de concentrarse en fortalecer los órganos institucionales que podían alcanzar ese objetivo, el vicepresidente reprodujo la práctica periodística de denunciar, generando

controversias y tensiones que afectaron el funcionamiento del aparato estatal, pero que no corrigieron los problemas<sup>14</sup>.

Mientras el Presidente Sánchez de Lozada hacía malabarismos políticos para mantener la precaria coalición gubernamental y enfrentaba fuertes presiones cruzadas, como, por ejemplo, de los campesinos y del Gobierno de los Estados Unidos en torno a la erradicación de cocaes, y de los grupos dependientes del Estado y los organismos internacionales en torno al presupuesto fiscal, el Vicepresidente Mesa se sentía aislado y frustrado, cuando no completamente ajeno a la dinámica política que criticaba tan bien desde afuera y conocía tan poco desde adentro.

Las sucesivas crisis que enfrentó el Gobierno fueron también marcando el distanciamiento del vicepresidente, lo que culminó en octubre del 2003 cuando Carlos Mesa acusó a su Gobierno, implícitamente, de uso excesivo de violencia al señalar que se alejaba porque “no estaba dispuesto a matar”. En esos momentos la ciudad de La Paz sufría el asedio de las juntas vecinales de la ciudad de El Alto, la población vivía en la zozobra de la escasez y las amenazas de violencia, y varios enfrentamientos habían causado la muerte de muchas personas<sup>15</sup>.

Al automarginarse del Gobierno, Carlos Mesa se ofreció como alternativa de pacificación y, al hacerlo, fortaleció la demanda de renuncia del Presidente y la viabilizó. El 17 de octubre del 2003 Gonzalo Sánchez de Lozada se sintió obligado a renunciar, calificando las protestas en su contra como actos de “sedición” y advirtiendo que su salida no removería los peligros de “la desintegración nacional, el autoritarismo corporativista y sindical y la violencia fratricida”, puesto que de ser aceptada se pondrían en cuestión los fundamentos de la democracia. El Presidente no pudo presentar personalmente su carta de renuncia por los riesgos que, para él y su familia, representaba permanecer en La Paz, pero esperó en el aeropuerto cruceño la respuesta del Congreso, al que también sugería no aceptarla, dado que “no se puede retirar a un Presidente elegido democráticamente, por mecanismos de presión y de violencia que están al margen de la ley”<sup>16</sup>. La renuncia fue aceptada y Sánchez de Lozada, convencido de que el nuevo Gobierno no tendría capacidad para darle seguridad, se embarcó en un avión que lo condujo a los Estados Unidos, mientras Carlos Mesa juraba como Presidente Constitucional.

En contraste, Mesa comenzó su discurso de aceptación valorando precisamente esos mecanismos de presión y violencia y pidió un minuto de silencio en homenaje a quienes “ofrendaron su vida por la patria, por la democracia, por el futuro y por la vida”. De inmediato planteó las tareas de su Gobierno en lo que poco después se conocería como “la agenda de octubre”:

14 Una de las más sonadas denuncias de su oficina anticorrupción puso en duda la honestidad y eficiencia del proceso de reforma educativa. La supuesta corrupción consistía en el pago de sueldos elevados a los consultores del proceso frente a un resultado global que la oficina consideraba ineficiente o limitado. La denuncia solamente generó irritación y molestia y seguramente no fue sustanciada, pues entre los acusados se encontraba quien después sería Ministra de Educación del propio Mesa.

15 La situación era de extrema gravedad considerando que, apenas unos meses antes, la Policía se había amotinado, dejando la ciudad a merced de manifestantes que destruyeron edificios públicos y saquearon establecimientos comerciales. El miedo de las clases medias se expresó en huelgas de hambre protagonizadas por relevantes personalidades que pidieron la salida de Sánchez de Lozada para lograr la pacificación social.

16 Carta de renuncia publicada por la Agencia Boliviana de Informaciones ([www.comunica.gov.bo](http://www.comunica.gov.bo)) el 17 de octubre de 2003.

referéndum vinculante sobre el gas, cambio de la Ley de Hidrocarburos y convocatoria a una Asamblea Constituyente. Consciente de las dificultades que entrañaba una agenda que ofrecía procedimientos, pero no contenidos, el Presidente Mesa propuso “formalmente al Congreso Nacional la consideración de un tiempo de transición histórica que nos permita dar una respuesta a estos dos desafíos mencionados y que nos permita convocar a unas elecciones transparentes, creíbles y efectivas para consagrar a un nuevo presidente en un tiempo que este congreso y este poder ejecutivo que va a comenzar a trabajar, traduzca como razonable”. Definió al suyo como un “Gobierno de transición” que se caracterizaría, además, por la austeridad, la exclusión de los partidos políticos de la gestión pública, “la recuperación del cumplimiento de la ley” y la lucha contra la corrupción, pidiendo a cambio que cesen las presiones y se recurra al diálogo para la solución de los conflictos<sup>17</sup>.

La dificultad de llevar a cabo tales tareas era evidente. ¿Cómo recuperar el imperio de la ley sin conservar por lo menos el derecho a la coerción contra sus transgresores? ¿Cómo pedir el cese del conflicto cuando se trataba como héroes a sus protagonistas? ¿Cómo esperar que se aliviaran las tensiones cuando se ofrecía poner en la arena política hasta las bases fundamentales de la República, que son los que se encuentran en la Constitución Política del Estado?

Ya durante el primer mes completo de su gestión el Gobierno tuvo que soportar 39 conflictos, y a los siete meses alcanzó el record histórico de 103 eventos conflictivos en un mes<sup>18</sup>. Contra toda la experiencia previa de coalición parlamentaria y gubernamental, Mesa afirmó su decisión de gobernar sin partidos, justificándola en la necesidad de “recuperar credibilidad” para ellos<sup>19</sup>. Puesto que sus ofertas fundamentales requerían del apoyo político y de gestión del Congreso, ya que la formulación de leyes es tarea del Legislativo, tal planteamiento equivalía a pedir un apoyo absoluto y sin condiciones o a establecer mecanismos inéditos de concertación política. El Congreso no le dio lo primero y el Gobierno no buscó lo segundo. La relación entre ambos fue tensa, pero la mayor responsabilidad de esta situación recayó en el Ejecutivo, que tenía más condiciones de llevar adelante iniciativas consistentes, por tratarse de un mando único, en tanto que el Congreso seguía reflejando la fragmentación política registrada en el momento de su elección, en junio del 2002.

Muestra de la voluntad viabilizadora del Congreso fue la reforma constitucional aprobada en abril del 2004, que introdujo las figuras del referéndum, la iniciativa ciudadana y la Asamblea Constituyente. Para lograrlo violentó el

17 Discurso de aceptación de Carlos Mesa a la Presidencia de la República, publicado por la Agencia Boliviana de Informaciones ([www.comunica.gov.bo](http://www.comunica.gov.bo)) el 17 de octubre de 2003.

18 Como los del Gráfico 1, estos datos provienen de la base del Observatorio de Conflictos de CERES, sustentada en registros de prensa.

19 El entorno presidencial no estuvo exento de militantes políticos, pero en el discurso oficial estaban “a título personal”. Sin embargo, en la cúpula política de Ministros, Prefectos y Viceministros hay más militantes “a título personal” del MBL que de otros partidos. Además, la frecuencia de reuniones del Presidente con el líder del MAS, Evo Morales, y la inclusión de militantes y asesores de su partido en el nivel decisional de Gobierno convirtió a éste en cogobernante de hecho, aunque siempre con la posibilidad de eludir las responsabilidades de la gestión.

procedimiento de reforma establecido hasta entonces, según el cual la Constitución solamente podía ser reformada parcialmente y en dos períodos legislativos, uno en el que se declara la necesidad de la reforma especificando los contenidos de los artículos que podían cambiarse, y otro en el que se los aprueba y pone en vigencia<sup>20</sup>.

Durante el periodo anterior se había promulgado una Ley de Necesidad de la Reforma, pero en el nuevo se cambiaron incluso artículos no mencionados en aquélla.

En junio de 2004, el Gobierno logró llevar a cabo el prometido referéndum sobre el gas, con cinco preguntas redactadas en forma suficientemente ambigua como para obtener los porcentajes de votación más elevados posibles<sup>21</sup>. Con una participación apenas superior al 60% de los electores inscritos, el Gobierno obtuvo en todas las preguntas un respaldo entre el 54% y el 92% de los votos. Pero el referéndum sobre el gas había sido convertido en un plebiscito sobre su gestión, mediante el cual el Gobierno trató de obtener una legitimidad que le era objetada continuamente por las presiones callejeras. En cuanto al tema mismo, el Gobierno quedó atrapado en la ambigüedad de las preguntas y al final no pudo convertirlas en el núcleo de la nueva Ley de Hidrocarburos, cuya redacción quedó librada a la disputa corporativa y se mantuvo como la principal fuente de tensiones hasta la interrupción del mandato presidencial.



El 6 de marzo de 2005 el Presidente Mesa renunció al cargo agobiado por la intensidad de las presiones sociales, a las cuales se sumaron las de quien fuera su principal aliado, Evo Morales. En su discurso, el Presidente Mesa fustigó duramente a Morales así como al dirigente de las Juntas Vecinales de El Alto que apenas un mes atrás había logrado del Gobierno la decisión de finalizar el contrato de concesión

de agua potable con la internacional *Suez Lyonnaise des Eaux*<sup>22</sup>. La molestia presidencial se extendió hacia los cruceños, que presionaban por incorporar la demanda autonómica en la agenda nacional, y hacia los empresarios, que criticaban cada vez más abiertamente la política económica. Parecía una auténtica despedida, pues no dejaba espacios para establecer nuevas alianzas.

La renuncia tomó de sorpresa al país y al Congreso, que se vio nuevamente frente a la necesidad de resolver un problema que el Presidente le planteaba. Como la dimisión no era irrevocable, el Congreso no la aceptó. El Presidente tuvo que ofrecer disculpas a quienes se sintieron ofendidos por su discurso.

No habían pasado dos semanas cuando Mesa volvió a generar noticia al proponer sorpresivamente al Congreso el adelanto de elecciones generales, previstas para el 2007, para fines del 2005. La propuesta tenía implícita una nueva oferta de renuncia, pero esta vez condicionada a que los senadores y

20 Este procedimiento permitía cambiar prácticamente toda la CPE pero con la cautela que implica el respaldo, con mayoría calificada de dos tercios, de dos legislaturas. La única restricción tenía que ver con el periodo presidencial, que solamente podía entrar en vigencia en el siguiente.

21 El constitucionalista Carlos Bohrt advirtió sobre “la forma compleja y hasta confusa” de las preguntas, sugiriendo que podría estarse “cometiendo el error de dosificar o manipular la información”. Ver Bohrt (2004: 183).

22 Luego se analiza el tema con mayor detalle.

diputados también lo hicieran. Como en la primera ocasión, el Congreso se hizo cargo del problema sin que hubiera mediado una negociación política previa. Rechazó de inmediato la propuesta, considerándola una maniobra ajena a la Constitución, pero sirvió para que ambos poderes intentaran un acercamiento destinado a concertar la nueva ley de hidrocarburos, en torno a la cual giraban los conflictos políticos más importantes.

Las dos “renuncias” del Presidente generaron una grave crisis de incertidumbre que afectó severamente al Congreso. Eran también un signo de que la propia institución presidencial estaba siendo carcomida, algo que fue más evidente cuando el Presidente convocó a la población civil a manifestarse públicamente en repudio a los bloqueos. Estos plebiscitos callejeros aumentaron el riesgo de violencia, cuando el deber gubernamental era reducirla y proteger los derechos ciudadanos.

El Gobierno de Carlos Mesa fue no sólo un indicador de que el país había empezado a consumir más que a producir democracia, puesto que era un fruto evidente del debilitamiento del Estado de Derecho, sino que se fue convirtiendo en un protagonista activo de dicho proceso. Los funcionarios del Gobierno parecían actuar con el convencimiento de que la democracia solamente podía estar a salvo si el Presidente concluía su mandato el año 2007, y organizaban sus acciones en torno a ese objetivo, descuidando la necesidad de preservar y fortalecer el sistema institucional. Algunos ejemplos ilustran lo afirmado.

Luego de las movilizaciones realizadas en Cochabamba contra la concesión del servicio de agua, las organizaciones que lograron aquella “victoria” concentraron su atención en la empresa Aguas del Illimani, cuyo principal accionista es la francesa *Suez Lyonnaise des Eaux*, responsable del servicio en las ciudades de La Paz y El Alto. La situación era muy distinta a la de Cochabamba, porque la empresa disponía de más y mejores fuentes de agua y pudo concentrar sus inversiones en la ampliación de la red. Las tarifas se mantuvieron en niveles razonables, permitiendo subsidios cruzados entre los consumidores, y en poco tiempo la cobertura del servicio alcanzó a la mayor parte de la población. Sin embargo, el consumo promedio en El Alto se mantuvo muy por debajo de las previsiones iniciales, lo que obligaba a una revisión de las metas o de las tarifas, puesto que, al tratarse de un monopolio natural, la regulación de precios se encuentra sujeta a condiciones contractuales que estipulan metas de servicio a cambio de rangos de utilidad.

La Superintendencia optó por modificar las metas de cobertura con el fin de mantener las tarifas, considerando que un aumento podría generar problemas sociales. Tenía razón, pero los grupos de interés opuestos a la presencia de capitales privados en los servicios públicos ya estaban preparados para movilizar la opinión pública con cualquiera de las opciones. No pudiendo acusar a la empresa por el aumento de tarifas, lo hicieron por excluir a “miles de alteños” del servicio, dado que en el nuevo acuerdo de cobertura había levantado la obligatoriedad de atender a la periferia menos poblada, donde la ampliación de la red sería más costosa. En términos de superficie, esa periferia es enorme, pero su población es comparativamente reducida y se encuentra recién en proceso

de instalarse. Pero la denuncia era suficiente para movilizar a las juntas vecinales de El Alto, que habían sido protagonistas centrales de las protestas contra Sánchez de Lozada y querían probar nuevamente su poder.

Para estos grupos las elecciones municipales representaron un obstáculo mayúsculo. El principal dirigente vecinal en aquellas movilizaciones apenas logró votación suficiente para ingresar al Concejo Municipal, mientras que su principal rival, el ex Alcalde José Luis Paredes, fue elegido alcalde y cuenta con la abrumadora mayoría de 8 de los 11 concejales. Aunque éste había formado su propia agrupación ciudadana<sup>23</sup>, no solamente provenía del MIR, uno de los partidos llamados tradicionales y que había sido parte del Gobierno de Sánchez de Lozada, sino que había hecho campaña con un discurso de modernización, democracia y apertura económica.

Las juntas vecinales de El Alto precipitaron entonces su accionar y, antes de que el Alcalde elegido fuera posesionado en el cargo, se lanzaron a un paro cívico demandando la ruptura del contrato con Aguas del Illimani. Al segundo día del paro y temiendo que éste se generalizara causando conflictos mayores, el Presidente ordenó por decreto a la Superintendencia iniciar los trámites para rescindir el contrato de concesión. No había consultado a los alcaldes de las dos ciudades, ambos elegidos con mayoría absoluta en sus Concejos, sino que los llamó después para entregarles el decreto y la responsabilidad de administrar el problema. Dos superintendentes a cargo del tema se vieron obligados a renunciar por desacuerdos con la política gubernamental o para aplacar a los grupos de presión. Éstos fueron, al final, los únicos que resultaron fortalecidos. El Gobierno se mostró débil y confundido<sup>24</sup>, las municipalidades, enfrentadas a un problema mayúsculo; la Superintendencia, desautorizada y la población en riesgo de sufrir el deterioro del servicio.

La política gubernamental no solamente debilitó a esas dos municipalidades con el caso relatado, sino de un modo más general afectó al conjunto de ellas al tratar de utilizarlas para construir respaldo político. Pasadas las elecciones municipales, en las que la población respaldó sobre todo a líderes locales con experiencia en gestión municipal y castigó al MAS, dándole una votación nacional inferior a la lograda el 2002, el Presidente Mesa convocó a los alcaldes para pedir que se pronunciaran sobre temas que no son de competencia municipal, como la Constituyente o las autonomías departamentales. Se trataba de un esfuerzo destinado a construir una base política propia que, sumada a la formación de una bancada oficialista con parlamentarios disidentes de todos los partidos, acabó por irritar a estos últimos. Los alcaldes, por su parte, tienen sus propias estrategias, y bastante complicado les resulta el desafío de gestionar sus municipios como para embarcarse en proyectos mayores, sobre todo considerando que sus organizaciones están en proceso de formación y son todavía débiles como estructuras políticas. El proyecto presidencial no alcanzó a tomar vuelo.

23 Una pintoresca definición del sistema político como “monopolio de los partidos” justificó su apertura hacia “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas”. Para las elecciones municipales se habilitaron, además de los 18 partidos que tenían personalidad jurídica, 221 agrupaciones y 53 pueblos indígenas. La mayor parte de ellos fueron creados por militantes desplazados de los partidos y funcionan en realidad como partidos locales. De hecho, de los 327 gobiernos municipales del país, las agrupaciones ciudadanas ocupan la alcaldía en 52 casos (incluyendo El Alto, Santa Cruz y Cochabamba), y los pueblos indígenas en 25.

24 No es que el Presidente Mesa ignorara las consecuencias de sus actos. Apenas unos días después de estos hechos, en un discurso público, él mismo advirtió que el país estaba entrando a la calificación de alto riesgo para la comunidad internacional por las amenazas a la seguridad jurídica.

Pero el Parlamento fue probablemente la institución más afectada por la política gubernamental. En efecto, el Congreso fue continuamente comprometido, sin consulta previa y sin tomar en cuenta su capacidad política real, para realizar acciones en plazos también decididos unilateralmente. Como se anticipó, casi todas las propuestas presidenciales, surgidas sobre todo al calor de la presión, involucraban menos al Ejecutivo que al Congreso, que podía así ser fácilmente acusado de incumplir acuerdos por la predecible lentitud que implica tomar decisiones en un cuerpo colegiado sin fuerzas hegemónicas. Basta mencionar, como ejemplo, las promesas de la Constituyente, el referéndum y la modificación de la Ley de Hidrocarburos, la reforma del Código Electoral para “seleccionar” prefectos y las autonomías regionales.

En el tema de la Constituyente, el Congreso, como se mencionó antes, viabilizó la incorporación de esta figura en la Constitución, aun forzando la norma, pero no pudo avanzar mucho más por las enormes dificultades que representa satisfacer las diversas y particulares demandas de representación. Recién en abril del 2005 la comisión correspondiente del Congreso terminó de presentar a la población su proyecto de Ley Especial de Convocatoria, pero estaba lejos de contar con el respaldo de los dos tercios de parlamentarios que requería para su aprobación. Dicho proyecto ofrecía dos opciones de representación, basadas ambas en circunscripciones locales, y dos métodos de elección: el voto ciudadano en general y “los usos y costumbres” para las representaciones indígenas. Algunos analistas consideran que ello equivaldría a formalizar jurídicamente la segregación étnica en el país<sup>25</sup>.



En todo este tiempo, la Constituyente ha sido una de las demandas políticas más reiteradas por las organizaciones corporativas y por los partidos populistas, pero ninguno ha logrado presentar una propuesta completa de reformas a la Constitución, por lo que el apoyo de la población a esta demanda es abstracto y hasta ilusorio. Verbalmente se han difundido algunas ideas, como la estatización de los recursos naturales o

la creación de autonomías territoriales indígenas, y ellas han sido suficientes para alertar a algunos grupos sobre los riesgos de este proyecto<sup>26</sup>.

El Congreso también viabilizó, a regañadientes, el referéndum sobre el gas, al cual ya hicimos referencia. La importancia de este referéndum radicaba en que tendría obligatoriedad de cumplimiento en la nueva Ley de Hidrocarburos, cuya aprobación también correspondería al Congreso. Pero las preguntas fueron tan ambiguas que al Presidente le resultó imposible utilizar la aplastante victoria lograda en las urnas para respaldar su propio proyecto de ley. En los hechos, lo abandonó pronto, cediendo toda iniciativa a la comisión correspondiente del Congreso que, carente de apoyo técnico para legislar materia tan compleja, terminó elaborando una norma contradictoria, inaplicable en

<sup>25</sup> El experto en temas electorales Jorge Lazarte ha sido uno de los críticos más persistentes a través de artículos de prensa y presentaciones radiales, pero se han levantado voces en contra de esta fórmula en Santa Cruz, Beni y Tarija.

<sup>26</sup> La demanda de una Asamblea Constituyente da cierta legitimidad a la idea de revolución, cambio total o refundación del país, y abre canales de acceso al sistema político a partidos y organizaciones que de otro modo no lo logran. Como táctica política insurgente ha sido planteada por Negri (1994) y ha sido empleada con cierto éxito por Alberto Fujimori en el Perú y Hugo Chávez en Venezuela.

muchos casos, jurídicamente discutible y poco adecuada a las condiciones del mercado. Después de amenazar con su veto, aduciendo desacuerdos integrales o “de concepto”, el Presidente optó por dejar que pase el tiempo a fin de que la Ley fuera promulgada por defecto.

De los otros temas de su programa de transición, el de mayor prioridad fue el relacionado con la austeridad y el déficit fiscal. El Gobierno redujo todo lo que pudo su gasto corriente, reduciendo la magnitud formal del déficit. Sin embargo, ello acentuó la contracción del mercado interno, puesto que la mayor parte del déficit fiscal proviene de la reforma de pensiones y se financia con deuda interna, por lo que su efecto sobre la economía real es muy reducido. Se trata en realidad de un ajuste contable o financiero, puesto que la deuda interna con los jubilados (nunca contabilizada) se está transfiriendo a los Fondos de Pensiones, y la fuente de financiamiento siguen siendo los aportes de los trabajadores activos. Esta manera de tratar el problema sigue las directivas del Fondo Monetario Internacional. La lucha contra la corrupción continuó la lógica periodística de la denuncia, con escasos efectos institucionales; la exclusión de los partidos se mantuvo, por lo menos formalmente, pero la recuperación del imperio de la ley y el cese de las presiones no llegaron nunca, como se puede observar en los Gráficos 1 y 4.

La noche del 6 de junio, el Presidente Mesa renunció por tercera vez a través de un mensaje difundido en directo por la televisión nacional. En esta ocasión no hubo sorpresa, pues corrían incesantes rumores de que ello ocurriría desde que la nueva Ley de Hidrocarburos fuera promulgada y se intensificaran los conflictos demandando su revisión, la expropiación de las instalaciones petroleras, el rechazo al referéndum por las autonomías y la inmediata convocatoria a la Constituyente. Sin embargo, como en las ocasiones anteriores, el Presidente asumió una actitud personal en medio de una crisis de Estado. Para hacerla pública no esperó a que los obispos católicos terminaran las consultas y las negociaciones políticas que él mismo había pedido, y no acordó con ellos los procedimientos de su renuncia. Tampoco lo hizo con los partidos del Congreso, al cual nuevamente puso en situación de resolver el problema. La reacción inmediata de los dirigentes sociales fue de incredulidad, y amenazaron con intensificar y extender sus medidas de presión. El Congreso no pudo reunirse de inmediato, dado que el clima de convulsión social en La Paz no ofrecía garantías para sesionar con serenidad. El único recurso político del Presidente periodista, su palabra, se había disuelto. Su presidencia también.

## Las opciones del diálogo

La intervención episcopal no es nueva en la reciente historia política de Bolivia. En 1984 el diálogo auspiciado por los obispos católicos facilitó la renuncia del Presidente Siles Zuazo y el adelanto de las elecciones generales. En el año 2002 los obispos condujeron un nuevo proceso de diálogo que concluyó con un “Acta de Entendimiento” que, si bien fue frustrada por la reticencia del MAS y otros partidos más pequeños a firmarla, permitió llegar a las elecciones del 2002. Luego de la violencia desatada por el motín

policial de febrero del 2003<sup>27</sup>, los obispos católicos volvieron a involucrarse como mediadores y facilitadores de un proceso de concertación que denominaron “Por el reencuentro nacional”. Tomando en cuenta esa experiencia, los obispos plantearon algunas condiciones básicas para su nueva intervención. La primera era que se les permitiera ordenar los temas de acuerdo a las prioridades que expresara la población y no los líderes políticos o sociales. La segunda fue que, en caso de no alcanzarse consensos, se aceptaría la propuesta que hicieran los mismos obispos, con lo que pasarían así de un rol de facilitadores a uno de árbitros.

Todos aceptaron estas condiciones, salvo el MIP, de Felipe Quispe, que ni siquiera asistió a las reuniones informativas. El proceso fue largo y cuidadosamente conducido por los obispos, que se involucraron en innumerables reuniones a lo largo y ancho de todo el país. La primera señal de incomodidad provino de algunos partidos y grupos organizados cuando se descubrió que su prioridad, la Constituyente, estaba lejos de las preocupaciones de la gente, que demandaba prestar mayor atención a la crisis económica. Como se trataba de incluir a todos, el documento final del “Reencuentro” también se refirió a esos temas, pero puso énfasis en lo que la gente reclamaba: reactivación, exportación de gas, atención a los temas de tierra, coca y seguridad ciudadana, apertura del sistema político y reformas constitucionales, lucha contra la corrupción y designaciones pendientes.

Todo parecía estar listo para un compromiso que, de llevarse a cabo, pondría fin a varios años de incertidumbre y conflictos y contribuiría a consolidar la democracia. Un párrafo inicial del documento, sin embargo, provocó objeciones muy fuertes. En ese párrafo descansaba en realidad el acuerdo base que sustentaba al conjunto de los acuerdos porque señalaba que los firmantes se comprometían a dirimir sus discrepancias “a través de las reglas definidas por la Constitución Política del Estado”, a promover una “cultura de concertación” y a limitar sus reclamos en el respeto a los derechos ciudadanos, el ordenamiento jurídico y las posibilidades reales del país.

Los dirigentes de las organizaciones sociales que habían causado los mayores conflictos se negaron a continuar en el proceso y firmar el documento, alegando que éste coartaría su libertad política. Podía entenderse que el diálogo había sido, para ellos, una manera de ganar tiempo para conservar su derecho a seguir presionando con bloqueos, paros y marchas. Los partidos más radicales de la oposición, que planteaban la Constituyente como prioridad, se resistieron a expresar su respeto por la Constitución vigente, puesto que ella era, justamente, la que querían cambiar, como señaló uno de los dirigentes del MAS para justificar su negativa a firmar el documento. De hecho, la reticencia de ese partido fue la más notable y la que, al final, determinó el fracaso del esfuerzo episcopal. Los partidos del Gobierno, que habían terminado cediendo incluso en temas de la reforma política, trataron de recuperar terreno firmando el documento por su cuenta, pero fueron acusados de tratar de manipular el proceso por quienes se autoexcluyeron de él.

27 En esa oportunidad la guarnición policial de La Paz se amotinó con demandas corporativas y enfrentó a los militares, quienes debieron salir a resguardar la ciudad tras el inicio de los saqueos e incendios en edificios públicos. El vandalismo se escudó en protestas contra un proyecto de ley que buscaba crear impuestos progresivos a los ingresos.

Tres meses después llegó la rebelión de octubre, enredando la nueva gestión gubernamental en una agenda marginal impuesta por la fuerza. La presidencia de Mesa terminó involucrando a los obispos católicos en un nuevo esfuerzo de diálogo y pacto político social. La discusión se concentró en torno a quién ocuparía la Presidencia y por cuánto tiempo. Al finalizar el Gobierno de Carlos Mesa quedó la incógnita de en qué medida los actores políticos, tan fragmentados y débiles en su radicalidad, seguirían ignorando las leyes con el argumento de que no sirven, proponiendo con ese argumento la idea de refundar el país.

La cuestión clave, no resuelta, tiene que ver con la democracia. ¿Están todos los actores políticos dispuestos a aceptar sus reglas del juego? Es decir, ¿están dispuestos a respetar la voluntad ciudadana y el voto mayoritario, los derechos y las libertades individuales, la autoridad de los elegidos y la obligatoriedad de las leyes y normas, el respeto a la disidencia y a las minorías, y todo eso que ya está claramente formulado en la Constitución Política del Estado? Éste es el pacto esencial. Todos los demás serían fáciles de alcanzar con sólo respetar y poner en vigencia lo que manda la Constitución.

La comunidad internacional, hasta ahora, ha actuado públicamente expresando su preocupación por lo que sucede en Bolivia, y subterráneamente a través de enviados especiales, especialmente desde Argentina, Brasil y Venezuela. La Unión Europea fue para muchos una referencia importante, sobre todo cuando se confiaba en que podría balancear la fuerte influencia de los Estados Unidos en Bolivia. Y aunque ha aumentado considerablemente su cooperación, tanto multi como bilateral, no alcanza a tener una influencia decisiva, ni siquiera comparable a la que ejercen países más cercanos y pequeños. En los últimos tiempos, debido a los problemas internos de la Unión derivados del proceso de ratificación de la Constitución Europea y al desarrollo de una política controversial de relaciones entre España y Venezuela, que fortalece al Gobierno del Presidente Chávez, la presencia conjunta de Europa parece haberse diluido todavía más. Queda por evaluar, sin embargo, la influencia que puede haber tenido la cooperación bilateral y no gubernamental de origen europeo en la generación de la coyuntura conflictiva. Como se sabe, estos organismos han destinado recursos para apoyar mecanismos no formales de participación de la sociedad civil en la política, muchos de los cuales parecen haber avanzado hacia posiciones de insurgencia antidemocrática.

Lo que está hoy más claro que nunca es que, para consumir democracia indefinidamente, hay que producirla continuamente. Bolivia requiere con urgencia una acción concertada para defender su democracia. No podrá impulsar su desarrollo con equidad si no es afirmando el imperio de la ley, exigiendo el cumplimiento de obligaciones como base de los derechos, poniendo en duda las agendas impuestas por minorías y rechazando procedimientos ilegítimos. La producción de democracia tiene que ser una preocupación constante y exige un compromiso continuo. Consumirla es más fácil, pero tiene límites.

## Referencias bibliográficas

Bohrt, Carlos. 2004. "El referéndum en acción: luces y sombras". En *El referéndum en Bolivia*. Serie Opiniones y Análisis N° 68, La Paz: Fundemos, p. 183.

Calderón, Fernando y Alicia Szmukler. 2002. *La política en las calles*, Cochabamba: Ed. Ceres

Laserna, Roberto. 1995. *Productores de democracia*. Cochabamba: Ed. Ceres.

Laserna, Roberto. 2004. *La democracia en el ch'enko*. La Paz: Fundación Milenio.

Lazarte, Jorge. 1993. *Bolivia: certezas e incertidumbre de la democracia*, La Paz: Ed. Los Amigos del Libro.

Negri, Antonio. 1994. *El poder constituyente*. Ediciones Libertarias.

Romero Ballivián, Salvador. 2002. *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Editorial Fundemos.

Touraine, Alain. 1995. *Producción de la sociedad*. México: Ed. UNAM-Ifal.

Wieviorka, Michel. 1991. *El terrorismo. La violencia política en el mundo*. Barcelona: Ed. Plaza & Janes.