

MIRE, LA DEMOCRACIA BOLIVIANA, EN LOS HECHOS . . .

Roberto Laserna

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Fundación Milenio

Resumen: La idea de que Bolivia vive un proceso de fortalecimiento de la democracia, representada por el ascenso de Evo Morales Ayma, un dirigente sindical campesino de origen aymara, a la presidencia, está escondiendo no solamente el hecho de que su gobierno es la culminación de un largo proceso histórico, sino que también oculta los riesgos del rentismo petrolero, del caudillismo político y del debilitamiento institucional, que podrían estar afectando las perspectivas de la democracia y el desarrollo.

Este artículo transita desde el análisis de eventos específicos hasta la evaluación de los procesos sociales y políticos que marcan la Bolivia contemporánea. De esta combinación de enfoques emerge una caracterización de la democracia realmente existente en Bolivia que seguramente provocará más de una controversia. Más allá de la emergencia esperanzadora de un movimiento indígena que superaría los problemas de la exclusión y la discriminación, el análisis que expone este artículo detecta los grandes desafíos que no han sido superados y que podrían estar conduciendo a Bolivia hacia una nueva frustración.

SIGNOS DE ESTOS TIEMPOS

A David Sánchez la democracia se le vino encima y tuvo que salir, escapando y disfrazado, para buscar asilo en el Perú. Había sido prefecto del departamento de Chuquisaca, donde fue elegido con el voto del 42 por ciento de la gente en una fórmula respaldada por el Movimiento al Socialismo (MAS), el partido del Presidente Evo Morales, pero eso no evitó que su casa fuera saqueada y que él, amenazado por sus propios partidarios y aliados, tuviera que buscar refugio más allá de la frontera, protegido por los miembros de la iglesia evangélica a la que pertenece. Para las elecciones de diciembre 2009, fue invitado a ser candidato a senador por el MAS y volvió a Sucre.

Ya desde semanas antes de su destierro, Sánchez había sentido el sabor amargo de la impotencia política. Su cargo oficial lo identificaba como prefecto y comandante general del departamento y, de acuerdo a la Constitución, era también representante del poder ejecutivo. Sus oficinas estaban

en Sucre, no solamente la capital oficial de la república y sede del poder judicial, sino también la ciudad que hospedaba a la Asamblea Constituyente, la más preciada joya política de la revolución democrática y cultural de Evo Morales. Era, pues, una plaza política muy importante. Tan importante que el prefecto fue cada vez más ignorado y terminó convertido en un estorbo para el gobierno. Sus pecados: abogar por la concertación y tratar de que se respetaran las leyes y de que no se desconocieran los derechos de su ciudad. Su temor: la violencia.

El 22 de noviembre de 2007 vivió ese temor como una pesadilla. Militantes del MAS, el partido que lo encumbró en la prefectura de Chuquisaca, atacaron, saquearon y quemaron su casa, poniendo en riesgo la vida de su esposa y de su hija. Volvió en septiembre del 2009, incorporándose a la campaña electoral y fue elegido como senador por el mismo partido. La rueda del poder gira velozmente en Bolivia.

Esos acontecimientos ponen de manifiesto la concepción de la democracia que predomina en la Bolivia actual. Una concepción que enfatiza la participación activa de la sociedad organizada, que se opone a la representación y que proclama el autogobierno como la forma pura y superior del gobierno del "pueblo". En ella, la acción directa de la multitud tiene legitimidad por sí misma y es democrática por definición.¹ Se trata de una concepción fundada en la etimología simple de la palabra *democracia* y que ignora que su esencia política es la promoción de los derechos ciudadanos y su protección de toda forma de abuso que provenga del poder, cualquiera que sea la fuente de ese poder. Por ello, esa concepción desprecia las formas legales y las instituciones, a las que considera como cristalizaciones del dominio que hay que romper y no, como también lo son, límites al poder y mecanismos de protección de los derechos de las minorías y de individuos como el Prefecto Sánchez.

Por esos días, la ciudad de Sucre se movilizaba para evitar que la Asamblea Constituyente aprobara un nuevo texto que omitía el tema de la capital plena y que ignoraba a los representantes de la oposición.

La mayoría oficialista había resuelto, tres meses atrás, no discutir siquiera la idea de que la condición de capital de Sucre debía implicar también la de ser sede de los poderes ejecutivo y legislativo. Ese rechazo a tratar un tema, inexplicable en una asamblea que se había definido a sí misma como plenipotenciaria y que era promovida por el gobierno como una nueva instancia fundacional del país, había generado ya movilizaciones agresivas de los pobladores de Sucre, que obligaron a suspender los trabajos de la asamblea por varias semanas. No es que la asamblea trabajara mucho. En los doce meses que la ley le concedió, no había apro-

1. Esta concepción ha sido alentada y formalizada por los textos del grupo Comuna, al que pertenece el Vicepresidente García Linera, y que ha sido sintetizada y criticada, entre otros, por Fernando Molina (2008) en el MAS y la democracia (Lazarte 2008).

bado ni un solo artículo de la nueva constitución y, por el contrario, había provocado conflictos por la continua negativa de sus directivos a actuar según lo disponía la ley, según la cual las reformas debían aprobarse por dos tercios de votos de los asambleístas.² En todo el país, se produjeron movilizaciones que exigían el respeto a los dos tercios, y la imagen del presidente ya había sido afectada por esa disputa.

La cuestión de los dos tercios no era una demanda de la oposición, sino una norma basada en la tradición constitucional que se remonta a la fundación misma de la república. En efecto, todas las decisiones trascendentes, desde la designación de jueces para la Corte Suprema hasta la reforma de la Constitución, exigen esa proporción de votos con la cual se pretende asegurar un proceso previo de concertación. Incluso en la Constitución vigente en ese momento el requisito de los dos tercios era imperativo en veintitrés situaciones distintas en que órganos colectivos deben tomar decisiones.

Pero el gobierno, que contaba con mayoría absoluta, fue renuente a concertar considerando que ello implicaría retornar al pasado de pactos y compromisos. Eso unificó a una oposición que había quedado maltrecha y dispersa luego de la nítida victoria electoral del MAS de Evo Morales en diciembre del 2005.³ Una victoria que se levantó por encima de un sistema de partidos que se había desgastado por la dura competencia política previa que pasaba de la acusación mutua en las etapas electorales a la formación de pactos de coalición para poder gobernar, como había venido ocurriendo desde 1985.

La oposición a Morales, carente de liderazgos personales o partidarios y acorralada por la fuerza electoral que había mostrado el MAS, encontró en el tema de la capitalidad de Sucre una posibilidad de unirse para presionar a la asamblea.

La capitalidad plena para Sucre era también una reivindicación de larga historia, pues esa ciudad había perdido la sede de gobierno cuando la rebelión del General José Manuel Pando derrotó al gobierno constitucional de Fernández Alonso, a fines del siglo XIX, en lo que se conoció como la guerra federal. Pando, en aquella ocasión, no solamente movilizó a los federalistas, que eran escasos, sino que hizo de La Paz su cuartel general y convocó en su ayuda a los aymaras del altiplano comandados por Pablo Zárate, el "Willka". La guerra fue breve pero cruenta, y en ella perdieron la

2. Ley 3364 de 6 de marzo de 2006, artículo 26: "La Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado".

3. En el referendo revocatorio del 10 de agosto de 2008, el 67 por ciento del electorado respaldó la continuidad del presidente, lo que fue interpretado por el gobierno como que ahora sí contaba con los dos tercios para llevar a cabo su proyecto sin necesidad de consultar a la oposición. Esta respondió con acciones de hecho que pusieron en evidencia la escasa autoridad real del gobierno sobre el territorio.

vida desde jóvenes de la élite de Sucre hasta el mismo Zárata, ajusticiado luego de la victoria por su aliado Pando, por entonces ya presidente (el recuento más completo de estos hechos está documentado en Condarco Morales [1983]). Sucre quedó desde entonces herida y sin las funciones de poder ni las burocracias públicas que tanto dinamizan la economía en países de escaso desarrollo industrial como Bolivia.

Por eso, no fue difícil para la oposición movilizar a los sucrenses, sobre todo porque muchos de los líderes políticos que promovieron la instalación de la Asamblea Constituyente desde los años 90 ofrecieron su realización en esa ciudad como la oportunidad de plantear y conseguir la capitalidad plena. Incluso aliados importantes del gobierno, como el alcalde de La Paz, nada menos que el líder de la ciudad rival, habían promovido esa idea al buscar respaldo electoral.

Una idea a la que, por supuesto, se oponen vigorosamente los habitantes de La Paz, pues la administración pública es una de las principales fuentes de empleo en la ciudad, y la presencia de legaciones extranjeras y órganos de cooperación son factores fundamentales de la economía local.

Cuando el gobierno sopesó opciones perdió las dudas. Entre La Paz, que representa más del 31 por ciento del padrón electoral, y Chuquisaca, que no pasa del 5 por ciento, optó por afirmar, en voz del vicepresidente, que “la sede [de gobierno] no se mueve,”⁴ decisión que se tradujo también en la ya mencionada resolución de la Asamblea Constituyente por la cual proscibía ese tema del debate refundacional. El mensaje era muy claro: podía fundarse un nuevo país desde los cimientos pero sin afectar los intereses del bastión electoral de Evo Morales. El problema es que la ley establecía que la asamblea debía funcionar en la ciudad de Sucre, y sólo en ella.⁵ Y eso se hizo más difícil cuanto más marginada y furiosa se sintió la población de esa ciudad.

El 24 de noviembre, la directiva de la asamblea, apoyada por ministros y viceministros, y resguardada por custodia policial y militar, ante la imposibilidad de realizar sesiones en la ciudad, en lugar de abrirse a la concertación, decidió instalar una plenaria en un instituto militar situado en un municipio vecino a Sucre, distante pocos kilómetros de la ciudad. Los asambleístas de la oposición fueron así marginados de la sesión en la que

4. La frase del vicepresidente fue citada en la prensa del mes de julio de 2007 y repetida por los dirigentes de La Paz. En el padrón electoral, hay poco más de 4 millones de inscritos. En La Paz, hay casi 1.3 millones y en Chuquisaca alrededor de 200.000, de acuerdo a los registros de la Corte Nacional Electoral (véase <http://www.cne.org.bo>). La prensa nacional del 15 de julio registra declaraciones del vicepresidente afirmando que “la sede no se mueve”. El alcalde de La Paz las utilizó para convocar a un cabildo multitudinario realizado el 20 de julio de 2007.

5. La Ley 3364 de 6 de marzo de 2006 de convocatoria a la Asamblea Constituyente, dice en su artículo 6^a “[Sede de la Asamblea]. La Asamblea Constituyente tendrá su sede en la ciudad de Sucre, Capital Constitucional de la República”.

se puso en consideración un texto constitucional completo, con más de cuatrocientos artículos que no recogían ni siquiera lo que se había aprobado en las comisiones de trabajo.

Las organizaciones juveniles y cívicas de Sucre se trasladaron hacia esa improvisada sede con el fin de impedir la sesión, y esto se tradujo en enfrentamientos con las fuerzas del orden. El resultado fue de más de doscientos heridos y tres muertos por la represión policial. Los asambleístas allí reunidos, casi todos del oficialismo, apenas leyeron el índice del texto constitucional y lo aprobaron en grande antes de salir en desbandada. Los ministros y directivos de la asamblea debieron ser evacuados en helicóptero.

El prefecto David Sánchez había intentado evitar la confrontación, pero quedó solo en medio del conflicto. Desde el oficialismo lo veían como un traidor, y para la oposición seguía siendo el representante del gobierno. Cuando los militantes del MAS atacaron e incendiaron su casa recién quedó en claro cuál había sido su posición. Pero ya no tenía otra opción que la de renunciar y buscar refugio. Lo consiguió en el Perú, donde se trasladó por tierra y disfrazado.

Pocas semanas más tarde, la directiva de la asamblea volvió a convocarla pero esta vez en la ciudad de Oruro, un lugar que no era ni cercano a su sede legal, para aprobar el proyecto en detalle de la nueva constitución. El MAS movilizó a sus organizaciones sociales para garantizar la sesión. Muchos delegados de la oposición no alcanzaron a llegar al lugar, por no haber recibido la convocatoria con el plazo reglamentario. Los pocos que llegaron se sintieron amenazados y no entraron a la sala. En esa oportunidad, se leyeron uno a uno los artículos, y sin debate, fueron aprobados sumariamente en una sesión continua de varias horas.

La oposición repudió y denunció el acto, pero no se movilizó. Estaba segura de que podría evitar en el Congreso que se consumara lo que percibía como el mayor abuso de lo que denunciaron como autoritarismo emergente. Las normas legales establecen que la nueva constitución solamente puede entrar en vigencia cuando se apruebe mediante referendo, y éste solamente puede ser convocado por el Congreso con la aprobación de dos tercios de votos, que el oficialismo no los tiene.⁶

En febrero del 2008, el vicepresidente, que es presidente nato del Congreso, convocó a sesión para tratar la convocatoria a dicho referendo. Los

6. Como la asamblea había ignorado el requisito de los dos tercios, cuando se concertó prorrogar su mandato por poco más de cuatro meses adicionales, la oposición logró que la Ley 3728, de 4 de agosto de 2007, estableciera que sería el Congreso de la república el que convoque, "mediante Ley de la República, aprobada por dos tercios de los miembros presentes", al referendo de aprobación del nuevo texto (art. 4), el mismo que también debía ser aprobado finalmente por la misma asamblea y por dos tercios. Pero la redacción de la ley dejaba lagunas, como la de que la decisión podría ser tomada "por los miembros presentes" en el Congreso (arts. 4 y 6).

líderes de la oposición fueron convocados a dialogar poco antes de que se iniciara la sesión, mientras en torno a la sede del Congreso se reunían nuevamente militantes del oficialismo. En un momento de la reunión, el vicepresidente abandonó la sala para responder una llamada telefónica, y no volvió más. Diputados y senadores de la oposición que intentaron llegar al hemiciclo parlamentario fueron impedidos de hacerlo. Dos diputadas que trataron de abrirse paso fueron golpeadas ante millones de bolivianos que seguían los acontecimientos en directo por la televisión. Cuando los líderes de la oposición se dieron cuenta de lo que sucedía ya era tarde. El vicepresidente estaba conduciendo una sesión acelerada en la que “los miembros presentes”, excluida la oposición por la fuerza, alcanzaron sin problemas los dos tercios para aprobar la ley que convocaba al referendo constitucional.

Si ese día no se quebró la democracia, sí se rompió la confianza. Todos los intentos que se han hecho desde entonces para establecer un diálogo político han fracasado o se han disuelto sin resultado alguno, al punto de haber definido como única salida la de realizar nueve referendos (uno nacional y ocho departamentales) para que sea el electorado el que decida si el presidente y los prefectos deben terminar o continuar su mandato. Esta opción, realizada el 10 de agosto de 2008, transfirió la decisión a la gente, pero al hacerlo, como se verá luego, le transfirió también la polarización y el conflicto que caracteriza actualmente las relaciones entre los partidos y líderes políticos.

Uno de los factores que precipitó el cerco al Congreso en febrero de 2008 fue la convocatoria que hizo la prefectura de Santa Cruz, semanas antes, a un referendo departamental para que la ciudadanía se pronunciara sobre un proyecto de estatuto que normara el funcionamiento del régimen autonómico. Poco después, hicieron lo mismo los prefectos de Beni, Pando y Tarija, de manera que el calendario político estaba ocupado por fuerzas regionales de oposición. Estas alentaban la idea de los estatutos autonómicos como un mecanismo que les permitiera, al mismo tiempo, poner en vigencia la decisión de sus regiones, aprobada en un referendo sobre el tema realizado el mismo día en que se eligieron representantes a la Asamblea Constituyente y crear un dique a lo que ésta había aprobado de la manera ya relatada.

El gobierno, entonces, al sentirse acorralado por estos referendos, quiso apresurar el de la nueva constitución, fijándolo para el mismo día en que debía realizarse el de Santa Cruz: 4 de mayo de 2008.

No fue posible

La Corte Nacional Electoral, pese a que era presidida por un vocal recientemente designado por el Presidente Morales, se negó a presidir el

referendo, aduciendo que tenía dudas sobre la constitucionalidad de la ley de convocatoria y que le resultaba imposible organizar un sufragio de esa magnitud en menos de los noventa días habitualmente establecidos para este tipo de eventos.

En su comunicado, la corte hizo notar, además, la inconsistencia de las normas, pues en la desordenada sesión de febrero se había aprobado efectivamente una ley que autorizaba a modificar el plazo que debía mediar entre la convocatoria y la realización del referendo constitucional, pero esa ley estaba con fecha y numeración posterior a la ley del referendo, por lo que ésta disponía un plazo para el cual todavía no había autorización legal.

La Corte Nacional Electoral, al mismo tiempo que ordenaba la suspensión del referendo constitucional, suspendió también los referendos autonómicos.⁷ Pero las cortes departamentales rechazaron esa decisión y continuaron con los procesos en marcha, alegando que la normativa les permitía presumir la constitucionalidad de las convocatorias lanzadas por los prefectos, ya que el Tribunal Constitucional no se había pronunciado de manera explícita.⁸

El tribunal no podía hacerlo porque carecía de vocales suficientes para funcionar y en los hechos estaba paralizado desde hace varios meses. El gobierno sintió entonces las consecuencias inesperadas de su propia acción, pues había desplegado sostenidos esfuerzos para presionar a la renuncia de los miembros del tribunal, lográndolo hasta dejarlo sin posibilidades de operar.

En mayo y junio, se realizaron consecutivamente los cuatro referendos departamentales, y en todos ellos, el gobierno debió soportar duros reveses. Hizo campañas en contra, promovió la abstención, no desalentó actos amenazantes e incluso violentos de organizaciones que le eran afines y prohibió a las fuerzas del orden acatar las disposiciones que las ponen, en actos electorales, a disposición de las cortes. De nada le sirvió. Los votantes expresaron su respaldo a las autonomías en proporciones que

7. Para datos electorales, véase su página Web (<http://www.cne.org.bo>).

8. La Ley 1836 que crea y regula el funcionamiento del Tribunal Constitucional, aprobada en 1998, establece en su artículo 2: "Se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Organos del Estado hasta tanto el Tribunal Constitucional resuelva y declare su inconstitucionalidad". Las convocatorias prefecturales a referendo para consultar la decisión de los ciudadanos con respecto a los proyectos de estatutos autonómicos eran, cuando menos, acto de órganos del Estado. En contraposición, se argumenta que esta disposición no es válida en caso de referendos, pues al respecto la Ley 2769 que los regula señala explícitamente en su artículo 9 que "el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas materia del Referendo dentro de los siguientes ocho días de recibida la convocatoria" y sólo si no lo hace podrá presumirse la constitucionalidad.

fueron del 78 por ciento al 85 por ciento de los votos válidos en los cuatro departamentos.

El gobierno intentó menoscabar la legitimidad de esos referendos departamentales con el argumento de que los votantes ausentes, sumados a los que se expresaron en contra, superaban los votos de apoyo a los estatutos. Esto no era cierto, y de todos modos, la ley y la tradición electoral son, a ese respecto, claras: cuentan solamente los votos válidos, no los ausentes ni los blancos o nulos, y el acto se considera legal si en él participa por lo menos la mitad de los electores habilitados.

Por si esto fuera poco, la renuncia de David Sánchez estimuló en Chuquisaca demandas de una nueva elección, que el gobierno intentó eludir hasta que se vio obligado a ceder a la presión popular. El 29 de junio, en una suerte de quinto referendo, los ciudadanos de ese departamento eligieron como prefecta a Savina Cuellar, una mujer de origen quechua que había formado parte del círculo cercano a Evo Morales y que incluso fue elegida a la Asamblea Constituyente por el MAS. Como David Sánchez, ella se distanció del oficialismo a raíz del manejo autoritario de la asamblea y el rechazo de ésta a tratar la cuestión de la capitalidad de Sucre. Al asumir la prefectura de Chuquisaca añadió una nueva derrota política al gobierno.

La elección de Savina Cuéllar, además, desmintió las acusaciones de racismo que se hicieron contra los pobladores de Sucre luego de un conflicto que se generó el 24 de mayo en esa ciudad.

En esa fecha se celebra la fiesta cívica departamental más importante del país, porque recuerda el levantamiento de 1809 que ha sido registrado por la historia republicana como el inicio formal de la lucha por la independencia, no sólo en Bolivia sino en toda Sudamérica.

Como en todas las fiestas cívicas, el gobierno se preparó para intervenir con inauguraciones, entregas de obras y desfiles militares y escolares. Estando fresco el recuerdo de los conflictos por la capitalía y la represión violenta de noviembre, las organizaciones de la ciudad amenazaron con impedir la presencia del Presidente Morales, a no ser que se disculpara por los excesos de las fuerzas del orden que provocaron muertos y heridos. La respuesta del gobierno fue organizar un acto proselitista en el estadio de fútbol para el cual convocaron y trasladaron a pobladores rurales y trabajadores campesinos de las áreas cercanas. La policía y el ejército fueron desplazados para protegerlos.

En la madrugada de ese día, cumpliendo sus amenazas, militantes cívicos y juveniles intentaron tomar el estadio para impedir la realización del acto. Los policías y militares desplazados tenían órdenes de resguardar el estadio y proteger a los campesinos, pero también tenían órdenes de no reprimir y mucho menos de disparar sus armas de reglamento. Obviamente, ante las primeras agresiones en su contra, se replegaron, abandonando el lugar y dejando libre el campo para un enfrentamiento entre civiles.

Eso fue precisamente lo que ocurrió

Reducidos en número, sin protección y en terreno ajeno, los militantes campesinos del MAS fueron rápidamente dispersados salvo un grupo que fue detenido y llevado hasta la plaza principal de la ciudad. Allí fueron sometidos a una degradante humillación política, al obligarlos a desnudarse de medio cuerpo, a gritar consignas opuestas a sus convicciones y a honrar los símbolos de sus adversarios.

Se trató, por supuesto, de un repudiable acto de violencia moral que no tenía justificación alguna, salvo quizás la de dar visibilidad dramática al clima de violencia que se estaba viviendo en esa ciudad y de advertir al país los riesgos de la polarización.

El gobierno presentó el hecho como un acto de racismo, argumentando que sus militantes habían sido tratados de esa manera no por su identidad política sino por su condición étnica. Este no era un argumento nuevo, pues el presidente suele calificar de racistas a quienes se le opongan, negándose a admitir que la gente pueda discrepar de sus ideas. "Quieren tumbar al indio", repite con la misma insistencia con que califica a sus adversarios de "oligarcas" y "racistas".⁹

Es evidente que en las manifestaciones y en los enfrentamientos, alentados por la pasión del momento, unos y otros suelen insultarse y recurrir, con frecuencia cada vez mayor, a epítetos racistas para hacerlo. Pero calificar al incidente en su conjunto como un acto racista fue un exceso, aún cuando las víctimas pertenecieran todas a un mismo grupo étnico-cultural. En este caso, muchos de los agresores también pertenecían al mismo grupo, aunque fueran residentes urbanos. Lo evidente para cualquier observador imparcial fue que lo que llevó a unos y otros a ese enfrentamiento, violento en las piedras y en los insultos, fue la controversia política, no cultural ni racial.

La utilización que hizo el gobierno de este penoso evento, sin embargo, muestra también la facilidad con que tiende a utilizar los sentimientos primarios de la población para afianzar sus apoyos políticos, aumentando el riesgo de seguir profundizando una polarización que ya ha erosionado la convivencia democrática en el país.¹⁰

9. Martín Sivak (2008), un periodista argentino que ha logrado formar parte del círculo más cercano al Presidente Morales, ha publicado una crónica testimonial de sus campañas y de los primeros años de gestión bajo el título *Jefazo*. El libro documenta esta interpretación que hace el presidente de sus relaciones con los adversarios, pero estas expresiones pueden encontrarse fácilmente en los relatos periodísticos de sus discursos ante sus allegados.

10. En el informe de su primera visita, Rodolfo Stavenhagen (2007), relator especial de las Naciones Unidas sobre racismo y pueblos indígenas, afirmó que "es preocupante que el conflicto político que se vive actualmente en Bolivia pueda dar lugar a la emergencia del racismo, una de las peores plagas de la humanidad que contradice los principios de derechos humanos que debería normar la vida pública en esta nación". Su acertada obser-

La elección de la quechua Savina Cuellar, basada sobre todo en la votación urbana, desmiente por eso las acusaciones de racismo que se esgrimieron en contra de los opositores al gobierno en la ciudad de Sucre, pero no desmiente la creciente división entre oficialistas y opositores, localizados de manera predominante en este caso en el área urbana y rural, respectivamente.

Tampoco se trata de un caso aislado. El distanciamiento político en Bolivia se ha ido ampliando y haciendo más profundo entre un oficialismo diverso, pero que tiene un referente de unidad en el Presidente Morales, y una oposición difusa y dispersa que parece saber mejor lo que no quiere, pero que no ha superado las barreras de desconfianza entre sus integrantes para reconocer aquello a lo que en verdad aspiran.

Los referendos revocatorios del 10 de agosto pusieron números a estas tendencias. La continuidad del Presidente Morales hasta la finalización de su mandato, en el 2010, logró más del 67 por ciento de los votos válidos, pero su votación se concentró en las áreas rurales y sobre todo en los departamentos del occidente andino (ahí está el 80 por ciento de los votos que logró). Los prefectos opositores, a su vez, fueron ratificados en lo que se conoce como la región Media Luna: los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija. En los departamentos de La Paz y Cochabamba los prefectos, también opositores, se vieron obligados a renunciar por no haber alcanzado la votación necesaria para continuar en el cargo.

En el referendo revocatorio prácticamente no hubo campaña nacional en contra del Presidente Morales, y los observadores recogieron denuncias de alteración del padrón electoral y de la puesta en marcha de mecanismos de coerción, especialmente en el área rural donde se admitió, en contra de la norma constitucional que protege la libertad individual del voto, la denominada votación comunitaria. En ésta, una asamblea define el apoyo de la comunidad, y las papeletas se llenan de acuerdo a esa decisión y no al criterio de cada votante, por lo que la discrepancia resulta proscrita bajo la presión del grupo dominante, en este caso el oficialista.¹¹

vación, sin embargo, omite mencionar que las referencias de reivindicación racista han sido persistentemente utilizadas por el Presidente Morales, a veces para descalificar a sus oponentes, a veces para justificar las acciones de sus allegados y siempre para atraer simpatías personales hacia sí mismo.

11. En el sitio Web de la Corte Nacional Electoral (<http://www.cne.org.bo/resultadosrr08/resultadosrr08.htm>) se puede consultar resultados del referendo. Por mencionar dos datos, en los cantones Morrocollo, Cajíata y Pocoata Grande de la provincia Omasuyos de La Paz, los resultados a favor del presidente fueron del 100 por ciento, en uno de esos casos el ausentismo fue de tres personas y en otro se anularon cinco votos. En Villa Macamaca, otro cantón de la misma provincia, tres personas lograron votar en contra. En muchos casos tampoco hubo ausentismo, y se registró el mismo número de votos que ciudadanos habilitados. No son casos extraordinarios. Se encuentran votaciones superiores al 97 por ciento en muchos otros lugares. Por ejemplo, Cesarzama e Isarzama en la provincia Carrasco de

Aunque la intención del referendo era consultar la opinión del electorado sobre la continuidad o no de las autoridades, la forma en que se planteó la pregunta le ha permitido al gobierno interpretar el resultado como un respaldo al conjunto de sus políticas, “al proceso de cambio”, reanunciando el apoyo de su militancia y alentándolo a recurrir nuevamente a las urnas con el fin de sancionar el proyecto de Constitución que se aprobó en Oruro en diciembre de 2007.¹²

El 25 de enero del 2009, más del 60 por ciento del electorado boliviano respaldó en referendo el nuevo texto constitucional. Este no era el mismo que aprobó la asamblea en las agitadas sesiones de La Glorieta y Oruro, pues una comisión del Congreso concertó cambios aún careciendo de respaldo legal para ello. La mayor parte de esos cambios fueron de forma, aunque algunos remiten a futuras leyes los procedimientos de aplicación de lo dispuesto en la Constitución.

Es imposible resumir en unas líneas el contenido de la nueva constitución. Para tener una imagen rápida quizás sea suficiente conocer la frecuencia con que se utilizan algunas palabras claves. La palabra *estado* se repite 463 veces en todo el texto, en tanto que la palabra *democracia*, incluyendo sus derivadas (como *democrático*), se mencionan solamente catorce veces. Palabras como *plurinacional*, *indígena* y *derechos* también destacan por encima de las demás, pues cada una de ellas es repetida más de 120 veces. La palabra *ciudadano* es confinada a menos de cincuenta menciones, y tienen frecuencias incluso menores palabras como *libertad* o *justicia*. En términos económicos, la palabra más aludida es *recursos*, con 121 menciones, en tanto que el mercado es prácticamente ignorado, con cuatro men-

Cochabamba, la provincia de Tapacarí en el mismo departamento, en Carangas de Oruro y en Chayanta de Potosí. En todos ellos, el ausentismo registrado fue también considerablemente menor al promedio nacional, a pesar de que son áreas rurales y los votantes deben realizar largas caminatas. Un estudio preliminar de los resultados oficiales del referendo realizado por Encuestas y Estudios, mostró que en seis mesas hubieron más votantes que ciudadanos habilitados; en casi mil mesas, votaron todos los habilitados; y en ellas, el 100 por ciento de los votos válidos fue favorable al gobierno, y en 4134 mesas el voto por el “sí” superó el 95 por ciento (comunicación verbal de Luis Alberto Quiroga). En otro ejemplo, la organización Bolivia Transparente denunció que en las mesas 20478 y 20480 de Azurduy, Chuquisaca, sus observadores fueron maltratados y no pudieron trabajar (<http://grupoapoyo.org/basn/node/750>). Los resultados en esas dos mesas fueron 99.3 y 97 por ciento a favor del presidente.

12. La última encuesta antes del referendo, realizada por Encuestas y Estudios, que forma parte del grupo Gallup, que es la que mejor se acercó a sus resultados, detectó que si bien más del 60 por ciento del electorado estaba dispuesto a votar por el “sí” a la continuidad de Morales en la presidencia, más de un tercio de ese grupo no lo apoyaría si se tratara de una elección. Este es un dato significativo que matiza los resultados y cuestiona la interpretación política que se les ha dado, por lo que la radicalización en la que parecen querer embarcarse algunos de los funcionarios del gobierno podría encontrar frenos en lo que ellos suponen que es parte de su base de apoyo.

ciones en todo el texto, y la tecnología, en todas sus derivaciones, logra dieciséis menciones.

*Se han publicado varios balances analíticos de la nueva constitución*¹³

En general, se suele reconocer que se han incorporado en ella muchos derechos individuales y colectivos propuestos por los sectores más progresistas del mundo, pero se advierte también que no solamente no existen las condiciones estructurales para cumplirlos, sino que ellas podrían ser gravemente erosionadas por otras disposiciones de la misma constitución. En el ámbito económico se destacan las consecuencias que traería el desaliento a la inversión y la intención de revitalizar el nacionalismo estatista que provocó crisis y rezagos en Bolivia y en otros países de América Latina en el pasado.

En términos políticos, el debate se ha concentrado más en la eliminación de la idea de república, reemplazada por la de estado pluritribunal y multiétnico, y la diferenciación de derechos ciudadanos basados en la dimensión étnica, pero también se ha llamado la atención a la multiplicación de mecanismos participativos de tipo electoral.

En el debate sobre las elecciones como instrumento de la democracia no puede pasarse por alto que la calidad del acto electoral no solamente depende de las formas de su realización, sino también de las condiciones de adquisición y ejercicio de la ciudadanía. La formación e información del electorado y la responsabilidad con que ejerce su derecho de votar son esenciales para la democracia. Pero éstos son temas que el debate académico suele eludir y que los políticos prefieren ignorar.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, la ciudadanía solamente se la adquiere con la edad, y prácticamente no tiene condiciones (como la tributaria), de manera que el voto puede estar dissociado de sus consecuencias. El nivel de educación es, en general, bajo; la población no está bien informada; y el voto es, además, obligatorio. El resultado es que una gran parte de la decisión electoral obedece a impulsos emocionales, muchas veces efímeros, y no a reflexiones racionales. En el referendo constitucional, por ejemplo, las encuestas mostraban que menos del 5 por ciento de los votantes decía conocer "mucho" la nueva constitución, y más de la mitad no sabía "nada" de ella.¹⁴

Estos datos matizan la idea de que la nueva constitución goza de plena legitimidad. Es evidente que su vigencia representa una gran victoria po-

13. Ver en especial Ceres-Columnistas.Net (2009), Molina (2009), Fundación Milenio (2009).

14. Esta información se encuentra en las encuestas mensuales que, de manera independiente, realizan las empresas Ipsos-Apoyo y Mori.

lítica del Presidente Morales, pero su legalidad es objetable por los procedimientos que llevaron a la imposición del referendo de enero 2009, y su apoyo electoral tiene tan débil legitimidad como la de cualquier elección que se realiza en Bolivia.

LOS ACTORES POLÍTICOS

*El MAS: La unidad del caudillismo*¹⁵

El análisis de discursos, propuestas y decisiones del MAS permite caracterizarlo como un movimiento caudillista en el que convergen cuando menos tres tendencias con proyectos no necesariamente coincidentes ni armónicos, unidos por el liderazgo personal de Evo Morales.

La tendencia indigenista es la que tiene mayor visibilidad internacional. En el gobierno parece estar simbolizada por el canciller David Choquehuanca, pero forman esta tendencia la mayor parte de los dirigentes aymaras del partido de gobierno. Ellos se refieren a su proyecto como la "revolución democrática y cultural," con la cual buscan llevar a cabo un proceso de descolonización. Este grupo tiene sus raíces en el movimiento indígena katarista que emergió en los años 70 en medio de la lucha por sacudir al campesinado aymara de la tutela militar en el altiplano.¹⁶

Un segundo grupo, quizás mejor representado por el vicepresidente Álvaro García Linera, se sentiría más inclinado a definir el proceso que impulsan como una transición al socialismo. Su mayor énfasis está en la necesidad de ampliar y fortalecer la intervención del Estado en la economía, recuperando los recursos naturales como base de acumulación para llevar adelante una industrialización nacionalista. Este grupo se nutre de militantes de la vieja izquierda estatista que abarca desde ideólogos marxistas hasta tecnócratas dispuestos a reeditar la industrialización por sustitución de importaciones que alentó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años de 1950 y 1960. La transición al socialismo consiste, para este grupo, en afianzar un estatismo nacionalista en la economía.

Finalmente, la tercera tendencia, representada sobre todo por el Presidente Morales, define al gobierno como "de los movimientos sociales",

15. La descripción analítica que se presenta en esta sección proviene del artículo "El caudillismo fragmentado" (Laserna 2007), publicado en Fundación Friedrich Ebert-ILDIS (2007).

16. Un texto que resume bien ese movimiento es *Katarismo* (Hurtado 1986), cuyo autor es el sociólogo y empresario Javier Hurtado, que integró el gobierno como ministro de la producción. Anterior a éste fue el análisis realizado por Silvia Rivera Cusicanqui (1984) en *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980* (Hisbol 1984) se convirtió en un texto de referencia para orientar ideológicamente al movimiento que estudiaba.

enfaticando el rol protagónico que cumplen las organizaciones sociales populares, especialmente los sindicatos campesinos y las juntas vecinales de los barrios, y la sensibilidad que desea demostrar el presidente hacia las demandas que provienen de las bases sociales.

Para fines de exposición denominemos las tres tendencias como “indigenista”, “estatista” y “populista” respectivamente. Ellas conviven bajo paraguas común del nacionalismo, que es la referencia tradicional de la izquierda latinoamericana y la que ha permitido establecer fuertes lazos de amistad y simpatía política con el presidente venezolano Hugo Chávez. Pero si el nacionalismo es el paraguas que cobija a las tres tendencias, lo que de verdad las une y articula es el liderazgo personal de Evo Morales, cuya fuerza simbólica ha aumentado al ritmo en que se fueron debilitando mutuamente sus adversarios, los que él llama “políticos tradicionales”, y mucho más rápidamente desde su ascenso al poder.¹⁷

Estas tres tendencias han convivido hasta ahora sin muchas dificultades porque sus ámbitos de acción, sus propuestas y sus actividades se han desenvuelto en ámbitos distintos.

La tendencia indigenista ocupó sobre todo los espacios simbólicos, proporcionando símbolos y referencias al discurso del presidente y proyectando una imagen internacional del gobierno con alta carga emotiva. No es casual que David Choquehuanca se hiciera cargo de la cancillería de la república y que Evo Morales, que nunca formó parte de movimientos de reivindicación indígena, e incluso fue reprochado por ello cuando concentraba su acción en la reivindicación sindical del cultivo de coca, se prestara a una posesión simbólica en Tiahuanacu que fue cuidadosamente montada para consumo de los medios internacionales de comunicación.

En términos prácticos, esta tendencia concentró su actividad en la Asamblea Constituyente y en los medios de comunicación gubernamentales y comunitarios, aunque en un principio ocupó también el Ministerio de Educación, desde el que pretendía articular la reforma cultural que, sin embargo, chocó muy rápido con los gremios del magisterio. Pero el gobierno ha mantenido firme la intención de reconstruir la simbología cultural copando los espacios comunicacionales, en particular las radios, que siguen siendo la principal fuente de información para la mayoría de los bolivianos. El gobierno promueve activamente y canaliza recursos a la formación de una red de radios comunitarias en el área rural. Se diría

17. Varios analistas han señalado el carácter caudillista que tiene el gobierno de Morales, cuya política comunicacional tiende a crear un culto a la personalidad del primer mandatario. Pero si ellos no lo hubieran mencionado, bastaría con recordar que uno de los primeros decretos del Presidente Morales dispuso declarar monumento nacional la casa en que nació, situada en una aldea del cantón Orinoca, en el altiplano de Oruro, y que el traje de motivos indígenas que utilizó en una de las ceremonias de posesión presidencial fue declarado patrimonio cultural.

entonces que el lugar de la tendencia indigenista es el del discurso y la gestión simbólica y cultural.¹⁸

La tendencia estatista, por su parte, ha ocupado los espacios de gestión y diseño de políticas públicas. De hecho, podría decirse que prácticamente todos los ministros del área económica pertenecen a esta tendencia y son los que promueven la “recuperación” de las empresas estatales. A veces con muestras de pragmatismo, como en el manejo de la política monetaria o incluso el caso de los hidrocarburos donde la nacionalización ha consistido sobre todo en la imposición de nuevos contratos a las empresas petroleras que ya operaban en Bolivia, pero con frecuencia dominados por objetivos ideológicos: la sustitución de importaciones de acero, el control estatal de las telecomunicaciones, el manejo de centros económicos “estratégicos” como la fundición de estaño, se han justificado sobre todo en términos ideológicos. Esta tendencia tiene, pues, un lugar privilegiado en el gabinete de Morales, pero también ocupa espacios relevantes en el Congreso, especialmente en el Senado.

Si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos, y la estatista administra la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos. La tendencia populista aglutina a las organizaciones de base, ocupa los mayores espacios dentro del partido de gobierno y tiene fuerte presencia en el Congreso, la Asamblea Constituyente y el gabinete. Esta tendencia no se define por su orientación política o ideológica, sino por su método: el basismo o la afirmación de que la verdad se encuentra en las bases sociales. Su principio fundamental, que el presidente repite con frecuencia, es el de “la voz del pueblo es la voz de dios”.

El pueblo, por supuesto, son las organizaciones sociales que se movilizan y se definen como tales, y su voz será más escuchada cuanto mayor sea la fuerza que impriman a su acción. Esto imprime al proceso una dinámica conflictiva de alto riesgo, pues los grupos que quieran ser escuchados deben necesariamente desplegar su capacidad en las calles.

18. Muchos observadores, especialmente internacionales, parecen tentados a observar solamente esta tendencia, deseosos de encontrar en lo que sucede en Bolivia algún paralelo con el exitoso proceso de desmontaje del apartheid en Sud Africa, bajo el liderazgo de Nelson Mandela. Los datos de la historia y del presente bolivianos impiden sostener esta visión. Al contrario, en vez de proclamar la unidad nacional a partir de la igualdad de derechos y oportunidades, en Bolivia se apela a las diferencias para reivindicar derechos particulares no sólo en el ámbito político, sino también en los ámbitos jurídico y económico. El uso instrumental de la etnicidad es evidente incluso en la propia historia política de Evo Morales, que hasta el 2003 se definía a sí mismo como campesino anti-imperialista y se negó a apoyar a líderes indigenistas como Víctor Hugo Cárdenas y Rigoberta Menchú (testimonio personal), cambiando discurso desde las elecciones de 2005 y, sobre todo, ante los medios internacionales, transmisores de una cierta culpa colonialista.

El predominio de la tendencia populista sobre el conjunto ayuda a explicar los rumbos vacilantes que tuvo el gobierno de Morales en sus primeros años de gestión, pero también ayuda a comprender que las otras dos tendencias, que en los hechos tienen visiones absolutamente contrapuestas (la tradición comunitaria rural frente al industrialismo urbano impulsado por el Estado), se mantengan dentro del mismo gobierno.

La oposición: Dispersa en la derrota

La oposición a Morales no ha podido reponerse de la debacle sufrida en octubre del 2003 por los partidos y líderes que la integran, aunque algunos han hecho enormes esfuerzos para diferenciarse.

En términos de partido y votación, la fuerza más importante fue en los primeros años la coalición denominada Poder Democrático y Social que preside el ex-presidente Jorge Quiroga, que obtuvo el 28.6 por ciento de los votos válidos el 2005. Cuando empezó la campaña electoral del 2005, Quiroga superaba en mucho a Evo Morales, pero centró tanto y tan mal su campaña en diferenciarse de los gobiernos anteriores que perdió toda credibilidad, y con ella las elecciones.¹⁹ Nunca pudo reponerse, y aunque fue la fuerza de oposición más grande del Congreso (incluso presidiendo el Senado), la población no respetó sus iniciativas, que recibieron un respaldo tibio y distante de los sectores sociales que se oponen al gobierno.²⁰

Compite por liderizar la oposición parlamentaria otro partido joven, Unidad Nacional, creado por el empresario del cemento Samuel Doria Medina, que también tuvo responsabilidades ministeriales en el gobierno de Paz Zamora. Este partido intenta proyectar una propuesta a partir de la imagen de su líder como un empresario con sensibilidad social y compromiso nacional. En poco tiempo ha logrado una cierta presencia na-

19. Quiroga había sido ministro en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989–1993) y fue elegido vicepresidente con el ex-dictador Hugo Bánzer Suárez (1997–2001), al cual sucedió en su último año de mandato. A la caída de Sánchez de Lozada el 2003, Quiroga presidía Acción Democrática Nacionalista, el partido fundado por Bánzer para el que nacionalismo era sinónimo de anticomunismo. Quiroga optó por ignorarlo y cambiar su imagen de tecnócrata liberal por la de un líder popular con sensibilidad social. Levantó la bandera roja, adoptó como símbolo de “Podemos” una estrella roja de cinco puntas y recogió las críticas al régimen anterior como si nunca hubiera formado parte de él. Era un cambio demasiado grande para que fuera creíble y el electorado lo abandonó.

20. La coalición de Quiroga aprobó el referendo revocatorio, en contra de la opinión de todo el resto de la oposición, no para revocar al presidente sino para impedir, o cuando menos postergar, la aprobación de su proyecto de Constitución. Resultó reforzando al presidente y dándole impulso para convocar a un nuevo referendo, con lo que su prestigio político como líder de la oposición ha vuelto a caer. Incluso ha perdido la personalidad jurídica de la coalición ante la Corte Nacional Electoral.

cional pero sin la suficiente fuerza para ser reconocido como interlocutor del gobierno. En las elecciones de 2005 logró el 7.8 por ciento de los votos válidos.

El único partido que gobernó antes del 2005 y que ha logrado sobrevivir la crisis de los últimos años es el Movimiento Nacionalista Revocionario (MNR), cuya presencia ha sido determinante en la política boliviana desde 1940. Su respaldo electoral está muy reducido (6.47 por ciento en las elecciones nacionales de 2005) pero mantiene presencia en todo el país y ha logrado conservar influencia en algunas regiones, especialmente Tarija y Beni.

Las fuerzas más importantes de la oposición, sin embargo, no están en el Congreso ni en los partidos que lo integran, sino en las regiones, y menos en organizaciones que en caudillos regionales: los prefectos.

En diciembre del 2005, cuando se eligió a Evo Morales, se votó por primera vez en la historia para elegir a las autoridades ejecutivas de los departamentos, equivalentes a gobernadores en otros sistemas. Aunque la Constitución todavía dispone que es atribución del presidente el designar a los prefectos, una ley interpretativa canalizó la demanda de las organizaciones regionales de la elección como un paso en el proceso de descentralización que venían impulsando.²¹ En aquella votación, mientras el electorado le daba la mayoría absoluta a Evo Morales, sólo en tres regiones respaldó a los candidatos de su partido (Chuquisaca, Potosí y Oruro), dando las otras prefecturas a líderes no alineados con el MAS en el resto del país, incluyendo las del eje nacional de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde viven tres cuartas partes de los bolivianos y donde se genera una proporción similar del producto nacional. Entre los prefectos había un ex-presidente de la Cámara de Diputados (Tarija), un ex-ministro del interior (Pando), un ex-candidato presidencial (Cochabamba), un ex-alcalde (La Paz) y un ex-presidente del comité cívico más influyente del país (Santa Cruz), todos con proyecciones o ambiciones presidenciales.

Como se adelantó, en agosto 2008 fueron revocados los prefectos de La Paz y Cochabamba, pero ampliaron su votación los otros opositores, lo que ha acentuado la polarización regional a pesar de que el presidente obtuvo importante respaldo en algunas áreas rurales de los departamentos de la Media Luna. Esto significa, en realidad, que a la polarización regional se sobrepone cada vez más la polarización campo-ciudad. Algunos dirigentes del oficialismo suponen que esto puede reducir la probabilidad de conflictos, porque la fuerza del gobierno desalentaría la resistencia de los opositores. Pero puede ocurrir lo contrario, porque los opositores están

21. Se trata de la Ley 3090, que establece "que la designación presidencial de los Prefectos de Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría".

más concentrados y, siendo en su mayor parte de los sectores urbanos, tienen más recursos para la confrontación, y saben lo que pueden perder si la economía se deteriora o el gobierno intenta afectar sus bienes con políticas redistributivas.

LOS ESCENARIOS REGIONALES: ENTRE LAS URNAS Y LAS CALLES

Cuando se eligieron prefectos por primera vez, los gobiernos departamentales estaban a punto de asumir mayores roles, pues la nueva ley de hidrocarburos, aprobada varios meses antes de que Evo Morales fuera elegido, disponía que un impuesto a la producción las tendría como destinatarias automáticas de la renta petrolera, por lo que debían asumir nuevos roles descentralizados al depender menos de las transferencias del gobierno central. Para entonces ya se anticipaba un importante aumento de las exportaciones de gas natural, y aunque ese hecho alentaba muchas esperanzas, Bolivia empezaba a caer una vez más en la trampa del rentismo.²² En un entorno institucionalmente frágil, de elevadas expectativas insatisfechas, con muchas desigualdades y pobreza, la abundancia de recursos aumenta la vulnerabilidad del Estado y potencia los conflictos y el despilfarro, en un proceso en el que estos factores convergen y se refuerzan mutuamente, evitando el adecuado aprovechamiento de la bonanza exportadora (para un estudio más amplio del tema, ver Laserna, Gordillo y Komadina 2006).

Las prefecturas más descentralizadas, fruto de las luchas regionales, se convirtieron también en instrumentos para darles continuidad, ahora bajo la renovada etiqueta de "autonomías departamentales" y con el impulso que les daba el control de unas rentas que crecían muy rápidamente.²³ Los ingresos del conjunto de prefecturas pasaron de 1.5 mil millones de bolivianos en 2003 (US\$ 191 millones) a 7 mil millones de bolivianos en 2006 (US\$ 872 millones).²⁴

22. El rentismo es la actitud que privilegia el control y la captura de riquezas existentes a través de medios políticos más que económicos. La búsqueda de rentas suele concentrarse en el control estatal de los recursos naturales, lo que distancia al Estado de la sociedad y, al mismo tiempo, crea incentivos para que los actores sociales y económicos orienten sus esfuerzos a la lucha política: controlar el aparato estatal es el medio de acceder a las rentas de los recursos naturales. Un análisis más detallado en *La trampa del rentismo* (Laserna, Gordillo y Komadina 2005).

23. De manera explícita este movimiento se inspira en el modelo español de descentralización. Mientras el federal construye el Estado central como una federación de entidades preconstituidas, el modelo autonomista construye órganos de poder y administración regionales descentralizando un Estado central previamente constituido.

24. Cifras de la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda, citadas en la página Web de la Unidad de Análisis de Política Económica (<http://www.udape.gov.bo/>).

Los referendos realizados para aprobar los estatutos autonómicos en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija entre el 4 de mayo y el 22 de junio de 2008 eran parte de esa larga lucha por adecuar la organización del Estado a la diversidad regional y a los desafíos de la gestión territorial en un país que sigue siendo extenso y poco poblado.

La crítica al centralismo estuvo casi siempre en el centro del debate político, pero es posible reconocer en sus pulsaciones también las de los ciclos exportadores de materias primas, cuyas rentas han sido objeto de disputa durante toda la historia republicana.

En 1931, un referendo convocado por el gobierno militar transitorio de entonces, respaldó mayoritariamente la reforma política del país mediante la instauración de gobiernos departamentales que debían dar vigencia a un régimen de descentralización. Quienes presidieron ese referendo fueron lo suficientemente inteligentes como para plantear una pregunta que era, en los hechos, un artículo constitucional. En esa ocasión se aprobó también la autonomía universitaria, y ambos fueron integrados a textos constitucionales posteriores aunque tuvieron distinta suerte en su realización. Las universidades accedieron a la autonomía, pero los departamentos no pudieron formar sus propios gobiernos porque ello dependía de leyes específicas que fueron sucesivamente obstaculizadas por el gobierno central. El primer obstáculo lo puso el Presidente Daniel Salamanca, aduciendo las necesidades de fortalecer al gobierno central para enfrentar la amenaza paraguaya en el Chaco, pero sus sucesores encontraron siempre pretextos para postergar la descentralización. En 1993 se llegó a aprobar en el Senado una ley concertada entre partidos y regiones, y en 1994 la demanda se canalizó hacia las municipalidades, cuya transformación las ha convertido en los protagonistas fundamentales del desarrollo que son hoy.

La configuración de las prefecturas tenía también una significación política inmediata

El levantamiento de octubre del 2003 en El Alto, que obligó al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a renunciar, se tradujo después en la elección de Evo Morales a la presidencia en diciembre del 2005. Este período representó el fortalecimiento de movimientos contestatarios al sistema político, pero también su absorción en un movimiento político, el MAS que, como se describió, tiene en su núcleo una tendencia política que aspira a reconstruir un estado central capaz de intervenir en todos los ámbitos de la vida social y económica.

Mientras el MAS, luego de ganar el gobierno, apostó a la "refundación del país" buscando el control de la Asamblea Constituyente, el movimiento descentralista enarboló la propuesta de la autonomía y la promovió a tra-

vés de un referendo que debía realizarse —esta ya era una transacción— el mismo día que se eligiera a los representantes a la constituyente. El MAS ganó la mayoría en la Asamblea Constituyente pero, como ya se mencionó, sin alcanzar los dos tercios de representantes que exigían la ley y la tradición jurídica boliviana para llevar a cabo la reforma constitucional sin concertar con la oposición. El movimiento autonomista, por su parte, logró un fuerte respaldo en cuatro departamentos pero cometió el error de vincular la pregunta a la misma Asamblea Constituyente, pues esto en los hechos condicionó su vigencia a un eventual triunfo del proyecto refundacional del MAS.²⁵

Las leyes parecían atar a las partes

Pero el MAS, ya en el gobierno, descartó poco a poco la ley como referencia, y en su lugar apeló a la legitimidad como fundamento de las decisiones, trasladando a calles y plazuelas la resolución de las controversias. Con eso obligó a sus adversarios a recorrer el mismo camino y entonces fue respondido con cabildos y juntas autonómicas provisionales que rescataron las autonomías del control de la asamblea y permitieron convocar a los referendos departamentales de aprobación de los estatutos autonómicos.

La legalidad de todo lo ocurrido desde la reforma de la Constitución del 2004, empezando por ella misma, es objeto de debate entre juristas y ciudadanos comunes, pues como ha dejado de funcionar el árbitro jurídico que debía sancionar la legalidad o no de lo que ocurre, no hay manera de resolver este tipo de disputas.

Como se ha mencionado antes, los referendos departamentales se basaron en la presunción de constitucionalidad de las convocatorias realizadas por los prefectos, pues no tenían aval del Tribunal Constitucional. Pero estos hechos ya se han consumado y aunque recién se sabrá si los resultados tienen o no legalidad para incorporarse en el ordenamiento jurídico del país cuando vuelva a funcionar dicho tribunal, será difícil ignorarlos como hechos políticos.

25. La pregunta del referendo autonómico en el 2006 fue “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referendo tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?” La norma condicionaba, sin embargo, la aplicación de lo aprobado a la vigencia de una nueva constitución, al señalar que “Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado” (Ley 3365, arts. 4 y 5).

En septiembre de 2008 la democracia boliviana se vivió un momento de extrema tensión. Por un lado, los referendos ratificaron al presidente y a los prefectos más fuertes de la oposición, y por otro el gobierno buscaba apurar nuevas consultas electorales para aprobar su proyecto de constitución, elegir prefectos y, en un intento de avanzar el control de las otras prefecturas, elegir subprefectos y consejeros departamentales en todas las provincias.

La fracción más agresiva de la oposición regional buscó precipitar un enfrentamiento con el gobierno y se lanzó a la toma física de las oficinas públicas en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Las organizaciones oficialistas respondieron amenazando con ocupar por la fuerza las ciudades y de hecho iniciaron marchas campesinas hacia Santa Cruz. El 11 de septiembre, en Pando, se enfrentaron civiles en las inmediaciones del poblado de Porvenir, con un saldo de varios muertos y heridos. El gobierno decretó estado de sitio; intervino la prefectura; y acusó a su titular, Leopoldo Fernández, de haber provocado el enfrentamiento, lanzando al mismo tiempo una masiva campaña propagandística. La Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), reunida en Chile, admitió la versión de que lo ocurrido era parte de un complot para derrocar al gobierno del Presidente Morales y envió una comisión para investigar los hechos.

La versión oficial ganó legitimidad pero no ha sido respaldada con las evidencias necesarias para iniciar un juicio que dilucide la responsabilidad del Prefecto Fernández, quien lleva más de un año en la cárcel y fue candidato a vicepresidente desde ella.

Pero el golpe más duro a la oposición regional ocurrió en abril del 2009, cuando un comando policial acribilló en un hotel de Santa Cruz a tres sospechosos de pertenecer a un movimiento sedicioso supuestamente encabezado por el boliviano-croata Eduardo Rosza Flores. Los cadáveres fueron exhibidos como prueba de que detrás del movimiento autonomista existían intenciones separatistas, extendiéndose la acusación de terrorismo a una gran parte de los líderes regionales de Santa Cruz. Las relaciones que los aglutinaban, que eran sobre todo informales, se disolvieron ante la duda y el temor, y el núcleo opositor más importante se desinfló. Investigaciones posteriores encontraron que no hubo intercambio de disparos y que la policía estaba siguiendo al grupo desde mucho antes, e incluso se publicaron fotografías que mostraban al comandante de la policía especial bebiendo con el supuesto cabecilla en el ambiente relajado de su hogar. Esto hace difícil justificar la violencia con que se actuó en el hotel. Además, el principal testigo del fiscal a cargo del caso, que habría sido chofer de Rosza, huyó denunciando que estaba siendo extorsionado con el fin de obligarlo a respaldar la versión oficial con sus declaraciones. Las dudas que envuelven este caso no han impedido su utilización política para desacreditar a la oposición regional cruceña, por lo menos ante los ojos de las bases populares que sostienen al gobierno en la parte

occidental del país, donde siempre se acusó al regionalismo cruceño de separatista.

EROSIÓN DE LA GOBERNABILIDAD: EL REINO DE LA FUERZA

Una de las cuestiones que más intriga a los observadores es, justamente, la limitada capacidad de gobernar que ha tenido la administración de Evo Morales, a pesar del fuerte apoyo electoral que tiene y la mayoría abrumadora que alcanzó en el Congreso.

En el informe que auspicia el Banco Mundial sobre la gobernabilidad en el mundo, que es un esfuerzo muy amplio y eficaz de sistematización de datos acerca de "las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país", se registra la situación de Bolivia con bastante nitidez.²⁶

Como se sabe, el proyecto del Banco Mundial rastrea estudios que se realizan en todo el mundo, los organiza y los traduce a indicadores compatibles. La información es agrupada en seis categorías: participación y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad del sistema regulatorio, observancia de la ley y control de la corrupción. Para el caso de Bolivia se lleva registro de los datos desde 1996.

De acuerdo a estos indicadores, la gobernabilidad en Bolivia es de las peores de América Latina, que tiene a Venezuela ocupando los sitios más bajos, salvo en eficacia gubernamental, donde es el Ecuador el que registra las cifras inferiores.

Lo más notable, sin embargo, es que los datos muestran que la situación boliviana se ha venido deteriorando significativamente. En efecto, en casi todas las categorías el país se encuentra hoy peor calificado que en 1996, habiendo alcanzado cifras rojas en las categorías de estabilidad política, efectividad gubernamental, observancia de la ley y calidad del sistema regulatorio.

En estabilidad política, al parecer, Bolivia nunca estuvo muy bien calificada, pero en el período mencionado descendió a menos del 20 por ciento. Esta categoría incluye aspectos relativos a la violencia política y a la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o incluso derribado por medios anticonstitucionales.

Hubo un descenso incluso mayor, cercano al 12 por ciento en la categoría de observancia de la ley, indicador que en 1996 había registrado un nivel ligeramente superior al 40 por ciento. Esto señala que la obediencia a la ley y el respeto a las instituciones judiciales y policiales ha decli-

26. El estudio de Kauffmann, Kraay y Mastruzzi (2009) puede consultarse vía Internet a través de la página Web <http://www.worldbank.org/governance/wgi/> y obtener allí datos por año; por país; por indicador; y, por supuesto, una completa relación de las fuentes de las que provienen los datos.

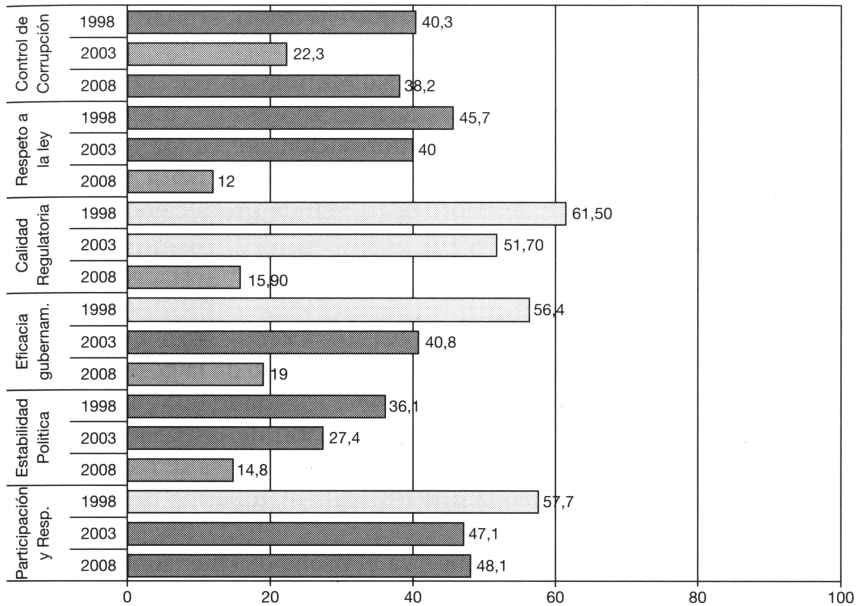


Gráfico 1 Índices de gobernabilidad en Bolivia

nado continuamente, haciendo que los contratos y derechos adquiridos sean cada vez menos respetados y que la inseguridad ciudadana vaya en aumento.

Un descenso más pronunciado se habría registrado en las variables que miden el desempeño gubernamental. La medición de la eficacia del gobierno descendió entre 1998 y 2008 desde el 56 por ciento al 19 por ciento. Este indicador mide, en general, la calidad del servicio civil y su independencia de presiones políticas, la calidad de las políticas públicas en su formulación e implementación, y la credibilidad del compromiso político que tiene el gobierno con sus propias políticas.

Pero la caída más aguda corresponde a la calidad del sistema de regulación que, como se sabe, está directamente relacionada con el funcionamiento de los mercados y la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas que permitan y promuevan las iniciativas económicas de las personas y de las empresas.

Hay, en contraposición, dos categorías en las cuales la situación no se ha deteriorado en la misma magnitud: la participación ciudadana y el control de la corrupción. En la primera se ha logrado una pequeña recuperación en los últimos años, subiendo a casi el 50 por ciento, pero Bolivia todavía se encuentra a un nivel inferior al de 1996, cuando el indicador correspondiente se encontraba en el 60 por ciento. En la segunda también se registró

una mejoría, llegando al 38 por ciento, que es sin embargo inferior al que el país tenía en 1998.²⁷

El estudio de gobernabilidad del Banco Mundial ofrece la enorme ventaja de presentar la situación a través de indicadores que “miden” avances o deterioros a partir de una amplia información preparada de forma independiente por diversas organizaciones. Pero no dice nada acerca de las razones por las cuales este deterioro se ha venido produciendo. Este será el tema de los próximos párrafos.

CONFLICTOS Y PARTICIPACIÓN DIRECTA

Uno de los factores determinantes en el deterioro de la gobernabilidad, y la correspondiente fragilidad de la democracia, dado que es tanto causa como efecto de ese proceso, es la intensificación de las acciones colectivas expresadas como eventos conflictivos, en los cuales se reconoce también la democracia participativa que estimula el gobierno del presidente Morales.

En el cuadro 1 y gráfico 2 se observa el promedio mensual de eventos conflictivos que se produjo durante los gobiernos de la era democrática actual, empezando por Siles Zuazo (1982–1985).²⁸ La tendencia fue declinante en los primeros cuatro gobiernos, que además se caracterizaron por transferir el mando a la oposición y tres de los cuatro completaron su mandato constitucional. Durante el gobierno de Bánzer (1997–2001) se revirtió esa tendencia y empezó el ascenso de la conflictividad hasta alcanzar un punto culminante durante la gestión de Carlos Mesa (2003–2005), limitando de tal manera su capacidad de gobierno que tuvo que renunciar, al igual que su antecesor, presionado por los conflictos. Luego de una leve declinación en el gobierno de Rodríguez Veltzé (2005), que tenía básicamente la misión de convocar a nuevas elecciones, volvió la tendencia ascendente en el gobierno de Morales (2006–?). De hecho, el promedio mensual de 43.9 eventos conflictivos en sus primeros dos años y medio supera a casi todos los anteriores, a excepción de Siles Zuazo y de Mesa.

27. Este registro podría crecer más rápidamente en los próximos años por la frecuencia con que se descubren actos dolosos en gestiones fundamentales, como la de la empresa estatal del petróleo, cuyo presidente se ha visto involucrado en un crimen que puso en evidencia contratos y comisiones ilegales. La falta de licitaciones legales en muchos proyectos gubernamentales, impulsados por la urgencia de llevar a cabo las promesas de industrialización desde el Estado, ha creado un ambiente en el, que es muy fácil transgredir la ley y caer incluso como efecto de rivalidades faccionales dentro del mismo gobierno.

28. Los datos provienen de la prensa escrita de circulación nacional, de la cual el Observatorio de Conflictos de CERES ficha todos los eventos que implican una movilización colectiva, cualquiera que sea su objeto (Laserna y Villarroel 2008).

Cuadro 1 Periodos gubernamentales y conflictos sociales

Período	Gobierno	Número de eventos	Número de meses	Promedio por mes
11-X-1982 a 4-VIII-1985	UDP-Siles	1825	34.33	53.2
5-VIII-1985 a 6-VIII-1989	MNR-Víctor Paz	1180	48.67	24.2
7-VIII-1989 a 6-VIII-1993	MIR-Jaime Paz	968	48.67	19.9
7-VIII-1993 a 6-VIII-1997	MNR-Sánchez de L.	631	48.67	13.0
7-VIII-1997 a 6-VIII-2001	ADN-Bánzer	1364	48.67	28.0
7-VIII- 2001 a 6-VIII-2002	ADN-Quiroga	355	12.13	29.3
7-VIII- 2002 a 17-X-2003	MNR-Sánchez de L. 2	518	14.53	35.6
18-X-2003 a 12-VI-2005	Carlos Mesa	1042	20.10	51.8
13-VI-2005 a 22-I-2006	Eduardo Rodríguez	248	7.43	33.4
23-I-2006 a 30-VI-2009	Evo Morales	1835	41.80	43.9
Total		9966	325	30.7

Fuente: Observatorio de Conflictos de CERES, Cochabamba.

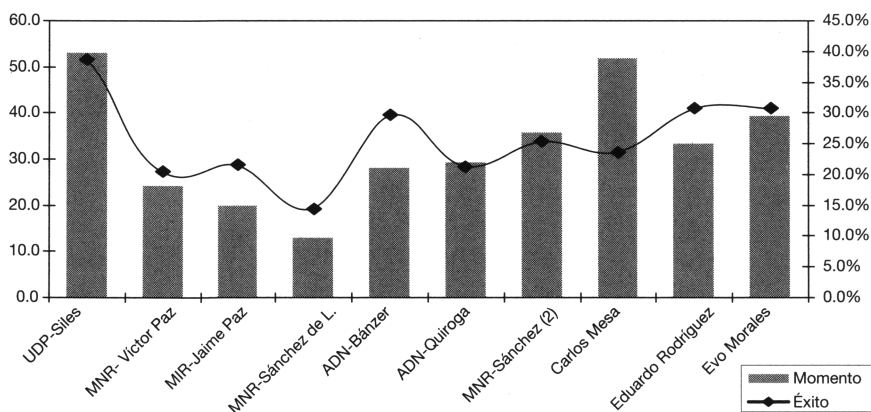


Gráfico 2 Conflictos por mes y probabilidad de éxito

Fuente: Observatorio de Conflictos de CERES.

El gráfico 2 ilustra una de las variables que explica los cambios en la intensidad de los conflictos. Ahí se muestra que la frecuencia de los conflictos está muy relacionada con la gobernabilidad y los modelos de gestión política de los mismos conflictos.

En efecto, el gráfico 2 muestra, en la línea continua, la evolución de la probabilidad de éxito de las acciones conflictivas, reflejando los resultados de las acciones y, por tanto, su fuerza y la del adversario, que en casi to-

dos los casos fue parte del poder público. Denominamos “probabilidad de éxito” a la proporción de eventos en los que los protagonistas de dichas acciones obtuvieron lo que se proponían, siempre de acuerdo a la información de prensa que es la fuente primaria de estos datos. Puede verse que esto tiene una clara incidencia en el comportamiento social, pues la probabilidad de éxito refleja los incentivos que tienen los grupos para demandar la atención de sus adversarios y plantear sus reivindicaciones.²⁹ Como puede verse, la probabilidad de éxito fue declinando desde el gobierno de Siles Zuazo hasta el de Sánchez de Lozada, para aumentar súbitamente en el de Bánzer y mantener desde entonces una tendencia ascendente.

Consistente con la tendencia populista que hemos identificado como central en el gobierno del Presidente Morales, durante su gestión la probabilidad de éxito de los movimientos conflictivos ha superado el 30 por ciento. Podría decirse que es lógico que esto ocurra considerando no solamente la sensibilidad del propio presidente, que fue durante muchos años protagonista de este tipo de acciones, sino también la concepción de democracia que prevalece en estos momentos en Bolivia, que pone énfasis en la participación de las masas organizadas más que en la preservación de las libertades mediante restricciones al abuso de poder.

Los grupos organizados se identifican estrechamente con el Presidente Morales y consideran que su gobierno les pertenece, que es suyo. El discurso del presidente ratifica esta percepción al definir a su gobierno como “el de los movimientos sociales”. No puede sorprender entonces la intensa conflictividad. Por supuesto, no se trata de movimientos en contra del presidente o del Estado, sino de presiones competitivas entre grupos para llamar la atención del gobierno y lograr sus fines particulares, con la certeza de que no serán reprimidos cuando transgredan las normas o afecten a terceros. Sin embargo, aunque no sean contra el gobierno, esas movilizaciones sí afectan severamente su capacidad de gestión al restringir sus decisiones por la presión social que se ejerce sobre ellas, o al desviar la atención del gobierno hacia los temas planteados por los grupos movilizadas.

La conflictividad es intensa y, como se ve en el gráfico 3, muestra una tendencia a crecer, más aún si se toma en cuenta la derivación de estos conflictos en acciones violentas. En efecto, la mayor parte de las movilizaciones son las que denominamos “de adhesión activa” porque apelan a que los participantes hagan algo distinto de lo habitual, como marchar, bloquear, ocupar por la fuerza un espacio, etc. Y esas son acciones que entrañan cierta violencia sobre terceros, a quienes se impide el paso o cuya

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

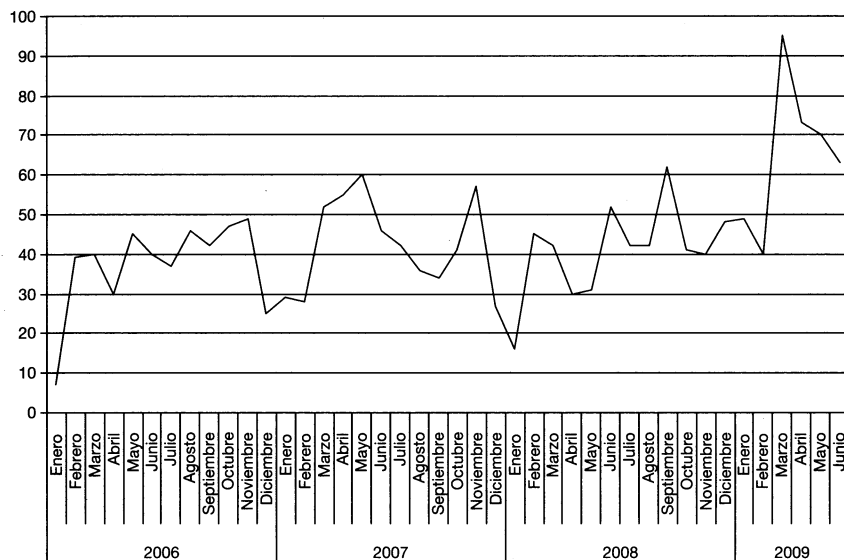


Gráfico 3 Conflictos mensuales en el gobierno de Evo Morales

Fuente: Observatorio de Conflictos de CERES.

vida cotidiana se perturba, y que por eso mismo pueden derivar en enfrentamientos y confrontaciones. Eso es precisamente lo que ha venido sucediendo, sobre todo a partir de una explícita reticencia gubernamental a intervenir en estos eventos con el fin de restablecer el orden o defender las libertades de los ciudadanos que no participan de ellos.³⁰

Uno de los momentos más dramáticos de esa tendencia se produjo en octubre del 2006, cuando cooperativistas mineros y trabajadores asalariados se enfrentaron por el control de una veta de estaño en el cerro Posokoni, cerca de Huanuni (Oruro). El resultado fue de quince personas muertas y decenas de heridos, además de una cuantiosa destrucción de instalaciones mineras por dinamitazos intercambiados entre los dos grupos. Las fuerzas del orden se replegaron, como lo harían en otros eventos en los que también se registraron muertos y heridos (Cochabamba en enero y Yacuiba en abril, ambos en el 2007, Sucre en noviembre de 2007 y mayo de 2008, Pando en septiembre 2008, Chapare en septiembre de 2009).

30. En contraposición, denominamos *conflictos de adhesión pasiva* a los que se realizan cuando el grupo deja de hacer algo habitual, como es el caso de las huelgas por ejemplo. Estos han cedido importancia frente a los de adhesión activa, con un claro cambio de tendencias desde los años 80.

RENTISMO Y POPULISMO

La intensa conflictividad en Bolivia y la debilidad institucional que la caracteriza están relacionadas y ambas explican la fragilidad de la democracia.

Por las evidencias descritas, que corresponden al último tiempo, se observa que una inmensa mayoría de los conflictos están dirigidos hacia el Estado en alguno de sus niveles —nacional, departamental o municipal— y buscan sobre todo influir sobre el destino del gasto fiscal o de las inversiones públicas.³¹ Puede observarse también que, en el largo plazo, la frecuencia de los conflictos no solamente varía con los cambios en la gestión política que hace el gobierno de los mismos, sino también con su disponibilidad de recursos, considerando no solamente la disponibilidad líquida de los mismos sino las expectativas de que ellos aumenten, especialmente cuando ese aumento no proviene de impuestos que dependen directamente de la actividad productiva, sino de la explotación de los recursos naturales.

Así por ejemplo, el brusco descenso en los conflictos desde 1985 no obedeció a la represión ejercida sobre las organizaciones sociales y políticas que los protagonizaban, sino sobre todo a la constatación de que una fuente de recursos que fue fundamental para el Estado prácticamente había desaparecido. El colapso del mercado mundial del estaño en la segunda mitad de 1985 significó el fin de un largo ciclo en el que la exportación de ese mineral aportó notablemente al gasto fiscal. Cuando el gobierno de Paz Estenssoro (1985–1989) puso en marcha su política de ajuste fiscal hizo explícita la falta de liquidez del Estado para responder a las demandas sociales. Reprimió algunas protestas al principio, pero expuso con tal transparencia la insolvencia fiscal que terminó por convencer a la población de que cualquier aumento del gasto tendría repercusión en los impuestos. Este parece haber sido un factor de disuasión que explica el descenso de los conflictos incluso en los gobiernos posteriores, que mantuvieron la misma política.

Como se ve en el gráfico 4, la tendencia cambió con el ascenso del exdictador Bánzer al gobierno (1997–2001), tanto por su declarada tolerancia, ya que quería demostrar que no era el mismo que en los años 70 había gobernado de forma autoritaria y abusiva, como por el hecho de que las inversiones petroleras empezaron a anticipar una nueva bonanza fiscal, que esta vez podría estar sustentada en la exportación de gas natural. De hecho, los conflictos aumentaron a medida que se certificaban las reservas

31. Según los datos del Observatorio de Conflictos de CERES, de los 12,092 conflictos registrados en la prensa entre 1970 y junio de 2008, el 89 por ciento han tenido como adversario a un órgano del Estado. El restante 11 por ciento han sido conflictos intra sectoriales, con transportistas y comerciantes o con empresarios privados (Laserna y Villarroel 2008).

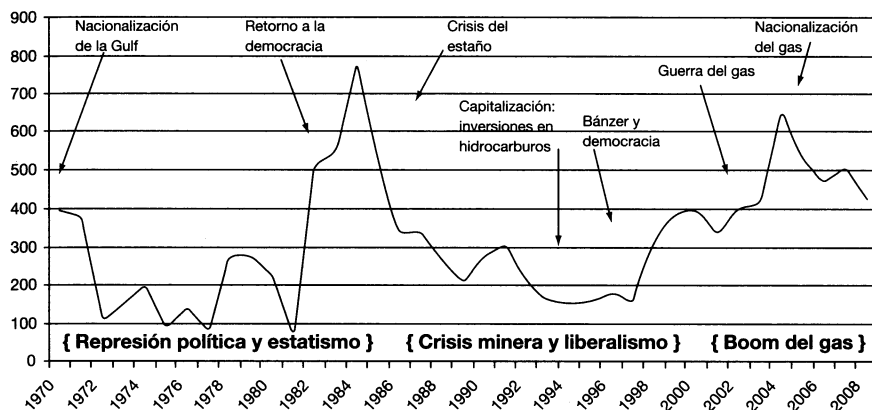


Gráfico 4 Conflictos por año

Fuente: Observatorio de Conflictos CERES.

y se proyectaban crecientes exportaciones.³² No es casual que este proceso alcanzara su punto culminante en el levantamiento de octubre de 2003, que vino en llamarse “la guerra del gas” cuando las movilizaciones para derrocar a Sánchez de Lozada invocaron la necesidad de “recuperar los recursos naturales”. En la tradición política boliviana, esto significa concentrar las rentas en el Estado para acceder a ellas por el procedimiento habitual: la presión y el conflicto. Esa consigna ha marcado vigorosamente el período político actual y ha sido probablemente el tema determinante del triunfo electoral de Evo Morales, y sigue siendo de su gestión de gobierno.

La fragilidad de la democracia, que se manifiesta y es resultado al mismo tiempo de esa interacción entre conflictividad social y debilidad institucional, muestra que Bolivia ha caído nuevamente en la trampa del rentismo, tal como se había advertido hace tres años al formular esa hipótesis (Laserna, Gordillo y Komadina 2006).

Sintetizándola, podría decirse que donde existan riquezas susceptibles de aprovechamiento económico existirá la posibilidad de una renta, pues obtenerla es lo que permite a los propietarios de un recurso ponerlo a disposición de los inversionistas, de los empresarios o de los trabajadores que puedan darle utilidad. Y donde haya renta, habrá rentismo.

El rentismo es una actividad económica importante que permite que los productores tengan acceso a un recurso cuya utilización les permite

32. En el libro Laserna, Gordillo y Komadina (2006) se ilustra en un gráfico el comportamiento de las reservas totales de gas estimadas para cada año, y la cantidad de conflictos registrada cada año, reportándose entre ambas series una correlación R^2 de 0.83 para los catorce años de las series.

multiplicar la riqueza. La búsqueda de renta, o rentismo, no es necesariamente una actividad problemática, e incluso es con frecuencia muy positiva. Pero puede convertirse en un problema, y muy grave, cuando su búsqueda absorbe la mayor parte del esfuerzo creativo de la gente, pues entonces afectará tanto el ámbito sociopolítico como el estrictamente económico.

Esto ocurre cuando los derechos de propiedad sobre los recursos que pueden generar renta no son claros, son discutibles o no pueden ser garantizados por las leyes o las autoridades públicas. Es decir que el rentismo se convierte en un problema cuando los derechos de unos pueden ser disputados por otros, y en ausencia de normas o de un poder que las haga cumplir, la controversia deviene fácilmente en violencia. Al final, es la fuerza la que dirige el acceso o el control de los recursos, pero a costos enormes para todos los implicados. Sucede con un terreno, una fuente de agua, una veta mineral o un campo petrolero. Y los actores pueden ser individuos, familias, clanes, tribus o grupos sociales organizados exclusivamente en torno a la disputa por la renta, es decir, organizados para obtener el derecho a disfrutar de una riqueza ya existente. En algunos casos el rentismo se convierte en un comportamiento social y político problemático, que se manifiesta cuanto más débil sea el sistema institucional. La historia muestra, además, que el rentismo no solamente aparece donde las instituciones son débiles, sino que también contribuye a debilitarlas, haciendo que sea muy difícil romper esa relación de influencia mutua, de círculo vicioso.

Si además ocurre que en el entorno en que se genera la renta hay desigualdades profundas, o percepciones que califican de injusta la situación, el rentismo se difundirá como una opción redistributiva que justificará su captura, a los ojos de los protagonistas, con acciones que pueden ser violentas.

La convergencia de estas tres condiciones genera lo que hemos denominado "la trampa del rentismo".³³ Caer en ella implica desviar inversiones y esfuerzos de creatividad para la captura de rentas, postergando la creación de nuevas riquezas e incluso impidiéndola. Y es una trampa, porque a pesar de la disputa, las condiciones que le dieron origen no cambian sino que pueden agravarse continuamente. Así, la inseguridad y debilidad institucional y las desigualdades e injusticias son alimentadas por la pugna

33. Es interesante notar que Collier (2007), con visión empírica más amplia y notable abundancia de estudios de caso, utiliza una conceptualización muy parecida en *The Bottom Billion*, donde señala que los pobres que han quedado excluidos de la globalización y el crecimiento han quedado atrapados en una o más de cuatro trampas: la del conflicto y la violencia, la de la abundancia de recursos naturales, la de la debilidad institucional e ingobernabilidad y la de la mediterraneidad.



Gráfico 5 Esquema de la trampa del rentismo

rentista, y la riqueza que la origina se desvanece poco a poco sin ayudar a resolver los problemas de la gente (ver gráfico 5).

Hay muchos ejemplos de países que cayeron en la trampa del rentismo, y en ellos las riquezas naturales generaron más pobreza y a veces violencia y autoritarismo. Bolivia ha caído antes en esa trampa y está volviendo a caer en ella, pues las tres condiciones mencionadas se las encuentra en el presente.

El gas natural es una riqueza que genera rentas enormes y crecientes, las desigualdades económicas son profundas y visibles, y el sistema institucional es débil y se debilita cada día más. La trampa estaba armada, y Bolivia cayó en ella. No era inevitable que ello ocurra pero los riesgos no solamente eran muy elevados, sino que, como toda trampa, resultaba invisible por los elementos de seducción que la hacían atractiva, y que todavía alientan entusiasmos a pesar de los graves problemas que se ha intentado documentar acá.

OBRAS CITADAS

Collier, Paul

2007 *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.

Columnistas.Net, ed.

2009 *El columnista en el referendo*. Cochabamba: Ceres-Columnistas.Net.

Condarco Morales, Ramiro

1983 *Zárate, el temible Willka*. La Paz: Ed. Juventud.

Fundación Friedrich Ebert-ILDIS

2007 "El fin del enredo?" *Revista Nueva Sociedad* 209 (mayo-junio). <http://www.nuso.org/revista.php?n=209>.

Fundación Milenio, ed.

- 2009 *Aspectos económicos del proyecto de Nueva Constitución*. La Paz: Fundación Milenio. http://www.fundacion-milenio.org/publicaciones/coloquios/fmilenio-coloquio_economico.12.pdf.

Hurtado, Javier

- 1986 *Katarismo*. La Paz: Ed. Hisbol.

Kauffmann Daniel, Aary Kraay y Massimo Mastruzzi

- 2009 *Governance Matters: Worldwide Governance Indicators*. <http://www.worldbank.org/governance/wgi/>.

Laserna, Roberto

- 2003 "Bolivia, entre populismo y democracia". *Revista Nueva Sociedad* 188: 11–22 (noviembre-diciembre). http://www.nuso.org/upload/articulos/3155_1.pdf

- 2007 "El caudillismo fragmentado". *Revista Nueva Sociedad* 209 (mayo-junio): 100–117. http://www.nuso.org/upload/articulos/3432_1.pdf.

Laserna, Roberto, José M. Gordillo, y Jorge Komadina

- 2006 *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.

Laserna, Roberto, y Miguel Villarroel

- 2008 "38 años de conflictos sociales en Bolivia". Serie *Cuaderno de Trabajo de CERES*. La Paz: Instituto para la Democracia y COSUDE. http://www.ceresbolivia.org/documentos/publicaciones/38_anhos.pdf.

Lazarte, Jorge

- 2008 *Derrumbe de la "res-pública": Los procesos electorales en Bolivia, 2002, 2004 y 2005*. La Paz: Plural.

Molina, Fernando

- 2008 *El MAS y la democracia: Conversión sin fe*. La Paz: Eureka.

- 2009 *La ideología de la Constitución 2009*. La Paz: Fundación Milenio. http://www.fundacion-milenio.org/publicaciones/libros/Molina-La.ideologia.constitucion_2009.pdf.

Rivera Cusicanqui, Silvia

- 1984 *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y quechua 1900–1980*. La Paz: Hisbol.

Sivak, Martín

- 2008 *Jefazo*. Santa Cruz: El País.

Stavenhagen, Rodolfo

- 2007 Reflexiones y conclusiones del relator especial sobre los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, presentadas en la Cancillería de la República de Bolivia, 7 de diciembre de 2007. <http://www.constituyentesoberana.org/3/destacados/dic2007/racismobolivia.pdf>.