

1 | 2011



Konrad
Adenauer
Stiftung

Oficina Bolivia



KAS CONTRIBUCIONES

Revista cuatrimestral de análisis y reflexión política

Teorías de la
democracia en pugna:

Una evaluación crítica
del sistema político en Bolivia

Franco Gamboa

1 | 2011

KAS - CONTRIBUCIONES

Revista cuatrimestral de análisis y reflexión política

Año I - Nro. 1 - Septiembre 2011

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

*Teorías de la democracia en pugna:
Una evaluación crítica del sistema político en Bolivia*

Franco Gamboa

La Paz, 2011



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

© 2011 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Presentación

Susanne Käss

Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Prologo

Juan Carlos Gómez Leytón

Autor

Franco Gamboa Rocabado

Editores Responsables

Susanne Käss

Iván Velásquez Castellanos

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591-2) 2786910 2786478 2784085 2125577

Fax: (+591-2) 2786831

Casilla No 9284

La Paz - Bolivia

E mail: info.bolivia@kas.de

Página Web: www.kas.de/bolivien

D.L.

4 - 1 - 2120 - 11

Impresión

Editora Presencia

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Índice

Presentación.....	7
Prólogo	9
Introducción.....	13

Capítulo 1. Alcances y límites de la democracia.....	15
---	-----------

Las persistentes dudas desde América Latina

1. Del optimismo teórico a las dudas sobre la consolidación.....	18
2. Democracia formal y calidad de la democracia: ¿hacia dónde ir?.....	22
3. Democracia y desarrollo económico: ¿convergencias o divorcios enigmáticos?	25
4. Democracia y el fracaso de los empresarios en el poder.....	27
5. El itinerario incierto de las reformas políticas.....	32
6. El constante retorno del populismo en el siglo XXI	37
7. El problema de la democracia anómica.....	43
8. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas.....	48

Capítulo 2. Insuficiencias de los pactos de gobernabilidad	53
---	-----------

Los núcleos problemáticos del sistema político boliviano en el siglo XXI

1. Introducción	53
2. Entre las expectativas y más conflictos	54
3. Primer núcleo problemático: gobernabilidad, ¿moda o necesidad estratégica?	60
4. Segundo núcleo problemático: la complejidad de las relaciones entre reformas económicas y reformas políticas	69
5. Tercer núcleo problemático: gobernabilidad y necesidad de <i>confianza</i>	72
6. Cuarto núcleo problemático: gobiernos autonómicos	74
7. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas.....	78

Capítulo 3. Visiones de democracia en lucha	81
--	-----------

Indianismo, indigenismo y movimientos indígenas

1. Introducción	81
2. Fausto Reinaga y la cultura política de resistencia a la opresión indígena.....	84
3. El cholaje y <i>lo indio</i>	87
4. Indianismo, indigenismo y la presencia de dos Bolivias	88
5. Las influencias del indianismo en la Asamblea Constituyente 2006-2007.....	91
6. Conclusiones preliminares y pproblemáticas abiertas.....	100

Capítulo 4. Reorientaciones democráticas y transformaciones Constitucionales ... 109

1. Introducción	109
2. Las reformas constitucionales	112
3. Dificultades para la implementación constitucional.....	114
4. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas.....	122

Capítulo 5. El circuito coca-cocaína como expresión de una crisis del Estado 125

1. Introducción	125
2. Naturaleza del conflicto: las pautas de acción política y sociológica.....	127
3. El fracaso de las negociaciones: la suma de callejones sin salida.....	137
4. Las implicaciones del conflicto en América Latina.....	138
5. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas.....	140

Evaluación final: Los laberintos de la democracia en perspectiva crítica 147

Bibliografía..... 155

Agradecimientos

Esta investigación no hubiera tenido éxito sin la lectura crítica, los debates y la colaboración gentil de Susanne Käss e Iván Velásquez, a quienes debo mucho por el grato apoyo institucional y personal.



PRESENTACIÓN

La presente publicación constituye el primer número de la nueva revista “**KAS – Contribuciones. Revista Cuatrimestral de Análisis y Reflexión Política**” de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia que se publicará en el futuro tres veces al año. El objetivo de esta publicación es el estudio profundo de temas políticos y coyunturales para aportar, de esta manera, a la discusión científica del estado de la democracia en el país.

La presente edición lleva el título: “**Teorías de la democracia en pugna: Una evaluación crítica del sistema político en Bolivia**” escrita por el reconocido sociólogo Franco Gamboa.

La publicación consta de cinco capítulos, Gamboa analiza en el primer capítulo los alcances y limitaciones de la teoría democrática vigente. Según el autor las democracias modernas en América Latina enfrentan cada vez más las demandas de una mayor participación política por la sociedad civil y a lo largo de los últimos años han enfrentado crisis políticas de diferente magnitud que han afectado a la gobernabilidad. El autor destaca que la integración de todos los grupos e individuos que exigen más participación significa un gran reto para los sistemas democráticos. Los ciudadanos ya no se contentan con el alcance de la democracia formal, sino exigen una mejor calidad de la democracia y crecimiento económico combinado con una mejor distribución de la riqueza que mejore el bienestar de sus ciudadanos.

En un segundo capítulo, Gamboa analiza el estado de la democracia en Bolivia con sus logros, deficiencias y problemas. Se destaca en su análisis que la sociedad boliviana ha exigido desde el principio de este siglo un cambio político, enfatizando la necesidad de la integración social y política de grupos de la sociedad que históricamente habían sido marginados. Sin duda, el sistema democrático está enfrentando el desafío de lograr resultados positivos adaptándose a las demandas de una sociedad étnicamente heterogénea. Para poder entender el surgimiento de estas demandas, Gamboa analiza el periodo de la democracia pactada, los conflictos y los insuficientes pactos de gobernabilidad que junto con la crisis de partidos fueron los factores entre otros que explican el éxito electoral abrumador de Evo Morales en el 2005.

Gamboa en el capítulo tercero analiza las argumentaciones doctrinarias del indianismo y sus implicaciones políticas que se han reflejado, sobre todo, en la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2008, analiza también al Movimiento al Socialismo, en el esfuerzo de satisfacer las demandas de su base social, ha buscado combinar la teoría de la descolonización que exigen los indigenistas con la doctrina del socialismo del siglo XXI. En el capítulo cuarto identifica los problemas de implementación de la nueva Constitución Política del Estado y finalmente en el quinto analiza otra problemática directamente conectado con la base de apoyo más importante del MAS que son los cocaleros: el circuito coca-cocaína y la crisis estatal.

El presente texto es un análisis crítico del estado de la democracia en Bolivia y demuestra como las demandas de una sociedad heterogénea pueden llegar a desestabilizar el sistema democrático.

El objetivo principal del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia es aportar al fortalecimiento del sistema democrático y del Estado Derecho, con insumos para un debate plural de la actualidad política. En este contexto defendemos los derechos humanos e individuales y destacamos la importancia de un sistema democrático institucionalizado y con



separación de poderes. Opinamos que la democracia siempre tiene que cumplir ciertas condiciones mínimas, independientemente si se trata de una democracia occidental o intercultural.

Franco Gamboa, en su análisis, menciona los problemas de la democracia actual en Bolivia. Quiero expresarle mi agradecimiento profundo por este excelente trabajo que significa un aporte importante para la discusión académica, que, eso esperamos, será el primer paso a la solución de los respectivos problemas.

Susanne Käss

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia

9 de septiembre de 2011





PRÓLOGO

El proceso político, social e histórico que vive actualmente la sociedad boliviana es, sin lugar a dudas, fascinante para las ciencias sociales. Fundamentalmente, por la dinámica histórica y política que la domina. El tiempo político y social es vertiginoso, arrollador, y volátil, con una velocidad tal que todo cambia de un momento para otro. Es la experiencia de asistir a una revolución, de una historia en construcción. De la cual no es posible conocer su desenlace, el proceso está dominado, por lo tanto, por la incertidumbre. Todo puede pasar. Pero, de una cosa sí estamos seguros, nada será como antes. En realidad, la historia de la sociedad boliviana cambió radicalmente desde la rebelión indígena y popular a finales del siglo pasado.

Este cambio radical, la revolución democrática y cultural, ha tenido como lugar preferencial los marcos institucionales tanto del Estado como del régimen político. En los últimos años, especialmente, desde la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, en el año 2009, asistimos a la construcción política y social de una nueva forma de Estado: el *Estado Plurinacional* y a un nuevo tipo de régimen político, la democracia social participativa. La construcción histórica y política tanto del nuevo Estado como del nuevo régimen político democrático, constituyen serios desafíos tanto teóricos como históricos para los actores políticos y sociales estratégicos involucrados en el proceso. La nueva revolución política y social boliviana, gestada, impulsada y desarrollada por los pueblos originarios y los movimientos sociales populares, la rebelión de la plebe, al decir de Álvaro García Linera, puso en el horizonte de posibilidades la construcción de nuevas instituciones políticas. En un momento histórico-cultural en que todo señalaba más bien el triunfo de lo establecido y el rechazo generalizado al cambio, a la transformación, a la emancipación social, irrumpió desde el fondo social la fuerza milenaria de los pueblos originarios, para instalar el cambio político revolucionario. A través de los mecanismos propios y más característicos de la democracia liberal representativa.

En efecto, a pesar de las múltiples acciones sociales directas y de confrontación con el poder gubernamental y estatal establecido, los movimientos sociales populares e indígenas bolivianos nunca renunciaron a la deliberación democrática ni tampoco a los mecanismos propios de la democracia electoral existente desde la recuperación de dicho régimen político en los años ochenta del siglo pasado. Todo lo contrario, su vía política combinaba lo insurreccional con lo institucional. Buscaba modificar lo existente, no a través del “asalto al palacio de invierno” tan propio de la izquierda no sólo latinoamericana sino mundial post-revolución rusa de 1917 o revolución cubana de 1959; sino, más bien, la nueva izquierda social boliviana privilegiaba ante todo la vía política institucional democrática. Su objetivo, construir una nueva forma estatal y un nuevo régimen político democrático. He aquí el elemento central de la nueva revolución boliviana.

Por eso la entrada analítica elegida por Franco Gamboa en este libro: *“Teorías de la Democracia en Pugna: Una evaluación crítica del sistema político en Bolivia”* nos parece acertada, pertinente y adecuada, tanto histórica como teóricamente. Se trata de una contribución fundamental a la investigación en ciencia política para Bolivia y el área andina de América Latina.

La democracia desde su aparición hace ya 2500 años en la Atenas de Pericles siempre ha sido un régimen o sistema o forma de gobierno que se caracteriza por su fragilidad política frente a otras formas de gobierno, por ejemplo, la monarquía. Además, su existencia remite





permanentemente a una triada situacional que la distingue de otros regímenes políticos, pues es ante todo: polisémica, compleja y conflictiva.

Otpar por este régimen político fue una decisión de la mayoría de las ciudadanías latinoamericanas durante la década de los años ochenta del siglo XX. Pero, la larga historia fallida de la democracia en la región puso en duda la posibilidad de su institucionalización en el nuevo ciclo democratizador abierto en la década señalada. Como bien dice Gamboa, “el concepto mismo de democracia se encuentra en mutación y permanente adaptación a las dinámicas socio-históricas, los conflictos y el impacto de los contextos internacionales”. Dada esta condición podemos sostener que la democracia es un sistema político, régimen o forma de gobierno en constante construcción histórica. Es esa constante, justamente, lo que analiza Franco Gamboa en este libro. Específicamente, estudia una cuestión de suyo compleja: la gobernabilidad de un régimen político democrático en movimiento, o sea, en construcción.

Para tal efecto, el autor sigue de manera concisa un orden analítico en el cual va dejando claramente establecido la complejidad política e histórica que significa construir un régimen democrático, sobre todo, en un contexto histórico altamente signado por el conflicto social y político entre actores sociales y fuerzas políticas que poseen distintas concepciones y nociones de lo que es y debe ser, un régimen político democrático. Se trata de un momento donde “lo democrático” está en disputa y en conflicto. El fracaso de los pactos de gobernabilidad y el nacimiento de una crisis institucional, establecida con la denominada democracia pactada, crearon las estructuras políticas de oportunidades para que los sectores sociales excluidos y no participantes de esos pactos se plantearan la posibilidad de construir otra forma de democracia.

La problemática del periodo no era sólo construir esa otra forma, sino distinguir cuál era la forma democrática predominante al interior de los distintos sectores sociales y políticos que arribaron al gobierno con Evo Morales, el primer presidente indígena de Bolivia, y el MAS. Esta problemática es analizada de manera rigurosa y crítica por Gamboa en el capítulo 3, “Visiones de democracia en lucha. Indianismo, indigenismo y movimientos indígenas”, en su opinión “lo que no se ha reflexionado con detenimiento son los orígenes teóricos del indianismo en Bolivia, las consecuencias políticas en la práctica y sus repercusiones en el siglo XXI, pues el indianismo representa una verdadera ideología contestataria y de resistencia a la democracia y el orden político occidentales”. A través de un minucioso crítico análisis del indianismo, el autor informa de los principales aspectos ideológicos y programáticos levantados por uno de los principales intelectuales indianistas, Fausto Reinaga.

Gamboa adopta una postura crítica y de rechazo a los planteamientos de Reinaga, los cuales considera imposibles de operacionalizar y concretar históricamente, especialmente, la idea de descolonizar el Estado. La clara oposición teórica y política que expresa el autor del presente libro a las posiciones adoptadas por los sectores indígenas señala, justamente, la conflictividad de construir el nuevo régimen democrático que dé cuenta de la pluralidad cultural y étnica de los distintos sujetos históricos que cohabitan el territorio boliviano. Ese es el principal desafío histórico que deben solucionar las y los ciudadanos en la Bolivia actual.

Uno de los aspectos más relevantes del proceso político boliviano abierto por la “rebelión de la plebe” fue la demanda por una “Asamblea Constituyente”. La fuerza política que esta demanda tenía entre los diversos actores sociales y políticos es, sin lugar a dudas, sorprendente, pues ello supone pensar que ellos imaginaban que a través de esa instancia política e histórica deliberativa y democrática, la producción del nuevo orden político pondría fin a la conflictividad política dominante y, por cierto, a la profunda crisis de Estado. Pero, ello no pasó de ser una ficción política. La conformación de un poder político gubernamental con





clara vocación revolucionaria como era el gobierno del MAS y de Evo Morales al momento de obtener el poder en el año 2005, o sea, que se transforma por decisión ciudadana en poder constituido. Debe convocar nada menos que al poder constituyente, cumpliendo de esa forma una larga aspiración del movimiento social y político que lo constituyó en el poder. Como es sabido, el poder constituyente para ser tal debe tener algunas cualidades, entre las principales está su carácter eminentemente subversivo ante cualquier poder constituido. Una nueva contradicción política fue inaugurada en el año 2006.

Ambos poderes políticos actuaron al unísono. Generando con ello un conjunto de problemas, tanto para el funcionamiento del gobierno como de la Asamblea. No obstante, lo más complejo del proceso político está en desarrollo: poner en práctica las nuevas instituciones políticas establecidas en la Constitución Política aprobada en febrero de 2009. Todas las posibilidades tanto para el éxito o el fracaso están abiertas. No se puede sostener que por el hecho que las nuevas instituciones políticas estén “por afuera de las teorías sobre la consolidación democrática y la gobernabilidad” dominantes, están condenadas a priori al fracaso político. Lo que está manifiestamente claro es que estamos en presencia de un nuevo proceso de democratización política en la sociedad boliviana.

Este proceso como la institucionalización de la nueva democracia social participativa constituye un problema para las ciencias políticas latinoamericanas que trabajan con los postulados y modelos analíticos producidos por la ciencia política internacional, pues no se ajusta a ellos. Se trata de “otra democracia”.

Esta “otra democracia” recibe una pesada herencia legada por una historia fallida de la democracia liberal representativa a lo largo, digamos para no extendernos mucho, del siglo XX, o más reducida aún desde la “democracia pactada” de los años ochenta de dicho siglo. Recibe la nueva democracia diversas lacras: corrupción y narcotráfico, o tendencias políticas culturales de profundas raíces: autoritarismos, discriminaciones, fobias, clientelismos seculares, liderazgos carismáticos personalistas, centralismo, etcétera.

Cabe señalar que las y los ciudadanos bolivianos, con excepción de los grupos sociales vinculados a la élite del poder tradicional, aquella que manejó las riendas del poder desde la constitución del Estado-Nación en el siglo XIX hasta la rebelión de la plebe, apuestan por la democracia. Por esta razón, concuerdo ampliamente con varias de las principales conclusiones de Franco Gamboa, especialmente cuando escribe: “La democracia boliviana brindó la oportunidad para el nacimiento de nuevos liderazgos y acciones políticas desde las bases, que en varias circunstancias fueron consideradas imprevisibles. Este es uno de los núcleos centrales que explican la elección de Evo Morales...”. Comparto también con el autor la idea que los conflictos de gobernabilidad “tuvieron un desenlace legal, legítimo y constitucional”. En otras palabras, la práctica democrática de los distintos actores sociales y políticos estratégicos que se constituyeron desde los años noventa hasta el 2009, permitieron pensar y poner en práctica “otro tipo de formas democráticas como expresión de los movimientos sociales y la lucha política de los pueblos indígenas”.

Como he sostenido más arriba, la democracia es un régimen, un sistema o una forma de gobierno frágil, permanentemente acosada por diversos enemigos y en permanente construcción. Lo que hoy observamos en Bolivia es la lucha histórica de “sus pueblos” por lograr que esa forma política se transforme también en una forma de convivencia social, que haga posible la libertad y la igualdad, las dos permanentes promesas incumplidas de la democracia liberal. Para ello debe iniciar la convergencia de los cambios políticos institucionales con los socioeconómicos, otro tema pendiente de la construcción democrática, social y participativa.





El libro de Franco Gamboa es un excelente ensayo político, inscrito en una tradición analítica que ofrece miradas distintas a las actualmente hegemónicas en las ciencias sociales bolivianas. Es un enfoque de contrastes, valioso y provocador que permite cuestionar muchos de los supuestos con los cuales estamos acostumbrados a acercarnos al proceso político boliviano. Es una mirada y un análisis posible.

JUAN CARLOS GÓMEZ LEYTON
Doctor en Ciencia Política
Director del Doctorado en Procesos Sociales
y Políticos en América Latina
Universidad ARCIS, Chile

Santiago de Chile/Ciudad de México, mayo 2011





Teorías de la democracia en pugna:

Una evaluación crítica del sistema político en Bolivia

El drama de los movimientos revolucionarios es que muchos demócratas, al participar en ellos, se transformaron en dirigentes o miembros activos de un régimen autoritario. Sería igualmente falso considerar como demócratas a todos los que participaron en esos movimientos como condenarlos a todos como adversarios de la democracia. Tan falso, asimismo, llamar demócratas a quienes dirigen empresas de consumo o de comunicación de masas como considerarlos a todos como demagogos que manipulan y extravían al pueblo.

Alain Touraine

INTRODUCCIÓN

Evaluar el sistema político democrático podría significar una tarea titánica, no solamente por la cantidad de datos históricos y empíricos que demanda esta labor, sino también por la naturaleza altamente difícil para caracterizar los logros, deficiencias y debilidades. Bolivia tuvo una travesía muy particular, especialmente desde las históricas elecciones presidenciales del año 2005, cuando la democracia salió a flote una vez más, refutando las previsiones fatalistas que rondaban aquel entonces.

Todos trataban de explicar con dificultades el porqué del péndulo entre la renuncia del ex presidente Sánchez de Lozada y el advenimiento de Evo Morales. Por otra parte, una evaluación plantea también el hecho de combinar un tipo de criterios relativamente objetivos para juzgar algunos fenómenos, junto con aproximaciones teóricas que, en cierta forma, asumen *posiciones* para cualificar el objeto evaluado. En este caso, se intentó analizar los problemas más candentes de la gobernabilidad democrática en Bolivia, a la luz de teorías que cruzan fácilmente las fronteras entre la posición ideológica y las prioridades elegidas en función de exigencias políticas, de movilización e inclusive, en términos de imaginarios utópicos futuros, como es el caso de las concepciones indianistas.

La evaluación del sistema político democrático se concentra en el periodo que va del año 2005 al presente 2011. Las elecciones presidenciales que dieron un triunfo sustantivo a Evo Morales, también estuvieron acompañadas de las elecciones prefecturales, momento en el cual surgieron con particular influencia las demandas autonómicas. Desde entonces, Bolivia estuvo sacudida por presiones enraizadas en intensas movilizaciones indígenas, sindicales, corporativas, municipales y cívicas que planteaban un típico debate en torno a dónde reside, finalmente, la *soberanía* de una democracia.

Los conflictos respecto a las fuentes de la soberanía representan uno de los ejes en el ejercicio del poder político. Si la *soberanía es el ejercicio de la voluntad general* desde la época de los contractualistas, entonces cualquier sistema democrático nunca podría separarse de las tensiones generadas por una soberanía popular que es inalienable, y donde el poder puede ser delegado y transmitido a un conjunto de representantes, pero nunca la voluntad del pueblo soberano. Aquí, el poder no permanece como un monopolio de la representación – sea de los partidos o de algunas instituciones democráticas – porque es mucho más determinante la fuerza de la soberanía que radica en la voluntad general. Ésta sólo se representa a sí misma y, por lo tanto, es el núcleo de visiones opuestas y múltiples contradicciones de la democracia en Bolivia que se explicarán a lo largo de este trabajo.





Esta investigación propone considerar una hipótesis que afirma lo siguiente: el sistema democrático boliviano evidencia un deterioro, tanto institucional como ideológico porque grandes porciones de la sociedad civil se decepcionaron con el desempeño que tuvo la democracia, especialmente en el campo económico, la generación de oportunidades y el alivio a la pobreza. Asimismo, los conflictos expresan una permanente rivalidad entre las visiones de una democracia representativa que planteaba un tipo de integración sistémica con la economía de mercado y la administración a cargo de los partidos políticos, frente a otras concepciones democráticas que defienden la integración política multicultural, con alternativas de decisión sobre la base de instituciones de democracia directa.

Fueron estos enfrentamientos los que caracterizaron diferentes momentos de inestabilidad, así como las iniciativas de reforma estatal, obstaculizando cualquier proyecto de consolidación democrática. Las diferentes clases sociales y grupos étnicos del país presuponen diferentes imágenes de la democracia posible y del orden político. Tales imágenes dependen de una multiplicidad de mapas ideológicos y marcos conceptuales con los cuales se construyen las vivencias de la democracia. Las crisis políticas y de gobernabilidad afectan las estructuras mentales, así como las formas de entender el proceso democrático. Por lo tanto, un rasgo dominante en la evaluación del sistema político boliviano descansa en el análisis de los mapas cognitivos, en el choque de visiones diversas sobre la democracia, lo cual desdibuja las aspiraciones sobre el futuro viable de un Estado multicultural, de una democracia plural y diversa pero que, simultáneamente, demandan la identificación de utopías hábiles para cristalizar *nuevos sentidos para la democracia*, para el desarrollo de un Estado reconocido como expresión de unidad nacional y protector de múltiples derechos de ciudadanía.

La investigación se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo se realiza un diagnóstico de las teorías democráticas predominantes en América Latina, para luego ubicar el caso boliviano donde la democracia representativa está muy cuestionada, favoreciendo más bien posibles modelos de acción que respondan a los movimientos sociales, especialmente indígenas.

El segundo capítulo desarrolla cuatro núcleos problemáticos para comprender cuáles fueron las insuficiencias de los pactos de gobernabilidad y el tipo de conflictos que pudieron mantenerse luego de elegir presidente a Evo Morales. En Bolivia, el futuro inmediato de los gobiernos democráticos tiende a depender de la posibilidad de sellar nuevos pactos de gobernabilidad entre un sistema de gobiernos autonómicos y el Estado central.

El tercer capítulo expone las argumentaciones indianistas y sus implicancias políticas dentro del debate democrático. El objetivo es reflexionar sobre las oportunidades de reconciliación que existen en un país multicultural o, por el contrario, cuáles son los bloqueos y el estímulo de mayores enfrentamientos de carácter étnico.

El cuarto capítulo discute los problemas para implementar la nueva Constitución aprobada en febrero de 2009, junto al análisis sobre cómo los poderes departamentales, municipales y sus perspectivas descentralizadoras, podrían renovar el sistema democrático al interior del nuevo Estado Plurinacional.

Por último, el quinto capítulo analiza las ramificaciones del circuito coca-cocaína que desenvuelve una espiral de crisis estatal, comprometiendo seriamente la subsistencia democrática cuando los actores sociales y políticos están amenazados por un problema como el narcotráfico, el cual limita enormemente las posibilidades del régimen democrático como un sistema de libertades constructivas.





Capítulo 1

Alcances y límites de la democracia:

Las persistentes dudas desde América Latina

Resumen

Este capítulo realiza un diagnóstico sobre los alcances y limitaciones de la teoría democrática vigente, entendida como estructuras institucionales y conjunto de partidos políticos representativos, planteando la necesidad de complementar aquellos abordajes teóricos y repensando las orientaciones ideológicas sobre la democracia y sus proyecciones históricas, desde una mirada que incorpore las expectativas de los actores sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil, devolviéndole a ésta mayor poder para tomar decisiones en las instituciones y expresando demandas directas respecto al curso de varias políticas públicas.

Palabras clave: Democracia, Teoría, América Latina.

Por miedo a las dictaduras y fruto de los horrores provocados por el totalitarismo nazi y estalinista, la democracia se levanta como un régimen de gobierno deseable, tanto para tomar decisiones sobre el futuro de las comunidades políticas, como para enfrentar pacíficamente la vida cotidiana; empero, ¿es posible confiar en que la democracia realmente expresa el sentimiento profundo y la voluntad comprometida de millones de seres humanos para coexistir solidaria y racionalmente? Los debates contemporáneos en torno a la calidad de los regímenes democráticos contemporáneos, están reavivando la necesidad de reevaluar la literatura politológica para comprender los verdaderos alcances y raíces institucionales de las democracias en América Latina del siglo XXI (Munck, (a) 2004: 316). Es por esto que el concepto mismo de democracia se encuentra en mutación y permanente adaptación a las dinámicas socio-históricas, los conflictos y el impacto de los contextos internacionales.

La persistencia de patrones autoritarios en la cultura política, así como el serio cuestionamiento a las relaciones entre la economía de mercado y consolidación de la democracia representativa, exigen reconsiderar con profundidad la mutua determinación entre democracia, capacidades estatales, políticas públicas eficaces para enfrentar especialmente la pobreza, la desigualdad, y la apertura al reconocimiento de mayores alternativas de participación de la sociedad civil, por medio de mecanismos de democracia directa.

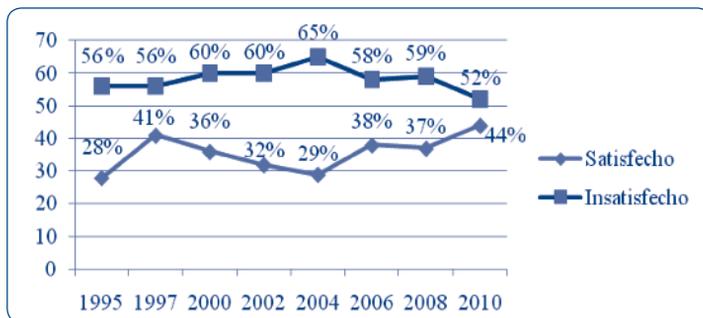
En toda América Latina, durante los últimos diez años (2000-2010), las encuestas de opinión política señalan que la sociedad civil rechaza la democracia por su *ineficacia* para resolver prácticamente el desempleo, la inseguridad ciudadana, la destructividad del narcotráfico y la lucha contra la desigualdad, razón por la cual, el rendimiento de los gobiernos democráticos se encontraría en creciente deslegitimación, a pesar de una serie de esfuerzos para construir la denominada institucionalidad democrática (Seligson y Booth, 2009: 9).





Gráfico 1

¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2010*, Santiago de Chile.

Según las encuestas del *Latinobarómetro* entre los años 2001 y 2010, los países con mayor decepción respecto al desempeño de la democracia son México, El Salvador, Guatemala, Colombia, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú, e inclusive aparecen progresivos desencantos en Chile, Paraguay, Panamá y Costa Rica. Con la realización de más de 20 mil entrevistas y muestras estadísticas que llegan a 1200 casos en 18 países de América Latina, el *Latinobarómetro* registra importantes tendencias escépticas y sin grandes ilusiones de la consciencia ciudadana. Los porcentajes de insatisfacción con la democracia, siempre se han colocado por encima de aquellas tendencias que dicen estar satisfechas con los sistemas democráticos (Gráfico 1).

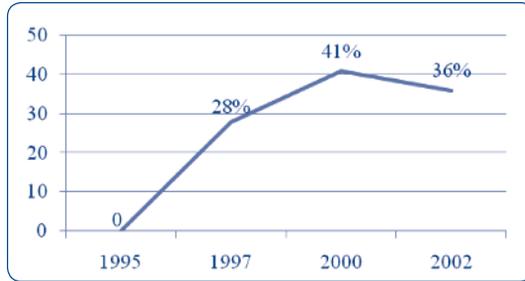
Si bien la gran mayoría tiene una opinión favorable en el momento de preferir un gobierno demócrata, antes que el regreso de cualquier clase de dictadura, no se puede negar que es muy difícil reconstruir las relaciones de confianza entre los partidos, la sociedad civil, el respeto hacia muchas políticas sociales y el avance de posiciones indiferentes, expresadas sobre todo por la gente joven entre los 18 y 25 años.

Los estudios revelan la existencia de una *brecha e incongruencia* permanentes entre lo que los ciudadanos comprenden de la realidad democrática y aquella realidad que imaginan los gobiernos para diseñar sus políticas, desde el punto de vista estratégico y de sus posibilidades. Algunos problemas centrales como el *miedo a quedar desempleado*, las *angustias de carácter económico* y la *delincuencia*, se unen directamente con la insatisfacción frente a la democracia y la opción que implica *pasar por encima de la ley* cuando el sistema político enfrenta una situación muy difícil, especialmente en Guatemala, El Salvador, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Paraguay y República Dominicana (Gráfico 2).



Gráfico 2

Cuando hay una situación difícil, ¿está bien que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento y/o las instituciones con el objeto de resolver los problemas? Muy de acuerdo y más de acuerdo



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2010*, Santiago de Chile.

El llamado “giro a la izquierda” en diferentes sistemas políticos como Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, está mezclado con dudas sobre el futuro horizonte de la consolidación democrática debido a los intentos por modificar las constituciones para viabilizar la reelección de varios presidentes como Hugo Chávez, Rafael Correa, Cristina Kirchner y Evo Morales. Por otro lado, el resurgimiento de golpes de Estado como el sucedido en Honduras (mayo de 2009), expresa que las crisis políticas tienden a degenerar en imposiciones violentas y la negación del diálogo democrático entre varios actores sociales, al margen de cualquier institucionalidad y legalidad.

Las fronteras entre autoritarismo y democracia son movibles porque fácilmente se puede pasar de un lado a otro, según la correlación de fuerzas y la habilidad de las élites políticas (de izquierda o derecha) para ejercer el poder. Pensar la democracia, vinculada solamente a un sistema de partidos competitivo y legítimo, hoy se desbarata al comprobarse que cualquier partido es capaz de ejercer el poder con inclinaciones absolutistas, reproduciendo estrategias clientelares, populistas y anteponiendo la violencia a la deliberación racional (Bates, 1984).

Un enfoque neo-institucionalista sobre los cambios constitucionales o las modificaciones en la capacidad de las fuerzas partidarias para promover la gobernabilidad en los regímenes democráticos, es insuficiente para comprender los problemas de muchos países que – si bien no pueden apuntalarse según los parámetros teóricos occidentales – todavía intentan superar las inclinaciones del autoritarismo amenazador, relacionado con altos déficits de calidad democrática en la región. Estos déficits se expresan principalmente en la corrupción al interior del Poder Judicial de cualquier país latinoamericano, el permanente aumento en las tasas de crímenes violentos que caracterizan a las grandes metrópolis, la penetración del narcotráfico para financiar campañas electorales, y en la definición de las grandes políticas, solamente a partir de un pequeño grupo de élites burocráticas (Freedom House, 2006; Carrillo Flórez, 1999).

La caracterización de algunos regímenes como *democracias fallidas* o incompletas también conduce a otro error, al no permitir un diagnóstico socio-histórico y multidisciplinario. En el caso de los sistemas de partidos hegemónicos, por ejemplo como el mexicano, argentino y chileno, existe una confusión entre las diferentes formas de autoritarismo competitivo y la



problemática de transición democrática, cuyas perspectivas se concentran básicamente en el papel de las élites para recuperar gobernabilidad estatal y controlar las políticas económicas.

El *autoritarismo competitivo* puede entenderse como una forma de acción estratégica que utilizan los partidos políticos y algunos líderes caudillistas, tanto para imponer por la fuerza sus visiones sobre el poder, como para exaltar las reacciones violentas de la sociedad civil, acrecentando, por lo tanto, las posibilidades de romper la ley y cualquier patrón de institucionalidad, en lugar de practicar la política utilizando medios más pacíficos (Levitsky y Way, 2010). Este problema permite que las intenciones más dañinas aparezcan como evidentes y normales, haciendo un uso solamente instrumental de los procesos democráticos, de tal manera que se pueden llevar a cabo elecciones sin democracia o reivindicar la soberanía del pueblo para legitimar proyectos hegemónicos que destruyen las mínimas condiciones de tolerancia y respeto por el pluralismo político-ideológico.

En este capítulo se realiza un diagnóstico crítico sobre los alcances y limitaciones de la teoría democrática vigente, entendida como estructuras institucionales y conjunto de partidos políticos representativos, planteando la necesidad de complementar aquellos abordajes teóricos y repensando las orientaciones ideológicas sobre la democracia y sus proyecciones históricas, desde una mirada que incorpore las expectativas de los actores sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil, devolviéndole mayor poder para tomar decisiones en las instituciones y expresando demandas directas respecto al curso de varias políticas públicas. Esto es particularmente fuerte en países como Bolivia, donde la democracia representativa perdió espacio a favor de posibles nuevos modelos de acción desde los movimientos sociales, especialmente indígenas, tanto para el ejercicio del poder como para la distribución de recursos económicos del Estado.

Por otra parte, la democracia en América Latina como forma de régimen político está directamente relacionada con las manifestaciones del liderazgo presidencial y partidario. Cuando se discuten las diferentes perspectivas sobre el grado de institucionalización, la calidad de la democracia y el futuro de las reformas políticas, surge simultáneamente una ola de críticas que destacan al populismo como un obstáculo o lastre *pre-moderno* que reproduce el caudillismo, evitando el avance hacia el progreso y la modernización definitiva.

Aquí también se analizará el fenómeno populista como otro rasgo determinante de la democracia en la región, pues éste exige reflexionar de qué manera diferentes países en otros continentes, y no solamente en América Latina, presentan a la relación del líder único con la sociedad manumitida como una conexión majestuosa a partir de la cual el liderazgo se reproduce expandiendo temores que, de cualquier manera, son sutiles mitos de refugio y un abanico de intimidaciones. Estos factores deterioran las instituciones democráticas pero se incrustan en las estructuras estatales con fuerza inusitada (Cf. Dix, 1978, 1985).

1. Del optimismo teórico a las dudas sobre la consolidación

En la literatura sobre transición a la democracia, aparece con fuerza una *linealidad* que se mueve entre el autoritarismo y la deseable consolidación democrática. Estas miradas fueron demasiado optimistas porque existieron varios tipos de transición que impactaron de manera diferente en la calidad de la democracia, aspecto central en la discusión actual que fue oscurecido por las teorías de la gobernabilidad, al privilegiarse a los sistemas de partidos, la previsión de conductas plenamente racionales y los procedimientos electorales (Linz y Stepan, 1996; Przeworski, *et. al.*, 2000).





Hoy día, la sociedad civil interpela directamente a las estructuras de gobierno y a las élites políticas, generando conflictos alrededor de los resultados poco claros que tiene cualquier régimen democrático para erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida y engendrar condiciones duraderas de legitimidad política. ¿Cuáles son los estándares mínimos de la democracia, y finalmente dónde descansa la soberanía política que legitima a un régimen político en el largo plazo? ¿Es posible considerar el nacimiento de visiones alternativas donde traten de emparentarse la democracia, como un sistema de instituciones razonables para elegir gobiernos, y algunos deseos que buscan horizontes de futuro revolucionarios?

Aquí es importante retomar análisis clásicos para discutir ¿qué efectos genera una revolución y cómo se gesta? ¿Democracia y revolución son fenómenos que no se mezclan como el agua y el aceite? Analizando con cuidado las grandes revoluciones épicas como la francesa (1789), rusa (1917), inglesa del siglo XVII, o la guerra civil en Estados Unidos (1861), el célebre sociólogo estadounidense Barrington Moore Jr., refresca nuestra comprensión de la actualidad cuando observa que no es posible hablar de “grandes transformaciones sin grandes traumas políticos” (Moore, 1967); asimismo, los caminos abiertos por las revoluciones históricas en Europa para el surgimiento del capitalismo, o un proceso de modernización acelerado como aquel surgido en Rusia a partir de 1917, están totalmente cerrados.

En su libro: *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Moore (1967) expresa que la instauración del progreso moderno (el verdadero objetivo de las revoluciones) viene con un terrible costo humano. El propósito es explicar tres caminos de ingreso a la modernidad: por medio de la democracia liberal; a través del fascismo; y por la vía del comunismo. El costo de la modernidad, no necesariamente viene con una democracia tranquila y pacífica, sino con demasiada violencia. Durante las transiciones hacia la modernidad y los cambios sociales o económicos, la pregunta sobre los alcances de una revolución gira en torno a ¿quiénes aguantan el peso de las reformas revolucionarias y quiénes pagan un precio más alto? ¿Se puede pasar de la revolución a la democracia, o es el régimen democrático, en sí mismo, una especie de opción revolucionaria y compleja?

En los procesos revolucionarios, Moore (1967) muestra que hay siempre una brecha entre la promesa revolucionaria y el posterior desempeño inhumano en la realidad. Lo que se ofrece como una gloriosa transformación, normalmente termina en una tenebrosa estructura que posiciona a nuevas élites en el poder y genera mutaciones económicas, siempre y cuando el costo humano también tenga enormes sacrificios que no siempre mejora la condición de los más pobres, sino todo lo contrario.

Los revolucionarios y reaccionarios (contrarios a la revolución), representan dos caras de la misma moneda: una dinámica del poder que se orienta algunas veces hacia la transformación proponiendo los ideales de una sociedad mejor, o por medio del empuje histórico de procesos de modernización que cambian las estructuras de un tipo de sociedad tradicional para abrir las puertas del capitalismo industrial.

El capitalismo y el socialismo son sistemas donde están presentes fuertes tendencias destructivas: por un lado, en el modelo socialista la represión es ejercida en contra de su propia población desde la dictadura de una oligarquía partidaria como la ejercida por un Partido Comunista; mientras que por otro lado existe el modelo liberal-capitalista, identificado también con la violencia de los regímenes fascistas de la Italia de Benito Mussolini o la Alemania de Adolfo Hitler. La represión liberal-democrática se manifiesta también “hacia afuera, hacia otros” por intermedio de las relaciones internacionales imperialistas.





Las fronteras entre la dictadura y la democracia como régimen gubernamental alternativo son, por lo tanto, movibles porque fácilmente se puede pasar de una hacia otra. El despotismo y la dictadura pueden manifestar tendencias latentes y manifiestas en los procesos que se consideran “lineales y graduales” hacia la democracia. Toda revolución impone el orden del terror y muestra con crudeza los altos costos del anhelo por una sociedad mejor; asimismo, las ambigüedades de la democracia como un proceso pacífico, pueden desmoronarse hasta caer en el oprobio dictatorial, ya sea por no producir cambios estructurales, fracasar al no rendir cuentas en medio de conflictos anómicos, o debido a la incapacidad para preservar legitimidad creíble y ordenada.

Las contradicciones caracterizan al manejo del poder y, en consecuencia, la tergiversación es el núcleo de toda oferta utópica que es defendida durante una revolución, e inclusive al impulsar una democracia porque este tipo de régimen acoge, institucionalmente, todo tipo de demandas contradictorias, las cuales deberían ser procesadas como parte del proceso de legitimación político.

Por otra parte, el concepto de *democracia consolidada*, como la definen los politólogos Juan J. Linz y Alfred Stepan, está más cercano a las definiciones derivadas de la *poliarquía*; es decir, llena de debilidades e insuficiencias. En el fondo, los análisis sobre las orientaciones de la democracia en el futuro, constituyen una idealización inclinada hacia prescripciones normativas (el deber ser).

Juan Linz y Alfred Stepan hablan de la democracia consolidada como el “único (y el mejor) sistema de reglas de juego en la polis” (*the only game in town*), criterio por demás ingenio (Diamond y Plattner, 1996). En toda sociedad, siempre habrá miles de reglas de juego, muchas de ellas no institucionalizadas, antidemocráticas y cruzadas con múltiples mecanismos culturales, tradiciones históricamente autoritarias e incluso religiones. Ni en Estados Unidos o Inglaterra, la democracia es *the only game in town*. Una democracia consolidada puede definirse como un “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis (...) [junto a la] ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la *incertidumbre limitada*, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen” (Morlino, 1989:44).

Desde la visión de una consolidación democrática, también se asume que el fortalecimiento de las instituciones políticas y económicas debería dar lugar a la formulación de un conjunto de políticas públicas eficientes y coherentes, capaces de engendrar un ambiente de crecimiento económico estable. Una mayor *institucionalidad* de los regímenes democráticos se convertiría, por lo tanto, en un indicador adicional de desarrollo. Institucionalidad es el conjunto de sistemas legales, regulatorios y de derecho público que prevén y controlan el comportamiento humano, tanto dentro de las actividades económicas como en la acción política; por estas razones, los niveles de institucionalidad que posee un país impactarían directamente en la calidad de las políticas públicas y en el predominio del Estado de Derecho.

Las herramientas metodológicas disponibles a la hora de abordar el tema de las transiciones y la consolidación democrática tienen varias limitaciones en la ciencia política. Cuando se trata de estudiar momentos críticos, como rupturas institucionales o prácticas despoticas dentro de algunos gobiernos democráticos, aparecen variables muy importantes de difícil medición para realizar explicaciones como las negociaciones secretas entre los grupos





de poder económico y las élites políticas, respecto al rumbo de determinadas decisiones, o las influencias internacionales de diferentes organizaciones que socavan la soberanía estatal, imponiendo reformas como la privatización de empresas públicas con un alto costo social. Esto fue un hecho muy influyente en América Latina y Bolivia que desacreditó la confianza de la ciudadanía en las políticas de mercado, al mantenerse incólumes los indicadores de pobreza extrema y desigualdad en la distribución de la riqueza.

Las políticas de privatización para el caso boliviano fueron diseñadas con el objetivo de combatir la crisis estatal que tuvo lugar debido al agotamiento del capitalismo de Estado impulsado por la Revolución Nacional desde 1952. La politización excesiva y la quiebra de las empresas estatales, hizo que se ejecutaran medidas de shock. Ahora bien, los ajustes en materia de economía de mercado resultaron insuficientes cuando las demandas del sistema democrático mostraron nuevas exigencias como la necesaria combinación entre *políticas económicas* que fomenten la eficiencia y *políticas sociales* que materialicen las *expectativas* en torno a la equidad, redistribución de la riqueza y participación en las decisiones cruciales para el conjunto del régimen político.

La teoría democrática se ha concentrado demasiado en los comportamientos políticos agregados, y cuando ingresa en el terreno de la subjetividad política, los valores del inconsciente colectivo y los compromisos normativos, las discusiones se desvían hacia la toma de posiciones unilaterales sobre lo que *uno cree que es la democracia ideal*. Esto limita considerablemente el estudio de otras variables muy importantes en torno a dónde descansa la legitimidad de los regímenes (sobre todo si seguimos comparando las dictaduras con las democracias).

La teoría y el concepto de democracia, también se ven limitados en su posibilidad de estudiar las raíces y razón de ser de los liderazgos políticos, fundamentales para entender la gestión pública que apunta hacia determinado rumbo en materia económica y políticas sociales, e inclusive para definir el tipo de Estado: liberal, benefactor o desarrollista.

La dificultad de realizar estudios sistemáticos sobre los valores democráticos y los líderes frente a la toma de decisiones en la política diaria, señala que las teorías de la transición y consolidación tienen capacidades explicativas endebles. Esto condujo a muchos autores a estudiar otros fenómenos como los mecanismos de democracia directa (consultas populares), simplemente en calidad de *variables peligrosas* que pondrían en riesgo a la democracia representativa. ¿Debemos descartar la movilización y las pugnas por una democracia directa al margen de los partidos políticos, por ser de difícil abordaje? Una vez más, la teoría busca convencer, afirmando que la democracia quedaría consolidada cuando se convierte en el *único* patrón dominante para la definición sobre la titularidad del poder y el respeto de las libertades en el largo plazo (Munck, (b) 2009; O'Donnell, *et. al.*, 2004).

La idea de dos transiciones: primero democratización y luego consolidación, está presente también en los textos canónicos de la ciencia política latinoamericana y demanda otras reflexiones sobre los distintos *resultados* de cada transición por países en los últimos 25 años. La triste constatación en América Latina y Europa del Este, donde se observa que muy pocos lograron instaurar verdaderas democracias consolidadas (medibles en calidad y aceptación legítima por largo tiempo), lleva a postular distintos resultados problemáticos que se resisten a una conceptualización clara. Algunos autores sugieren utilizar categorías inventadas como *democraduras* o *dictablandas*, que son sólo juegos de lenguaje antes que interpretaciones con valor teórico y explicativo (O'Donnell y Schmitter, 1986).

Los debates que comparan el rendimiento democrático y las transiciones a la democracia entre América Latina y Europa del Este, son sumamente importantes. Por una parte,





varios países como Polonia, República Checa, Eslovaquia, Lituania, Estonia e inclusive Rumania y Bulgaria, marcan las pautas para un debate sobre la consolidación democrática, junto con estrategias de modernización económica siguiendo las directrices de la Unión Europea.

Por otra parte, aquellos países como la Federación Rusa, Ucrania, Georgia y Serbia, muestran las tensiones que generan la violencia política y el renacimiento de los llamados nuevos oligarcas. En América Latina, precisamente se discute si sus proyecciones democráticas son más promisorias que las de Europa del Este, o si existen similares tendencias en cuanto al desarrollo de *oligarquías competitivas* que retardan la consolidación de la democracia.

Si bien los autoritarismos terminaron en América Latina, no está claro si nuestros países son completamente democráticos o vayan a serlo en el largo plazo; asimismo, las críticas de la sociedad civil y los movimientos indígenas para *desmonopolizar la democracia* de los partidos políticos, como lo acontecido en Bolivia, plantea implementar una serie de reformas políticas, así como una nueva comprensión sobre el concepto y las posibilidades de subsistencia real de un sistema democrático.

La legitimidad de la democracia está directamente relacionada con un índice de desarrollo participativo desde las bases, que al mismo tiempo se transforma en una serie de esfuerzos por ampliar la toma de decisiones y empoderar a otros actores que no sean exclusivamente los partidos políticos. Aún así, continúa la discusión sobre qué diablos finalmente significa la democracia y si ésta es deseable para solucionar los problemas más significativos del siglo XXI y la globalización (Huber, Rueschemeyer y Stephens, 1997).

2. Democracia formal y calidad de la democracia: ¿hacia dónde ir?

La calidad de un régimen democrático es una preocupación práctica y teórica simultáneamente. Actualmente, en América Latina se incrementan con mayor fuerza los debates en relación a cómo consolidar los gobiernos democráticos, por ejemplo controlando la corrupción, fomentando el crecimiento económico, fortaleciendo las instituciones del sistema político y reduciendo la influencia de los partidos políticos para incorporar diferentes *mecanismos de democracia directa* (MDD). Se cree que éstos podrían aumentar la calidad de cualquier democracia al interior de las democracias formales ya consolidadas. Sin embargo, es fundamental discutir lo que se entiende por democracia formal; asimismo, en Latinoamérica existen diferentes versiones sobre lo que es, o puede llegar a ser, la calidad de una democracia.

Definir la democracia en el siglo XXI demanda responder múltiples preguntas en torno a su consolidación pero también exige tener datos empíricos que expliquen sistemáticamente la heterogénea realidad. Si bien las definiciones parecen estar claras cuando se trata de terminar con una dictadura, las pretensiones cotidianas plantean siempre la contraposición entre una definición mínima de democracia, frente a un *concepto normativo e ideal* sobre lo que diferentes contextos socio-culturales imaginan como un sistema democrático saludable, además de ser plenamente *racional*.

Por lo tanto, una vez más es importante considerar las precauciones del politólogo norteamericano Robert A. Dahl, quien afirma que no se puede hablar de democracia porque ésta constituye una aspiración y un tipo ideal, que no necesariamente tiene una expresión empírica; es decir, materializada en un país que encarne todas las dimensiones y exigencias de la democracia. Dahl afirma que "(...) no hay en realidad ningún régimen (...) totalmente democratizado" (Dahl, 1989: 18). Sugiere utilizar el concepto de *poliarquía* que se refiere a regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las





poliarquías son sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir muy representativos, a la vez que francamente abiertos al debate público.

El objetivo de definir a varios regímenes democráticos como poliarquías contribuye a mostrar la manera histórica y las características realistas que van evolucionando, en los sistemas no democráticos o hegemonías cerradas, hasta llegar a la formación de poliarquías (a través de distintas rutas, pasando por oligarquías competitivas, hegemonías representativas o por una vía rápida). En síntesis, toda poliarquía es un régimen de gobierno formalmente democrático, caracterizado principalmente por el respeto a la participación de la oposición en los procesos políticos.

La oposición en una democracia formal tiene que ser capaz de disputar los votos en elecciones libres donde los ciudadanos, iguales ante la ley, formulan sus preferencias y presentan diversas demandas al gobierno democrático. Estos ciudadanos también deben ser tratados de manera igualitaria por los titulares del poder, en el momento de ponderar las preferencias y formular políticas públicas. En consecuencia, la democracia formal se define como aquel arreglo institucional que reúne y hace prevalecer las siguientes condiciones:

- Funcionarios libremente elegidos;
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes;
- Existencia de la libertad de expresión;
- Los ciudadanos acceden a varias fuentes de información para tomar decisiones, también libres;
- Hay libertad de asociación con plena autonomía frente al gobierno;
- No hay barreras para evitar la participación electoral porque la ciudadanía es inclusiva, sobre la base del sufragio universal.

Dichos argumentos sobre la democracia formal sustentan la creencia de que las instituciones – como un sistema de reglas de conducta, previsibles y racionales – producen la poliarquía. Esto, finalmente, viabilizará el respeto a los partidos políticos y las fuerzas de la participación, fortificando el debate público. En una democracia formal se espera que el Poder Ejecutivo pueda vigorizarse como el centro de solidez institucional y que el sistema de partidos no esté demasiado fragmentado, sino que tienda a lograr una estructura integrada.

Aquí radica la principal debilidad de la democracia formal porque al privilegiarse demasiado el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y los partidos políticos, en América Latina se abre demasiado la puerta para imponer la racionalidad de un presidencialismo vertical y de élites políticas que reproducen conductas excluyentes y corporativas, sobre todo para conseguir fondos y financiar la cotidianidad en la actividad política de cualquier partido que, tarde o temprano, tiende a corromperse y mirar la democracia, únicamente como el juego del poder a como dé lugar. Esto es lo que destruyó, en la práctica, la previsión teórica de los *pactos de gobernabilidad democrática* como coaliciones de partidos, sencillamente porque éstos aprovecharon factores de influencia para repartirse espacios de poder, atentando contra la democracia en el manejo de un Estado ineficiente, corrupto y colonizado por intereses privados.

La consolidación de las democracias latinoamericanas emergentes de la tercera ola, como el mejor sistema de reglas para definir la titularidad del poder y proteger una oposición política (*the only game in town*), no tuvo un correlato en su desarrollo a la europea, como esperaban con optimismo los primeros estudios de transición de la dictadura a la democracia (Huntington, 1993). El círculo virtuoso de desarrollo democrático no se expresó en la ma-





yoría de los regímenes del continente latinoamericano. La constatación de que las democracias sudamericanas post-transición después de 1985, a pesar de su realización formal, tenían importantes déficits respecto de las democracias idealizadas en Estados Unidos o Europa Central, motivó el cambio en la literatura de transitología hacia las reflexiones sobre *calidad de las democracias*.

Desde esta perspectiva se han realizado múltiples esfuerzos para comparar las distintas democracias de América Latina en base a ciertos atributos, cuyo nivel de desarrollo implicaría una mayor o menor calidad de las mismas (Levine y Molina, 2007). Por ejemplo, puede entenderse a la democracia en términos multidimensionales, distinguiendo cinco dimensiones principales para el estudio de su calidad. Estas son las siguientes:

- a) Primera dimensión: decisión electoral.
- b) Segunda dimensión: participación.
- c) Tercera dimensión: respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*).
- d) Cuarta dimensión: responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*).
- e) Quinta dimensión: soberanía popular.

Estas dimensiones están obviamente interrelacionadas en la teoría y práctica, pero pueden ser separadas conceptualmente para su contrastación empírica. La primera dimensión: decisión electoral, se refiere al nivel de recursos informativos de los electores para tomar decisiones responsables. A diferencia del derecho formal (una persona, un voto), que aparece como el baluarte para tener una democracia formal, esta dimensión busca determinar hasta qué punto existe una igualdad sustantiva entre los ciudadanos a la hora de escoger sus preferencias.

La segunda dimensión referida a la *participación* tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en la vida política, esto es, no sólo en los procesos electorales, sino también en la *toma de decisiones directas* al interior de las organizaciones políticas y/o sociales. La tercera dimensión es un factor fundamental de legitimidad, es decir, de plena confianza y respaldo que expresa la ciudadanía al reconocer que la *respuesta a la voluntad popular* estaría expresando el buen funcionamiento del sistema democrático.

La cuarta dimensión, responsabilidad, tiene que ver con la capacidad de las instituciones o los mecanismos sociales para someter a los funcionarios públicos a *rendir cuentas y eventualmente sancionarlos* (sobre todo en los casos de corrupción, abusos y arbitrariedades del poder). En la quinta dimensión, la calidad de la democracia se refiere a dar una respuesta contundente al problema de la *soberanía popular*. Esta dimensión es comprendida como el grado en el que los gobernantes siguen las preferencias de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones.

Por último, la dimensión de soberanía se refiere a si los decisores políticos electos se someten o no, a aquellas fuerzas que no son responsables frente al electorado, como pueden ser los poderes fácticos (tecnocracias) y las organizaciones multilaterales que influyen en la globalización (Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional). A nivel interno, esto tiene que ver con la fortaleza del Estado de Derecho y la primacía del gobierno en las fronteras nacionales; a nivel externo, tiene que ver con la independencia formal y la soberanía política internacional de un país (Keohane y Nye, 2001). La discusión en torno a la soberanía es un aspecto crucial de la democracia, que en América Latina se desvió únicamente hacia los procesos electorales y la toma de decisiones ubicada en las burocracias profesionales donde se





diseñan diferentes políticas públicas, apartándose de los factores de legitimidad que dependen de los ciudadanos.

3. Democracia y desarrollo económico: ¿convergencias o divorcios enigmáticos?

Las relaciones entre la democracia y el desarrollo económico constituyen otro escenario político de múltiples problemas, convergencias y divorcios. En el siglo XXI, los datos históricos en América Latina y Europa del Este no permiten emitir un juicio definitivo sobre las ventajas que la democracia brinda al desarrollo económico y viceversa. Una de las preguntas centrales podría ser: ¿cuáles son las consecuencias políticas del bienestar material moderno y si la democracia contribuye *directamente* al establecimiento de un Estado de bienestar duradero?

Asimismo, debemos seguir investigando ¿de qué manera las libertades civiles – aquellas necesarias para que la gente elija libremente a sus gobernantes – afectan el bienestar colectivo en otros terrenos?; es decir, más allá de la esfera política, dando lugar a una reflexión sobre las consecuencias materiales de los regímenes políticos. El desarrollo implica una identificación de la población con los procesos de modernización y con una meta final: la *modernidad* que equivale, al mismo tiempo, a tener oportunidades de empleo y satisfacción plena de las necesidades básicas.

El desarrollo incluye, por lo tanto, el concepto de crecimiento económico junto con cierta distribución de la riqueza y el acceso de la mayor parte de los ciudadanos a servicios básicos. Este concepto entra en conflicto, sin embargo, con la explotación irracional de los recursos naturales. Por lo tanto, los conceptos de desarrollo y crecimiento económico poseen un contenido ideológico ligado a la sociedad moderna y al sistema de producción capitalista donde la maximización de los beneficios y el estímulo para lograr avances tecnológicos, adquieren mayor peso colocándose por encima de los problemas culturales y los fines de una democracia como régimen político.

En los debates sobre democracia y desarrollo económico saltan a la vista dos posiciones. Primero, aquellas donde se juzga a la democracia como un lujo que puede ser ofrecido solamente después de haber alcanzado un *alto nivel de desarrollo*. Algunos investigadores (Lipset y Rokkan, 1967) pensaban que cuanto más democracia existía, había mayores probabilidades para desviar recursos hacia el consumo antes que hacia la inversión, razón por la cual si los países subdesarrollados o pobres buscaban un verdadero despegue económico en términos de crecimiento, debían limitar y frenar la participación democrática en los asuntos políticos.

La segunda perspectiva mostraba que el advenimiento de la democracia era una etapa *inexorable* como consecuencia del desarrollo (Apter, 1970). Muchas veces se afirmó que la incidencia de la democracia estaba indudablemente relacionada con el nivel de desarrollo económico (medido como ingreso per cápita). Por lo tanto, no es lo mismo utilizar el concepto de democracia para estudiar sus influencias en el desarrollo económico, y ofrecer una perspectiva más operativa para los fines de medición sobre la consolidación democrática, según el escenario histórico de diferentes países.

La democracia es aquel régimen donde aquellos que gobiernan son elegidos a través de un proceso de elecciones competitivas. Esta definición tiene dos componentes: gobierno y competición en los procesos electorarios que, básicamente, deben corresponder a la elección del jefe ejecutivo del gobierno y de una asamblea legislativa. La competencia implica tres características: primero, incertidumbre *ex ante* de las elecciones (no sabemos quién ganará);



segundo, irreversibilidad ex post (una vez conocidos los resultados); y tercero, que las elecciones puedan repetirse en un periodo largo de tiempo.

Por el contrario, el concepto de dictadura significa que aquellos que detentan el poder en un determinado momento se resisten a ceder el gobierno como resultado de elecciones libres. La dictadura nunca tiene la voluntad de entregar el poder a nuevos titulares después de las elecciones. Al mismo tiempo, aparecen cuatro características dictatoriales: 1) otros partidos políticos de oposición no son permitidos; 2) hay solamente un partido dominante o un gobierno militar que impone una sola fuerza política, excluyendo otras organizaciones alternativas; 3) el periodo de gobierno de la dictadura puede terminar en un sistema de partido único, o donde los demás opositores están proscritos; y 4) se clausura inconstitucionalmente el poder legislativo, tratándose de reescribir las reglas del juego (aprobación de una nueva constitución), favorables solamente a los titulares del poder que se rehúsan a dejar el gobierno. El objetivo final de toda dictadura es consolidar el temor como mecanismo destructivo que viola sistemáticamente los derechos humanos elementales.

De alguna manera, la democracia es un fenómeno exógeno (no siempre endógeno generado por el crecimiento económico per se), es decir, un *Deus ex machina*, tendiendo a sobrevivir si el país es moderno (en términos capitalistas occidentales) pero la democracia no es exclusivamente un *producto directo de la modernización*. Todas las discusiones sobre el *desarrollo exógeno* de la democracia hacen hincapié en las condiciones históricas y particulares que influyen para la formación de las estructuras políticas; es decir, condiciones institucionales, culturales y sociológicas que los ciudadanos van construyendo a partir de sus relaciones de poder y consenso para sancionar diferentes *formas de contrato social*.

El poder causal del desarrollo económico para derrumbar las dictaduras y hacer florecer la democracia sería muy pequeño. El nivel de desarrollo, medido en términos de ingreso per cápita, arroja pocas luces sobre las oportunidades de transición hacia la democracia; sin embargo, el ingreso per cápita tiene un fuerte impacto en la supervivencia del régimen democrático. Ahora bien, el ingreso per cápita tampoco se convierte en una evidencia suficiente para la consolidación de la democracia, entendida como un régimen ansiado con la capacidad de tener durabilidad en el tiempo (Przeworski, 2009).

No existe una relación lineal entre el desarrollo económico que termina con las dictaduras y da paso – infaliblemente – a la emergencia de una democracia. Una vez que ésta se establece, tiene mayores probabilidades de perdurar en los países altamente desarrollados con buenos ingresos, altos niveles de empleo y gozando de la satisfacción material que los ciudadanos desean en el capitalismo occidental, pero no es la situación por excelencia, pues en otros países de ingresos medios, pobres y de raíz cultural totalmente diferente a la racionalidad occidental, la democracia hace los esfuerzos para convertirse en un régimen de gobierno pacífico y útil en la determinación de una nueva lógica equilibrada en el establecimiento de la titularidad del poder.

Las crisis económicas en los países pobres de América Latina y África representan una de las amenazas más comunes para la estabilidad democrática, aunque no existe una evidencia fuerte y definitiva sobre si las presiones por una distribución igualitaria se convierten en factores que menoscaban la democracia. Al mismo tiempo, está por demás claro que la concentración abusiva de la riqueza en las sociedades pobres, erosiona la estabilidad de un régimen democrático. Extraer conclusiones determinantes en torno a un modelo único de democracia universal que conviva con el desarrollo económico, es sumamente difícil.





En algunos casos, existe una concordancia entre el desarrollo económico y la democracia como valor apreciado por la población que está conforme con el logro de sus bienes materiales producidos desde la economía; sin embargo, en otros casos surge una completa ruptura, motivando el desencanto de los sectores más pobres que, en gran medida, podrían mirar al sistema democrático como un conjunto de instituciones inútiles cuando han fracasado las políticas de crecimiento y acceso igualitario a la riqueza o a ciertas oportunidades para conseguir adecuados niveles de ingreso.

4. Democracia y el fracaso de los empresarios en el poder

Los problemas de institucionalización; es decir, poseer reglas claras para el ejercicio del poder, para limitarlo, para fortalecer los Estados de Derecho, reducir las crisis de gobernabilidad, erradicar la pobreza y estimular el desarrollo económico, han planteado a la democracia en América Latina muchos más retos e incertidumbres, antes que respuestas sólidas en las cuales confiar.

Con la elección de varios presidentes vinculados a poderosos empresarios privados durante la década de los años noventa y comienzos del siglo XXI en Bolivia (Gonzalo Sánchez de Lozada), Paraguay (Juan Carlos Wasmosy), Uruguay (Luis Alberto Lacalle), Argentina (Carlos Saúl Menem), Panamá (Ernesto Pérez Balladares), México (Vicente Fox) y la victoria del millonario Sebastián Piñera como presidente de Chile en 2010, es fundamental evaluar con cuidado si la presencia de los empresarios en el corazón del poder contribuyó a un desarrollo político más democrático en la región, o en por el contrario, desató mayores polarizaciones y conflictos que van socavando la legitimidad de las democracias.

Los empresarios en América Latina – estén o no ejerciendo el poder directamente – se benefician en sumo grado porque las políticas de economía de mercado y las estructuras de globalización en el contexto internacional, hicieron que estos actores económicos concentraran funciones políticas, difundiendo además la ideología del crecimiento económico que es visto como el factor imprescindible para aliviar la pobreza.

El empresariado que actuó desde la administración del Estado, generó procesos de reestructuración del Poder Ejecutivo con el propósito estratégico de conformar un *bloque en el poder* y transformarse en una élite dirigente muy fuerte, la misma que también goza de un apoyo popular en los procesos electorales, enarbolando las banderas de la tolerancia pluralista y diseminando el discurso de integración socio-política entre las masas ciudadanas y las élites económicas; sin embargo, la alta concentración del ingreso en las élites empresariales y los grupos tecnocráticos de América Latina, junto con la desigualdad de oportunidades, señalan que los empresarios no lograron contribuir a la reducción de las polarizaciones y conflictos sociales en los momentos de crisis, regresando el choque entre la acumulación de riqueza concentrada en las clases privilegiadas y los millones de pobres que destacan en el continente (alrededor de 182 millones hasta el año 2010).

Las élites empresariales dentro del poder se caracterizan por posicionar el discurso de la *eficiencia* en el manejo de la economía y la gestión estatal, al mismo tiempo que imponen sus intereses, normas y proyectos de configuración social, política y cultural cuya piedra angular es la combinación del modelo de mercado, la democracia instrumental tecnocrática y la modernización capitalista. En Bolivia, por ejemplo, estos patrones de orientación política se conectaron, al mismo tiempo, con la lógica de los pactos de gobernabilidad porque se asumió de antemano que la fragmentación de un sistema multipartidista tenía que resolver el manejo



de la titularidad del poder por medio de alianzas, las cuales serían más estratégicas si incorporaban a las élites empresariales, sobre la base de provisiones específicas provenientes de los ajustes estructurales de mercado.

Uno de los problemas centrales, al parecer radica en que los empresarios tienden a privilegiar sus objetivos de enriquecimiento, cuando las estructuras institucionales de la democracia enaltecen los intereses colectivos y el fortalecimiento del sistema político donde cabe resaltar la igualdad, así como la participación de una gran mayoría en los beneficios materiales para reducir y erradicar la pobreza. Los empresarios podrían declararse escépticos o indiferentes hacia el combate contra la pobreza porque *sobre-determinan* su posición de clase dominante con el fin de subordinar el Estado al poder económico.

Para el empresariado, las orientaciones desarrollistas entre los años cincuenta y setenta, habrían ingresado en una profunda descomposición, específicamente porque las intervenciones del Estado en los procesos económicos generaron pérdidas cuantiosas, corrupción, distorsiones y fallas de políticas públicas al no lograr ningún tipo de equilibrios, sino contradicciones constantes. Las privatizaciones representarían, entonces, una respuesta *natural* a las fallas provocadas por el Estado, aunque para los empresarios, toda *reorientación desarrollista* no es viable sin cambios muy profundos que ninguna de las fuerzas políticas del sistema está dispuesta a emprender, razón por la cual debería dejarse que el mercado actúe por sí solo hasta que aparezcan nuevos equilibrios, tanto económicos como políticos (Ornelas, 2009: 157-158).

Los regímenes democráticos plantean un serio desafío a la participación política de los empresarios, al manifestarse claramente la necesidad de tener un conjunto de políticas públicas eficientes y favorables para promover el desarrollo del conjunto de la sociedad. Cuando los empresarios en el poder privilegian la reducción de todo déficit fiscal fomentando el empujamiento de las estructuras burocráticas del Estado, muchas veces afectan a las capacidades políticas del conjunto de las instituciones democráticas que sufren serias limitaciones para atender al torrente de demandas sociales que provienen de la sociedad civil.

Aquí nace un problema importante porque los empresarios prefieren evitar una sobrecarga de demandas, en lugar de reducir al mínimo las amenazas de una formulación de políticas públicas deficientes. En este caso, es crucial equilibrar el tamaño del Estado con sus capacidades políticas para responder a las presiones democráticas de una sociedad permanentemente movilizada.

Como los empresarios no quieren preocuparse por los problemas de representación política y las posibilidades de un Estado interventor, entonces se adhieren a la noción del gobierno entendido como una especie de máquina automática, *regulada por el equilibrio de intereses en competencia*. Esta imagen que tienen de la política es solamente la aplicación de la imagen oficial de la economía. El ideal del equilibrio automático sería indudablemente el *mercado* que es el *nuevo soberano* y donde el hombre de empresa no tiene un centro autoritario. En la esfera política, la división y el equilibrio de poderes prevalecen y, por lo tanto, no habría oportunidad para el despotismo sino que nace un nuevo tipo de gobernabilidad creado desde la economía de mercado (Mills, 1975: 229).

Las experiencias políticas en América Latina entre los años noventa y comienzos del siglo XXI, muestran que la democracia no mejoró su desempeño de integración y apertura equitativa hacia la participación de otros actores sociales pobres, cuando los empresarios millonarios incrementan sus privilegios con la magnitud del poder político concentrado en sus manos. En estos casos, la importancia de su poder económico hace que la administración de





políticas se incline de manera desigual, fortaleciendo los segmentos sociales más favorables al sistema de mercado, desatando conflictos socio-políticos por el control de recursos naturales y oportunidades para manejar el poder que destruye los valores democráticos de igualdad y fraternidad, al centralizar los debates únicamente en torno a *lógicas oligárquicas* que reproducen patrones autoritarios donde los más ricos, los mejor educados y los más destacados creen tener el derecho de estar por encima de otras clases sociales, calificadas como masas populares que deberían contentarse con poco.

Los gobiernos identificados con la izquierda jugaron un papel ambiguo en sus relaciones con el empresariado, sin lograr reducir su poder, aclarando que protegen la propiedad privada, fomentan la inversión extranjera y regulan la desigualdad con un rostro social en la prosecución del modelo neoliberal o economía de mercado internacional, por medio de políticas sociales que son administradas como instrumentos en busca de consenso y gobernabilidad del sistema político. Ni Ignacio Lula Da Silva en Brasil, Michelle Bachelet en Chile o José Mujica en Uruguay pudieron atenuar la fuerza política de las élites empresariales, que mantienen un caudal de presión fundamental sobre el rumbo de las decisiones nacionales porque los ricos todavía definen el desarrollo global de la economía. Las élites empresariales que acceden al poder se plantean objetivos de gobierno muy claros, como ser:

- a) Cooptar la mayor parte de los llamados *ministerios claves*, lo cual les permite acceder a una articulación de intereses más eficaz al interior del sistema político por medio de la *representación de élite* en nombre de un grupo de interés: los empresarios privados. Dicha representación es una modalidad de articulación de intereses mediante la cual, en lugar de usar las conexiones personales o los canales formales para lograr el acceso al sistema político que controla muchos privilegios, el grupo que tiene una élite confía en la preponderancia *directa y permanente* de sus intereses a través de un miembro que participa en la estructura de decisiones. Este tipo de representación se logra mediante la presencia en el Parlamento de senadores y diputados, o en el Poder Ejecutivo con varios ministros de Estado, los cuales fomentan el desarrollo de un grupo definido: los empresarios como élites para el ejercicio del poder político.
- b) Especificación de metas en materia de modernización, desarrollo económico y social cuyo eje principal es la eficiencia en la administración de recursos económicos y humanos. Esto se percibe sobre todo en las ideas que los empresarios poseen sobre la privatización ya que, según ellos, se debe hacer una clara diferenciación entre las funciones de administrar y de gobernar; las empresas públicas estarían sujetas a la manipulación política sin guiarse por criterios empresariales porque los administradores públicos no se preocupan por lograr resultados económicos positivos ya que saben que todo déficit será cubierto por el tesoro público. Para el empresariado, hace falta un criterio de competitividad, un horizonte de planificación empresarial y, por lo tanto, la privatización sería de vital importancia pues implica el traspaso de las empresas estatales a manos privadas lo que, en su amplia concepción, contribuye a establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil.
- c) Coherencia y reforma institucional del Estado a través de reformas constitucionales para ampliar las condiciones de economía de mercado y el poder económico de las élites emprendedoras.
- d) Reclutamiento sistemático del personal tecno-burocrático; se trata de un *reclutamiento diferencial* que privilegia a funcionarios con el más alto nivel de educación, lo cual





- ahonda la diferenciación social, excluyéndose a la mayoría y desatando conflictos en torno a la segregación y discriminación por razones de educación u origen de clase.
- e) Ajuste ideológico al emitir un discurso retórico que superficialmente habla de la equidad, las políticas sociales y la protección del medio ambiente a través del desarrollo sostenible.
 - f) Intento de unificación de otras fracciones del empresariado por medio del acercamiento y aceptación de otras figuras porque dentro del bloque en el poder se encuentran varias clases y fracciones presentes en el terreno de la dominación política que no pueden, sin embargo, asegurar esa dominación sino en la medida que están políticamente articuladas.

Por esta razón, los políticos tradicionales en América Latina van perdiendo el monopolio de la actividad política puesto que en las estructuras de mercado, hay un proceso de *empresarialización para administrar el poder*. Los empresarios se alzan como nuevos actores políticos, cuya cúpula parece afirmar que las condiciones democráticas imponen también una necesidad: la voluntad para *dirigir* los cambios en cuanto al desarrollo, la tecnología y las exigencias propias del siglo XXI, desechando por completo otros valores y utopías políticas como la posibilidad de transformar las relaciones entre los poderosos y los dominados.

El modelo neoliberal en América Latina está bastante desprestigiado. Entre las principales razones, podemos encontrar los problemas irresueltos de desigualdad y pobreza que la economía de mercado acentuó y no pudo erradicar. Al mismo tiempo, fueron las élites empresariales que al tratar de ejercer el poder, cometieron los mismos errores del pasado. Para los empresarios, la clase política especializada en el manejo de la cosa pública representa un actor pobremente modernizado, muy vulnerable a la corrupción, patrimonialismo, prebendalismo y sin ninguna visión de largo plazo en la gestión gubernamental. La profunda desconfianza hacia la clase política tradicional, hizo que los empresarios apoyen e imaginen un modelo de economía privatizador, utilizando el discurso de “dejar atrás el manejo ineficiente y benefactor del Estado”; sin embargo, los empresarios fracasaron al reproducir conductas y visiones tradicionalistas que no lograron revertir la ineficiencia estatal.

El empresariado se pensó a sí mismo como un agente modernizador en América Latina creyendo superar los problemas estructurales del sistema de partidos políticos, y argumentando tener una sólida formación profesional obtenida en el extranjero, junto con múltiples nexos en el entorno económico de la globalización. Luego de veinticinco años de democracia (1985-2010) esta imagen contrasta con el surgimiento de conflictos tremendamente violentos, desatados a consecuencia de la presencia de los empresarios en Venezuela, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Argentina, quienes demostraron ser un actor anacrónico que utilizó el aparato estatal para mejorar su posición en los negocios, sin aportar mucho a la administración pública, donde nuevamente brotaron los escándalos de corrupción y enriquecimiento ilícito a costa de los recursos públicos.

Una redistribución de roles dentro del sistema político latinoamericano intentó colocar a la élite empresarial al lado de la vieja clase política para corregir los errores del Estado patrimonial. Las instituciones como el Parlamento mantuvieron su carácter de órgano esencialmente político con los partidos políticos a la cabeza, mientras que los Poderes Ejecutivos quedaron, en muchos casos durante la década de los años noventa, bajo el liderazgo de los empresarios que trataron de fomentar un órgano eminentemente técnico-profesional.





En ambos casos, el ideal era buscar una complementariedad entre los dos sectores, sobre todo para los fines de gobernabilidad y aplicación de las políticas de privatización. Todo falló porque no se modificaron las prácticas políticas, sino que se reprodujeron las actitudes rentistas y los efectos del poder para favorecer negocios en forma particular, dejando postergada la integración social y el combate a la desigualdad. La crisis económica argentina en el año 2001 que motivó la caída del presidente Fernando De la Rúa, marcó el fin de una ilusión construida alrededor de los empresarios en el poder (Legrain, 2004).

Ni el trabajo de la clase política tradicional, ni el administrativo encargado a los empresarios fueron, en sí mismos, suficientes para modernizar los Estados latinoamericanos. El hecho de que las élites empresariales controlaran el poder, no quiso decir que fueran exitosas. Los empresarios pueden estar dotados para el manejo administrativo en el ámbito privado, pero el manejo administrativo del gobierno era un escenario político, descubriéndose que el empresariado sesgó sus posibilidades y oportunidades: sus decisiones no fueron puramente técnicas sino que en el espacio gubernamental priorizaron su fortalecimiento como clase, alejándose de los ideales democráticos de igualdad y equidad para el desarrollo democrático.

Si bien las decisiones gubernamentales son políticas y técnicas simultáneamente, el Estado en manos de las élites empresariales representó un *factor de organización hegemónica*, en la medida en que el bloque en el poder no puede asegurar la dominación sino en virtud de la combinación efectiva entre la técnica y la acción política. Por lo tanto, el Estado constituye un factor de unidad política del bloque en el poder bajo la égida de la clase o fracción dominante; esto marginó los valores en torno a la calidad de la democracia en América Latina, de tal forma que los intereses específicos del empresariado ingresaron en una aguda polarización con los de otras clases sociales pobres y grupos indígenas, evitando – de manera directa – que puedan modificarse las *orientaciones oligárquicas* en los regímenes democráticos.

Esto desacreditó las políticas de mercado (y el conjunto del modelo neoliberal), desprestigió a los partidos que fueron acusados de una conducta coludida con el poder económico, regresando la inestabilidad política, como los testimonian los casos de Venezuela con el fracaso de Carlos Andrés Pérez y todo el pacto tácito de empresarios y la clase política en Venezuela, Bolivia con la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, el derrocamiento de Jamil Mahuad en Ecuador, o la debilidad estructural de Fernando De la Rúa en Argentina.

El eje del análisis sobre las posibilidades de consolidación democrática en América Latina, hoy día gira en torno a la dialéctica entre conflicto, integración participativa de los grupos sociales marginados, desarrollo económico y erradicación de la pobreza (absoluta y relativa), pero al mismo tiempo, de qué manera los conflictos se traducen en un sistema de partidos estable y representativo para construir un conjunto de *capacidades estatales*.

Los partidos cumplen una función política expresiva, desarrollando una retórica para traducir los contrastes de la estructura social y cultural, en un conjunto de demandas y presiones para la acción y el logro de un *Estado legítimo*. Los empresarios quisieron sustituir el papel de los partidos, ejerciendo funciones instrumentales y conquistando el poder aunque sin mejorar la representatividad de los sistemas políticos, pues, en muchos casos, no pudieron mirar la democracia más allá de sus intereses y tampoco plantearon soluciones para la desigualdad desde una perspectiva global. En función de gobierno, el empresariado se hundió al negociar, agregar las presiones y articular las demandas, profundizando las divisiones sociales porque hacia comienzos del siglo XXI, los empresarios se convirtieron en verdaderas fuentes de conflicto.





La crisis de las democracias en América Latina muestra el surgimiento de un nuevo *autoritarismo competitivo* que se relaciona con los déficits de democratización y las amenazas de los Estados fallidos, como lo prueban la situación de Haití, Honduras, Bolivia, Venezuela y el mismo México que es directamente incapaz de combatir a las grandes mafias del empresariado vinculado al narcotráfico. Cuando se desprestigian los partidos políticos, los empresarios y el régimen democrático como forma de gobierno, la sociedad civil tiende a recurrir a varios *outsideres* o aventureros, quienes a nombre del pueblo siguen reproduciendo la lógica de intereses restringidos, preservando el autoritarismo.

La privatización fue el zenit de las reformas defendidas e impulsadas por los empresarios en el poder, lo cual también terminó en otra frustración como los casos más impactantes de Argentina (la crisis del año 2001) y Bolivia (la crisis del año 2003). La sociedad cuestiona intensamente aquellas políticas, obligando a preguntarnos cómo romper las estructuras que mantienen la pobreza y cuáles son los estándares materiales mínimos para que subsista la democracia.

América Latina siembra muchas dudas sobre la viabilidad de combinar exitosamente factores como liberalismo, teoría de la democracia, políticas de mercado y republicanismismo. Las experiencias históricas muestran que surge una inconsistencia entre el poder económico concentrado en pocas manos, los empresarios ejerciendo el poder desde el Estado y las condiciones de igualdad política que proclama la democracia. Los empresarios en el poder destruyeron gran parte de la legitimidad democrática al haber confiado demasiado en los supuestos equilibrios del mercado, mientras que la sociedad civil, muchas veces, no encuentra nuevas alternativas de liderazgo y cambios en la cultura política, dando lugar a diversas señales que marcan un retroceso en el desarrollo político democrático.

5. El itinerario incierto de las reformas políticas

Si reflexionamos con cuidado cuáles fueron las condiciones de reinstalación de la democracia en América Latina a principios de los años 80, tenemos que destacar cinco aspectos: primero, el fin de las dictaduras de ninguna manera rompió completamente con la cultura autoritaria, ni tampoco con la debilidad institucional de los Estados; segundo, la modernización económica por medio de las políticas de libre mercado, tuvo resultados abiertamente contradictorios en su relación con la democracia, debilitándola en unos casos, o simplemente impulsando una relación negativa entre el sistema democrático y la persistente desigualdad. En tercer lugar, la situación particular de Centroamérica muestra una fragmentación política donde el final de las guerras civiles y la implementación del ajuste estructural, tampoco dieron origen a un modelo específico de consolidación democrática. Cuarto, un gran déficit de liderazgo donde los partidos tradicionales o nuevos, e inclusive las organizaciones de la sociedad civil, no pueden mostrar el impulso de líderes jóvenes y con plena vocación democratizadora. Finalmente, el quinto factor se relaciona con la imposibilidad de construir una “gran teoría” en América Latina, tanto para comprender la sociedad como un todo, o para identificar alternativas de transformación política, económica y cultural (Centeno y López-Álves, 2001).

El final de los gobiernos dictatoriales al final de los años ochenta vio el agotamiento de un tipo de *Estado Autoritario* que había dejado de responder a las necesidades del desarrollo, manteniendo en la pobreza a millones de personas y fracasando en la construcción de un nuevo orden social y político para tener Estados fuertes o plenamente soberanos. Las diferentes dictaduras en Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay y Brasil señalaban que era imposible seguir





adelante sin la existencia de nuevos procesos de legitimidad, participación de la sociedad civil pero sobre todo, sin la posibilidad de regresar a un escenario con *pacificación* para llevar adelante los sueños de la modernización y el desarrollo económico.

El modelo dictatorial de la modernización, vigente entre los años sesenta y ochenta, desapareció aunque permaneció impasible un conjunto de aspiraciones al desarrollo, todavía ligadas con factores autoritarios; es decir, patrones de conducta que tratan de imponer las decisiones por la fuerza y considerar que la movilización violenta es una constante del orden político.

Desde una mirada puesta en el siglo XXI, el final de las dictaduras no significó exactamente la fundación de sociedades verdaderamente democráticas, razón por la cual el análisis de las reformas políticas, todavía plantea los siguientes problemas: ¿por qué persiste el autoritarismo y las debilidades en el Estado para ser respetado como institución soberana, tanto dentro de los países como en el contexto más internacional de la globalización?

El concepto mismo de *reformas políticas* tuvo una evolución que fue transformándose desde una óptica estrictamente pragmática: terminar con las dictaduras y ejecutar elecciones, hasta avanzar a situaciones más complejas donde es fundamental reformar las prácticas políticas, las instituciones estatales en su funcionamiento cotidiano, e inclusive reformar los horizontes de cambio en el largo plazo, donde la democracia como procedimientos o la función privilegiada de los partidos políticos, debe enfrentar otras opciones de reforma, destacándose la democracia semi-directa y la *renuncia* a los patrones de poder que fortalecen solamente a las élites políticas, empresariales, profesionales o culturales.

La preocupación central de las reformas ejecutadas en el periodo democrático 1985-2010 consistió en encontrar una nueva lógica para el orden político, concentrándose en la modernización institucional y la necesidad de mantener constantes los procesos electorales. De cualquier manera, las reformas olvidaron vincular aquella modernización institucional con la generación de un horizonte de sentido y transformación claros, lo cual exigía tener un orden democráticamente estable para la cultura y el propio Estado. Los múltiples conflictos e insatisfacciones desde la sociedad civil obstaculizaron las reformas o las suspendieron indefinidamente, como por ejemplo, los fracasos en el combate a la corrupción y la ineficiencia en los Poderes Judiciales.

Gran parte de las reformas políticas, especialmente aquellas pensadas para cambiar profundamente los Poderes Judiciales, mejorar la cooperación entre el Poder Ejecutivo y los Parlamentos, así como todos los esfuerzos para implementar políticas sociales de alivio a la pobreza con criterios de impacto universal, perdieron la posibilidad de convertirse en catalizadores de cambio. En la mayoría de los casos, se generaron burocracias que manipularon los proyectos de reforma según objetivos electoralistas.

Las reformas no fueron consideradas como *estructuras de comunicación* con el fin de asegurar cadenas de efectos duraderos, independientemente de las visiones de corto plazo o los intereses políticos, restringidos a ciertos partidos y liderazgos. Esto hizo que las reformas pierdan poder, credibilidad y, sobre todo, fueran neutralizadas por diferentes sectores de la sociedad que rechazaron la implementación de una serie de esfuerzos reformistas, al constatar la inexistencia de beneficios materiales directos que cambien los códigos de conducta diarios dentro de una democracia eficiente, y con la capacidad de otorgar *oportunidades de vida* (Dahrendorf, 1988).





Tabla 1
Tendencias de las reformas en América Latina

País	Tipo de reformas 1990-2005	Evaluación de posibles impactos e incertidumbres
Argentina	- Reformas económicas de mercado.	- Crisis de representatividad los partidos políticos.
Bolivia	- Reformas político institucionales: de partidos políticos, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial	- Problemas de independencia y conflicto de poderes.
Brasil	- Reformas Electorales.	- Recurrentes conflictos violentos que marcan ingobernabilidad.
Colombia	- Reformas en materia de políticas sociales.	- Inseguridad ciudadana y debilidad institucional de la policía y las Fuerzas Armadas.
Ecuador	- Ajustes o reducción del tamaño burocrático y administrativo del Estado.	- Deslegitimación del sistema democrático por crisis de rendimiento.
México	- Reformas institucionales, sobre la base de una <i>imitación</i> a las propuestas de modernización provenientes de Estados Unidos y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	- Rechazo a la democracia por sus constantes <i>deudas sociales</i> en el modelo político y económico.
Perú		- Diferencias medibles entre los ideales de reforma y los <i>países reales</i> donde persiste corrupción, discriminación y desigualdad.
Venezuela		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Paramio y Revilla, 2006.

La democratización del sistema político y la modernización de los partidos políticos junto con los sistemas electorales, significó un trabajo e inversión enorme en toda América Latina; sin embargo, las explosiones de violencia constante en la sociedad civil muestran que diferentes clases sociales, pueblos indígenas y otros grupos de interés no se apropiaron legítimamente de una agenda de modernización democrática. Los linchamientos para hacer justicia con las propias manos, la violencia urbana y la resistencia a obedecer los lineamientos institucionales del Estado en los ámbitos de la gigantesca economía informal, plantean serios vacíos y acciones inconclusas de democratización en la sociedad civil y el conjunto del sistema social.

¿Qué es la sociedad civil en tiempos de globalización y por qué persisten el patrimonialismo y prebendalismo, que van caminando en un continuum entre la sociedad civil y el Estado, o viceversa? La sociedad civil latinoamericana es una gran campana de resonancia que alienta el prebendalismo, como reacción directa y supervivencia dentro de una serie de mecanismos egoístas de acción colectiva (Easterly, 2008). La heterogeneidad social y la desigual distribución de autoridad impiden defender una cultura cívica. La democracia se oscurece en la vida diaria de la violencia intrafamiliar y la inseguridad ciudadana.

La reproducción casi incontrolada de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG), hizo que diferentes segmentos de profesionales e intelectuales destruyan las posibilidades de acción independiente y participativa de la sociedad civil. Las instituciones de desarrollo social y las ONG no representan a todas las esferas problemáticas de la sociedad civil, lo cual exige un análisis sobre estos ámbitos en materia de reformas, aplicadas desde las bases sociales de la autodeterminación y la democracia directa en América Latina.





El concepto de reforma política cambia desde los perfiles de la sociedad civil, convirtiéndose en un foco de atracción para los movimientos sociales, e inclusive en ambiciones mayores donde las reformas se convierten en una posibilidad de *ruptura* constante con las relaciones de dominación.

Una revisión de los ajustes estructurales para colocar a todo el aparato productivo y competitivo en la región, dentro del cauce de la economía de mercado desde comienzos de los años 90, trae necesariamente a la discusión aspectos pendientes. Los contradictorios procesos de privatización, el consecuente desenvolvimiento de los modelos político-empresariales y la apertura de los Estados ocasionaron, al mismo tiempo, una pérdida de soberanía política en beneficio de los mercados globales, generándose efectos disímiles en América Latina.

Las privatizaciones debilitaron la infraestructura del poder estatal, fomentaron en muchos casos la corrupción y distorsionaron la toma de decisiones, que tiende a ocultar las relaciones poco claras entre los organismos multilaterales de desarrollo, las transnacionales, los partidos políticos, la lógica de élites y la reproducción de los pobres en la región. Chile se presenta como un ejemplo exitoso en este proceso, aunque las consecuencias de la dictadura militar dejaron intactos muchos aspectos cruciales como la transición del autoritarismo hacia el fortalecimiento del presidencialismo, y la formación de coaliciones donde germinaron resistencias al cambio y a una mayor participación de la sociedad civil. Chile todavía es un país dividido entre aquellos que apoyan las estrategias autoritarias de desarrollo y modernización, contra otros sectores que esperan mayor pluralismo.

Los mismos dilemas pueden expresarse en la agenda de reformas para América Latina porque sigue siendo incierto si la vía democrática profundizará el desarrollo, o por el contrario, es la fuerza y la violencia impuesta verticalmente lo que traerá mejores tiempos para el Estado y la economía.

Otros países como Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina tuvieron graves problemas que se expresaron en crisis políticas y económicas, cuestionando profundamente el modelo de economía de mercado, abriendo el paso a la expresión de alternativas como los movimientos sociales, partidos políticos de una supuesta nueva izquierda anti-sistema y nuevos caudillismos, aunque tampoco se despejó el terreno en términos de una mejor *calidad de la democracia*.

Es fundamental reflexionar sobre la conformación de partidos y el nacimiento de líderes donde el debate entre las fuerzas de izquierda revolucionaria versus las posiciones neo-liberales o de mercado, marcan las fronteras de una democracia inestable pero, simultáneamente, de regímenes democráticos más pluralistas donde tienen lugar las expresiones de los movimientos indígenas, la equidad de género, los movimientos ambientalistas y las constantes exigencias para tener un *Estado protector*, en términos de políticas sociales eficientes, solidarias y universales para erradicar la pobreza.

En Centroamérica, las discusiones todavía giran en torno a la reconciliación luego de las guerras civiles de las décadas de los años 80 y principios de los 90. Si bien cualquier movimiento armado dejó de interpelar las formas de hacer política, la violencia permanente desde los procesos de desmovilización, presenta la necesidad de estudiar con cuidado el papel del Estado como estructura plenamente institucionalizada para guiar las decisiones sobre modernización o su progresiva destrucción, fruto de las amenazas y el desafío al orden político que detentan diferentes grupos violentos al rechazar la legitimidad estatal.

En el sistema político centroamericano no está plenamente resuelto el problema de la solidez y validez de lo que significa un Estado Nacional. Asimismo, el final de las guerrillas





aún no pudo canalizar un nuevo modelo de desarrollo por medio de los *tratados de libre comercio*, ya que éste tampoco es totalmente homogéneo e incuestionable. En varios casos, las élites empresariales reforzaron las condiciones autoritarias para profundizar la economía de mercado, instrumentalizándola en el contrabando, la erosión de marcos regulatorios y el peligro ascendente del narcotráfico que se erige como amenaza global. Posiblemente, la excepción sea Costa Rica donde hay una concatenación positiva entre la eficiencia en el funcionamiento del Estado, una burocracia pequeña pero profesional, la provisión de servicios, el crecimiento económico y la estabilidad política democrática.

En realidad, Centroamérica concentra las contradicciones políticas de otros países en la región donde el debate para establecer zonas de mercado libre, impulsar el desarrollo económico en condiciones de inversión extranjera e intentar una combinación sin conflictos entre democracia política y estructuras de mercado globales, resulta en una crisis de identidad socio-cultural. Esto ha ocasionado la emergencia de fuertes demandas sociales para posibilitar el desarrollo de un Estado que unifique a las clases sociales y culturas, antes que utilizar sus capacidades estatales, únicamente como un conjunto de instituciones subordinadas a la acumulación de capital (Collier y Berins Collier, 2002).

En su conjunto, América Latina está frente a múltiples vías de transición: primero, transita hacia una modernización plena donde las economías fuertes de México y Brasil específicamente, marcan diversas oportunidades. Segundo, se presenta una transición difícil y desigual en múltiples niveles hacia una democracia de baja calidad y posible derrumbe donde aún existen más de 180 millones de pobres, amenazas de desmantelamiento del orden político, destrucción del sistema de partidos, el regreso de golpes de Estado como el de Guatemala en abril de 2009, así como la instrumentalización de varias reformas políticas y constitucionales para favorecer las reelecciones de caudillos presidenciales en Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador e inclusive Colombia.

Una vez más, está pendiente aquella transición hacia la *integración con plena autodeterminación*, pues América Latina sigue fragmentada y, por lo tanto, constantemente debilitada frente a otras fuerzas hegemónicas como los Estados Unidos, la Unión Europea y el peso específico de China en el contexto internacional.

La descentralización del Estado en la región, junto con una mirada desde los gobiernos municipales, presenta varias incertidumbres porque los problemas de carácter nacional se han reproducido en una dimensión local como la apropiación ilegal de fondos públicos, el patrimonialismo, la ineficacia institucional y el bajo rendimiento en términos de decisiones políticas para viabilizar un desarrollo municipal duradero y con efectos positivos hacia los ámbitos nacionales.

Un tema que es muy difícil de ser medido y abordado por los estudios tradicionales de ciencia política, relaciones internacionales, economía y sociología, está referido a *los liderazgos para el cambio*, sea éste revolucionario, institucional o democrático (Pérez Liñán, 2007). ¿Cómo se gestan los líderes? ¿Cuáles son los obstáculos a superar por los líderes jóvenes y de qué manera es posible construir liderazgos fuertes en el largo plazo, dentro de las instituciones o en los movimientos sociales de la sociedad civil? ¿Por qué se ha desvanecido, casi por completo, en las discusiones políticas y teóricas de hoy, las relaciones entre el desarrollo de liderazgos transformadores, las perspectivas morales de la sociedad y los procesos pedagógicos para llevar adelante el desarrollo de las virtudes en los seres humanos, así como la confianza para forjar un desarrollo con autodeterminación y proyección de futuro?





Estas problemáticas pueden ser naturalmente ampliadas. Sin embargo, también se requiere una delimitación teórica e histórica con el objetivo de precisar y aclarar el lugar en que se encuentran los diferentes países. Esto significa colocar los análisis en una perspectiva pluralista que facilite obtener buena información, pero con una visión global sobre la situación contemporánea de los Estados y las varias manifestaciones de la sociedad civil en la región.

Un aspecto adicional también queda claro. Aún a pesar de que las discusiones teóricas e ideológicas en los últimos veinticinco años de democracia son diversas y con una enorme bibliografía, surge también la constatación de no tener una *Gran Teoría* general o ambición de generalización interpretativa sobre América Latina. Este es otro ámbito de insatisfacción pues desde la academia, una sola teoría desde América Latina y para comprender la misma, hoy en día ha fracasado.

Hacia adelante debe clarificarse cuál es la *racionalidad de nuevas reformas políticas*, entendidas como procesos de cambio dotados de sentido. Toda reforma política impulsada con un sentido de racionalidad significa un diseño observando las circunstancias específicas a reformar pero con el regreso de utopías y enfoques de futuro. Las reformas no pueden carecer de utopías porque esto implica vaciarlas de racionalidad. Las utopías políticas tienen que regresar al debate ideológico del cambio porque especifican dos elementos: dirección y contenido.

Las reformas políticas se reorientarán mejor, rechazando los abusos del poder y ratificando una confianza en la *Razón* como guía de nuevas conductas democráticas y morales. Aún así, las posibilidades de éxito son inciertas cuando la *Razón* se aplica al cambio político, pero es importante optimizar el papel de las élites, los procesos de legitimación social y el liderazgo de las reformas.

Las reformas tampoco fructificarían sin un liderazgo y conocimientos para otorgarles sentido. Por lo tanto, repensar las reformas políticas en América Latina exige adicionar, necesariamente, un sentido de transformación que siempre especifique sus fundamentos, que tenga unidad como racionalidad viable e imagine una finalidad como objetivo futuro y un horizonte alternativo.

Los procesos de complejización hacen que sea cada vez más dudoso tener un solo marco interpretativo y, por ello mismo, las ventajas de la teoría democrática en el continente deben descansar en las *múltiples visiones*, la *irrenunciable crítica* y la reflexión sobre *varias posibilidades* donde puedan preverse otras perspectivas para una sociedad mejor, facilitando el regreso de *utopías políticas esperanzadoras*. Éstas todavía son caminos opcionales hacia un mundo más humano y noble desde América Latina, como un continente expuesto a su autodeterminación y también vigilante de su propia consciencia colectiva; asimismo, uno de los objetivos cruciales descansa en la necesidad de contrarrestar cualquier estrategia hegemónica donde la violencia tienda, por la fuerza, a homogeneizar las democracias, los Estados y las sociedades.

6. El constante retorno del populismo en el siglo XXI

La calidad de la democracia, muchas veces se refiere a la permanencia de las instituciones a través del tiempo, al imperio de la ley y la generación de acciones para construir un Estado eficiente, capaz de responder a las demandas de ciudadanos con derechos plenos (Collier y Levitsky, 1997). Estos requisitos teóricos tienden a romperse cuando las instituciones se identifican únicamente con liderazgos personalistas, que en el caso de América Latina están unidos al fenómeno denominado populismo. Todavía hoy causan estupor los





sepelios multitudinarios de Eva Perón, de su esposo Juan Domingo Perón en Argentina y las exequias agobiantes de Joaquín Balaguer en la República Dominicana. La súbita desaparición del líder o caudillo siempre va acompañada hasta sus últimos momentos por un contingente humano que impresiona a la conciencia colectiva. Muerto el caudillo, la profunda tristeza de sus seguidores se confunde con la incertidumbre del núcleo histórico del partido. ¿Qué hacer? ¿El líder hace al partido o éste crea el verdadero liderazgo? (Boyte, 2003; Weyland, 2002).

El populismo puede definirse como la tendencia de cualquier liderazgo – de izquierda o derecha, democrático o autoritario – para hacer creer que la existencia del líder posee una particular dinámica *liberadora*, sin la cual es imposible avanzar hacia el futuro. Es por esto que varios líderes quisieran perpetuarse en el poder apelando al sentimentalismo de las masas como Hugo Chávez en Venezuela o Evo Morales en Bolivia este siglo XXI; sin embargo, en la década de los años 50 y 60, también se percibían las mismas inclinaciones con los liderazgos de José María Velasco Ibarra en Ecuador, Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, Lyndon B. Johnson en los Estados Unidos, Juan Velasco Alvarado en Perú y Joaquín Balaguer.

Tanto las cúpulas partidarias como los humildes devotos del caudillo cuando éste muere, solamente alcanzan a converger en una sola pregunta: ¿qué seguridad tiene y cuál será la viabilidad política del partido popular y del movimiento social que sustentaba al líder desaparecido? Es decir, ¿cómo podrá responderse a los miedos sociales y políticos que revientan como las esquirlas de una granada después de la muerte del caudillo populista que condensa tantos símbolos y mostraba tanto poder? (Alamdari, 2005).

Tal como ocurrió con el mexicano Emiliano Zapata a comienzos del siglo XX, caudillo de los levantamientos populares, las especulaciones de los partidos políticos sobre la perpetuación del populismo parecen marcar siempre la historia de América Latina. Por los pasillos de cualquier parlamento o en las propias calles, los líderes populistas de repente se convirtieron en sumos sacerdotes, frente a los cuales es imposible promover miradas y conductas racionales sobre la actividad política. El populismo latinoamericano constituye una simbiosis espectacular entre religiosidad pensada para la política y una gran ficción donde el simbolismo, junto con la adhesión emocional, valen más que mil propuestas sólidas para solucionar problemas sociales en la práctica.

En realidad se puede plantear que el populismo latinoamericano siempre caracterizó a cualquier tipo de liderazgo, porque nuestra cultura política está más acostumbrada a la grandilocuencia discursiva, la presión y amenazas en las negociaciones, antes que la concertación social junto a un liderazgo donde se defiendan argumentos racionales.

Lo más llamativo en la perpetuación del populismo latinoamericano son las convicciones de muchos seguidores, e inclusive de muchos teóricos, donde se afirma que la muerte de los líderes populistas marcaría la inminente destrucción del partido que los impulsó; sin embargo también podría ocurrir todo lo contrario porque los partidos tienden a fortalecerse en diferentes países al tener la oportunidad única de seguir acogiendo a las masas pues el reto en cada elección presidencial y la actividad política paternalista, exigen analizar de qué manera las acciones simbólicas del líder populista pueden prolongarse para proseguir con la apropiación emocional de las bases en la sociedad civil.

El populismo, por lo tanto, es un componente imprescindible para los partidos en América Latina, sean modernos, tradicionales e históricos; por supuesto, el populismo del siglo XXI se nutre de elementos tecnológicos al controlar los medios masivos de comunicación. El populismo obedece, tanto a las movilizaciones completamente irracionales, como a





la planificación premeditada de las cúpulas partidarias que tratan, minuciosamente, de no dejar nada a la deriva, calculando cada movimiento del partido populista por medio de la propaganda y la venta de sueños gracias a la comunicación política.

Con los líderes populistas, cuando están con vida y después de su muerte, los partidos deben analizar muy hábilmente las mejores estrategias para reconstruir sus relaciones con el voto ciudadano ya que para el populismo, las masas son como niños y por ello éstos siempre buscarán una imaginada protección suprema bajo las alas del caudillo. La democracia no podrá destruir las raíces del populismo; éste impone, no moderniza nada pero pervive con los aspectos modernos en elecciones libres. El populismo se caracteriza por ofrecer el cielo y la tierra sabiendo que no podrá cumplir la mayoría de sus promesas, pero tiende a perpetuarse porque es la misma sociedad latinoamericana que inconscientemente busca hacerse seducir (Clanton, 1977; Holbo, 1961).

Una de las características más sobresalientes en el discurso de los líderes populistas es el tono alarmista con que analizan los problemas políticos. Para el populismo todo futuro social debe convertirse en una cruzada redentorista que busca alianzas con un supuesto pueblo descarrado y profundamente necesitado de bienes materiales a los cuales quiere acceder con carácter gratuito.

Por una parte, constituye una ficción pensar que las adhesiones populares pueden combinarse fácilmente con un programa de gobierno racional, especialmente en lo que se refiere a una serie de reformas económicas. El populismo está unido directamente a la necesidad de incrementar constantemente el gasto fiscal por medio de prestaciones sociales masivas, transmitidas hacia las grandes masas mediante el discurso del *derecho a tener más derechos sin la mediación de ningún tipo de limitaciones* (Schneider, 1994, p. 156; Radcliff, 1993). El nacimiento de los partidos y liderazgos populistas está cinglado en una trayectoria donde se construyó una identificación directa entre el líder y las masas, así como entre la sobreoferta irracional en los programas de gobierno y las reales posibilidades de ofrecer mega-proyectos, una vez que el populismo asume el poder.

El discurso populista está cargado de símbolos culturales ancestrales y religiosos en los que se expresa un enfrentamiento entre la cultura supuestamente originaria de las mayorías pobres y nacionales, con los políticos occidentalizados de corte urbano y elitistas. Los rasgos populistas son una demostración de rencor hacia la actuación de las élites en todos los campos, desde el científico hasta el económico, pues el pueblo es lo contrario de cualquier círculo de elegidos, convirtiéndose en el escenario de la verdadera justicia social para los desposeídos.

Así se van procesando rasgos específicos en boca y manos del líder populista, quien hace creer que su llamado al pueblo marginado no puede ser apropiado por otros partidos aristocráticos como si se tratara de una destreza comercial, pues existe una relación estrecha y de mutuo condicionamiento entre los códigos del discurso populista que prefiere a la plebe: encarnada y alimentada permanentemente con prejuicios de enfrentamiento con los ricos y un conjunto de *enemigos del pueblo*, que estarían siempre en el lado de la modernización tecnológica, el imperialismo estadounidense y las instituciones que tratan de poner trabas económicas y burocráticas a las peticiones directas del sentir doliente popular.

El líder de masas, supuestamente no puede ser calcado por ningún partido discriminador pues la identidad populista radica en el liderazgo que se auto-atribuye la liberación de *los de abajo*, proponiendo una democracia directa donde impera la lógica del coro, es decir, la rebelión de las masas que acceden a todo provecho material y económico como condición





previa para que funcionen luego las demás instituciones democráticas como el parlamento y el poder judicial. Esta es la voz del pueblo: la voz de las exigencias sin límites y condiciones (Ortega y Gasset, 1988).

El manejo estratégico e instrumental de la simbología cultural milenaria: figuras de corte andino, precolombino y muchos contenidos étnicos del discurso populista, se combinan con la técnica de los medios de comunicación, sobre todo en nuestra época donde destaca una *tele-democracia*. La muerte del principio de libre competencia entre el pluralismo partidario y la hegemonía de un solo partido multitudinario, es buscada premeditadamente por el populismo que intenta destruir otras opciones políticas. Los espejismos del populismo tratan de rescatar las presuntas identidades colectivas auténticas y un tipo de sistema político donde los derechos ciudadanos se van transformando en el disfraz del derroche que, probablemente, promoverá la quiebra del Estado.

El populismo en América Latina jamás representó una propuesta política original en la historia de la democracia, aunque sí revela cierta capacidad de adaptación, sobre todo gracias a un uso hábil de los medios de comunicación con el objetivo de articular y controlar a los movimientos sociales donde se amalgaman aspectos del populismo tradicional: asistencialismo, clientelismo y elementos culturales de las denominadas culturas subalternas. El populismo promueve un tipo de liderazgo ligado a los artilugios de un discurso lastimero para enaltecer siempre a las víctimas del sistema: los marginados y dominados del pueblo donde, supuestamente, florece el sincretismo social, cultural y político; sin embargo, la finalidad última es construir solamente una *fuerza electoral*.

Cualquier organización política intenta imitar a los partidos populistas por razones únicamente pragmáticas; es decir, importa mucho más apelar a los instintos irracionales, las fobias y deseos más oscuros de la mentalidad colectiva, antes que ofrecer soluciones de largo plazo con políticas públicas de orientación racionalista.

Esta es la consecuencia más nefasta del populismo desde los años cincuenta hasta la actualidad: obtener apoyo electoral mediante una interpelación electrónica donde la televisión nos hace ver el sufrimiento de miles, la traición de los líderes y al mismo tiempo aquellos momentos de enorme deslegitimación del sistema de partidos políticos; así se alimenta un déficit que afecta cualquier democracia, preservándose a propósito la discriminación y la ausencia de una ciudadanía efectiva que reclaman los sectores populares, especialmente en las grandes metrópolis. Para ganar elecciones, todo partido exagerará la crisis, alimentándose de las estrategias del populismo: lamento e identificación de culpables.

Cautivar la orfandad del pueblo equivale a percibirlo como mártir de la injusticia y la exclusión sistemática; el resultado de esta actitud irresponsable es profundizar los problemas de la democracia, exasperarlos y posponer la discusión equilibrada de soluciones. Para el populismo, es mejor agravar la exclusión de las masas, llegando inclusive a destruir las raíces institucionales de la democracia moderna por razones estrictamente electorales y de manipulación.

En épocas de modernización, el populismo impulsa crecientes demandas de participación, tratando de convencer que tiene la capacidad de reaccionar mediante formas simbólicas y míticas ofreciendo una democracia directa, en la cual sería más importante una comunidad nacional amorfa, antes que las estructuras representativas de la democracia y un conjunto de instituciones diseñadas para aplicar soluciones sostenibles.

El populismo atrae sobre sí la imagen de un instrumento que se identifica y representa a los excluidos, dando textura a una máquina electoral que alimenta las situaciones de ruptura.





Los líderes populistas se oponen a las estructuras representativas de la democracia. Además, cuando otros partidos van a disputarse los artilugios del populismo, mintiendo constantemente sobre las verdaderas intenciones del liderazgo, cabe discutir si las sociedades latinoamericanas prefieren el papel de víctima asignado por el *populismo mesiánico y manumisor* (Laclau, 2005, 2006).

La misma sociedad canaliza la tristeza de los sectores populares para acrecentar caudales electorales y abre un dramático momento donde aparecen múltiples instintos de autodestrucción. Las masas pobres quisieran inmortalizar su situación porque en el malestar encontrarían una satisfacción para auto-inmolarse a favor de los líderes carismáticos.

¿Es razonable afirmar que el populismo, sin sus líderes reconocidos como carismáticos, apunta hacia su disolución? Sí, porque la relación del líder único con sus bases y su partido es el caudal patriarcal que le permite reproducirse a partir de la diseminación de temores y constantes amenazas, pues se tiende a hacer creer que la presencia del líder populista es la dinámica liberadora, sin la cual es imposible progresar. Por esta razón, el populismo intentará transmitir el mensaje de un liderazgo, supuestamente irremplazable, siendo simultáneamente muy reacio para aceptar sugerencias democráticas de renovación al interior de los partidos o agrupaciones populistas.

El populismo impulsa un tipo de liderazgo con *carisma situacional*, directamente construido con los artificios de un *discurso apesadumbrado* (Canetti, 1981). En el siglo XXI, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua y Luis Ignacio (Lula) Da Silva en Brasil, se caracterizan por encarnar al populismo del *Gran Hombre*, cuyo perfil descansa en la fuerza dramática y espectacular de sus imágenes personales que son comúnmente aceptadas a la hora de estudiar el liderazgo de masas en la era de la información, el Internet y las campañas millonarias que interpelan a los pobres, quienes a su vez esperan demasiado de la democracia convertida en la punta de lanza de un Estado *benefactor-protector*.

El despliegue del carisma situacional en las democracias latinoamericanas cohabita fácilmente con el liderazgo populista que, una vez en el poder, asigna cargos como si fueran golosinas preciadas; por lo tanto, el reconocimiento del *Gran Hombre* proviene del acceso que el líder carismático es capaz de permitir a las altas posiciones dentro de los escenarios del poder, posibilitando que el populismo no solamente se adapte a múltiples escenarios, sino que sea instrumental al logro de intereses restringidos, bajo la apariencia de una lucha para conquistar los derechos de las masas y particularmente de los marginales.

Para estos propósitos, el carisma populista funciona mientras permite la distribución de posiciones estratégicas, además que los líderes segundones, al no poder utilizar el carisma situacional del caudillo principal, estudian minuciosamente el arte de la *simulación* y, entonces, la política democrática muestra su verdadero rostro: todos pueden acceder al poder de la mano del *populismo al estilo Gran Hombre* y en medio de un juego donde las emociones son lo más valioso, especialmente en las campañas políticas.

El subterfugio convencional se reproduce para compensar la ausencia de carisma en muchos líderes insignificantes o de tercer orden, así como se reproducen las intenciones utilitarias de todo tipo porque la democracia impulsaría el delirio sobre la volátil posibilidad donde todos deberían alcanzar el cielo en la tierra. En estas circunstancias, la eficacia simbólica del populismo opera con gran éxito en los grandes actos de masas para ganar votos y poner un pie en las estructuras de poder.

El miedo a que las masas se queden desvalidas constituye el eje para ejercer cierta tiranía mediante la propaganda. Desde este punto de vista, el populismo y la construcción de una



imagen mediática, confabulan para vender la idea de un proceso democrático donde las masas tienen el poder a través del ejercicio del voto pero la elección de los líderes se convierte, al mismo tiempo, en la entrega de un cheque en blanco cuyo objetivo sea que los candidatos populistas manejen la cosa pública a discreción de una pequeña élite, solamente leal con la actitud clientelar del caudillo.

El líder populista funciona con una estructura partidaria que se encarga de concentrar la experiencia política para el ejercicio del gobierno, pero sin desarrollar instrumentos ni conocimientos que vayan más allá del liderazgo personalista. Por lo tanto, el populismo cultiva directamente la formación de una élite política, reacia a dilucidar sus estrategias con la participación de las masas, aunque construye su discurso político apelando a una democracia directa. Las inclinaciones elitistas del accionar populista compatibilizan muy bien con la orientación tecnocrática de la democracia neoliberal moderna, así como con la vanguardia revolucionaria de aquella izquierda que quiere destacar su capacidad para introducir una conciencia transformadora en las masas, desde afuera.

Desaparecido el caudillo populista, se perdería también la experiencia y los recursos políticos adquiridos por la cúpula del partido. Las élites tecnocráticas o vanguardistas no cuestionan el mesianismo de líder único, sino que están preocupadas por dotar al partido de mayor estructura orgánica y disciplinaria, saber cómo manejar las fichas de la negociación en el momento de orientar los pactos con otros partidos, o cómo viabilizar alianzas con aquellos líderes que permitirían romper el encierro en función de la toma del poder.

El ascenso de otras figuras para el recambio del líder carismático dentro del partido es una lucha intestina que, normalmente, también está calculada por el jefe titular quien, en los hechos, se da el lujo de *elegir* al sucesor para iniciar una época, no de post-populismo, sino de continuidad con el estilo de liderazgo equipado para reproducir la ira en contra de los adversarios externos y explotando la representación política de aquellos segmentos sociales que se someten al nuevo líder para perpetuar la aflicción de las masas que siempre escogerán la defensa de la igualdad y el fin de la exclusión. Además, la construcción populista del carisma está acompañada de la situación programada por los medios de comunicación para agrandar los problemas, abonando el terreno del caudillo que goza de un aura electrónica, identificada como algo superior pero artificial.

Estos fenómenos son traducciones de un ámbito comercial adaptado muy bien al caudillismo latinoamericano que – supuestamente concebido como el remedio heroico contra la inestabilidad – es todo lo contrario: el gran productor de inestabilidad en el continente, combinando hábilmente el liderazgo populista, que permite la gratificación de sus masas, con la disposición de éstas para actuar como niños en un era de desorden y anomia postmoderna.

El liderazgo populista puede tranquilamente aplicarse a una serie de figuras que responden, tanto a posiciones de izquierda como de derecha. El eje de atención radica en que el populismo estimula su *carisma situacional*; es decir, aquella habilidad para adaptarse a un conjunto de circunstancias específicas donde el líder rápidamente es capaz de ofrecer a sus seguidores una satisfacción imaginaria mediante el discurso de un mundo mejor y moralmente más justo.

Para el caso de líderes fuertemente personalistas como Hugo Chávez en Venezuela e inclusive Mahmoud Ahmadinejad en Irán, la cúpula de sus partidos políticos prepara con cuidado las mejores formas para sostener el carisma situacional, sin dejarlos nunca solos y fortaleciendo el simbolismo de actos multitudinarios donde resulta indiferente si existe o no





una solución clara para cualquier problema, sino que únicamente debe diseminarse la *prédica del consuelo* sobre un futuro siempre incierto.

La formación de un líder con imagen indeleble que fomenta la democracia unida a los medios de comunicación es lo que dinamiza el carisma situacional: los líderes serían una especie de herederos directos de fuerzas extraordinarias, los depositarios más fieles y arquetípicos de las identidades culturales, populares y religiosas; sin embargo, el objetivo final del carisma situacional es mucho más prosaico: triunfar en las elecciones presidenciales y reproducirse indefinidamente en los escenarios del poder (James, 1988).

7. El problema de la democracia anómica

En la mayoría de los países de América Latina, los sistemas democráticos empezaron a mostrar señales de agotamiento, rechazo y profundas contradicciones; por lo tanto, las discusiones teóricas sobre la *consolidación de la democracia* en el continente han perdido relevancia. Casi todas las democracias, e inclusive el único gobierno totalitario del Caribe como el socialismo cubano, destacan una característica especial: la erupción incontrolable de conflictos latentes y manifiestos que destruyen progresivamente las instituciones y el orden político.

Si se analizan las guerras civiles en Haití, Nicaragua, Guatemala y Colombia, la violencia y el caos político presentan un escenario que debilitó las estructuras estatales y la democracia como fin último en la búsqueda de una sociedad tolerante con gobiernos estables. Ecuador, Venezuela, Honduras, El Salvador, Perú y sobre todo Bolivia, son países demasiado divididos en términos sociales, económicos y étnicos, donde los partidos políticos no logran reconducir la toma de decisiones, sino que confrontan un desprestigio que ocasionó la caída de varios gobiernos elegidos democráticamente.

Por otra parte, los caudillos que súbitamente aparecen para compensar el déficit de legitimidad del sistema de partidos tradicional, tienen serias dificultades para elegir políticas que sean respetadas por diferentes grupos porque sus iniciativas e intereses obedecen más a metas de corto plazo, sin mostrar una voluntad para asumir la consolidación de capacidades estatales en la negociación y el aprovechamiento de experiencias exitosas en la implementación de políticas públicas, junto con criterios de equidad y visiones duraderas de largo aliento.

El Estado y las sociedades latinoamericanas ingresaron en la oscura dinámica de la *anomia*; es decir, un ritmo donde cualquier ciudadano se acostumbró a vivir al borde del riesgo, la incertidumbre y la corrupción cotidiana, aceptando como normal la violación de derechos humanos, los abusos del poder y las tenebrosas explosiones de autoritarismo desde la sociedad civil por medio de sangrientos linchamientos, ajusticiamientos ilegales que cometen las instituciones policiales como en las favelas de Brasil, las villas miseria de Argentina, y el narcotráfico que penetró profundamente en el sistema político mexicano (Lee Van Cott, 2001).

Estos problemas tienen raíces estructurales que se remontan directamente a las contradicciones de las estructuras sociales donde la inseguridad institucional del sistema político, la dinámica inestable de la democracia, la gigantesca desigualdad en la concentración de la riqueza, la pobreza y las crisis económicas cíclicas, tienen consecuencias que promueven todo tipo de confrontación, arbitrariedad en la interpretación del derecho y descomposición de los Poderes Judiciales y los Parlamentos, que sencillamente no pueden resolver el núcleo de los problemas más importantes como la eficacia para incentivar una institucionalidad duradera (Kaufman, 1990).





En un ambiente donde hay diferentes sectores divididos dispuestos a la eliminación directa de sus enemigos, cada actor tratará constantemente de afirmar su propia posición intentando convencer a los miembros de otros sectores de que sus acciones son legítimas. Por otra parte, los líderes de los grupos que se sienten perjudicados, como una gran mayoría de grupos urbanos marginales e indígenas, negarán aquella pretensión de legitimidad; en este caso, es importante el fortalecimiento de una autoridad nacional plenamente reconocida: el Estado latinoamericano, en calidad de ente rector para la gestión exitosa de los conflictos públicos, de lo contrario se corre el riesgo de caer en peligrosas situaciones de *anomia social y política*. La disgregación de las instituciones en América Latina está conduciendo a la naturalización del caos y a la aceptación de situaciones extremas.

La anomia significa, por lo tanto, estar ante un peligro permanente, sufrir una sensación de desconcierto y desorientación ante una multiplicidad de normas opuestas y contradictorias donde cualquier grupo o institución puede reaccionar de manera inesperada afectando los intereses colectivos y dañando seriamente a otros grupos; de esta forma se generan las mejores condiciones para el estallido de la violencia por desesperación, oportunismo o supervivencia.

El Estado es una autoridad despreciada por gran parte de la población, primero porque los pobres no reciben la protección prometida, y segundo porque las élites y los aprovechadores del poder, han manipulado las estructuras estatales hasta destruir las orientaciones más mínimas.

La *dispersión* de las normas y el enfrentamiento entre diferentes actores social-corporativos e institucionales que se mueven en los diferentes sistemas democráticos, muestran un molde institucional donde es fundamental reconocer la necesidad de coordinar e integrar de manera armónica diferentes regulaciones, leyes y capacidades gerenciales para reducir la dispersión y aquellas visiones parcializadas que son particularmente negativas, inclusive con la ejecución de varias reformas constitucionales que habiéndose promulgado, representan cambios escuálidos porque los partidos de izquierda y derecha han aprendido a sacar ventajas electorales del desorden. Todos exageran las crisis, exacerban los conflictos por un frío cálculo, terminando por adorar la democracia anómica.

Los conflictos sociales tienen su explicación en la dinámica interior de las diferentes culturas democráticas; sin embargo, hoy día cualquier conflicto político o económico puede diseminarse inmediatamente gracias al reguero de pólvora colocado por los medios masivos de comunicación. En la vida cotidiana, éstos difunden una ideología que muestra demasiada ambigüedad entre radicalismo e imposición autoritaria de las propuestas más absurdas en torno a una serie de problemáticas, así como un conjunto de versiones unilaterales sobre la crisis de valores en la sociedad y las amenazas que, supuestamente, descansan detrás de las conductas sencillas que desafían a la modernidad reinante.

Los medios de comunicación están acostumbrados a transmitir un montón de concepciones donde una *expertocracia*, ligada a los dueños de periódicos y canales televisivos, concentró las decisiones en las manos de una pequeña élite, la cual tiende a no democratizar la libertad de expresión y las oportunidades de desarrollo y modernización. Al interior de los medios de comunicación se puede encontrar una nebulosa de confusión, antes que claros horizontes ideológicos dignos de analizar.

Los medios de comunicación pesan demasiado en la mentalidad de la mayoría y su influencia es ambivalente y dificultosa. Por un lado, los medios hacen ver un mundo democrático y relativamente igualitario donde – en teoría – muchos tienen oportunidades de ascenso social; por otro lado, las imágenes de violencia familiar, étnica y social son expresadas





en forma intensiva y sofisticada desde la televisión para polarizar a propósito las opiniones y la conciencia colectiva.

El perfil negativo de los *mass media* hace que los ciudadanos se encuentren frente a un mundo donde no saben cómo orientarse claramente, lo cual da lugar a la *anomia colectiva*. En la teoría sociológica, la anomia produce frustración y conduce a la violencia. Frente a la frustración irrumpe la agresión desenfadada para tratar de domesticar el desorden y aprovecharse de los más débiles. El desorden estimulado por los medios de comunicación destroza la gobernabilidad de los sistemas democráticos modernos, exagera los costos de cualquier dificultad y, en consecuencia, la vida cotidiana se atasca en medio de una cadena amenazadora que cabalga entre la anomia, confusión, frustración y agresión.

La conducta ética, pacifista y democrática se transforma en un evento frágil. De aquí que la sociedad civil deba obligar a los medios de comunicación a confluir varios compromisos en función de una convivencia sin precipitar los conflictos, sobre la base de alternativas concertadas y una visión de la vida humanamente más simple. Ningún actor o nivel institucional por sí solo obtendrá resultados eficientes sin atraer a los medios de comunicación como aliados renovados, especialmente para combatir la *violencia anómica*.

Cuando los medios de comunicación detonan cualquier conflicto, se aprecia muy bien de qué manera la sociedad informacional tiende a adaptarse al brote de la anomia constante como si fuera algo normal. Esta dramática *normalización de la anomia* expresa que el control social de los individuos a cargo de la gestión de los conflictos y las instituciones falla, porque las normas obligatorias a las que debería someterse la acción de los individuos o los grupos corporativos ya no se pueden reconocer con claridad, abriendo el paso a la imposibilidad de prever consecuencias negativas en el largo plazo para planificar correctamente una acción racional, e imponiéndose el resquebrajamiento de las instituciones democráticas hacia el futuro.

La población pobre, al conocer un nivel de vida más alto en los principales centros urbanos por medio de la publicidad barata de los medios de comunicación, asume dicha influencia como si fuese una posibilidad inmediata de obtener modernización, y al no poder conquistar el *ideal deseado* mucha gente elabora una serie de resentimientos junto con *actitudes antidemocráticas* porque cree que al poner en primera línea los beneficios materiales, todo está al alcance de la mano y todo es posible sin límite alguno. Así se tienen dos tipos de actitudes: primero, uno se aferra irracionalmente a las tradiciones más retrógradas, como es el caso del fundamentalismo étnico; segundo, uno trata de alcanzar ese mundo de satisfacciones volátiles y modernas por el atajo más rápido posible, tomando el fusil en la mano como en el caso de los movimientos sociales violentos que ponen en vilo a cualquier régimen.

Actualmente, la gobernabilidad democrática está tensionada en la cotidianidad porque vivimos en una sociedad donde la modernidad, el progreso tecnológico y la implantación de sofisticados medios de comunicación produjeron un estado de desconcierto total, en el cual todo individualismo tiene que abrirse paso en la vida a *golpes*, incubando peligrosamente diferentes comportamientos antidemocráticos que son difundidos rápidamente por los medios de comunicación.

Los *mass media* instauraron una *sociedad de la información* donde cualquier persona accede a un mar infinito de información vía Internet, televisión por cable, redes globales de datos, o programas de computadoras. Esto significa que el común denominador de las personas ya no requiere de una autoridad que defina pautas de conducta o explique el mundo. Para los *mass media*, la vida diaria no necesita de intelectuales o patrones políticos de democracia, sino solamente de información parcial, confusa, contradictoria y, muchas veces, irracional.





Los medios de comunicación estimulan una ruptura entre la economía internacionalizada y los actores sociales que se fragmentan y orientan *hacia sí mismos*, más que hacia la vida pública y una democracia reflexiva. Cuando hay esta separación entre la economía, la cultura, el mundo social y político, la capacidad de integración y politización desaparece desatándose los conflictos y múltiples crisis de gobernabilidad.

Por lo tanto, el espacio vacío que aparece luego de varias rupturas y conflictos queda ocupado por los *mass media* – cuya función no es negativa en sí ya que también pueden contribuir a la formación de una opinión pública favorable a pautas de comportamiento relativamente condescendiente –. El principal problema radica en que los medios de comunicación forman una especie de *neblina* en la vida política que no puede ser disipada por la lluvia; es decir, no puede convertirse en una gobernabilidad clara con estrategias políticas de integración y visiones de futuro.

Si bien no podemos convertirnos en teólogos medievales para quemar la televisión inaugurando una inquisición anti-mediática, tenemos que comprender que los medios de comunicación no son solamente las noticias, sino que representan un poder para construir una realidad, en gran medida inexistente. Sin duda, hoy día existe tal oferta comunicacional que nuestra cultura se beneficia con reportajes de investigación, análisis y páginas culturales impecables. La televisión no es del todo entretenimiento o aburrimiento. No se puede negar que los reportajes de la BBC, CNN o Transtel orientan y educan bastante. Los *mass media* tienen diferentes alternativas para hacer comprensible la realidad. No serían un gran negocio si solamente fueran manipulación o meros instrumentos de difusión cultural y publicitaria.

El punto neurálgico radica en que los medios de comunicación no deben convertirse en un *poder omnímodo*. Todo lo contrario, tienen que ser plurales porque la radio y la televisión están cada vez más diversificadas. Los medios de comunicación y las maravillas de la tecnología como bases de datos por medio de Internet posibilitan una educación nueva, donde toda persona es capaz de programar el desarrollo de sus capacidades. Esta es la palabra clave para regresar a un orden democrático: *programar* nuestras ideas en la vida diaria, organizar la complejidad del mundo contemporáneo y auto-determinarse individualmente en función de lo que nos interesa. Así, los medios de comunicación serían un instrumento y no un fin en sí mismo para la dominación y una invitación a los conflictos.

Estas circunstancias tienen que dar lugar a la aparición de *líderes éticos* en muchos ámbitos de la sociedad civil. Periodistas respetables con un sentido de tolerancia fundamental, profesionales y representantes cívicos. Éstos podrían embeberse de las fuentes de información masivas y articular un discurso en el que expresan los problemas de la sociedad y contribuyen a identificar otras formas de gobernabilidad desde el micro-espacio de una vida cotidiana más racional, haciendo frente a las agresiones del poder político y al mercado engegucido por la acumulación sin calidad humana.

Aquellos posibles *líderes éticos* quisieran que la información masiva se democratice y alcance a todo ciudadano para que sea éste quien comprenda las cosas por sí mismo, gracias a la reflexión. Estas posibilidades constituirían un nuevo sentido para el liderazgo que debemos rescatar, junto a las movilizaciones que pugnan por participar en los procesos económicos y políticos, en función de alcanzar un mejor orden social.

Los *líderes éticos* y un nuevo tipo de medios de comunicación pueden contribuir a tomar conciencia sobre cuál es nuestra situación, como paso previo al razonamiento personal y haciendo uso de múltiples núcleos de información. Esto viabilizaría la gestación de proyectos





democráticos alternativos, con el objetivo de habitar en una *sociedad abierta* que estimule el respeto a uno mismo y a los demás (Popper, 1967).

La gobernabilidad política en los sistemas democráticos es una tarea de nunca acabar pues la dinámica de los conflictos pone en serio riesgo a las instituciones más importantes, así como tiende a quebrarse la durabilidad de las reglas del orden político. En una gran parte de los países de América Latina, las reformas institucionales fueron encaradas de manera difusa por un conjunto de normas y políticas sin integrar consistentemente los problemas que trae el cambio de largo plazo, junto con las dimensiones socio-culturales donde varios actores exigen transformaciones inmediatas.

Los sangrientos conflictos, por ejemplo entre grupos indígenas y policías durante el 5 y 6 de junio de 2009 en el norte amazónico del Perú, expresan claramente de qué manera las élites reformistas se han deslegitimado para llevar adelante varios cambios económicos importantes. Asimismo, los movimientos sociales indígenas exigieron una participación intensa en el diseño de cualquier política pública, junto con sus propias ambiciones para la toma del poder. Este caso de levantamiento indígena mostró por qué la democracia representativa y la estabilidad gobernable dejaron de ser factores de negociación, convirtiéndose en todo lo contrario, ya que la ruptura del sistema democrático regresó como una nueva *estrategia para el ejercicio del poder* a manos de actores sociales convulsionados.

Puede afirmarse que los conflictos en un régimen democrático nunca mostrarán un *sistema de equilibrios perfectos* porque los actores involucrados en la resolución de los problemas pretenden resultados rápidos y momentáneos, sin intentar sacrificarse por un tiempo en función beneficiar a toda la sociedad. Los actores conflictivos buscan proteger el máximo de sus intereses y es por esto que no toman en cuenta las consecuencias posteriores de sus acciones, sino que más bien piensan en su propio hedonismo, degenerando en conductas completamente unilaterales. Por lo tanto, las viejas estrategias de negociación asentadas en la *inclusión de los excluidos* pierden relevancia para dar paso a múltiples actores sociales que irrumpen a como dé lugar en el sistema de toma de decisiones, con el objetivo de ganar el todo por el todo, inclusive a pesar de sucumbir en medio de acciones violentas.

Un probable equilibrio en los conflictos significaría tener la posibilidad de confluir los intereses de varios actores, que si bien en un momento están enfrentados, podrían lograr varios acuerdos en relación con diferentes objetivos de desarrollo que apunten hacia un beneficio colectivo para todos.

En América Latina, el posicionamiento de los actores conflictivos muestra que durante todo el periodo democrático 1985-2009 se formaron dos frentes: a) por un lado se encuentran las posiciones de los *actores corporativo-sociales*, y b) por otro lado se hallan los *actores institucionales*. Los actores corporativo-sociales influyen en la sociedad civil organizada con demandas y reivindicaciones de carácter político muy fuertes; sin embargo, no pueden alcanzar resultados eficaces en materia de gestión pública debido a sus divisiones internas y a la inestabilidad institucional que ellos promueven tratando de incumplir todo tipo de reglas y resistiéndose a esperar pacientemente para que maduren las soluciones a sus problemas.

Estos actores se agrupan en las clases sociales, sindicatos, agrupaciones ciudadanas y aquellas organizaciones que dicen promover la lucha de los de abajo y todo tipo de grupos marginales. En este caso, no importa mucho la preservación del sistema democrático, sino la efervescencia de los actores movilizados, sobre todo pobres y carentes de poder cuyo objetivo es satisfacer sus intereses inmediatos, inclusive a costa del quiebre del orden político democrático.



Por el contrario, los actores institucionales están en las esferas de gobierno, organismos de cooperación y los partidos políticos modernos tendientes a lograr acuerdos negociados, sobre la base de normas duraderas. Estos actores asumen una posición más mesurada respecto a la proyección de las políticas públicas, son más reacios al control social reclamado por algunas organizaciones de base, estando al mismo tiempo atrapados en consideraciones de análisis de mercado y posibilidades financieras sostenibles, llegado el momento de evaluar sus propias alternativas de subsistencia futura.

Estos actores, supuestamente son más racionales porque saben muy bien que no pueden ofrecer aquello que la realidad no es capaz de dar; sin embargo, para ganar elecciones o perjudicar a los enemigos políticos, también amenazan la racionalidad de toda democracia al negociar soluciones imposibles pensando en objetivos coyunturales y de corto plazo.

La polarización entre los actores social-corporativos, impacientes por arrancar sus demandas a cualquier precio, y los actores institucionales constituye un *equilibrio inestable* donde las negociaciones violan sistemáticamente las reglas democráticas y atentan contra la estabilidad por temor o chantaje de los grupos movilizados. La consecuencia inmediata es una cultura política informal donde es preferible el desorden y las contradicciones, en lugar de la racionalidad previsible de una democracia modernizada. La cultura política informal está atravesada completamente por la anomia donde todas las clases sociales quieren ganar en río revuelto pensando en la satisfacción de sus intereses restringidos y promoviendo la evaporación del interés colectivo y la unidad como Nación.

Todos los conflictos en América Latina se alimentan de la anomia y viceversa, obstaculizando la construcción institucionalizada y racional de los sistemas democráticos. En todo caso, las reglas democráticas van rompiéndose fácilmente, permitiendo inclusive la libre expresión de aquellos actores destructivos. Al final, ningún actor o nivel institucional obtiene resultados eficaces porque todos están afectados por el cálculo egoísta donde el único triunfador es la violencia anómica.

8. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas

Hoy día, parece ser irrelevante discutir sobre los alcances de la democracia formal porque las reflexiones deben reorientarse hacia cómo profundizar los estudios en torno a la calidad de democracia, y analizar los efectos que la utilización de diferentes mecanismos de democracia directa (MDD) puede tener en la calidad de los regímenes latinoamericanos. En el contexto de las democracias formales, la utilización de MDD genera un fortalecimiento de la calidad de las mismas. De ningún modo esto implica que a través de estos mecanismos se adopten *buenas decisiones*, o se consiga un nuevo tipo de consolidación, si entendemos por ésta un conjunto de cánones automáticos para alcanzar sistemas democráticos plenamente racionales. La cuestión del *buen gobierno* no debe ser confundida con aquella sobre la calidad de la democracia. Una decisión democráticamente adoptada puede ser peor, en términos de eficacia para la resolución de problemas públicos, que una adoptada de otro modo (Linz, 1993).

Lo que interesa reflexionar con mayor cuidado en el siglo XXI latinoamericano, es que la utilización de MDD genera un aumento de la dimensión participativa para la calidad de las democracias, al menos por dos medios. El primero es evidente, la realización de consultas populares como los referéndums y plebiscitos, produce un mayor número de instancias electorales y empodera a la ciudadanía al darle la posibilidad de tomar decisiones concretas o





expresarse colectivamente cuando las consultas no tienen efectos vinculantes (lo que es distinto a la simple elección de representantes). La duda surge en cuanto a si la participación y la democracia directa, realmente abrirán los espacios de nuevas reformas económicas, pactos colectivos y estilos de desarrollo productivos, como para preservar por largo tiempo la combinación entre MDD, transformaciones sociales y cese de conflictos desestabilizadores.

El segundo medio es un mayor empoderamiento de la sociedad civil. Cuando ciertos temas se ponen a consideración del cuerpo electoral, y aunque esto sea promovido por las autoridades, la movilización de organizaciones políticas y civiles en la arena pública es fortalecida (en contextos de democracia formal garantizada). En aquellos sistemas donde se protege la generación de MDD *desde abajo*, sin el concurso necesario de los representantes o parlamentos, existe un incentivo aún mayor para la movilización ciudadana. La gran duda surge cuando preguntamos si el ejercicio de la democracia directa, realmente facilita tomar decisiones claras que sean coherentes, útiles para toda la sociedad y realistas como para mantener algunos mecanismos de democracia directa por un largo periodo, sin aparecer un desgaste o la posible manipulación de éstos por parte de algunos líderes carismáticos.

Para que la democracia directa sea válida deben darse dos condiciones fundamentales. Por una parte, que el aumento de los valores de la dimensión *participación*, a través del uso de MDD, no implique una reducción de los valores de las otras cuatro dimensiones de calidad de democracia adoptadas: decisión electoral, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía popular. Si estas dimensiones se mantienen al menos constantes, la calidad de la democracia aumentaría con el uso de los MDD, por el efecto que las otras cuatro dimensiones producen sobre la dimensión participativa (Altman, 2005).

Por otra parte, a diferencia de lo señalado en alguna literatura que critica los mecanismos de democracia directa, la utilización de éstos no socava las bases de la democracia formal. Las hipótesis para meditar hacia dónde ir con la calidad de la democracia y sus mecanismos de democracia directa (MDD), podrían ser las siguientes:

1. La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas no destruye las bases de las mismas.
2. La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas no va en detrimento de las dimensiones como la decisión electoral, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular, ni tampoco en contra de la soberanía política del Estado.
3. La utilización de MDD en las democracias formales consolidadas, genera un mayor empoderamiento de la ciudadanía, estimulando mayor movilización social y aumentando, por lo tanto, los valores de la dimensión participativa en la calidad de cualquier democracia.
4. El análisis del conflicto social en América Latina muestra que los partidos políticos fueron desacreditándose vertiginosamente desde 1990, sobre todo en Venezuela, Perú, Ecuador, Haití, Nicaragua, Argentina y Bolivia, de tal manera que los conflictos no se relacionan con la posibilidad que tiene un sistema de partidos políticos para atenuar el enfrentamiento y reequilibrar el sistema político. La solución y negociación de múltiples conflictos descansa ahora de manera intensa en las consultas ciudadanas y en los MDD que cuestionan a quienes detentan el poder y, eventualmente, tratan de relevarlos por medio de votos de censura o revocatoria de mandato, que ante los ojos de la sociedad civil se presentan como alternativas políticas que amplían la democracia junto a la crítica y participación.





5. Los MDD superan la contradicción entre los modelos de naturaleza occidental-europea, supuestamente superiores en el marco de una democracia que responde a la *colonialidad del poder*, y otros tipos de instituciones democráticas que provienen desde las experiencias históricas del movimiento indígena, como los casos de Bolivia, Ecuador, México, Perú y Guatemala.

En América Latina, el cumplimiento de las tres primeras hipótesis replantea los debates políticos más allá de los partidos y la institucionalización de una democracia formal, para abrirse a la utilización de mecanismos de democracia directa, considerando la calidad de las democracias como un eje político mucho más trascendental que la insubstancial discusión sobre izquierda y derecha, la cual solamente nubla las perspectivas de maduración democrática en el continente (Cansino, 1998; Pipitone, 1998).

Los sistemas de partidos competitivos en la región dejaron de proteger a los países contra el descontento de sus ciudadanos, pues las protestas y los ataques, específicamente por la corrupción, uso indebido de influencias e ineficiencia gubernamental, terminaron por convertir a la dialéctica entre conflicto e integración en un detonante que pone en tela de juicio la democracia formal como escenario donde ya no brillan solamente los partidos.

El desarrollo de los conflictos plantea soluciones negociadas que otorgan a los MDD una función expresiva, desarrollando una retórica para traducir los contrastes en la estructura social y cultural, en un conjunto de demandas y presiones para la acción y la profundización de estrategias participativas. Los MDD tienden a manifestar funciones instrumentales y de ampliación de la representación pues con sus activistas se analizan los múltiples problemas e intereses desde una perspectiva global, local e indígena para luego negociar, agregar las presiones y articular las demandas, prescindiendo de los partidos.

Desde el punto de vista metodológico, se puede observar el surgimiento de momentos críticos, en los cuales diferentes MDD intentan superar los clivajes políticos, presentándose como soluciones desde las mismas fuentes del conflicto: las bases sociales, heterogéneas, étnicas y clasistas de cualquier país en América Latina.

Además, los procesos de modernización en condiciones de economía de mercado expresan cómo Hugo Chávez, Rafael Correa, Daniel Ortega, Lula Da Silva y Evo Morales, impulsan crecientes demandas de participación e indicios de democracia directa, tratando de convencer que tienen la capacidad para reaccionar mediante *formas míticas* ofreciendo una democracia directa, en la cual sería más importante una comunidad plurinacional comprometida, antes que las estructuras representativas de la democracia y un conjunto de instituciones diseñadas para aplicar soluciones sobre la base del costo-beneficio.

Hoy día, la idea del tiempo es de vital importancia para entender un aspecto del populismo latinoamericano tipo *Gran Hombre*: sus ansias de inmortalidad. Si la muerte puede ser definida como la ausencia de comunicación y el fin de la propia identidad, el hecho de ser inmortal – es decir, dominar el paso del tiempo – garantizaría el afianzamiento de la identidad del líder y, en consecuencia, su comunicación con los seguidores se convertiría en algo inmanente difícil de erradicar. El *Gran Hombre* como líder populista alberga la idea de eternidad y permite que el carisma situacional se adapte, perdure y transmita sus proezas a través del tiempo.

El esplendor del *Gran Hombre* detrás del presidencialismo de Chávez, Morales, Ortega y Lula Da Silva, se basa en un supuesto valor moral superior: su amor por los desfavorecidos y el mundo indígena. Este perfil ético está unido a una noción claramente funcional ya





que su aparición es fundamental para desarrollar un proceso importante en la sociedad: la domesticación del mercado y el triunfo sobre la lógica liberal, calificadas como salvajes, así como la aspiración a construir Estados fuertes para proteger a los más pobres e impulsar el desarrollo desde el fortalecimiento de una nueva soberanía contestataria en el escenario de la globalización. La tesis del *Gran Hombre* se transforma así en el motor de la historia o de una parte importante de la sociedad. Habría más *bondad moral*, más calidad cuando la historia está hecha por los grandes hombres de las democracias populares, que en el caso contrario de una ausencia de grandes líderes.

Esto se fortalece porque determinadas cualidades, no muy corrientes pero necesarias para el progreso de los pueblos, se concentrarían en grandes hombres como la capacidad para la hazaña. No importa el tipo de ideología sino la audacia para desafiar a otros líderes y al orden imperante. Por esto es vital para Chávez – como en su momento lo fue para Fidel Castro en Cuba – retar a quienes se califica de opresores, con el fin de impresionar a los seguidores y satisfacerlos momentáneamente mediante una *convención simbólica* creada como forma de atenuar una evidencia: los grandes hombres son un reflejo de la grandeza potencial de la sociedad.

El populismo siempre reforzará este imaginario y así se explica por qué varios líderes latinoamericanos insisten tanto en su reelección indefinida, como en el bloqueo de las oportunidades abiertas por las hipótesis para enraizar los mecanismos de democracia directa (MDD). El resultado de este tipo de populismo coloca al carisma situacional como el esfuerzo por trascender en la historia, buscando transmitir a las masas que cuando surge el *Gran Hombre*, ocurre algo similar a una explosión que es imposible prever y vale la pena preservar como solución histórica y mágica.

El liderazgo populista sabe que los resortes del poder son activados antes de ejercer un puesto en el Estado porque las masas siempre prefieren a un personaje fuera de lo común que se sitúa por encima de los hombres anónimos; éstos proyectan sus sueños megalomaniacos y apelan a la aclamación. Sus deseos de perfección y de sobresalir son, en el fondo, ansias de ser dominado por el *Gran Hombre* que sintetiza el límite del deseo de parecerse a dios. Las decisiones del líder populista serían sólo la traducción en sus actos de los deseos más o menos explícitos de la sociedad. Deseos libremente auscultados por el líder, dado que *conoce y sabe lo que sus seguidores quieren*.

Con la noción de *Gran Hombre*, la gran política y una democracia supuestamente auténtica, se produce una especie de camuflaje o enmascaramiento de la función social de la incertidumbre por medio de un simbolismo moral. ¿Hacia dónde van finalmente nuestras democracias? ¿Hacia más dosis de MDD, o hacia una mayor polarización entre las democracias representativas y las demandas populistas? Si la sociedad tiene una imagen negativa de la política y de sus líderes mediocres que ahí se desarrollan (como es el caso de América Latina), una alternativa de escape o demanda compensatoria está en la adhesión a supuestos grandes hombres dotados de integridad ética. Aún en el siglo XXI, el populismo se refuerza a sí mismo para ser visto como la única alternativa, mientras que los mecanismos de democracia directa parecen tratar de transformarse en un *antídoto contra la desesperación* y el desaliento respecto a la política y la democracia en tiempos de globalización.





Capítulo 2

Insuficiencias de los pactos de gobernabilidad.

Los núcleos problemáticos del sistema político boliviano en el siglo XXI

Resumen

En este capítulo se estudian las *brechas de gobernabilidad* abiertas desde octubre de 2003, hasta la elección de Evo Morales que determinó una clara señal para reorientar el aparato estatal hacia la solución estructural de diferentes problemas, así como hacia la obtención de más y mejor calidad de gobernabilidad; sin embargo, los problemas de la Asamblea Constituyente (2006-2007) y la reelección de Morales en 2009 hicieron que el presidencialismo actúe verticalmente en contra de los poderes Legislativo y Judicial.

Palabras clave: Gobernabilidad, Conflictos, Sistema político boliviano.

1. Introducción

Este capítulo plantea cuatro núcleos problemáticos para analizar las insuficiencias de los pactos de gobernabilidad y el nacimiento de una crisis institucional, muy difícil de resolver en las estructuras estatales: a) los problemas de gobernabilidad; b) las relaciones entre reformas políticas y reformas económicas; c) la necesidad de estimular confianza y legitimidad; y d) el nacimiento de gobiernos autonómicos. El objetivo es mostrar que la gobernabilidad democrática es posible, en la medida en que la sociedad civil se organice en un conjunto de actores políticos que pugnan por efectivizar la equidad en el acceso a beneficios, reduciendo progresivamente la marginalidad de indígenas y sectores empobrecidos.

Los conflictos de gobernabilidad persistieron inclusive después de la elección de Evo Morales, quien despertó grandes expectativas después de las crisis políticas entre 2003 y 2005. Así resaltan varios *agujeros negros* que afectan enormemente la vida cotidiana de la gente común como el acentuado influjo de los choques entre socialismo, indigenismo y las perspectivas del sistema democrático que, a veces, parece empujarnos hacia una *sociedad anómica*; por otro lado están las tensiones entre las reformas de mercado y reformas políticas, junto a la *insatisfacción ciudadana* que se estrella en contra de la gobernabilidad cuando ve amenazadas sus posibilidades para conseguir provechos materiales.

Hoy día es fundamental incubar solidaridad y *confianza* como impulsores de cambio social para conquistar un objetivo crucial: “por más perfecto que sea, el modelo democrático basado en el liberalismo económico es, en el fondo, sólo un *medio* para alcanzar *fin*es ulteriores, un camino para lograr metas realmente importantes a largo plazo. Entre ellas se hallan, por ejemplo, el bienestar de la población, su perfeccionamiento ético y la reconciliación con la naturaleza” (Mansilla, (a) 1999: 110).

Asimismo, se analizará también la instauración de gobiernos departamentales con prefectos que fueron elegidos el 18 de diciembre de 2005 y convertidos en gobernadores en abril de 2010. ¿Fue la victoria de Evo Morales realmente un acontecimiento transformador en





todas las dimensiones de la sociedad boliviana? ¿Qué límites y contradicciones aparecieron dentro del Movimiento Al Socialismo (MAS) y sus políticas de gobierno? ¿Es razonable seguir planteando dudas respecto a la consolidación del sistema democrático en Bolivia? ¿Qué otros *tipos de democracia* están en el debate político boliviano, especialmente si se analizan las influencias de los movimientos sociales e indígenas?

Cuando todos pensaban que la democracia en Bolivia estaba asegurada de manera inquestionable, los partidos políticos se apresuraron a evitar otras formas alternativas de participación, como la convocatoria a una Asamblea Constituyente o el ejercicio de consultas para compatibilizar la lógica de pactos partidarios gobernables, junto con la transmisión de demandas conectadas al impulso cuestionador de los movimientos sociales. De súbito, las estructuras políticas y económicas ingresaron en un profundo desgaste; en abril del año 2000 estalló la Guerra del Agua en la ciudad de Cochabamba, deteriorando la legitimidad estatal y las capacidades para regenerar consensos alrededor de las políticas de libre mercado.

La bola de nieve siguió creciendo hasta las brutales crisis de Estado en febrero y octubre de 2003, cuando en medio de una violencia envolvente, el ex presidente constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada, es forzado a renunciar, dejando encendidas las mechas de otros conflictos que se expandieron como las fichas de una cadena de dominó: las disputas por nacionalizar la industria petrolera, la redistribución de la tierra para reducir la gran propiedad latifundista, la reforma completa de la Constitución y los parámetros de un tipo de Estado, apto para desarrollar políticas asistencialistas, en función de la lucha contra las desigualdades.

Desde la debacle de Sánchez de Lozada, el sistema político boliviano intentó solucionar los problemas por medio de mecanismos democráticos plenamente efectivos. Así se llegó a la contundente victoria electoral del MAS en las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 con 53,7% y con 137 representantes para la Asamblea Constituyente luego de las elecciones del 2 de julio de 2006. Este hecho democrático, marcó no solamente un hito en la historia electoral de Bolivia, sino también un referente substancial para repensar las estrategias de gobernabilidad con el propósito de ir más allá de los pactos políticos entre partidos con representación parlamentaria. El MAS bautizó a su conquista del poder como el *proceso de cambio* y la llegada de una *revolución democrática y cultural*.

2. Entre las expectativas y más conflictos

El Presidente Evo Morales concentró desde el año 2005, tanto los intentos para reconstruir la legitimidad del sistema democrático, como las expectativas sociales que demandaban una mayor intervención del Estado en la economía y en los rumbos del desarrollo a diferentes niveles. Estas condiciones favorables, sin embargo, no fueron complementadas con propuestas factibles en términos de una reestructuración institucional del Poder Ejecutivo, ni con una comprensión cabal sobre cómo generar nuevos pactos de gobernabilidad entre el Presidente y el establecimiento de gobiernos autónomos como los departamentales, regionales, municipales e indígenas, reconocidos en las reformas constitucionales del año 2009 para profundizar la descentralización.

A pesar del éxito con que se realizaron las elecciones de 2005, los fantasmas de la crisis de octubre en el año 2003 constituyen todavía un permanente temor agazapado detrás de cada marcha de protesta o cuestionamiento violento contra el sistema democrático. El desmoronamiento del ex presidente Sánchez de Lozada marcó una drástica reorientación en la política hidrocarburífera para impulsar la nacionalización del gas, expresando la derrota de





un modelo de gobernabilidad que estuvo basado únicamente en la repartición de privilegios e influencias al interior del aparato estatal para el conjunto de partidos que conformaron diferentes coaliciones desde 1985.

La *brecha de gobernabilidad* abierta en octubre de 2003, causó serios daños en la credibilidad del sistema democrático como régimen moderno para responder a los desafíos estructurales exigidos por la sociedad boliviana. No fue una torpeza o casualidad política que los ex presidentes Carlos D. Mesa (2003-2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005), fracasaran también en sus tímidos esfuerzos para reconstruir la autoridad del Poder Ejecutivo y tomar decisiones legítimas dentro del sistema político.

La elección de Evo Morales determinó una clara señal para reorientar el aparato estatal hacia la solución estructural de diferentes problemas, así como hacia la obtención de más y mejor calidad de gobernabilidad; sin embargo, los problemas de la Asamblea Constituyente (2006-2007), la reelección de Morales en 2009 y los desestabilizadores conflictos con los gobiernos departamentales del oriente de Bolivia, hicieron que el presidencialismo actúe verticalmente en contra de los poderes Legislativo y Judicial, además de endurecer el autoritarismo que agrede los derechos mínimos a la oposición, disenso, debido proceso legal y expresión ciudadana que considera incompatible el sistema democrático con los postulados de revolución socialista propuestos por el MAS.

Si entendemos a la gobernabilidad como un conjunto de *decisiones* y la generación de *óptimas condiciones* para gobernar y dirigir la aplicación de ciertas políticas públicas, entonces toda situación de crisis dificulta la actividad y la capacidad gubernamental, pudiendo inclusive desembocar en una crisis de Estado donde se quiebra toda alternativa institucional y todo ordenamiento jurídico para preservar las condiciones de orden social y político, como lo sucedido con las sucesivas dimisiones de Sánchez de Lozada y Carlos D. Mesa (Llanos y Marsteintredet, 2010; Levitsky y Way, 2010).

Las elecciones generales de diciembre de 2005 viabilizaron una solución constitucional para renovar la correlación de fuerzas en el Congreso de la República y definieron nuevas direcciones para un reordenamiento estatal con el triunfo del MAS, que junto a Evo Morales han declarado que la nueva gobernabilidad para el país descansaría en las salvaguardas otorgadas por los movimientos sociales, aunque las capacidades de gobierno no lograron modificar de forma eficiente al conjunto del Poder Ejecutivo. Si bien los movimientos campesinos e indígenas reforzaron la legitimidad para el Presidente, éste y su partido tienen serias dificultades para plasmar sus directrices de gobierno como determinaciones que favorezcan la construcción del Estado Nacional. El estilo de gobierno provoca demasiadas confrontaciones, amplía las divisiones en el país y genera escepticismo en el entorno internacional para atraer inversiones extranjeras directas.

En Bolivia, las posibilidades para implementar políticas y asumir responsabilidades en la conducción de un gobierno, siempre estuvieron funcionando mal o a medias. Incluso en aquellos momentos donde una coalición de partidos políticos otorgaba la mayoría absoluta para el Presidente al interior del Congreso, las capacidades para satisfacer demandas y crear escenarios propicios en beneficio de una lógica coherente de gobierno, liderazgo respetado y solución de problemas políticos y sociales, siempre fueron erráticas.

A pesar de la generación de mayorías parlamentarias perdurables en diferentes gestiones gubernamentales para instituir la denominada *democracia pactada*, Bolivia tropezó con un *déficit* entre las habilidades de gobierno y las demandas políticas provenientes de diferentes sectores de la sociedad para obtener satisfacciones concretas como trabajo, mejor distribución





de la riqueza, oportunidades, justicia social y acceso igualitario a los beneficios que provenían de las reformas de mercado (Alcántara, 1995).

La ingobernabilidad y el estallido de una sobrecarga incontrolable de demandas desde la Guerra del Agua, confirman una profunda ruptura que pone en cuestionamiento a los gobiernos democráticos como productores de decisiones útiles y responsables principales para viabilizar soluciones. La ingobernabilidad se expresó por medio de masivas protestas y una peligrosa dispersión del poder entre las élites de Santa Cruz, los movimientos sociales en La Paz, y grupos de presión en los departamentos productores de petróleo como Tarija y Chuquisaca. Estos conflictos muestran en toda su desnudez cómo los diferentes gobiernos desde el año 2002, en Bolivia se caracterizaron por una *discapacidad* para controlar la gobernabilidad y estar a la altura de los problemas a resolver.

El MAS, desde un comienzo, se enfrentó a la encrucijada de retomar el *orden* para posibilitar las acciones de gobierno, o abrir completamente la *participación política directa* de varios grupos de interés y los movimientos indígenas en las decisiones sin que intervengan, ni los partidos políticos, ni los líderes tradicionales, e inclusive ni las instituciones democráticas donde existen múltiples restricciones como procedimientos y el cumplimiento de reglas pre-establecidas. Ahora bien, ni Evo Morales ni el MAS evitaron la ruptura entre la legitimidad del régimen democrático, la ineffectividad para implementar políticas y el bajo rendimiento con inestabilidad que favorece muy poco a la institucionalidad democrática continua. En Bolivia, todos quieren satisfacer sus demandas inmediatamente, capturar una parte del excedente económico que se produce con la venta del gas natural, paralizándose ante la incertidumbre de ingresar en un laberinto donde podría jugarse con el *caos* y el fuego de múltiples intereses corporativos que no necesariamente tienen una visión de país.

La inestabilidad política de aquel largo octubre de 2003, dejó de ser un solo mes para convertirse en una obsesión de varios años. Esto exige pensar que la gobernabilidad *en sí misma* es fundamental para las acciones del cualquier futuro democrático. La gobernabilidad en Bolivia es una urgencia que debe *convivir* con las necesidades de mayor democratización y la refundación estatal, debido a cuatro razones principales.

Primero, el desorden y la pérdida de legitimidad para la autoridad presidencial se transformaron en depredadores para la estabilidad de cualquier régimen democrático. El rediseño institucional del Poder Ejecutivo puesto en marcha por el régimen de Evo Morales en el periodo 2005-2010 logró resultados pobres en la solución de los siguientes problemas: la nacionalización de los hidrocarburos que empezó en mayo de 2006 no tuvo objetivos claros y realmente traumatizó las relaciones del gobierno – identificado con la izquierda socialista – y las posibilidades de inversión extranjera. El intento de reajuste de los precios domésticos de la gasolina, de acuerdo con los precios internacionales del petróleo en diciembre de 2010, fracasó rotundamente, lo cual llevó a que Evo Morales aguantará la subvención estatal, causando una pérdida de más de 300 millones de dólares anuales, además de fomentar un masivo contrabando de carburantes (Solchaga Recio, 2011).

La nueva distribución de tierras sin revanchismos y sin burocratización no compatibilizó la recuperación de predios con una estrategia de desarrollo rural consecuente. Los pequeños productores campesinos en los andes o las tierras bajas, continúan enfrentando serios obstáculos debido a la ausencia de mercados accesibles para sus productos, además de que las políticas agropecuarias tienen un profundo sesgo pues se privilegian las estrategias de presión e influencias de los productores cocaleros.





Asimismo, tampoco fructificó un nuevo sistema de equilibrios entre el Presidente, los gobernadores elegidos desde el año 2005 y los 337 gobiernos municipales autónomos, debido a que el Estado central sigue siendo el eje para la transferencia de recursos, lo cual genera intensas disputas para apoderarse de una parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), así como retarda la posibilidad de otorgar competencias efectivas para el diseño e implementación de políticas públicas dentro de una *estrategia más profunda de reforma del Estado* en Bolivia.

Lo más difícil de entender fue la indefinición del MAS respecto a una nueva política antinarcóticos, pues desde su ingreso al gobierno se ratificó la Ley 1008 de sustancias controladas e interdicción al narcotráfico. El MAS se construyó como fuerza política, gracias a sus luchas frontales contra la Ley 1008, así como gracias al compromiso de llegar al poder y destruir por completo la política anti-drogas, denunciada como imperialista y agresora; sin embargo, esto no sucedió. Aunque Evo Morales se vio en la necesidad de controlar la producción excesiva de coca que desemboca en el narcotráfico, su gestión estuvo caracterizada por favorecer a los campesinos cocales que le dieron, en gran parte, la victoria electoral, sufriendo al mismo tiempo, curiosos golpes debido al incremento geométrico de pasta base de cocaína fabricada en Bolivia, procesos en los cuales hubo serias acusaciones donde estuvieron vinculados varios militantes del MAS (Galen Carpenter, 2003; Felbab-Brown, 2009; Keefer y Loayza, 2010).

Otro factor de fuerte impacto en la gobernabilidad del sistema político durante la época de Morales, se vincula con las decisiones para preservar la estabilidad macroeconómica. El MAS logró conseguir acuerdos beneficiosos entre el gobierno y los organismos financieros multilaterales pero existen múltiples contradicciones entre las directrices principales con las cuales un país de ingreso medio como Bolivia debe lidiar, y las exigencias de adaptarse a la economía de mercado. Los intentos políticos por reorientar todo el rumbo hacia un régimen de *planificación centralizada*, considerado como alternativa a los ajustes estructurales, provocaron indefiniciones costosas que quitaron vigor al crecimiento económico, en una dirección traumática muy similar a las transiciones de los países ex comunistas en Europa del Este (Coppedge, 1993).

Estas contradicciones entre una política macroeconómica claramente liberal seguida por Morales, junto a los debates sobre la construcción de un socialismo de corte indigenista, provoca más de una confusión, razón por la cual las decisiones de Estado más importantes, sufren constantes y prematuros desgastes al confrontar sus impactos en ámbitos totalmente divergentes: socialismo, nacionalización, propuestas para reconocer formas de economía indígena, desarrollo de un Estado plurinacional y globalización sobre la base de una economía abierta.

En segundo lugar se coloca el necesario rescate de la gobernabilidad que debería entenderse como un elemento constitutivo para proseguir con las reformas del Estado y donde éste vuelva a ocupar centralidad para brindar *bienestar* a la población, señalando también otros lineamientos en la conducción económica para corregir definitivamente los fracasos de las políticas de capitalización ejecutadas por Sánchez de Lozada.

El MAS, desde un comienzo, rechazó la teoría de la gobernabilidad y sus recomendaciones políticas por considerarlas como resabios indeseables, provenientes de los viejos pactos entre partidos tradicionales. Esto acabó convirtiéndose en un error estratégico que le costó un tiempo perdido muy valioso, sobre todo durante la Asamblea Constituyente donde la falta de consensos creó terribles momentos de ingobernabilidad; finalmente, el MAS retomó algunos





acuerdos de gobernabilidad para aprobar la nueva Constitución, posicionándose de mejor manera para la reelección de Morales el año 2009 y durante el proceso electoral de municipios y prefecturas en abril de 2010.

La tercera razón a reflexionar tiene que ver con la demanda por reconstruir un *Estado de Bienestar* el cual regresa con toda su complejidad para convertirse en una exigencia que se concentra, sobre todo, en el reto de aumentar las *capacidades de gestión pública* para el gobierno. Dicho Estado benefactor representa un *escenario de refugio* ante los ojos de grandes sectores de la nación que reclaman la ejecución de alternativas políticas institucionalmente viables (Oszlak, 1999; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985).

El gobierno de Evo Morales se distinguió por la improvisación, ineficiencia administrativa, permanente rotación de ministros y viceministros, así como por la casi absoluta falta de profesionalismo, como cuando la ex ministra de desarrollo rural y tierras, Nemesia Achacollo, quien apenas concluyó sus estudios primarios, se puso a distribuir azúcar en las calles de La Paz, durante la espiral inflacionaria en los precios de alimentos en enero de 2011. La inflación fue desatada a consecuencia del Decreto Supremo 748 que incrementó el costo de la gasolina; si bien éste fue derogado, la ministra nunca pudo explicar qué tipo de políticas podían paliar el sufrimiento de las familias pobres que inclusive se repartían con la mano, al simple tanteo, el azúcar vendido por el gobierno, esperando comprar a precios más bajos. Finalmente, la misma Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos del gobierno (EMAPA), *incrementó* los precios decepcionando a las familias con el argumento de combatir el contrabando.

En cuarto lugar, la ingobernabilidad en Bolivia significa tener un grado de capacidad política muy débil para *integrar* los actores sociales al espacio público y vincularlos con el sistema político democrático-representativo. A pesar de que la llegada al poder del MAS mostró ser un *principio de integración* política para los campesinos e indígenas que debe mantenerse con responsabilidades de largo aliento, marcó también el horizonte de enfrentamientos violentos entre las áreas andinas del país y las regiones del oriente. En Pando, Beni y Santa Cruz – cuya vocación más liberal, modernizante, de inspiración occidental y defensora del libre mercado – rechazaron los planteamientos socialistas, centralistas, indigenistas y comunitarios que exigían reconocer las instituciones ancestrales como los ayllus, identificados claramente con el MAS, pues éste generó alianzas decisivas con el Consejo Nacional de Ayllus y Marqas del Qullasuyo (CONAMAQ) y la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Estos proyectos de poder y conflictivas visiones de mundo, hacen ver que Bolivia sigue siendo un entramado donde priman los clivajes interétnicos, clasistas e ideológicos con tendencias hacia la disgregación estatal (Brienen, 2007).

La gobernabilidad democrática no es una ceremonia de patriotismo constitucional, ni solamente un conjunto de reglas procedimentales. La gobernabilidad tampoco está asociada a la riqueza o a la pobreza, ni a los postulados de izquierda revolucionarios o al liberalismo del individualismo posesivo. Si reflexionamos sobre las causas que favorecen su desarrollo, veremos que la gobernabilidad está vinculada a la capacidad de *desarrollo endógeno* de un país. Dicho desarrollo endógeno exige la aplicación de propuestas políticas, institucionales y económicas adaptadas a nuestra idiosincrasia, cultura y experiencias históricas.

Bolivia trata, desesperadamente, de encontrar un cauce nacional, propio y esperanzador de integración, éxito económico y desarrollo democrático; sin embargo, el MAS en el poder solamente miró hacia las posturas de una izquierda nostálgica por las teorías dependencistas, el anti-imperialismo clásico, las oscuras relaciones diplomáticas con Venezuela de Chávez e Irán de Ahmadinejad, y las ideas en torno a la descolonización, que nada aportaron a una





gestión estatal eficiente y prometedora para responder con sólidas políticas a los marginados, sino únicamente para fomentar estrategias de insurgencia, atentando inclusive contra las propias condiciones de gobernabilidad que el MAS fue desgastando (Farah, 2009).

La elección de un presidente indígena como Evo Morales expresó que el desarrollo endógeno intentaba poner énfasis en la formación y/o reincorporación de actores indígenas, contestatarios y clases populares, dentro de un proceso político de largo plazo donde los diferentes actores sociales, políticos y económicos estén aptos para diseñar e intervenir desde su vida cotidiana en el tipo de sociedad futura al cual aspiran. Esto fue truncado por un claro sesgo centralista desde una gestión estatal vertical.

El MAS quiere controlar todo: las fuentes productivas, los poderes del Estado sin guardar independencia ni limitaciones ante las injerencias presidenciales y ha diseminado una lógica de *intolerancia ideológica* porque cualquier signo de oposición, es automáticamente enjuiciado, violando los derechos humanos, la opinión pública, el derecho de acceso a la información y distorsionando también las instituciones de defensa de la sociedad civil como el Defensor del Pueblo. Esta institución perdió credibilidad por completo al contratar a ex funcionarios vinculados con el chantaje, las investigaciones sobre terrorismo – luego del asesinato del grupo irregular que quiso ser organizado por Eduardo Rozsa en Santa Cruz – y los equipos de inteligencia del Ministerio de Gobierno.

Estos son los agujeros negros en la ingobernabilidad boliviana que devoran todo y constituyen verdaderas amenazas para la materia en el espacio sideral democrático. Los agujeros que se desarrollan en el universo representan el llamado horizonte de sucesos. Existe una región del espacio alrededor del agujero cuya curvatura en el espacio-tiempo impide que nada escape, ni siquiera la luz. La analogía con la política viene simplemente como sugerencia para hacer notar varios problemas irresueltos en la democracia, cuya agenda exige pensar una serie de escenarios políticamente sensibles y tendientes a la destructividad del orden político.

La gobernabilidad democrática como desarrollo endógeno supone que la sociedad civil esté estructurada de tal manera que los actores sociales sean representables y, por lo tanto, estén organizados o constituidos de modo que las fuerzas políticas puedan ser representativas poco a poco, sin forzar nada mediante acciones violentas o amenazas de presión constante que erosionan la vida cotidiana de los ciudadanos donde se busca estabilidad y la necesidad de vislumbrar situaciones de *seguridad* para planificar su futuro. La gobernabilidad que atiende directamente las demandas de la vida cotidiana es la condición más visible y en verdad la expresión problemática de la democracia.

La actual crisis boliviana es una crisis derivada de la ausencia de un nuevo modelo político y del influjo de antiguos patrones. Los problemas socio-económicos, pese a constituir escenarios muy graves, son dificultades que pueden ser, si no resueltas, por lo menos aliviadas. La condición previa para esto es recuperar la capacidad de acción política desde una gobernabilidad que sepa comprender los senderos de la vida cotidiana que habita en la ciudadanía; en consecuencia, de la gobernabilidad se espera conducción política, protección, rendición de cuentas y orientaciones sobre el rumbo a seguir en una época globalizada (Lechner, 1994). Estos elementos atizan la llama de las demandas que reclaman un *buen gobierno*, demandas con las que todo ciudadano evalúa el quehacer de la gobernabilidad y en el año 2005 fue capaz de confiar la dirección del Estado bajo el liderazgo de un Presidente como Evo Morales que, sencillamente, no resolvió los conflictos estructurales de la gobernabilidad democrática.





3. Primer núcleo problemático: gobernabilidad, ¿moda o necesidad estratégica?

Si pensamos en un *modelo endógeno de desarrollo democrático* éste debería ser, después de todo, gobernable. Aquí se entiende por gobernabilidad a la autoridad para orientar la gestión pública con decisiones específicas y la dirección de un conjunto de políticas para enfrentar la inversión pública y la atención de las principales responsabilidades del Estado previstas en la Constitución. Al mismo tiempo, también es importante comprender el ejercicio de gobierno como lo que es: un problema político y en consecuencia, la gobernabilidad debe ser colocada en su exacta dimensión: la política, junto con todos sus agujero negro (Medellín, 1998).

El MAS en el poder durante el período 2005-2011 muestra que la gobernabilidad hace referencia a un momento de distintas inviabilidades políticas y a una intensidad determinada de las tensiones y los conflictos que cuestionaron profundamente las reformas neoliberales. Esta visión política señala, asimismo, que la gobernabilidad es en esencia un problema de *hegemonía estatal* y no solamente una hegemonía política para controlar las fuerzas de oposición. El MAS trata de ordenar el Poder Ejecutivo de forma vertical, autoritaria y totalizadora para dotar al Estado de una nueva capacidad estructural con el fin de dirigir la sociedad, aunque afectando los pilares del sistema democrático pluralista. Tres aspectos definen este escenario:

- Primero, lograr soberanía sobre los recursos naturales, que fue el eje de la famosa *agenda de octubre*, nacida al calor de las reivindicaciones violentas de octubre de 2003 con la defenestración de Sánchez de Lozada. El epítome de los recursos naturales fue la nacionalización de las empresas hidrocarburíferas para refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).
- Segundo, la reconstrucción de la soberanía política, pensando en la demanda de un Estado capaz de hacerse respetar, junto al criterio del *poder constituyente*; es decir, radicalizar la democracia para ensalzar al pueblo quien define la esencia de la soberanía y es depositario de los factores últimos de dominio, más allá de los partidos políticos e incluso de las instituciones de una democracia representativa.
- Tercero, la consolidación de la soberanía desde la sociedad y el poder constituyente, asegurarían también la reconciliación y generación de confianza como Nación. De cualquier manera, este elemento es problemático porque el concepto de Nación está cuestionado profundamente por la idea de *descolonización* en las tendencias indianistas del MAS, que reclaman lo plurinacional y la autodeterminación de distintas nacionalidades. Las posiciones de la izquierda revolucionaria buscarían entender la unidad nacional, a partir de un *proyecto hegemónico* de dominación tajante, sacrificando cualquier matiz y rescatando la democracia directa, siempre y cuando ésta responda a la lógica hegemónica de un partido único y a la reelección presidencial de Evo Morales (Gutiérrez Rojas, *et. al.*, 2010; Stefanoni y Do Alto, 2006).

El Poder Ejecutivo, y dentro de éste, el Ministerio de la Presidencia, representan los principales ejes de la gestión pública y directrices hegemónicas para transmitir las decisiones del Presidente hacia el conjunto de la sociedad, economía y sistema político. Las concepciones políticas del MAS están afincadas en la centralidad estatal como núcleo de autoridad que genere propuestas de desarrollo y control; por lo tanto, el Ministerio de la Presidencia adquirió notoriedad al condensar la articulación entre los ministerios sectoriales y el liderazgo personal de Evo Morales.





Si bien siempre está de moda hablar de los problemas de gobernabilidad, ¿cuál es su orientación específica cuando se necesitan estrategias de gobernabilidad para superar la crisis económica y política? El MAS atizó las llamas de una serie de conflictos para favorecer su proyecto hegemónico; por esto no comprendió bien que era importante tener un plan de gobernabilidad después de instalado el gobierno, así como desenvolver una visión de la política y del desarrollo dispuesta a ofrecer oportunidades para todo el país. Esto implicaba considerar los problemas económicos, sociales, culturales y políticos con un enorme esfuerzo de unidad y conjunto. Evo Morales – aprovechando el gran apoyo electoral del área rural junto al nacimiento de un posible *voto étnico* (Vargas del Carpio y Saravia, 2010: 180)¹ – imaginó muchos cambios, sin poder recomponer un *sistema político de integración limitada*. A partir de los resultados traumáticos de la Asamblea Constituyente, mucha gente dejó de ilusionarse con lograr una integración absoluta en la cual desaparezcán los conflictos. La sociedad boliviana, viéndola de cerca, nunca sería posible sin el conflicto y los ataques de exceso que reniegan de la democracia junto al imperio de la ley.

En el fondo, la democracia boliviana todavía tiene pendiente crear una estrategia de gobernabilidad que dé cabida a aquello que nació después de octubre de 2003 y se consolidó en las urnas en diciembre de 2005: una *democracia pluricultural con un Estado integrador* porque en su lugar surgió un tipo de *democracia rebelde* que no termina de superar el autoritarismo. Adaptarse a esta democracia rebelde supuso crear canales de levantamientos conflictivos, sin imaginar que se requería, simultáneamente, cierta capacidad para combinar rebeldía –que corresponde a una situación de exclusión como la que impera en Bolivia – con procesos de reforma e influencia institucional, donde la *transformación del Estado moderno, eficiente y pacificador* sea el nudo crítico. Esto no fue asumido en su integridad por el gobierno del MAS.

Hoy día lo que Bolivia necesita de manera primordial es un grado más alto de *politización dentro de la gobernabilidad*, y en este trabajo se entiende por politización a la vinculación entre demandas sociales rebeldes, participación política y modernización institucional de la democracia representativa. Tal politización también aparece definida por el tipo de confrontación en que están inmersos el Presidente Evo Morales, su gobierno, la territorialidad en disputa con los gobiernos prefecturales, los Comités Cívicos, los movimientos sociales indígenas y la capacidad de diferentes actores sociales para construir un nuevo patrón estatal integracionista (Touraine, 1987; Fleury, 2004). El MAS escogió un tipo de hegemonía para implantar un proyecto de dirección política y un programa de dirección ideológica dentro del denominado *Estado Plurinacional* que responda a los marcos de un supuesto *socialismo indigenista*.

La correlación de fuerzas de esta politización muestra, sin embargo, algunos resultados sugestivos. Por una parte se tiene que atender una posible *alianza* entre el *influxo económico* que viene del mercado mundial y la *participación* étnica, social y regional que presiona con demandas insurgentes desde octubre 2003. Por otra parte, si esta alianza – y las formas de

1 Los sociólogos Oscar Vargas y Joaquín Saravia se refieren a una *eticización del voto*, definido como una identificación étnica en la determinación de los procesos electorales, sobre todo en diciembre de 2009 para la reelección de Evo Morales. El voto étnico atomizó a los auto identificados como indígenas y blancos, tomando partido entre Evo y Manfred Reyes Villa. Éste concentró el apoyo de las clases medias y altas consideradas blancoides; ahora bien, los autores preguntan: “¿esto es un fenómeno de carácter coyuntural o permanente?” (Vargas del Carpio y Saravia, 2010: 180). La respuesta no es fácil ni definitiva pero el voto étnico marcó una preocupante polarización que secciona al país y frena las alternativas de integración, promoviendo un impacto negativo en las estrategias de gobernabilidad democrática.





hacer política que conlleva – no van más allá de principios, intenciones, declaraciones, y no se traduce en una estrategia de reincorporación de grandes porciones de la población dentro del espacio público, las complicaciones volverán a reproducirse. Entre los problemas más acuciantes cabe mencionar dos:

- a) La aparición de una tendencia fuertemente *neopopulista* basada en las masas urbanas; *masas* en el sentido de grupos provenientes de *sectores populares*, junto con una parte de la clase media que volverían a imponer una alianza con el Estado, exigiendo que todo pase nuevamente a través del aparato estatal obstaculizando el funcionamiento autónomo del sistema económico que debe seguir aplicando una política de equilibrio. En el peor de los casos esta ola *neopopulista* ocasionaría distorsiones por la presión de grupos de interés corporativos pero dependerá de la negociación política que lleve a cabo el MAS para generar una unión más fuerte, tanto entre el Estado y la economía, como entre el Estado y la sociedad.
- b) El segundo problema es aquel aspecto propiamente dependiente de Bolivia que se conecta con el fenómeno del narcotráfico, la producción y comercialización de drogas junto a la hoja de coca. Aquí los cocaleros juegan un papel central, de tal manera que el Presidente debe reducir la *dependencia* en materia de erradicación de cultivos. El MAS y Evo Morales tendrán que abrir un liderazgo para desarrollar una coalición andina multilateral en Sudamérica con el objetivo de proteger los derechos humanos y controlar la expansión de cultivos de coca. Esto implica un trabajo político internacional y un conocimiento sutil de estrategias diplomáticas para mejorar y reconstruir las relaciones boliviano-estadounidenses. La presión norteamericana para erradicar las drogas y los cocales genera reacciones de tipo clásico: sentimientos anti-imperialistas y actitudes que defienden los intereses económicos de los cocaleros.

¿Hasta qué punto la alianza entre las influencias económicas externas y una nueva movilización institucional; entre una nueva integración institucional y una movilización social para reorientar las principales políticas del gobierno pueden superar las tendencias altamente conflictivas como el neopopulismo o las presiones de los Estados Unidos? Este tipo de problemas deben ser enfrentados con un nuevo estilo de gobernabilidad, con nuevas actitudes de politización y la identificación de soluciones verdaderamente nacionales.

Bolivia necesita impulsar un nuevo desarrollo de su *conciencia nacional* descartando todo tipo de resentimientos en el cual aún se enfrasan las tendencias de izquierda y derecha. La idea de una *democracia rebelde pero también multicultural e integradora* tendrá que ser evaluada según sus propios méritos y esto no significa que la gobernabilidad esté de hecho asegurada si el gobierno da prioridad a la irrupción de un pacto inédito con los movimientos sociales.

La gobernabilidad es un dato que aparecía en la agenda política desde 1985. En este sentido, la discusión actual podría girar en torno a ¿cuál es el significado de nuestra gobernabilidad democrática, cómo profundizarla y adaptarla a nuestras condiciones culturales específicas? No es inútil preguntarse ¿qué significa llevar adelante una sólida capacidad de gobierno cada día y cuál es su futuro? ¿Es esta una forma apropiada de entender qué está pasando con la idea de *orden* y por qué están teniendo lugar demandas insurgentes de tipo caótico en diferentes lugares del país?





Las múltiples interpelaciones rebeldes muestran un escenario *fragmentado*. Al intentar mirar la gobernabilidad desde una óptica democrático-representativa, encontramos una fragmentación de ideologías y utopías. Por lo tanto, tampoco se puede hablar de una ideología dominante anti-neoliberal; en todo caso, asistimos a una crisis de los mapas cognitivo-ideológicos que expresa el estallido de las diferencias étnicas, regionales y culturales pero sin existir un *orden de distinciones* pues se da lugar a una gran división de identidades, voluntades y concepciones políticas sin integración que se pierden a la hora de presentar propuestas.

Si bien las reformas de mercado tuvieron éxito relativo entre 1985 y comienzos de los años dos mil, la persistencia de la desigualdad, ligada al abuso de los acuerdos de gobernabilidad instrumentalizados por las élites partidarias, destruyó las posibilidades de consolidación democrática y produjo efectos odiosos para favorecer a los actores más influyentes en el juego de la economía de mercado. El resultado de un modelo de crecimiento donde sólo es válido el punto de vista del capital, provocó una marginalidad de proporciones gigantescas que socavaron las raíces del sistema democrático boliviano. Las élites privilegiadas ligadas al *gonismo* – y su continuación con Carlos D. Mesa y Rodríguez Veltzé – fracasaron totalmente en su propósito de consolidar un orden liberal de creatividad individual, estrellándose contra una pared donde estaban empotradas las demandas insatisfechas de la pobreza y la discriminación, que después condujeron a la descomposición social hasta hacer peligrar la subsistencia del régimen democrático.

Las demandas para terminar con el abuso de poder de las élites empresariales y políticas, a su vez chocaron con los límites de una *globalización económica* donde Bolivia todavía no puede zafarse de otros poderes en el ámbito internacional que condicionan su desarrollo. Por este motivo, otro problema estratégico para la gobernabilidad democrática es cómo llevar adelante un sistema político abierto al empuje de la *democracia rebelde* por mayor equidad y participación, junto con la *economía red* que viene del ámbito internacional. La economía red no es lo mismo que el conjunto de la sociedad. La economía conecta una serie de elementos relacionados con el capital y desconecta aquello que no le sirve. De aquí nace una reacción de diferente tipo: identidades étnicas, religiosas, nacionalistas y ecologistas. Estas son resistencias que construyen sus propios sistemas de valores muy distintos al de la red económica, buscando cambiar el principio de funcionamiento de la gobernabilidad.

Los nuevos movimientos sociales de la *democracia rebelde* que brotaron desde el 12 y 13 de febrero hasta octubre de 2003, a diferencia del viejo movimiento obrero que actuaba en torno a la contradicción entre capital y trabajo, tratan de cuestionar al sistema pero no pueden salir de él por la camisa de fuerza en que nos atrapa la globalización económica. Los actuales movimientos sociales de resistencia son capaces de negociar y generar inestabilidad pero no tienen una opción clara para salir de los azotes de la economía red que nos atenaza desde afuera.

En un sentido pragmático, la gobernabilidad exige ampliar los márgenes de justicia desde un Estado fuerte y benefactor para evitar que el proceso de globalización nos arrastre hacia la inequidad eterna. De esta manera, la vida cotidiana tiende a pedir que una nueva estrategia de gobernabilidad democrática permita cuestionar las desigualdades del sistema económico, al mismo tiempo que reivindica *protección* para no ser aplastada por una globalización inhumana (Gamboa, (a) 2008; Itzigsohn, 1998).

Los conflictos destructivos en Bolivia expresaron una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la *democracia rebelde* de octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansan sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable





enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requiere la efectiva representación de grupos en proporción a su poder para imponer una agenda y demandas específicas que se transformen en acciones de gobierno, pues la gobernabilidad, finalmente, obedece a cómo los grupos más poderosos son capaces de definir un rumbo específico para el Estado, especialmente en lo que hace a la apropiación del excedente económico como el gas natural y otros recursos valiosos.

En el otro lado de la medalla está la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se alimenta de mucha tolerancia para respetar a las minorías y compensar, con criterios de justicia substantiva, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres (Mainwaring *et. al.*, 2002). Por lo tanto, la gobernabilidad como necesidad estratégica debe intentar un equilibrio temporal entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia rebelde* y participativa, hoy día imposible de ser obviada.

La Asamblea Constituyente – celebrada en Bolivia entre el 6 de agosto de 2006 y el 9 de diciembre de 2007 – fue una de las experiencias más dramáticas de América Latina, sintetizando muy bien las contradicciones estructurales de la gobernabilidad y el sistema político. Las hostilidades fueron muy difíciles de superar y marcaron el fin de la *democracia pactada*. En el periodo que va desde el fracaso de las negociaciones sobre el Reglamento de Debates en octubre de 2006 hasta la aprobación, a la rápida, del texto constitucional en la ciudad de Oruro el 9 diciembre de 2007, los asambleístas y el Congreso de la República trataron de alarmar a la población y terminaron por aparecer como representantes incapaces y frívolos ante el escalamiento de una crisis política.

La Constitución se aprobó en Oruro sin el apoyo del partido de oposición Poder Democrático y Social (Podemos), pues sólo participaron los representantes del MAS y sus aliados. Todos levantaban la mano sin meditar sobre el contenido preciso de los artículos, razón por la cual, el proceso constituyente terminó sembrando más dudas y aumentando las probabilidades de ruptura entre el modelo hegemónico del MAS y la oposición del oriente de Bolivia, que temía legitimar un modelo de socialismo comunitario, acusado de ser autoritario e intolerante.

Por esta razón, tanto los asambleístas como el conjunto del sistema político asumieron a la concertación y los acuerdos como un fracaso, insistiendo en considerar a los pactos de gobernabilidad como algo negativo, lo cual estimuló estrategias desestabilizadoras en la oposición: Podemos o Convergencia Nacional, los principales partidos opositores, así como los prefectos de la denominada *media luna* (oriente del país: Pando, Santa Cruz, Tarija, Beni y Chuquisaca) que desconfiaban del MAS, tratando de derrocarlo. Al mismo tiempo, el oficialismo lanzó una campaña gubernamental para denostar a cada paso cualquier pacto porque lo identificaba con el pasado de contubernios neoliberales donde el Parlamento había distorsionado las nociones mínimas de gobernabilidad para concentrarse en el tráfico de influencias y cuotas de poder (Gamboa (b), 2010).

La dinámica de los acuerdos en el sistema político tropezó con cientos de prejuicios y malas interpretaciones sobre las buenas intenciones de los interlocutores involucrados en diferentes negociaciones. Por ejemplo, las campañas del referéndum constitucional, sistemáticamente mostraron desconfianza y desprecio por las palabras *pactos* y *consensos*, debido a que éstos fueron comprendidos a partir de las experiencias históricas en distintos periodos de gobierno desde 1985 cuando surgió la *democracia pactada*.





Los asambleístas del MAS y las fuerzas políticas pequeñas consideraban a los acuerdos con las siguientes orientaciones: los pactos solamente habían servido para negociar la elección presidencial y el reparto de espacios de poder que se reprodujeron a lo largo de veinticuatro años de democracia hasta fracasar en el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada el año 2003. El tráfico de influencias para elegir al presidente de la república desacreditó totalmente la novedad que para algunos significaba una *democracia presidencial parlamentarizada* comprometida con cambios institucionales progresivos.

La ignominia en que cayeron los pactos tuvo que ver con la dinámica misma del sistema político y las posibilidades imprecisas para la implementación de reformas fundamentales en nuestro país. Nadie hacía nada a cambio de poca cosa y es por ello que la concertación política se infló de un exceso de pragmatismo para negociarlo todo sobre la base del *tráfico de puestos estratégicos*. El resto de la sociedad civil quedó marginado de los privilegios hasta condenar profundamente los pactos, mirarlos con rencor y asumir que no era posible obtener ningún tipo de acuerdos sino a través de premios, favores y resultados materiales específicos considerados como botín político.

Las reglas de las transacciones políticas dieron lugar a un estilo de negociación donde nunca se fijaron garantías para la realización de los planes de gobierno y la reelaboración de pactos constructivos con propuestas en beneficio del Estado. Las negociaciones se congelaron en ofertas inmediatas y visiones de corto plazo que descuidaron la necesidad de forjar proyectos políticos fuertes con la capacidad de articular legitimidad y una identidad nacional.

Los pactos de gobernabilidad funcionaron al interior de *reglas constitutivas* que hicieron posible relativa estabilidad democrática desde 1985; sin embargo, la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución querían la puesta en marcha de nuevos patrones normativos y compromisos de transformación absoluta, aunque sin especificar los requisitos básicos para una reconciliación entre la oposición y el oficialismo, especialmente a partir de una cooperación sistemática para sancionar la estructura del nuevo Estado. El gobierno del MAS buscaba erosionar la democracia parlamentaria para consolidar la mayoría absoluta, mientras que la oposición luchaba por mantener su influencia tratando de dejar las cosas sin mayor trauma, como en la Constitución reformada de febrero de 2004 durante el gobierno del ex presidente Carlos D. Mesa.

Los pactos pudieron haber surgido de una necesidad estratégica de los partidos políticos pero no podían descansar solamente en aquella. La Asamblea sugirió la aplicación de una dimensión ético-normativa que sólo podía sostenerse sobre la base de una convicción subjetiva bien cimentada en la deseada refundación estatal, así como en una racionalidad inclusiva de las clases sociales y culturas reconciliadas. Empero, muchos asambleístas seguían pensando en que la concertación política era una forma de fracaso y fue por esto que rechazaron abiertamente los acuerdos. La ausencia de una cultura de concertación, desconfianza e imposición de demandas por la fuerza, provocan una extrema densidad de presiones que rápidamente degeneran en extremos inmanejables y conductas irracionales, las cuales entronizan una sociedad anómica.



Tabla 2
Tipo de conflictos altamente violentos y desestabilizadores

Conflicto	Uso de la violencia	Principal razón del conflicto
Matanza en el cerro Posokoni del centro minero Huanuni, departamento de Oruro, noviembre de 2006.	Intervención militar y policial, aunque tardía porque el conflicto tuvo un clímax con dinamitazos y matanza entre los mineros cooperativistas y los sindicalizados de la estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).	Disputas entre los mineros de empresas cooperativas y sindicalizados de COMIBOL, para monopolizar los yacimientos más productivos de estaño, plata, plomo y zinc.
Desestabilización del ex prefecto de Cochabamba Manfred Reyes Villa, enero de 2007.	Enfrentamiento con muertos, armas blancas, palos y piedras sin la participación de la policía para asegurar el orden social.	Tomar la prefectura de Cochabamba con acciones de los productores cocaleros, quienes chocaron con la población urbana que, súbitamente, se vio envuelta en una especie de guerra fratricida en las calles.
Cerco a los asambleístas que aprobaron un borrador de Constitución en el Liceo Militar de <i>La Calancha</i> en Sucre, noviembre de 2007.	Intervención policial con muertos y un saldo de caos urbano, nunca antes visto en la capital Sucre.	Los universitarios y grupos del Comité Cívico de Sucre agredieron a los asambleístas del MAS e intentaron tomar por la fuerza el Liceo Militar donde se reunían, tratando de consolidar la demanda de traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre, con el objetivo de materializar la <i>capitalía plena</i> . Este hecho, que sin duda requiere de una profunda investigación, mostró también que las élites sucrenses se aliaron con las élites de Santa Cruz, Beni y Pando para hacer fracasar la Constituyente, desviando los conflictos hacia una peligrosa conspiración (Limachi y Rada, 2010: 41-119).
Repentina clausura de la Asamblea Constituyente por la demanda de capitalía plena en Sucre, agosto de 2007.	Intervención policial violenta.	La directiva de la Asamblea Constituyente se negó a debatir en sus plenarias la demanda de capitalía plena, lo cual generó protestas inmediatas en todo Sucre que, prácticamente, provocaron la huida de los asambleístas del MAS con rumbo desconocido por cuatro meses, cerrándose la Asamblea sin haber analizado ni un solo artículo para la nueva Constitución.



Conflicto	Uso de la violencia	Principal razón del conflicto
Comité Cívico de Camiri en el departamento de Santa Cruz que presionó por administrar las refinерías petroleras, marzo de 2008.	Intervención militar.	Control de las gerencias en las refinерías de Camiri y demanda por fundar el décimo departamento.
Toma de oficinas estatales en la ciudad de Santa Cruz por las fuerzas de oposición para desestabilizar al gobierno de Morales, agosto de 2008	Intervención policial y movilización militar.	Forzar el reconocimiento del Estatuto Autonómico de Santa Cruz para oponerse al centralismo estatal de La Paz, promovido por el MAS.
Captura y destitución del ex prefecto de Pando, Leopoldo Fernández (elegido en elecciones democráticas en diciembre de 2005) y control de un área geográfica muy hostil a Evo Morales, septiembre de 2008.	Intervención militar muy violenta, enfrentamiento armado en el municipio de <i>Porvenir</i> con muertos, exiliados e imposición de <i>estado de sitio</i> con suspensión de garantías constitucionales.	Forzar la renuncia del ex prefecto Leopoldo Fernández y destruir su aparato político de oposición, con movilizaciones campesinas organizadas por el MAS.
Desarticulación de la célula terrorista de Eduardo Rozsa, un conocido mercenario de nacionalidad boliviana, húngara y croata, en la ciudad de Santa Cruz, abril de 2009.	Intervención de fuerzas especiales antiterroristas con muertos.	Capturar, descabezar y asesinar a los principales cabecillas de una célula terrorista que fue acusada de intentar la organización de un grupo armado para apoyar la autonomía y probable independencia de Santa Cruz. Este conflicto dio lugar a una serie de huídas de empresarios y dirigentes cruceños que posiblemente estuvieron involucrados con el grupo irregular de Rozsa.
Bloqueos y demandas de industrialización en la localidad yungueña de Caranavi del departamento de La Paz, mayo de 2010.	Intervención policial violenta con muertos.	Demandas para instalar plantas de industrialización de alimentos y productos agropecuarios en Caranavi con movilización de su sociedad civil. El MAS denunció que aquellas demandas eran orquestadas por la agencia de cooperación de Estados Unidos USAID, la embajada de este país y oscuras fuerzas de inteligencia para el sabotaje del gobierno de Morales.



Conflicto	Uso de la violencia	Principal razón del conflicto
Decreto 748 emitido por Evo Morales el 26 de diciembre de 2010. Este decreto fue bautizado como el <i>gasolinazo</i> ; se trataba de un típico ajuste de mercado en el pleno sentido liberal porque incrementaba los precios de la gasolina y el diesel entre 30 y 80%, con el objetivo de nivelar el mercado interno a los precios internacionales del petróleo.	Movilizaciones populares intensas y violentas. Si bien la represión policial fue restringida, el caudal de protestas creció rápidamente haciendo retroceder al gobierno quien, finalmente, derogó el decreto aunque dejando distorsionados el conjunto de otros precios de la canasta familiar que se dispararon de la noche a la mañana.	La principal razón del Decreto 748 radicaba en el fracaso de la nacionalización de YPF. Bolivia había dejado de invertir en exploraciones y, de golpe, bajó seis escalones en las reservas probadas de gas a nivel latinoamericano. El <i>gasolinazo</i> buscaba evitar una subvención estatal insostenible, tratando de cautivar nuevamente a la inversión extranjera. Evo Morales retrocedió y falló una vez más en consolidar sus decisiones de Estado, mientras la inflación causó estragos en la economía de los más pobres hasta el día de hoy.

Fuente: Elaboración propia, 2011.

Luego de ser aprobada la Constitución en Oruro, las campañas a favor o en contra antes del referéndum para su aprobación en enero de 2009, ingresaron dentro de un juego donde muy pocos querían reforzar las reglas según las cuales se debía seguir jugando, sino que se pasó por alto el reglamento de debates de la Asamblea, se menospreció los tímidos acuerdos en el Parlamento o en la Vicepresidencia de la República y finalmente, los medios de comunicación coparon el espacio de la opinión pública donde cada actor: MAS, los partidos opositores, los movimientos sociales o los sindicatos, actuaban a un nivel de *desagregación* preocupándose únicamente por proteger sus intereses unilaterales con posiciones defensivas y conductas renuentes a la deliberación.

Las estrategias de campaña se componían de una doble desagregación: en primer lugar, el MAS trató de actuar en solitario o aliarse al menor conjunto de agentes posible para lograr el resultado de un apoyo histórico e incuestionable sobre la base de sus aspiraciones hegemónicas. En segundo lugar, Podemos, la empresa privada, los departamentos de la media luna como Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y la Iglesia Católica criticaron todo el texto constitucional, exigiendo un gran acuerdo nacional aunque dejando traslucir temores si el gobierno decidía aplicar un estado de sitio como lo sucedido en Cobija luego de la intervención militar el 12 de septiembre de 2008 con el conflicto sangriento en la localidad de Porvenir. La gran duda de la oposición siempre giró en torno hasta dónde ir y cómo actuar para responder a la violencia estatal ejercida por el MAS.

Las campañas y el conjunto de las pocas negociaciones detrás de la aprobación del texto constitucional en el referéndum del 25 de enero de 2009, mostraron el enfrentamiento entre aquellos que se consideraban *águilas*, identificadas con el MAS y los movimientos sociales leales a Evo Morales, frente a quienes se asumían como *corderos*, identificados con el conjunto de la oposición, sobre todo los partidos políticos minoritarios preocupados por las pretensiones hegemónicas del MAS para establecer un sistema de partido único.

En la teoría de las negociaciones, los actores con una fuerte vocación de poder e imposición de su autoridad se auto-perciben como un águila que sobrevuela y diagnostica el terreno donde cazará a su presa, es decir, el objetivo final es obtener el cien por cien de los beneficios





en cualquier negociación. Su oponente es un cordero que busca transmitir la imagen de víctima ante la opinión pública para despertar emociones y evitar perder todos sus intereses durante los conflictos.

En la Asamblea y las campañas del referéndum constitucional, fue muy claro que los corderos también aspiraban a convertirse en águilas porque su objetivo final era cazar las mejores recompensas por medio de la victoria de un rotundo *no* a la Constitución. Águilas y corderos, en el fondo, ocultaron sus verdaderos intereses y no fue posible ceder, sino hasta que alguien fuera doblegado por completo. Para esto, la función de los medios de comunicación fue crucial y, al mismo tiempo, millonaria porque se estima que el referéndum constitucional costó aproximadamente 15 millones de dólares, invertidos en conjunto tanto por la oposición como por el oficialismo. Las estrategias del águila o el cordero demostraron ser excesivamente costosas e inútiles para desactivar los conflictos.

Los partidos más grandes como el MAS y Podemos reforzaron las estrategias para que sus seguidores se sometieran totalmente a un ciego compromiso por el *sí* o por el *no*, lo cual se expresaba por medio de la relación entre el águila que quería el todo por el todo, y el cordero que pretendía transmitir su posición de mártir, aunque esperando también el momento oportuno para convertirse en águila. Esto socavó cualquier diálogo y representó un obstáculo agotador para articular consensos en torno a los temas de mayor preocupación como la estructura institucional del Estado, el futuro de los hidrocarburos, los sectores estratégicos de la economía, la problemática de la tierra como recurso de desarrollo, las autonomías departamentales y las garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.

Los conflictos durante la aprobación del artículo 70 del reglamento de debates de la Asamblea referido al sistema de votación, muy temprano fracturaron en dos las deliberaciones: por un lado estaba el MAS, cuyo fin era lograr la mayoría absoluta, y por otro lado estaban las posiciones de Podemos, que demandaba los dos tercios para subsistir como oposición junto a los prefectos de la *media luna* que buscaban su autonomía con gobiernos sub-nacionales. Estas actitudes ya iniciaron un proceso de campaña a favor y en contra de la Constitución desde el 15 de diciembre de 2006, época en la que tuvo mucho éxito el *Cabildo del Millón* organizado en la ciudad de Santa Cruz, el cual rechazó intensamente las políticas y el liderazgo de Evo Morales como presidente legítimo de Bolivia.

El distanciamiento entre el MAS y la oposición se trasladó a la redacción de los informes de las comisiones por mayoría y minoría en julio de 2007, dando como resultado la ruptura de los canales de comunicación entre todas las fuerzas políticas el 15 de agosto de 2007 cuando se cerraron las plenarias en Sucre y brotó la violencia debido a la demanda de *capitalía plena* (trasladar los poderes Ejecutivo y Legislativo, de La Paz a Sucre). Estas condiciones permanecieron en la misma lógica después de ser conocidos los resultados del referéndum constitucional del 25 de enero de 2009, donde el MAS celebró la victoria con el 61% de aprobación en La Paz, Oruro, Potosí y las zonas rurales de Chuquisaca, mientras que la algarabía del rechazo con el 39% nuevamente se instaló en Santa Cruz, Sucre, Pando, Beni, Tarija y las principales áreas urbanas del país. Bolivia seguía dividida y sin una brújula de reconstrucción gobernable.

4. Segundo núcleo problemático: la complejidad de las relaciones entre reformas económicas y reformas políticas

El fracaso estrepitoso del segundo gobierno neoliberal de Sánchez de Lozada (2002-





2003) mostró que las relaciones entre gobernabilidad y economía de mercado fueron de conflicto y distorsiones por corrupción. En Bolivia adoptamos las formas exteriores de las democracias occidentales y no se asimiló bien, o no se quiso asimilar, cuáles son los fundamentos de aquellas democracias y estructuras de mercado. Nuestro desempeño es específico, no equiparable ni comparable con Europa o Estados Unidos. En muchos casos, olvidamos un componente central: la importancia de fortalecer a la sociedad por medio de la participación respecto al rumbo que debe tomar nuestra democracia.

Nuestras élites políticas tradicionales, por lo general interpretaron a los países de Europa occidental y Norteamérica como si se tratara de una *supraestructura* de la cual debían extraerse todos los patrones normativos desde el punto de vista económico y político; sin embargo, el desarrollo del mercado y la democracia en Bolivia funcionaron de otra manera, en medio de una mezcla entre pobreza, multiculturalismo y acción de élites empresariales.

El sistema político boliviano adoptó importantes reformas para la elección de diputados uninominales de acuerdo con el modelo alemán de voto doble, sancionadas por el gobierno de Sánchez de Lozada en el periodo 1993-1997; sin embargo, el modelo no pudo funcionar para adaptarse a los cambios progresivos y tampoco relegitimó el sistema democrático en el largo tiempo. La representación uninominal no logró un objetivo fundamental: soberanía popular, porque desde la vida diaria los diputados continúan siendo vistos como obstáculos para un rendimiento que haga eficaz la gobernabilidad a la hora de resolver problemas importantes. Con la renovación del Congreso en diciembre de 2005 y 2009 se esperaba que la representación política, tanto de uninominales como plurinominales, pudiera mejorar y generar mayor legitimidad.

Las reformas políticas que incorporaron la votación por distritos electorales múltiples (incluso con circunscripciones especiales indígenas), buscaban ampliar la representatividad de nuestro sistema político. La pregunta en este caso sería: ¿hasta qué punto, la importación de *modelos externos* respondió a las condiciones efectivas de la democracia en Bolivia? ¿La modernización que incorporamos satisfizo efectivamente todas las expectativas y exigencias endógenas de la nación? En el fondo, no se generó un consenso suficiente para que la sociedad civil también gobierne, y fueron sólo las cúpulas bien organizadas quienes finalmente se favorecieron con las reformas políticas.

Los resultados de las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 y 2009, echan por tierra la gobernabilidad afincada en los pactos partidarios cupulares que se subordinaron a las determinaciones de los organismos multilaterales y la cooperación al desarrollo, fomentándose un patrón de gobernabilidad represivo. Las reformas económicas y políticas más importantes desde los *programas de ajuste estructural*, hasta las reformas del *gonismo* y diferentes gobiernos entre 1993 y 2005, fueron ejecutadas en medio de estados de sitio y una subordinación nociva del Poder Legislativo al Ejecutivo. Evo Morales retomó esta tendencia de cooptación de los poderes del Estado, modificando solamente el discurso político, inclinado hacia el Estado Plurinacional, el socialismo comunitario y un patrón de desarrollo anti-imperialista.

Una política de modernización debe conectarse con participación de la sociedad civil; sin embargo ¿cuál es la posibilidad de resurrección del viejo populismo en Bolivia a título de participación en una democracia rebelde? Sobre todo ahora que reapareció la confrontación ideológica entre izquierda y derecha, también tenemos el renacimiento de líderes populistas que plantean una confrontación entre pobres y ricos. Estos rebrotes populistas, por lo menos en el área andina del país son, en el fondo, una manifestación relativamente sana por las siguientes tres razones (Mudde y Rovira, 2010):





- Primero, en el mundo de la economía informal hay evidencias claras sobre los buenos resultados del sistema económico de mercado y esto lo aceptan, incluso las clases populares. En este ámbito existe una especie de *populismo liberal* que busca sus propios intereses y cuestiona el encierro de las élites ilustradas y los políticos discriminadores que desprecian a los sectores populares.
- Segundo, cuando las políticas de ajuste estructural fueron aplicadas en Bolivia adolecieron de una *falta de innovación* y creatividad para dar un enfoque específico desde nuestra experiencia cultural. Todo parece ser lo mismo y no hay nada nuevo desde hace veinte años; la receta es siempre igual: equilibrar las cuentas nacionales, contener la inflación y tener una balanza de pagos saneada. Lo que se requiere es la generación de grandes fuentes de producción que no estén afectadas por distorsiones políticas. Las amenazas principales no son los avances populistas, sino ciertos *intereses políticos* que bloquean la economía o la desfiguran generando ingobernabilidad; por lo tanto, posiblemente es mucho más importante analizar la discriminación y concentración injusta de la riqueza en pocas manos como el resultado de *visiones elitistas de corto plazo*, antes que el populismo ligado a figuras carismáticas.
- Tercero, uno de los grandes defectos de los procesos de reforma económica fue la imposibilidad de incorporar a la economía de mercado a la mayor parte de ciudadanos que están sumergidos en la pobreza. No solamente se necesita una normatividad clara para que el inversionista extranjero se mueva con flexibilidad, sino también que grandes sectores de la sociedad civil, incluso los pobres y obreros de todo tipo, puedan gestionar su acceso a la economía de mercado y ser sujetos de crédito (Bayón, Roberts y Saraví, 1998).

Lo mismo puede decirse respecto al *régimen de propiedad*. Es imposible una economía próspera si alguien está al margen de la propiedad y la necesidad de generar su propio capital. Para el intercambio en mercados expandidos, los derechos de propiedad deben estar formalizados; sin propiedad formal no puede existir una economía moderna. Los problemas se agravan cuando evaluamos la reforma agraria en Bolivia y el acceso a la tierra donde resaltan múltiples conflictos para utilizar la propiedad rural del campesinado dentro de un régimen para escapar de la pobreza campesina².

Estos asuntos irresueltos ponen de manifiesto el retorno de ansias populistas pero no representan un fenómeno preocupante, pues el eje de los conflictos se traslada a la necesidad de explotar nuevas formas de combinar las reformas económicas con una gobernabilidad que haya extraído lecciones de los *traumas de octubre* para no repetir el recetario de los ajustes estructurales. Las reformas económicas necesitan mucha innovación para hacer frente a la globalización.

La gobernabilidad en el ámbito económico también fue seriamente afectada por los resultados contraproducentes en materia de capitalización de las principales empresas estatales en Bolivia. Las dificultades centrales se asientan en cómo fueron encaradas las políticas de privatización por las élites *gonistas*. Éstas nunca se acercaron plenamente a la vida cotidiana de la sociedad civil, a sus necesidades y sueños. Las tecnocracias estaban muy bien preparadas en los conocimientos para llevar adelante una serie de estrategias de mercado pero tendieron a *autonomizarse* de tal manera que perdieron después un horizonte de legitimidad (Rojas

2 Desde 2005, un problema central radica en que el MAS diseminó con fuerza la idea de un socialismo hostil, una vez más, a la propiedad privada logrando incentivar únicamente la animosidad.





Ortuste, 2009); es decir, perdieron la mirada que debe reinsertarlas en la sociedad donde se desprestigiaron abiertamente los beneficios de la capitalización y con ésta, el conjunto de las reformas de mercado.

Al analizar la gobernabilidad desde los esfuerzos en materia de reformas económicas y políticas, el problema medular en Bolivia es la integración social y cultural. Nuestra modernización depende de una integración equitativa de los pobres porque grandes porciones de ciudadanos se encuentran enterrados en una caverna indigna de pobreza. La *integración nacional* aún es un tema central para la agenda política desde la *guerra del agua* en abril del año 2000; ahora la *participación directa* y el *acceso inmediato* a los réditos de la economía de mercado todavía juegan un papel fundamental para entender los posibles cambios del momento.

5. Tercer núcleo problemático: gobernabilidad y necesidad de *confianza*

Nuestra democracia es todavía débil y sustentada sobre bases aleatorias. En parte seguimos una moda impuesta en el resto del mundo, y en parte tratamos de rescatar elementos que la historia boliviana tiene para la democracia representativa, la descolonización y las esperanzas por promover instituciones de democracia directa. En Bolivia lo que más interesa, tal vez sean los beneficios económicos que algunos sectores de la población puedan obtener en su vida diaria, y no la democracia como un valor ético normativo.

El mejorar nuestro nivel de vida es un factor económico y, por lo tanto, puede ser que el lugar adonde va la gobernabilidad es hacia el alcance de *niveles superiores de modernidad*. De acuerdo con esta manera de ver los hechos, es probable que *por rebalse* vinieran algunos beneficios de la democracia. En el momento en que haya dificultades para que la modernidad sea alcanzada y los costos sociales sean cada vez más elevados, podría llegarse a *despreciar la democracia* y glorificar solamente lo técnico moderno. Esta es la gran contrariedad para la cual, ni los políticos, ni la ingeniería institucional o las teorías de la gobernabilidad contemporánea tienen respuestas claras (Mansilla, (b), 1992).

Esto se ve en las demandas contradictorias de los movimientos indígenas andinos donde se exhorta el regreso a las leyes y justicia comunitarias totalmente ancestrales pero, al mismo tiempo, la jefatura autoritaria de dichos movimientos o ayllus utiliza los medios de comunicación, técnicas de manipulación y reivindicaciones más modernas para mantener bajo control a sus comunarios. La supuesta *democracia del ayllu* expresa una articulación entre las ansias por obtener algunos instrumentos de la racionalidad tecnocrática (computadoras y tecnologías de la información), y un conjunto de prácticas políticas violentas e intolerantes; los movimientos indígenas tomaron muy en serio la modernización junto con el logro de beneficios del desarrollo, pero a costa de menospreciar algunos principios democráticos, promoviendo más bien un autoritarismo que pone en jaque a la gobernabilidad para conseguir resultados materiales a como dé lugar.

La gobernabilidad necesita una vez más el desarrollo, tanto de la democracia representativa como de las instituciones del mercado de manera *simultánea*. La competitividad y la prosperidad económica dependen de un conjunto de estructuras institucionales apropiadas donde la sociedad deposita su *confianza*, y una cultura política donde el individuo no esté avasallado, ni por el Estado, ni por las fuerzas del mercado que tiendan a destruir las condiciones mínimas de solidaridad para construir un capital social fuerte y articular grupos humanos que, a través de la *confianza*, puedan salir adelante como un conglomerado cuyos anhelos hagan posible una *sociedad abierta*.





Una *sociedad abierta* y próspera depende de los hábitos, costumbres y el carácter distintivo de nuestra historia nacional, todos estos representan atributos que sólo pueden ser conformados de manera indirecta, a través de la acción política porque deben ser nutridos a partir de una creciente conciencia y respeto por la cultura. Actualmente, la sociedad boliviana tiene la ventaja de estar prestando debida atención a su multiculturalidad, no sólo en lo que se refiere a sus problemas internos, sino a sus relaciones con el mundo exterior.

Si bien la actividad económica está inexorablemente ligada a la vida política y social, existe una tendencia errónea – alentada por el discurso contemporáneo excesivamente tecnocrático – a considerar la economía como una faceta de la vida regida por sus propias leyes y separada del resto de la sociedad. En este sentido, la gobernabilidad tiene que cuestionar aquellos criterios donde se glorifica un individualismo ciego y extremista. Para contrarrestar esto, afirmamos que la gobernabilidad democrática debe combinarse con un fuerte sentido de solidaridad donde aflore la *confianza*.

Esta es la palabra mágica: *confianza*. No existe ninguna forma de actividad económica, desde manejar un negocio de tintorería hasta fabricar circuitos integrados en gran escala, que no exija la cooperación social entre los seres humanos. Si bien la gente trabaja en las organizaciones a fin de satisfacer sus necesidades individuales, el lugar de trabajo también saca al individuo de su vida privada y lo conecta con un mundo social más amplio. El bienestar económico, así como nuestras capacidades para competir, se hallan condicionados por una única y penetrante característica cultural: el nivel de *confianza* que podemos desarrollar como país (Fukuyama, 1998).

La gobernabilidad, que emerge con demandas por mayor participación e integración no es, por lo tanto, una estrategia totalmente moderna. Para que las instituciones de la democracia y la economía de mercado funcionen en forma adecuada, debemos *coexistir con ciertos hábitos culturales premodernos* que aseguren su debido funcionamiento. Las leyes, los contratos y la racionalidad económica brindan una base necesaria pero no suficiente para la prosperidad y la estabilidad en las sociedades en crisis. Es necesario que después de los traumas de ingobernabilidad durante los últimos dos años, ahora estemos imbuidos de mayor reciprocidad, obligación moral, deber hacia la comunidad y *confianza*, exigencias que se basan más en el hábito que en el cálculo racional. Para una nueva gobernabilidad, todas estas características no constituyen anacronismos sino que, por el contrario, ahora podrían ser el requisito *sine qua non* de su éxito.

En Bolivia, el desafío apunta a dejar de ser una sociedad de *baja confianza*, en la medida en que la relación de *confianza* primaria que existe dentro de la familia y los grupos de parientes no se extiende hacia fuera; es decir, hay una falta de *confianza* entre desconocidos³. Esto conduce a una especie de sistema moral de dos niveles:

- En primer lugar, el sentimiento más fuerte de responsabilidad y obligación hacia otras personas existe dentro de la familia.
- En un segundo nivel se tiene un sentimiento de *confianza* mucho menor en cuanto a las obligaciones cívicas, el servicio al Estado y otras situaciones políticas.

3 “Los pobres sienten y viven un proceso de deterioro político, económico y social y reaccionan frente a esto de distintas maneras, desde el fatalismo o el individualismo hasta la voluntad de participación, pero a todos los une una fuerte demanda de dignidad y confianza” (PNUD, 2002: 15).





Tener bajos niveles de *confianza* constituye la raíz, tanto del desempeño económico pobre, como de la corrupción gubernamental que está generalizada en el sector público. ¿Cómo es posible alcanzar elevados niveles de *confianza* en medio de una sociedad multicultural y étnicamente heterogénea como Bolivia? Puede ser que no sea fácil construir niveles y ámbitos de *confianza* en circunstancias de diferenciación étnica; sin embargo, un gobierno eficaz y reconciliador puede empezar por optimizar sus propias funciones cumpliéndolas de una manera limpia y efectiva. Para este objetivo, la gobernabilidad es indispensable, así como es fundamental la protección de los derechos individuales (incluyendo los *derechos de propiedad*), el orden interno, la defensa nacional y la educación.

Existen muchas corrientes del pensamiento liberal que comprenden la importancia de la sociedad civil y la *confianza* en el funcionamiento adecuado de una democracia consolidada. La más destacada entre ellas es la de Alexis de Tocqueville. El problema que hoy día existe en las posiciones políticas que reclaman mayor participación y márgenes de democracia directa, es que, contradictoriamente, entienden a la solidaridad únicamente en términos de un *Estado centralizado y fuerte*. En realidad, existen muchas formas de relacionamiento social que con frecuencia son mucho más importantes y efectivas que el Estado para proporcionar servicios sociales y satisfacer las necesidades de protección y solidaridad. En la práctica, el gran *Estado Benefactor* que muchos quieren resucitar muchas veces fue enemigo de la sociedad civil y de la verdadera fraternidad, lo cual tiende a obstaculizar el nacimiento de apreciables niveles de *confianza* para obtener prosperidad económica y desarrollo (Krishna, 2002; Magnoli, 2002).

Todo el imponente edificio de la teoría económica neoliberal contemporánea se basa en un modelo relativamente simple de la naturaleza humana: los seres humanos son individuos racionales que maximizan el logro de la utilidad. Es decir, el ser humano busca adquirir la mayor cantidad posible de las cosas que considera que le son útiles; lo hace en forma racional y realiza ese cálculo como individuo buscando maximizar sus propios beneficios en lugar de procurar el beneficio del grupo al que pertenece. En resumen, el neoliberalismo postula que el ser humano es un individuo esencialmente racional, pero egoísta que enfatiza su bienestar material.

Ahora bien, la victoria intelectual de la teoría económica del libre mercado en los últimos años ha estado acompañada de una considerable dosis de arrogancia. Existen numerosas ocasiones en las que el individuo persigue objetivos que no son utilitarios y pone límites a sus egoísmos; por ejemplo, es capaz de entrar en una casa en llamas para salvar a otros, de morir en batalla o de tirar por la borda su carrera profesional para irse a vivir a algún lugar de las montañas, a fin de estar en contacto con la naturaleza. La gente no simplemente vota por sus billeteras, también tiene ideas sobre por qué determinadas cosas son justas o injustas, tomando importantes decisiones de acuerdo con esa percepción, y de aquí viene la extraordinaria fuerza de la *confianza*.

6. Cuarto núcleo problemático: gobiernos autonómicos

Un cuarto problema de gobernabilidad se relaciona con la elección directa de los prefectos en diciembre de 2005, convertidos después en gobernadores, a raíz de las elecciones de abril de 2010. Estos fenómenos constituyen un hecho *fundacional* porque son una nueva oportunidad en la historia de Bolivia para ampliar la distribución del poder luego de la Ley de Participación Popular de 1993. De esta manera, el territorio, la explotación de recursos naturales y nuevas estructuras para pensar el desarrollo desde las regiones como escenarios





descentralizados, representan una posibilidad que está transformando el funcionamiento del Poder Ejecutivo, así como el *rol político de los gobernadores* como decisores soberanos, al interior de cada uno de los nueve departamentos del país.

Si bien en el primer Referéndum Autonómico del 2 de julio de 2006, 56% de la población se opuso a la autonomía regional ubicada en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, el 43,8% de los ciudadanos consultados apoyó la autonomía en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. En abril de 2010, estas perspectivas cambiaron porque todos los departamentos decidieron transitar a un régimen autonómico definitivo, lo cual demanda un diseño fiscal muy cuidadoso que profundice la descentralización como alternativa de reestructuración estatal.

Las autonomías reformularon los alcances de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, destacándose una nueva distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo, las prefecturas de departamento, las autonomías regionales, los gobiernos municipales y las autonomías indígenas. Sin embargo, todavía es altamente contenciosa la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales con el cual los poderes prefecturales tendrían que regular la captación y organización de sus ingresos. Las relaciones entre el ámbito de los poderes prefecturales (Gobernaciones) y los gobiernos municipales, se encuentran también en un proceso de maduración para establecer un contexto donde puedan concertarse un abanico de decisiones concurrentes que permitan conquistar el desarrollo regional y local en múltiples dimensiones.

Los actuales fenómenos como la globalización económica y la persistente inestabilidad política en la sociedad boliviana hacen que la gobernabilidad deba *reacomodarse* en un conjunto de procesos de cambio para aumentar su capacidad, redefinirla o ampliarla hacia sectores estratégicos. Uno de los instrumentos para contribuir a una reorientación de las capacidades de gobierno es la descentralización más intensa por medio de elecciones prefecturales y la constitución de nuevos ejes de poder regional.

Las elecciones para gobernadores en Bolivia redefinieron la dinámica nacional de incentivos entre el Estado como estructura de visiones nacionales, y un conjunto de niveles intermedios de gobierno cuyo horizonte de acción política posibilite una transferencia hacia la sociedad civil de ciertos mecanismos de decisión relativos a su vida cotidiana a partir de sus regiones. De aquí que los cuatro tipos de autonomía, vistos de manera optimista, se presentan como una opción de poder y, al mismo tiempo, como estrategia de reforma estatal para construir estructuras de gobierno intermedias que modifican el armazón político-institucional de la democracia.

Ahora bien, el nacimiento de los poderes prefecturales, regionales, municipales e indígenas autónomos, requiere articularse con las demandas concertadas que vienen de los actores sociales, políticos, económicos e institucionales. Aquí es imprescindible aportar sin bloqueos mentales, prejuicios y particularismos porque el proceso de transición hacia el régimen autonómico, estimula un debate político, concentrado en los siguientes elementos de gobernabilidad descentralizada:

- Propuestas para el fortalecimiento institucional de los cuatro tipos de gobierno autónomo con capacidad de organización administrativa y política.
- La identificación de prioridades de desarrollo en la nueva red de descentralización.
- La elaboración de *agendas concertadas* que puedan marcar orientaciones para el desarrollo económico de las autonomías.





La necesidad de conocer y conciliar las demandas más importantes para cada departamento, obedece no solamente al ímpetu por consolidar la modernización del Estado boliviano, sino que también es parte de una imprescindible consulta democrática que esté inserta en la reforma de nuestra cultura política donde el conflicto y la falta de acuerdos duraderos hacen que una serie de propuestas de cambio se deslicen hacia el desequilibrio, en lugar de contribuir a una mejor gestión de las políticas públicas y a una eficaz intervención estatal para alcanzar una gobernabilidad razonable. Las autonomías deben contemplar la necesidad de proteger el *Estado de Derecho* donde pueda combinarse cualquier adaptación al cambio, con la protección de un orden político en el que se respete la eficacia de la ley.

Un rasgo que resaltó en las elecciones prefecturales es la aparición de una iniciativa de descentralización de *abajo hacia arriba*; es decir, proveniente de sectores organizados de la sociedad civil como los Comités Cívicos, organizaciones empresariales, profesionales y sindicales. Un fenómeno diferente al trayecto recorrido por la Ley de Participación Popular, que fue diseñada por líderes políticos y asesores municipalistas desde una posición que empujaron las reformas de arriba hacia abajo, lo cual no quiere decir que necesariamente fueron impuestas, sino simplemente que se las llevó a la práctica como acciones de un *régimen centralista* en el periodo 1993-1997. Sin duda, ahora está en manos de la gobernabilidad implementar el traspaso de poder desde el Estado central hacia los gobiernos autonómicos y convertirlos, o en un salto al vacío o, por el contrario, transformarlos en una ambiciosa reforma estatal.

La constitución de los poderes autonómicos demanda mucha *fortaleza operativa* para reformar el Estado, consolidando una mayor descentralización, especialmente en lo que se refiere a la institucionalidad departamental y municipal. Dicha institucionalidad, de todos modos, en Bolivia aún no está apta para recibir nuevas competencias y funciones.

Los referendos que aprobaron los estatutos autonómicos en la denominada *media luna* de Bolivia, así como la elección de gobernadores en los nueve departamentos en abril de 2010, marcaron la necesidad de reabrir otro tipo de pactos de gobernabilidad, esta vez entre el gobierno central y las tendencias autonómicas. El antiguo esquema del sistema político donde existía una influencia categórica de los pactos de gobernabilidad en el sistema de partidos políticos, se desplazó hacia otra estructura donde la relación entre el gobierno y la oposición está sujeta a la dinámica de las Prefecturas, Comités Cívicos y organizaciones corporativas que defienden la descentralización.

La acción de los partidos políticos no sólo fue víctima de un profundo desprestigio ante la opinión pública, sino que también perdió capacidad de movilización, propuesta y negociación de espacios de poder. Los partidos han sido rebasados, tanto por organizaciones civiles, movimientos sociales y grupos corporativistas con fuertes intereses regionales. Por lo tanto, el sistema político boliviano dejó de ser una estructura de mediación afincada en el monopolio de los partidos.

En toda América Latina, los partidos políticos están perdiendo aceleradamente el monopolio de la representación y canalización de las demandas sociales y políticas, apareciendo nuevos espacios que privilegian más lo regional y local en lugar del Estado Nacional. Esto significa que en Bolivia han irrumpido un conjunto de *microsociedades* y *microespacios* para el ejercicio del poder que buscan conformar un nuevo armazón mediante las autonomías.

En todo el mundo existe un proceso de transformación de lo que en términos teóricos es la *polis*; es decir, de aquel lugar donde se toman las decisiones respecto a la marcha de una sociedad. En América Latina, durante mucho tiempo se consideró que la sociedad y la polis estaban confundidas en aquello que llamamos Estado-Nación. Después de todos los procesos





de globalización en los que interactúan diferentes poderes como el poder del mercado, los poderes espirituales ligados a instituciones religiosas, los poderes políticos y militares, repentinamente surgen nuevas estructuras de poder que buscan ejercer su dominio en otros lugares atravesando – como poderes transversales – a los Estados Nacionales, con lo cual se va resquebrajando la vieja sociedad-polis (Castells, 1997). Las autonomías precipitaron una lógica para la toma de decisiones que involucra directamente a las demandas de aquellos ciudadanos que quieren someterse a los poderes políticos locales.

Los referendos autonómicos mostraron fuertemente la defensa que la gente hace de su microcosmos y de sus espacios privados e íntimos frente a un Estado boliviano agobiado por una debilidad estructural. Las expectativas autonómicas quieren lograr un refugio en su provincia, municipio, relaciones de género, espacios étnico-culturales y posibilidades productivas regionales.

Posiblemente, las demandas hacia el sistema político y la democracia en Bolivia siempre reivindicaron espacios donde la ciudadanía pueda tomar decisiones que afectan su vida diaria. De aquí nace la importancia de la comunidad local y los barrios marginales, destacándose la institucionalidad de los gobiernos municipales y las prefecturas.

En Bolivia están diversificándose los centros de decisión porque será imposible refrenar el poderío de lo regional y local. Asimismo, muy probablemente debemos entender la consolidación del proceso autonómico como un reclamo para el regreso del Estado y el retorno de la política. Se demanda que la política recupere su capacidad de integración respetando las autonomías locales y regionales, al mismo tiempo que se pretende cierta capacidad para construir una comunidad política transnacional como los esfuerzos del Mercosur o las posibilidades de integración económica con Norteamérica y la Unión Europea.

En la Bolivia del siglo XXI, las nuevas mediaciones del sistema político se asientan en las pugnas de poder de caudillos locales en la media luna, que son esferas de intereses políticos identificados con reivindicaciones de carácter focalizado en territorios específicos y donde se van disolviendo las visiones más abarcadoras concentradas en lo nacional. Es por esto que el MAS y sectores nacionalistas rechazaron, en una primera instancia (entre 2005 y 2007), los planteamientos autonómicos acusándolos de responder a algunas oligarquías.

De 1985 a 2005, las mediaciones entre el Estado y la sociedad fueron partidarias y las estrategias de gobernabilidad se llevaban a cabo mediante pactos entre los partidos políticos. Las estrategias de acción de los partidos estaban concentradas en su posicionamiento dentro del Parlamento y junto al trabajo de las bancadas regionales, mientras que la sociedad civil era el recipiente de demandas hacia el Estado y el sistema político que debían considerar necesariamente a los *partidos nacionales* como instrumentos dominantes de mediación.

Ahora, las estrategias de movilización están fuertemente unidas a las organizaciones sociales y sindicales que desconocen la institucionalidad del Parlamento y el equilibrio de poderes en la democracia representativa, lo cual impulsa al mismo tiempo a los gobiernos departamentales y las demandas autonómicas que se caracterizan por ser los nuevos escenarios e instrumentos de poder.

Las estrategias departamentales nacen de los grupos cívicos y corporativos que no responden a los partidos. De aquí que los intereses regionales también obedezcan a orientaciones más restringidas; sin embargo, la acción de múltiples gobiernos municipales, también autónomos, se convierte en el propulsor adicional de las demandas locales que, definitivamente, convirtieron a la *autonomía regional* en otra *estructura de poder* en Bolivia.





El Estado centralista, en el fondo, todavía sigue siendo defendido por Evo Morales, que desde el Poder Ejecutivo se opone al reconocimiento de las autonomías departamentales porque una eventual transferencia de competencias precipitada, podría desequilibrar la capacidad presidencial para tomar decisiones. Si había alguna posibilidad de reconocerlas, era a condición de llevar adelante la propuesta de autonomías indígenas diseñadas por el MAS, pero esto demostró tener un serio déficit de concertación. Además, las autonomías indígenas constituyen enclaves *etnocéntricos* sin tradición democrática moderna, ni institucionalidad solvente para resolver los problemas que las políticas públicas plantean de manera compleja.

El futuro político de cualquier gobierno democrático en el siglo XXI, dependerá enormemente de un nuevo *pacto de gobernabilidad entre las regiones autonómicas y el Estado central*. Finalmente, estamos ante el nacimiento de una *post-política* porque Bolivia está ingresando en una nueva era de visiones de democracia. El país con las autonomías ha llegado a su propia post-modernidad. Los conflictos por la autonomía no muestran una crisis de la modernidad sino la diversificación y descomposición de ciertos modelos de modernidad y de democracia. Estamos en un momento en el que se mezclan la pre-modernidad con la modernidad, así como la democracia representativa con otros tipos de democracia con autonomías territoriales.

¿En qué consiste hacer política y construir la gobernabilidad hoy en día después de los referendos autonómicos? En la capacidad de articular las tensiones entre los rastros de la pre-modernidad, la diversificación y descomposición de la modernidad, la irrupción de identidades colectivas, la fuerza autónoma de esferas privadas que los individuos reivindican, así como en la probabilidad de abrir el poder para el reconocimiento de los espacios locales y regionales, con sus propias dinámicas de dominio democrático, menos nacionales y más departamentales.

7. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas

Los conflictos en torno a la gobernabilidad en Bolivia plantean retos importantes, entre los que se destacan cinco elementos substanciales:

- En primera instancia, el impulso y desarrollo de una nueva *conciencia nacional*. Esto quiere decir que la democracia boliviana quiere ir más allá de los enfoques meramente instrumentales y procedimentales del sistema político, resaltando la posibilidad de combinar *integración social*, *integración política* y la insistencia de construir un *Estado legítimo*, nacional, articulador y adaptado a las demandas multiculturales de una sociedad étnicamente heterogénea.
- En segundo lugar se encuentra el fortalecimiento de un sistema político como instancia de mediación entre un Estado fuerte y una sociedad movilizadora y politizada que pueda construir en su interior actores sociales autónomos.
- En tercer lugar, consideramos que deben trabajarse de manera fluida una estructura de relaciones con plena legitimidad entre los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos originarios y movimientos sociales; es decir, cultivar con responsabilidad nuevas formas de relación entre la política y los actores sociales.
- En cuarto lugar se encuentra la necesidad imprescindible de limitar a los poderosos, a través de mecanismos de control social y acciones que responsabilicen a los titulares del poder para castigar la corrupción y todo tipo de arbitrariedades.
- En quinto lugar está la protección de la representatividad junto al pluralismo ideológico del sistema político.





¿Cuál es la prioridad? La prioridad es reconocer la *limitación del poder político*; pensar y transmitir a la sociedad boliviana que siempre hay algo por encima de él. Por otra parte, cuando la dependencia boliviana hacia el exterior es sumamente fuerte, la conciencia de ciudadanía y de pertenencia a una *Nación* parece muy útil, lo cual deberá combinarse con un régimen de gobierno representativo abierto al reconocimiento pleno de todas las autonomías. En esta orientación, la gobernabilidad articularía, a la vez, *lo autónómico, lo nacional y lo social*.

No está demás afirmar que la democracia es un régimen de gobierno que vale la pena mantener a cualquier precio. En este momento hay que pensar en la capacidad de no caer, ya sea en las redes falsas del fundamentalismo etnocéntrico, o en el sarcófago de un liberalismo de mercado sometido a un total descontrol, al clientelismo político y la corrupción política. ¿Cómo juntar estas metas en una estrategia gobernable? Por medio de un *sistema político integrador, un sistema económico abierto y un sistema social más justo*. Estas propuestas podrían constituir la finalidad central de aquellos que quieren apuntalar un verdadero sistema democrático que tiende hacia su consolidación.

En cuanto a las transformaciones del Estado boliviano debido al nacimiento de un conjunto de gobiernos autónómicos, es probable que surjan varias limitaciones que obstaculicen las capacidades políticas de las estructuras estatales. Los estatutos autónómicos, sobre todo de Santa Cruz, Tarija y Beni, tienen vacíos estratégicos y siempre permanece la duda sobre si estas regiones buscan en definitiva una forma de Estado federal, resaltando con fuerza las críticas en torno a la idea de unidad nacional y Estado unitario. Es importante tomar en cuenta que la orientación de un Estado unitario como el boliviano durante los últimos cincuenta años, interpreta la descentralización caracterizándola como la adecuación entre ésta y el principio de *unidad política nacional*.

Los estatutos autónómicos no incorporan la posibilidad de una modernización institucional basada en la distribución de funciones estatales por medio de una *estructura descentralizada que también permita fortalecer al Estado*. Tal estructura de descentralización política debe, necesariamente, permitir que las funciones legislativas sigan siendo desempeñadas por el Congreso de la república y que las competencias judiciales sean ejercidas por el Poder Judicial y sus tribunales.

Los estatutos autónómicos son muy claros al proponer cambios profundos en las competencias políticas del Poder Ejecutivo y los alcances de control que quedarían reducidos en la Presidencia y el conjunto de la administración pública; sin embargo, profundizar la descentralización política equivale al reconocimiento del poder departamental, junto con el impulso de un proceso de construcción estatal. Aquí radica el vacío estratégico de los estatutos autónómicos porque olvidan una variable fundamental: la consolidación estructural del Estado unitario y democrático como una red de instituciones respetadas y legítimas en todo el país.

Los estatutos se reducen a una visión restringida de control territorial, es decir, observan al departamento como el único ámbito de construcción política y de desarrollo. Cualquier intento de ampliación de la participación y la toma de decisiones descentralizada, deben introducir el problema de la gobernabilidad entendida como el suficiente *control estatal* dentro del territorio nacional. Tanto la municipalización, que fue traída con la Participación Popular en Bolivia en 1993, como las nuevas pugnas autonómicas en Bolivia desde el año 2004, tienen que convertirse en una estrategia de *construcción permanente del Estado* porque es a través de los municipios y las prefecturas o Gobernaciones que el Estado también puede expresarse.

Las propuestas de los estatutos autónómicos no terminan de transformarse en un conjunto de *herramientas para la modernización estatal* con el objetivo de normar un proceso de



mayor descentralización e inclusive de instaurar un federalismo. Los estatutos no son explícitos respecto a los niveles de reforma institucional que primero deben consolidarse en los ámbitos local y regional. Específicamente, ninguna Gobernación de la media luna prevé nuevos escenarios políticos, por ejemplo, para optimizar los factores de modernización en la gestión pública regional, ni tampoco se especifican las capacidades para ampliar la representatividad política de los Gobiernos departamentales ante los ojos de varias provincias.

Esta es una de las razones para que varios gobernadores se negaran a aceptar un referéndum revocatorio porque muchas provincias departamentales rechazaron abiertamente la representatividad de figuras como los ex prefectos Leopoldo Fernández en Pando y Mario Cossío en Tarija. Los estatutos no aclaran cómo se transformarían las capacidades de una Prefectura o Gobernación para construir concertación y consulta permanente con la sociedad civil. Se menciona *procesos participativos* pero únicamente en forma de principios muy generales.

En cuanto a las Asambleas Departamentales, los estatutos muestran un vacío sobre cómo poner en marcha sus capacidades políticas y legislativas, motivo por el cual existe cierta contradicción con las propuestas de la nueva Constitución Política. La descentralización política en Bolivia todavía es demasiado joven y probablemente las estructuras de gobernabilidad estatal no están preparadas para que las Asambleas Departamentales se conviertan en parlamentos regionales libremente elegidos.

Las funciones de equilibrio y compatibilización entre las Gobernaciones y los Gobiernos Autónomos Municipales, mantienen un silencio sobre cómo las autonomías departamentales podrían mejorar la institucionalidad de los municipios para construir sociedades locales receptivas hacia propuestas convergentes de desarrollo regional y local. Tampoco están garantizadas un conjunto de acciones de concertación y consulta con la sociedad civil en diferentes gobiernos municipales al interior de cada departamento. Es por esto que los estatutos no aseguran ninguna eficacia en la toma de decisiones consensuada para articular demandas coherentes.

Optimizar la descentralización y el debate autonómico debería tender hacia la aceptación de un *Estado unitario* para dotarle de mayor eficacia política, modernización institucional y reconstrucción de su legitimidad desde abajo; es decir, desde las regiones y los gobiernos locales.

Aunque las prefecturas pueden ser consideradas como *piezas* de la construcción estatal, esto no significa que el Estado obligue a los futuros gobiernos regionales a forzar la introducción de los intereses nacionales, sino todo lo contrario, fomentar la libre expresión de sus *intereses departamentales* autónomos dentro de un marco estatal flexible, con la finalidad de delegar competencias importantes que, además, posibiliten la distribución equitativa de recursos económicos y una gestión pública más fluida para responder de manera directa a los ciudadanos.

Tampoco es aceptable un proceso por medio del cual deba obligarse la delegación de competencias autonómicas, imponiéndose la descentralización en forma totalmente desordenada, sino que toda nueva iniciativa de reformas depende de la *correlación de las fuerzas locales y departamentales*, de la voluntad del gobierno central para *ceder poder* y de manera especial, del *capital social activo*, es decir, de la vitalidad de organizaciones de la sociedad civil, de las iniciativas provenientes de los pueblos indígenas y los movimientos cívicos que son un factor decisivo para desarrollar confianza y aceptación de cualquier reforma política gobernable.





Capítulo 3

Visiones de democracia en lucha:

Indianismo, indigenismo y movimientos indígenas

Resumen

Este capítulo discute las argumentaciones doctrinarias del indianismo, así como analiza algunas de sus implicaciones políticas, sobre todo durante la Asamblea Constituyente que fue un momento donde el indianismo negó cualquier posibilidad de reconciliación o síntesis democrática con otras posiciones entre los años 2006 y 2007. Su conducta marcadamente divisionista condujo a varias rupturas en la Constituyente, rebelando grandes limitaciones para adaptarse a un mundo contemporáneo muy complejo donde pueda accederse a la comprensión de otras realidades culturales y donde la globalización se manifiesta como un nuevo enemigo.

Palabras clave: Democracia, Indianismo, indigenismo y movimientos indígenas.

1. Introducción

Cuando Bolivia eligió presidente a Evo Morales el año 2005, rápidamente los periódicos de Europa y Estados Unidos se preguntaban si dicha elección fue un efecto verdaderamente democrático, o el resultado de una profunda crisis en el sistema político boliviano. Algunos intelectuales de los estudios subalternos y los modernos críticos antiglobalización trataron de interpretar el liderazgo de Morales como el nacimiento de un proceso de “descolonización cultural, social y político” (De Sousa Santos, 2008: 143). Lo que no se ha reflexionado con detenimiento son los orígenes teóricos del indianismo en Bolivia, las consecuencias políticas en la práctica y sus repercusiones en el siglo XXI, pues el indianismo representa una verdadera ideología contestataria y de resistencia a la democracia y orden político occidentales, reproduciendo, sin embargo, los mismos defectos *antidemocráticos* que criticaba a las élites criollo-blancas que detentaron el poder por más de un siglo en Bolivia.

El indianismo aspiró a convertirse en una teoría con el argumento de reescribir la historia de Bolivia, sobre la base de las visiones culturales de los pueblos indígenas, sometidos primero por el yugo español durante la colonia, y posteriormente por el Estado republicano dominado por élites mestizas. En consecuencia, la teoría es entendida como un esfuerzo de reinterpretación de la sociedad y la política, ofreciendo al mismo tiempo, alternativas de transformación con una *esperada revolución india*. Solamente así la teoría podría ser utilizada con el objetivo de criticar el orden colonial y neocolonial, así como para intervenir en la realidad con el fin de implantar una visión utópica de liberación.

El indianismo y la problemática de los movimientos indígenas desarrollaron una actitud política *dual* respecto a la sociedad boliviana. Por un lado, los grupos más extremistas han desconocido a Bolivia como república y país legítimamente constituido, exigiendo el retorno de las instituciones milenarias como el ayllu – la unidad básica de reproducción y



organización social del mundo andino en Bolivia y Perú – que no solamente significa un reconocimiento a la estructura socio-cultural original con que existieron los pueblos aymaras y quechuas antes de la conquista española, sino también una idealización de sus virtudes como la solidaridad, complementariedad o reciprocidad en las relaciones sociales, lo cual colocaría a las culturas indias por encima de cualquier otra estructura de dominación como la sociedad capitalista industrial y el socialismo revolucionario planteado por las doctrinas marxistas en Europa.

El ayllu sería, de hecho, el modelo ético más superior donde no existirían clases sociales sino un equilibrio justo, inclusive a pesar de la existencia de relaciones de poder, porque éstas quedarían también re-equilibradas en la medida en que la autoridad política pueda ser redistribuida de manera rotatoria entre todos los integrantes masculinos del ayllu, asemejándose a una auténtica democracia directa (Untoja Choque, 1992; Saavedra, 1971; Lara, 1966)⁴.

Por otro lado, las tendencias más moderadas del indianismo utilizaron el discurso indígena como argumentación crítica para promover una mejor integración y situación social de las culturas originarias en Bolivia. Si bien estas posiciones son plenamente válidas para la edificación de alternativas políticas más democráticas, una gran parte se convirtieron en el discurso instrumental de algunas élites intelectuales y de varias organizaciones no gubernamentales que canalizaron financiamiento externo vendiendo la imagen de Bolivia como un país pobre, precisamente por su carácter indígena. La instrumentalización de una Bolivia indígena reprodujo incesantemente la creencia de una *colonización eterna* que sería ejercida, tanto por parte de las élites nacionales al mando de poder, como por parte de los países capitalistas dominantes.

Según los indianistas moderados, Europa y Estados Unidos deberían reconocer – mediante una objeción de conciencia – su profunda culpa y responsabilidad directa en la discriminación racial cooperando de manera preferente a los pueblos indígenas (Thomson, 2003; Reina, 1982(a))⁵. Esto generó una ambigua orientación hacia el régimen democrático pues por una parte, la instrumentalización del indianismo rechaza toda democracia por provenir de occidente pero por otra parte, se reclama un conjunto de derechos y prerrogativas para los indígenas apelando a un teatro por excelencia: la democracia como el sistema más eficaz para compensar justamente la opresión colonial con más de 500 años de sufrimiento.

La doctrina del indianismo y sus múltiples denuncias sobre el colonialismo interno, se propone movilizar a las masas indígenas y construir un conocimiento social que contenga entre sus principales supuestos una idea de futuro, es decir un proyecto de orden social nuevo pero sin la contaminación del mestizaje o las clases altas blancas. Por lo tanto, el indianismo recupera aquella vieja tensión entre el pensamiento histórico donde resaltan las luchas indígenas y el pensamiento utópico que imagina una refundación estatal en Bolivia liderada por el sujeto indio; estas construcciones mentales y proyectos políticos hacen hincapié únicamente en los ciclos profundos de *resistencia india* donde la sociedad oprimida debe, forzosamente,

4 “El ayllu en pequeña escala permite y obliga a cada miembro a participar de la propiedad del ayllu. Es la pertenencia al territorio la que posibilita ocupar el espacio de poder (...). El poder pertenece a la comunidad (...). El puesto de Jilaqata [máxima autoridad política y administrativa] no es hereditario ni tampoco puede desbordar en atribuciones sobre otros ayllus. Esta limitación en el ejercicio del poder se conoce en el ayllu como la función cíclica del poder”. (Untoja Choque, 1992: 126).

5 A estas posiciones instrumentales contribuyen las investigaciones histórico-antropológicas de aquellos que exaltan las sublevaciones anticoloniales y una supuesta “memoria indígena obstinada” para convertir al problema del indio en la esencia de la nacionalidad boliviana y de sus conflictos de modernización.





retomar su carácter de sujeto revolucionario ante la historia. De cualquier manera, la rebelión india no está orientada hacia ningún tipo de procesos de renovación o profundización democráticos, sino que son explosiones para expresar la continuidad ancestral y una íntegra autonomía de la sociedad india, razón por la cual resultaría inútil seguir reflexionando en torno a la unidad nacional o la Nación boliviana (Mignolo, 1995(a); 2000(b); Salmón, 1997).

Este es el principal déficit del indianismo. Busca siempre la subversión del orden con el propósito de demostrar la superioridad moral del dominado, lo cual tiene consecuencias directas en la institucionalidad del sistema político que se manifiestan en una ausencia de concepciones estables sobre el Estado democrático y sobre la posibilidad de concertación con otros actores sociales que no sean sólo los indígenas pero que también son parte de Bolivia.

El objetivo de este capítulo es rastrear las argumentaciones doctrinarias del indianismo, así como analizar algunas de sus implicaciones políticas, sobre todo durante la Asamblea Constituyente que fue un momento donde el indianismo negó cualquier posibilidad de reconciliación o síntesis democrática con otras posiciones entre los años 2006 y 2007. Su conducta marcadamente divisionista condujo a varias rupturas en la Constituyente, rebeldando grandes limitaciones para adaptarse a un mundo contemporáneo muy complejo donde pueda accederse a la comprensión de otras realidades culturales y donde la globalización se manifiesta como un nuevo enemigo, frente al cual debe reivindicarse solamente la perspectiva y culturas indígenas que marcan arbitrariamente quién queda adentro, es decir, aceptado y reconocido como parte de Bolivia y quiénes deben estar afuera y ser rechazados. Esta lógica dualista propugna la exclusión y un espíritu antidemocrático muy difícil de desaparecer en el indianismo boliviano.

No se puede negar que Bolivia es un país indígena pero también expresa el surgimiento de nuevos patrones de desarrollo intercultural y modernización occidental bastante extendidos y recibidos con buenos ojos por las mismas culturas aymaras, quechuas, guaraníes, mojeñas o chimanes. Esto es lo que enriquece al país para convertirse en una propuesta intercultural en el mundo entero. Por esto mismo, no es nada saludable detenerse a discutir si Bolivia logró convertirse en un país capitalista porque contiene los rastros de otras economías milenarias y carece de un sólido modelo de industrialización; asimismo, es una pérdida de tiempo exigir dogmáticamente el conteo de por lo menos treinta etnias indígenas y afrodescendientes para sentenciar que Bolivia es un país primordialmente indio pues “hasta el momento, la definición del número de pueblos indígenas carece de consenso y todavía no es un tema cerrado” (UNFPA, 2007: 35).

De acuerdo con el último censo nacional de población y vivienda del año 2001, 61% de la población boliviana de 15 años hacia adelante dijo pertenecer a algún grupo indígena, mientras que 39% señaló no pertenecer a ninguno. Un hecho es irrefutable: Bolivia continúa siendo el país más pobre y uno de los más desiguales de América Latina, por lo que es fundamental afianzar un régimen político democrático representativo como la única garantía sin reduccionismos étnicos para lograr equidad y combatir con políticas duraderas el monstruo de la pobreza (PNUD, 2004).

El *indianismo* reivindica ser la verdadera ideología de los pueblos indígenas del mundo andino, expresando sus perspectivas de poder y propuestas políticas para romper con el colonialismo interno de la sociedad boliviana, llegando incluso a considerarse como la única alternativa de lucha cultural en todo el continente debido al antiguo dominio del imperio Inca. El *indigenismo* es considerado como la ideología cultivada por las clases medias, sectores populares e intelectuales que no pertenecen étnicamente, ni a la cultura aymara ni a la que-



chua pero exaltan el pasado indígena como una forma de identidad colectiva. Por esta razón, el indigenismo estaría incapacitado de representar legítimamente la lucha anticolonial del movimiento indígena.

2. Fausto Reinaga y la cultura política de resistencia a la opresión indígena

El retorno de una discusión contemporánea sobre el problema del indio reapareció con fuerza en el año 1992 con motivo de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América. Se realizaron eventos políticos y seminarios académicos para discutir la historia entreverada, y a la vez única, de América Latina y Bolivia. Muchas de las tesis ideológicas planteadas por los sectores kataristas e inclusive las aristas izquierdistas del panorama político boliviano, habían retomado las críticas al señorialismo, el colonialismo interno y los planteamientos sobre la revolución india propugnadas por el escritor indio Fausto Reinaga, quien por intermedio de una producción teórica abundante y plagada de resentimiento racial había encendido la mecha del detonante multiétnico que representa la sociedad boliviana pluricultural y fragmentada.

El katarismo es una versión de las teorías del colonialismo interno. Esta ideología destaca dos momentos en su estructura teórica: por un lado, el afán crítico que se expresa por medio del análisis del horizonte colonial, el cual caracterizaría toda la historia de Bolivia; y por otro, el perfil utópico-político desde donde se intenta proponer una visión alternativa de sociedad, es decir, un proyecto de futuro que permita descolonizar la historia nacional y, al mismo tiempo, lograr que las culturas originarias, particularmente las culturas andinas (aymara y quechua), ejerzan una voluntad de poder para gobernar, dirigir y destruir las estructuras estatales, inaugurando un período inédito en la sociedad. Los kataristas retomaron las propuestas ideológicas indianistas y han participado en diferentes elecciones nacionales desde el año 1979 (Hurtado, 1986; Rivera Cusicanqui, 1983)⁶.

Para el pensamiento indianista, Bolivia es esencialmente una “sociedad india que soporta una estructura colonial” (Reinaga, 1991(b): 19), aún a pesar de la independencia española en 1825, habiendo nacido a la vida republicana con dos enfermedades graves: la servidumbre de los pueblos aymaras y quechuas, junto a una concepción odiosa en torno al manejo del poder que representaba la manipulación de la cultura blanca y mestiza, una verdadera casta solamente hábil para edificar un dominio feudal denominado señorialismo, donde la concentración de la tierra y la explotación sistemática de las masas indígenas iban definiendo la sociedad boliviana discriminatoria, adaptada a la marginalización y al crecimiento de la pobreza identificada con los indios.

Los intelectuales indianistas como Fausto Reinaga, nacido en Macha, provincia de Chayanta en el departamento de Potosí en 1906, se consideran auténticos indios de raíz social y racial, diseminando sus doctrinas desde finales de la década de los años cincuenta. El eje de sus posiciones ideológicas se concentra en el *prejuicio racial* al cual son sometidos todos

⁶ El katarismo reivindica las sublevaciones indígenas desde 1780 durante la corona española, donde Tupaj Amaru y Tupaj Katari fueron los líderes indiscutidos del mundo andino. Katari significa también serpiente y símbolo de tenacidad contra los dominadores. Los indianistas interpretan las rebeliones indígenas como eventos heroicos dignos de ser imitados en la época actual. El propósito fundamental es enseñar que las represiones violentas de los indígenas tendrán su justa recompensa y venganza con un “levantamiento” similar al de Tupaj Katari (1781) y Zárate “el temible Willka” (1899) para llegar luego al “*Pachakuti*”, que en lenguaje aymara o quechua significa “vuelco”, “trastrocamiento”, es decir, un equivalente a “revolución”. (Calderón y Dandler, 1984).





aquellos ciudadanos provenientes de familias indígenas o que tengan un color de piel oscura. Esto define un indianismo inclinado hacia la denuncia y hacia una profunda desconfianza respecto a la democracia liberal, planteando más bien un tono fuertemente extremista con el objetivo de romper con la sociedad boliviana de carácter urbano.

El indianismo en Bolivia está signado justamente por la segregación a que eran sometidos los migrantes aymaras y quechuas cuando llegaban a las grandes metrópolis de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, el eje urbano más importante del país donde se concentran las mejores ventajas económicas y laborales. Los principales flujos migratorios comenzaron después de la revolución nacionalista de 1952, que al impulsar la reforma agraria y abolir la servidumbre indígena, posibilitaron el movimiento de población hacia las minas estatales nacionalizadas y hacia el denominado nuevo polo de desarrollo industrial que era el departamento de Santa Cruz⁷.

La migración interna, así como la pugna por beneficios económicos convirtieron al indianismo en una ideología de enfrentamiento constante pero sin consideraciones sobre los aportes de la democracia moderna, ni tampoco sobre visiones alternativas de largo plazo para una reconciliación e integración social en toda Bolivia. Para Reinaga, el minero o el campesino migrante no llegan a convertirse en una “clase obrera”, “proletaria” o “vanguardia revolucionaria”, sino que los indígenas representan a su raza porque “cuando el indio deja su tierra y se interna en la mina [o en la ciudad], desata en su alma, corazón y conciencia, el choque trágico de dos mundos, de dos [o más] culturas: el Tawantinsuyu y Europa se trenzan en una lucha a muerte. La decantada leyenda del ‘espíritu revolucionario’ del minero, no es otra cosa que el estallido de la desesperación, la tragedia de una raza que no muere y persiste en la búsqueda de su ruta ancestral (...)” (Reinaga, 1971(f): 172).

El principal problema del indianismo, no superado incluso hoy con un presidente indígena como Evo Morales, es comprender la estructura social, política e internacional, solamente desde el punto de vista étnico y racial. Al mismo tiempo, por detrás del espejo racial se encuentra la tensión entre el tipo de modernización occidental e industrial, y la ilusión de construir una estructura económica preservando las identidades culturales indígenas. (Albó y Barnadas, 1985).

El indianismo busca consolidar sus explicaciones históricas criticando las condiciones ambiguas que dieron lugar al sindicalismo campesino subordinado a una élite de intelectuales de clase media del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Esta élite lideró la Revolución Nacional de 1952, ejecutó la nacionalización de la industria minera pero mantuvo intacta la discriminación racial, expandiendo además una cultura política autoritaria con campos de concentración y negándose a reconocer un sistema pluripartidista con tolerancia ideológica. Sin embargo, el indianismo no puede explicar por qué la casta blanca, mestiza y criolla fue exitosa en hacer una revolución con legitimidad ante las masas, llegando a materializar una reforma agraria en 1953 y promoviendo importantes reformas políticas como el voto universal.

7 Con la crisis de la deuda externa y la caída en los precios internacionales del estaño en la década de los años ochenta, el modelo de desarrollo de la Revolución Nacional se derrumbó, generándose una segunda ola migratoria que expulsó población de las zonas mineras hacia el trópico de Cochabamba por el atractivo de la economía cocalera, sobre todo en el Chapare, donde nació el liderazgo político de Evo Morales; finalmente, la tercera fase migratoria, probablemente comenzó en los años noventa con la aplicación de la Ley de Participación Popular, una de las políticas públicas más exitosas de los ajustes de economía de mercado que creó 327 gobiernos municipales autónomos en todo el país, muchos de los cuales están ubicados alrededor de áreas ecológicas ricas en recursos naturales o en lugares de intenso comercio fruto del turismo y el contrabando (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2004).





La hegemonía del MNR fue lograda justamente con el respaldo de los nuevos *ciudadanos indígenas* que empezaron a ejercer el voto universal. A pesar de la abolición del pongüejaje (servidumbre en las tierras), se reprodujo nuevamente la discriminación debido a la ausencia de una distribución efectiva de la riqueza y mayores políticas de inclusión social.

El indianismo prefiere siempre rechazar la posibilidad de que los indios escojan una revolución mestiza, marxista u obrera pues únicamente imaginan la revolución indianista. Desde 1952, el caudillismo, caciquismo e instrumentalización de las masas indígenas fue una característica central del sindicalismo campesino que se diferencia del indianismo por sus dudas ideológicas respecto a reconocer una fuerte identidad aymara, quechua o andina, asentada en posturas étnico-raciales. La fatalidad del indianismo es no saber si aceptar al sindicalismo campesino como opción política que vaya más allá de lo étnico-cultural, o imponer una lógica racial de lucha permanente convirtiendo al sindicalismo en un escenario de guerra intercultural (CSUTCB, 1999).

El indianismo va conformando sus demandas políticas en el Primer Congreso Boliviano de Sociología celebrado en 1953. Era la época del triunfo de la Revolución Nacional de 1952 y los momentos candentes de la discusión en torno a la reforma agraria. Por esta razón, los indianistas expresaban que la verdadera liberación del indio en Bolivia radicaba en dos ejes fundamentales: primero, la libertad de la servidumbre gamonal, lo cual exigía una ruptura con la subordinación terrateniente que convertía al indio en una cosa; sin embargo, la derrota de las relaciones de servidumbre no constituía nada sin otorgar al indio la otra mitad de su razón de existencia: el acceso a la tierra. El segundo eje era, por lo tanto, la reforma agraria aunque con un sello racial, es decir, distribuir tierras al indio de una cultura totalmente emancipada y diferente de la sociedad blanca segregacionista de los años 30 y 40 (Vásquez-Machicado, 1991; Otero, 1954)⁸.

El indianismo radical de Fausto Reinaga empezó con las tesis para vincular la reforma agraria a los abordajes étnico-nacionalistas. De hecho, durante los años cincuenta, Reinaga fue claro contendor de los ex presidentes bolivianos Víctor Paz y Walter Guevara Arze sobre el problema de la fundación del Ministerio de Asuntos Campesinos porque Reinaga proponía la creación de un *Ministerio de Asuntos Indios*, pues consideraba que no se podía crear una institución gubernamental sobre la problemática indígena en Bolivia con enfoques solamente políticos o burocráticos. “El indio – expresaba Reinaga – es una Nación y una cultura que lucha por su plena autodeterminación; el indio es tierra que piensa” (Reinaga, 1953(c): 15).

De la crítica mordaz al nacionalismo boliviano, poco a poco fue pasando al desarrollo de un pensamiento propiamente indio con una orientación de enfrentamiento en contra de la sociedad mestiza y con una visión de largo plazo donde destaque la *superioridad racial del indio* como la única solución para la liberación boliviana de todo tipo de humillaciones. Sus ideas fueron clarificándose en obras como “*Belzu*” (1953), la misma que ganó el primer premio municipal en La Paz; “*Franz Tamayo y la Revolución Boliviana*” (1957); “*Revolución, cultura y crítica*” (1957); “*Alcides Arguedas*” (1960) y “*España*” (1960)⁹.

8 Sobre las posiciones racistas y la defensa de un “blanqueamiento de sangre” a finales del siglo XIX y principios del XX en Bolivia destacan Nicómedes Antelo y Gabriel René Moreno.

9 La obra de Reinaga es vasta pues llega a 32 libros; sin embargo, las principales tesis políticas se encuentran en: Reinaga, Fausto (1964d), *El indio y el cholaje boliviano. Proceso a Fernando Diez de Medina*, La Paz: Ediciones del Partido de Indios Aymaras y Ksheshuas del Kollasuyu; *La revolución india* (1970e), La Paz: Ediciones del Partido Indio de Bolivia; *Tesis India* (1971f), La Paz: Ediciones del Partido Indio de Bolivia; *El pensamiento amáutico* (1978g), La Paz: Ediciones del Partido Indio de Bolivia; y *El pensamiento indio* (1991b), La Paz: Ediciones Comunidad Amáutica Mundial.





Es a partir de 1964 que se puede encontrar a un radical escritor indio con una temática precisa y por demás relevante debido a la cantidad de ideas dogmáticas camino hacia la conformación de un Partido Indio. Ese mismo año escribió “*El indio y el cholaje boliviano: proceso a Fernando Diez de Medina*”, libro en el cual, a través de la simulación de un proceso judicial, puso en la palestra de la crítica toda la obra falsamente indianista del cholo Diez de Medina quien se autodefinía como un defensor de los indios. Reinaga consideraba necesario desenmascarar las *poses indigenistas* de aquellos intelectuales de clase media como Diez de Medina cuyo objetivo habría sido tratar al indio como una raza en extinción, plagada de vicios y defectos, pero mostrando una actitud solidaria y nacionalista que permita confiar en la modernización como la alternativa donde el problema del indio finalmente tienda a disolverse.

El núcleo de la modernización sería la educación y castellanización del indígena hasta convertirlo en ciudadano libre y occidentalizado. Aquí es donde el dogmatismo de Reinaga se fortifica para plantear, simultáneamente, que la única alternativa es destruir la alfabetización en español, junto a la misión histórica de construir un instrumento político con plena autonomía política, sobre todo luego de evaluar los desastrosos resultados del Pacto Militar-Campesino promovido por el general René Barrientos, presidente de Bolivia entre 1964 y 1969. Barrientos dio un golpe de Estado en 1964, derrocando al caudillo de la Revolución Nacional Víctor Paz Estenssoro y reprimiendo tenazmente al movimiento sindical minero. Gracias a sus capacidades oratorias en quechua, Barrientos logró sellar un pacto con los campesinos a cambio de lealtad clientelar, respetando la reforma agraria e instrumentalizando de tal manera a los pueblos indígenas que los seguidores radicales del indianismo, hicieron una intensa actividad ideológica para romper con los militares (Calderón y Dandler, 1984; Dandler, 1983).

Reinaga es la raíz ideológica del indianismo y los movimientos sociales indígenas en Bolivia, mostrando una desembocadura revolucionaria que tiene la finalidad de promover una lucha étnica violenta, ya que veía al problema indígena como un puente para transitar hacia una necesaria *purificación* por medio de la condena de la modernización económica, política y cultural de carácter occidental. El indianismo con Reinaga siempre transmitió la lógica del enfrentamiento y resistencia, antes que la conciliación y la integración inter-racial. La democracia representativa no juega ningún papel en este tipo de concepciones, ni siquiera como inspiración global para la convivencia pacífica entre ciudadanos iguales, y mucho menos como referente de modernización boliviano. El indianismo rechaza todo el horizonte histórico y político de la democracia porque lo considera ajeno y occidentalizado, razón por la que no merece ningún tipo de confianza.

3. El cholaje y *lo indio*

Para Reinaga era vital hacer una diferenciación radical entre el cholaje, el indigenismo y el indianismo. Consideraba que *lo cholo* y *el cholaje* no eran otra cosa sino la expresión del mestizaje perverso que se veía conflictuado por la búsqueda de una identidad perdida y espuria. En las concepciones de Reinaga, el cholaje estaba partido en dos: con una parte atascada en la cultura opresora occidental y otra parte localizada en Bolivia que desprecia sus raíces indias, heredando la vocación traidora y esclavizadora de los colonizadores españoles.

Cuando Reinaga miraba hacia Europa o Estados Unidos, los acusaba de ser los continentes de las fieras rubias donde el cholaje intentaba solucionar su crisis de identidad por medio de la copia y la falaz simulación, una especie triste de *bovarysimo* en palabras del escritor



boliviano Franz Tamayo. Es decir, el cholaje asumía como su norma de conducta al “vicio de la inteligencia y del carácter” (Tamayo, 1981: 25) mediante un remedo enfermizo de la modernización y el capitalismo europeos. En el momento de mirarse a sí mismo y a su entorno, el cholaje desplegaba su furia opresora en contra del indio al cual se negaba comprender, tratando más bien de destruirlo o, en su caso, norteamericanizarlo, arrancándole su cultura y su cerebro.

La educación y la mal llamada alfabetización no eran más que intentos de re-colonizar la cultura india por intermedio de la captura del cerebro de los niños indios. La educación y alfabetización no representaba ninguna liberación sino la forma más cruel de subyugación.

Sobre la estructura de dominación en Bolivia, Reinaga tiene argumentos importantes en su obra “*Tesis India*” escrita en 1971 para dotar de plataforma programática al partido que fundara el mismo año: Partido Indio de Bolivia (PIB). Reinaga afirmaba: “cuando la raza se quiere alfabetizar en castellano, se pretende hacer del indio una sociedad de lobos. Porque el alfabeto no es sólo la letra, el signo; el alfabeto es idioma y el idioma es flor y nata de la cultura. Cuando se pretende alfabetizar al indio con otro idioma, con otra cultura, no se quiere liberar, se quiere conquistar. Se quiere despersonalizar, se quiere hacer un trasplante cerebral. El alfabeto castellano para el indio no es su liberación, es su esclavitud, su muerte” (Reinaga, 1971(f): 25).

Para el amauta¹⁰ Fausto Reinaga, la escuela rural es la resurrección de la hacienda gamonal por dos razones: primero porque se traslada la cultura de la etnia opresora para desdibujar la conciencia y porque el maestro rural practica las costumbres feudales de la servidumbre, exigiendo a los alumnos y a sus padres el pago del tributo en especies, sexo y dinero. Segundo, porque el profesor rural es el terrateniente cobijado en su escuela que se ha transformado en su *latifundio*. Según el indianismo, esto es lo que desata el cholaje, no otra cosa que la guerra entre etnias y culturas.

Los litros de tinta sobre la educación intercultural bilingüe y el respeto a la cultura “del otro”, bien debieran recordar las enseñanzas de Reinaga porque sus tesis han sido apropiadas en los años noventa sin nombrarlo consciente o inconscientemente y sin una cuidadosa revisión crítica. El descubrimiento de Bolivia como país plural, o como Estado Plurinacional propuesto por el MAS, que con tanta grandiosidad se expresa en los partidos kataristas e indianistas, sólo repite a Reinaga quien llevó a cabo una lucha inicial como indianista radical a mediados del siglo XX, tanto en la producción ideológica como en la acción política.

Las reflexiones sobre el multiculturalismo no han tratado de cuestionar las inclinaciones hacia la violencia que el indianismo de Reinaga trató de posicionar y por esta razón, en Bolivia se requiere imperativamente alejar el dogmatismo que busca instaurar como una correcta compensación democrática aquellas ideas sobre los privilegios y la superioridad de las culturas indígenas oprimidas.

4. Indianismo, indigenismo y la presencia de dos Bolivias

Fausto Reinaga comienza una labor importante dentro de lo que significa el pensamiento social boliviano con una temática fundamental para la sociología política del indio apuntalada en tres elementos: el primero es la noción de indianismo que va madurando desde su libro “*La inteligencia del Cholaje boliviano*” publicada en 1967, y alcanzando un tono más agresivo con “*La revolución india*” de 1970.

10 Amauta es el equivalente andino de las culturas indígenas a filósofo o pensador. Puede también asociarse a sumo sacerdote y hombre sabio.





El indianismo sería la doctrina que verdaderamente rescata el sentir y el pensar del indio boliviano, es el esfuerzo por entender y desarrollar la naturaleza del hombre andino aymara y quechua, naturaleza que ha estado siempre amenazada por el cholaje y ha dejado una huella indeleble a través de siglos de perduración. La energía india es la nación boliviana y los indios aymaras y quechuas serían los *verdaderos depositarios de la energía nacional*, siguiendo la misma reflexión planteada por Franz Tamayo en los años veinte. A este respecto, el amauta Reinaga expresa vivamente que “al hombre segregado, racializado, viviseccionado, despedazado, amputado de sí mismo, es decir, alienado, hay que unificarlo, completarlo y totalizarlo; al hombre hay que arrancarlo de su esclavitud, de su temor y de su hambre para enseñorearlo en la libertad. El hombre enajenado, esclavo, no. El hombre pleno sí” (Reinaga, 1970(e): 141).

Para Reinaga el indio es un hombre y no tiene por qué integrarse en otro hombre, no tiene por qué asimilarse a nadie, no tiene por qué enajenarse, no tiene que alienarse, tiene que ser él mismo: indio. “Tiene que ser persona, tiene que mostrar su ser y no convertirse en una cosa, sombra esclava. Tiene que ser hombre y no afiche de folclore que se emborracha, que habla, que pelea y se hace masacarar por éste o aquél jefe político blanco. Tiene que ser hombre, no burro de trabajo ni pongo político” (Reinaga, 1970(e): 141). Si bien la reforma agraria terminó con la servidumbre terrateniente en 1953, Reinaga afirmaba que el *pongueaje político* fue la otra cara hipócrita de las élites blancas, pues los indígenas habían sido engañados una vez más, subordinándose a los partidos mestizos en lugar de luchar por su independencia étnica.

Las actuales doctrinas indianistas que se manifiestan dentro del MAS, partido de Evo Morales, repiten estas mismas orientaciones ideológicas, muchas veces sin nombrar al polémico precursor Reinaga. Muchos líderes kataristas se han forjado bajo el cobijo del Partido Indio que fundara el amauta en 1971 y gran parte de las tesis políticas de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) tienen en sus venas las ideas de Reinaga.

El indianismo se preocupa, supuestamente, por la liberación de la raza, la sangre y la cultura indias, autoproclamándose el fuego que fragua el retorno del *Hombre Inca* y el imperio de la sociedad justa cuyo código ético-político habría sido insuperable: *ama llulla, ama sua* y *ama qhella* (no seas mentiroso, no seas ladrón, no seas flojo). Es la doctrina que destaparía el velo de la confusión que nubla el entendimiento del indio tratando de modernizarlo. El indianismo sería la pedagogía que no “intenta clavar con martillo el clavo de la cultura devastadora, erigiéndose en la teoría que pretende entender que en la cabeza del indio hay un mundo oprimido, un sistema social oprimido, una historia oprimida, una cultura oprimida, en suma, una vida oprimida” (Reinaga, 1967(h): 107).

El polo opuesto de esta tesis sería el indigenismo, doctrina del cholaje para el engaño y la asechanza como teoría de la cohonestación. Reinaga se refiere así al problema: “el indigenismo tanto en el Perú como en Bolivia, ha querido y quiere la integración del indio para acholarlo, para alienarlo, que la sub-raza chola asimile a la raza india, que el indio se diluya en el cholaje. Ningún indigenista desea la liberación del indio o de la raza india. El indigenismo desde Fray Bartolomé de las Casas hasta Mariátegui en Perú y Carlos Medinacelli en Bolivia, sólo desea a través de la cristianización antes y la civilización occidental ahora, conquistar, asimilar e incorporar a su propia sociedad al indio” (Reinaga, 1970(e): 136-137).

Son estas ideas las que definen el indianismo drástico de Fausto Reinaga desestimando al mestizaje, al cholaje y a los procesos de transculturización que definirían una lúgubre habitación: la sub-raza. Por lo tanto, el pensamiento de Reinaga es un flujo cáustico que denota una extraña mezcla de ira, esclarecimiento y propuestas también recalcitrantes.





El problema de la Nación boliviana es entendido por Reinaga como una tensión y una difícil ruptura por la que atraviesa el país, debido a que Bolivia estaría, eternamente, partida en dos. Esta fractura da como resultado a un país pluri-cultural, multilingüe pero sobre todo, una sociedad dividida. Para Reinaga, Bolivia no es más que una nación abstracta con un Estado contrahecho que sirve como un “comité de administración de los intereses del imperialismo de las fieras rubias del occidente” (Reinaga, 1971(f): 45 y ss.). Por lo tanto, existe una Bolivia criolla, blanca y mestiza convertida, antes en una colonia de España, y después en la ficticia Nación boliviana poseedora de un Estado sin poder y con un vacío de poder. La Nación boliviana sería la Nación mestiza que busca su identidad en la copia y la simulación como una forma de lucha contra sí misma, contra sus raíces indias, las cuales no se atreve a reconocer.

La Bolivia mestiza y chola posee un Estado que no es más que un implante parroquial, incapaz de cohesionar a la sociedad para otorgarle dignidad. La otra Bolivia sería la *Nación india* que “durante la colonia, la conquista y la república no ha dejado de ser una raza, un pueblo, un espíritu, una cultura y una historia muda, vale decir, una Nación descoyuntada, cercenada, hundida en la esclavitud y el alcoholismo, pero siempre una Nación. El indio no es una clase campesina explotada; es una Nación oprimida y esclavizada. El problema del indio no es una cuestión de clase explotada, que puede ser resuelta por una revolución socialista o comunista al estilo occidental, digamos al estilo ruso o cubano; no. El indio es una Nación y como tal está oprimida por otra Nación y por el imperialismo; el indio es un oprimido por Bolivia (...) de esta manera, la historia del país ha sido acicateada desde siempre por la lucha de razas antes que por la lucha de clases (...). Somos raza antes que clase. Somos sangre y espíritu, antes que mestizo indefinido” (Reinaga, 1970(e): 167).

Según Reinaga, el día que llegue la revolución india, ese día los indios serán auténticamente liberados. Además, es el mismo indio quien debe ejecutar y pensar su revolución porque sólo él libera a su Nación y la de su opresor. Aquí radicaría el carácter profundo y desgarrador de toda revolución, es decir, extenderse hasta sus opresores. Al liberarse el indio y su Nación, libera también a la Nación mestiza del cholaje. Por esto, Reinaga sentenciaba: “luego la revolución india, superando la yuxtaposición de la nación mestiza sobre la nación india, unirá en carne y alma, orgánica y psicológicamente, y hará de ambas naciones una sola nación; de las dos Bolivias, una sola Bolivia” (Reinaga, 1970(e): 169)¹¹.

Quién diría que las ideas indianistas de Reinaga hubieran sido revividas y llevadas hasta el sitio de lucha electoral con la elección de Evo Morales como presidente, y con las propuestas para *descolonizar el Estado*. De todos modos, esta idea no puede responder, en absoluto, al funcionamiento de un Estado moderno, a una economía competitiva en la globalización y, mucho menos, a una clara respuesta en términos de políticas públicas para solucionar problemas específicos de la población. La descolonización estatal es solamente un postulado teórico, incapaz de ser operacionalizado, a menos que se quiera destruir el sistema democrático para entronizar una sola raza o los particularismos étnicos.

11 Para Reinaga, lo más preciso en la discusión política boliviana es utilizar al indianismo como el verdadero caudal de ideología revolucionaria, porque “la literatura indigenista en su aparición no es más que un artificio; no hace del indio ni llega al indio como esencia vital e histórica. El indigenismo apenas vislumbra en medio de la nebulosa la fuerza vital india, como la desnudez cultural chola, y pretende cubrirla ésta con elementos usurpados de aquélla”. Cf. *El indio y el cholaje boliviano* (1964d), p. 70.





5. Las influencias del indianismo en la Asamblea Constituyente 2006-2007

El indianismo no tuvo una presencia marginal en el sistema político, pues sus influencias ideológicas y culturales fueron muy decisivas en algunos partidos políticos como el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA) que ganó una pequeña representación parlamentaria entre 1979 y 1982, así como el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL) y el Movimiento Katarista Nacional (MKN) que estuvieron también representados en el Congreso hasta el año 2002. Inclusive el líder del MRTKL, Víctor Hugo Cárdenas, pedagogo aymara nacido en el municipio de Huatajata de La Paz, llegó a ser Vicepresidente de Bolivia al conformar una histórica alianza con el empresario minero Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, ganando cómodamente las elecciones nacionales del año 1993; sin embargo, el katarismo no logró romper el promedio de 2,5% como votación global en las elecciones presidenciales entre 1979 y 1993. Su principal mérito político fue materializar los sueños del Reinaga en términos de abandonar la instrumentalización criolla como el Pacto Militar-Campesino, logrando organizar partidos propios, aunque con poco éxito electoral.

Algunos analistas consideran que el katarismo, antes que ser una expresión ideológica proveniente del verdadero mundo rural, “ha sido en realidad, un producto de grupos de intelectuales de origen aymara formados en el mundo urbano de La Paz, que se beneficiaron de alguna manera con las reformas educativas y la apertura social [después de la Revolución Nacional de 1952]” (Mayorga, (a) 1995: 131-132). El katarismo como ideología indianista también estaría estrechamente ligado a una dinámica de aculturación y mestización, predominante en Bolivia a raíz de la expansión de la economía de mercado junto con los fenómenos mundiales de globalización; sin embargo, esto cambió de alguna manera con la realización de la Asamblea Constituyente entre los años 2006 y 2007 porque las posiciones indianistas asumieron la presidencia de una de las principales comisiones de trabajo como fue la *Comisión Visión de País*, donde efectivamente hubo una fuerte transmisión de propuestas rurales y raciales retomando el indianismo intransigente de Reinaga en los años sesenta.

La Asamblea Constituyente fue una promesa electoral de Evo Morales y la demanda más importante de los movimientos indígenas desde 1990. Una vez inaugurada con muchas ilusiones el 6 de agosto de 2006, todo se vino abajo por la profunda división y estrategias partidarios que liquidaron la concertación por medio de conflictos en el reglamento de debates, la metodología de aprobación de los informes en las comisiones de trabajo y el estallido de la violencia en la sede de la Asamblea, Sucre¹².

El evento dejó una estela de hiel en la garganta del país, aunque con una comprobación histórica: la presencia de constituyentes indígenas y organizaciones campesinas que buscaban, premeditadamente, convertirse en los protagonistas de una reestructuración estatal. Esta influencia promisoría terminó siendo opacada por las actitudes de ruptura ejercida por los indianistas que descalificaban no sólo a los partidos políticos tradicionales de composición

12 El MAS ganó las elecciones sorpresivamente con 53,7% el 18 de diciembre de 2005 a la cabeza de Evo Morales. Este resultado fue histórico ya que era la primera vez en la historia electoral que un partido ganaba por mayoría absoluta y no necesitaba ningún pacto de gobernabilidad con otro partido para llegar al gobierno. El MAS nunca defendió la ideología katarista, sino que responde más bien a los sindicatos campesinos cocaleros de Cochabamba, un área influenciada fuertemente por la reforma agraria de 1953. El socialismo cocalero es “mestizo” pero interpeló muy bien a otros sectores indígenas andinos y amazónicos, incorporando las tendencias marxistas tradicionales de la izquierda boliviana que vio en el discurso indianista de Reinaga una buena fórmula para desprestigiar al modelo de economía de mercado “neoliberal” (Cf. Gamboa Rocabado (c), 2006)





mestiza, sino también a la clase media y a todos aquellos que criticaban las ideas indígenas¹³. Finalmente, la Asamblea nunca pudo trabajar de forma autónoma, fracasando como proceso democrático en una sesión bochornosa de aprobación a la rápida del texto constitucional en la ciudad de Oruro el 9 de diciembre de 2007.

En enero de 2007 la comisión *Visión de País* fue considerada como la instancia orientadora más fundamental para el conjunto de los constituyentes por la necesidad de abrir el debate a través del esclarecimiento sobre el *tipo de país* que Bolivia ambicionaba. Las concepciones de *Visión País* deberían – se pensaba – orientar y facilitar la redacción del texto constitucional en sus dos vertientes: jurídica y política. De aquí que las ideas fundamentales de la comisión propusieran un “juicio o interpelación política” al Estado boliviano neoliberal contemporáneo de principios del siglo XXI, rastreando su desarrollo histórico desde sus raíces coloniales hasta la situación actual.

Su presidente, Félix Cárdenas, constituyente de Concertación Nacional (CN) por el departamento de Oruro, redactó un documento político titulado *Juicio al Estado Colonial y Neo-Liberal* (Cárdenas, 2006) donde sugería cómo organizar el trabajo de la comisión y cuáles serían los alcances políticos e ideológicos. Para Cárdenas, el trabajo de *Visión País* era una estrategia de *educación popular para las masas indias* (las grandes mayorías según él). El trabajo implicaba una reinterpretación histórica de más de 180 años de vida republicana en Bolivia, una tarea ardua desde el punto de vista académico y político que demandaría demasiado tiempo; empero, la comisión pensó que a pesar de no concluir por completo con la interpelación política en todas sus dimensiones, por lo menos habría dado el primer paso para analizar desde la historia boliviana y desde el perfil indianista: ¿de dónde venimos, qué hemos hecho con nuestro Estado, qué recursos naturales nos han saqueado y hacia dónde nos proyectamos en el futuro como país, nacionalidades y culturas, especialmente para no repetir ciertos errores históricos? (Albó Corrons, 2002; Ticona y Albó Corrons, 1997; Oblitas Poblete, 1978).

En medio de mucha curiosidad y esperanza, las comisiones esperaban los planteamientos de Visión País. Pero para Félix Cárdenas, las determinaciones de la directiva de la Asamblea y otros requerimientos formales eran algo marginal porque la Constituyente boliviana debía ser entendida sobre todo como un acontecimiento indio y “entre indios debía implementarse el juicio político al Estado neo-colonial”. Desde esta concepción, el gran reto era adecuar las visiones heterogéneas que se tenían sobre Bolivia, con el tipo y estructura del Estado que se definiría en la nueva Constitución. El objetivo era indagar los orígenes, contradicciones y problemas irresueltos de la *bolivianidad*, qué sociedad buscaban las diferentes etnias y clases sociales para luego definir cuáles podrían ser las instituciones que más convenían al país. La principal orientación ideológica era preponderantemente indianista, pues el enjuiciamiento consistía en convocar a declarar a los principales responsables del *apartheid* o segregación racial, inclusive mediante una orden judicial.

El documento de trabajo escrito por Cárdenas podía, asimismo, convertirse en un detonante de revanchismo que ahondaría las divisiones étnicas y fracturas sociales. Él mismo

13 “[...] algunos autores, cada vez más influyentes en el área andina, ponen en duda la necesidad de introducir y consolidar la moderna democracia pluralista y representativa, pues sería un fenómeno ‘foráneo’, propio de la civilización occidental. Las culturas andinas autóctonas habrían creado sus propias formas de democracia directa y participativa, sin necesidad de un proceso de institucionalización”. Cf. Mansilla, H. C. F. (c) (2007), *Identidades conflictivas y la cultura del autoritarismo. La mentalidad tradicional ante los desafíos de la democracia moderna*, La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hans Seidel, pp. 196-197.





estaba consciente de los potenciales conflictos destructivos que aparecerían si se aplicaba en su integridad el peso del juicio político. El mismo MAS podía haberse asustado al evaluar los alcances profundos del proceso; sin embargo, la visión indianista de un nuevo país debía prepararse desde esta reflexión histórica, política e ideológica, considerada inevitable.

Durante los primeros análisis, uno de los ejes de discusión fueron las raíces del momento constitutivo neoliberal en 1985, distinguiendo las intencionalidades y agresiones del Decreto Supremo 21060 que determinó un tipo de Estado cuyas consecuencias políticas no respondieron a las necesidades de la sociedad boliviana, ni solucionaron los problemas estructurales como la pobreza, desigualdad, exclusión, violencia estatal y autoritarismo. Para Cárdenas no se podía construir un nuevo país como si nada hubiese pasado y por lo tanto era esencial poner el dedo en la llaga de las cargas históricas.

El Estado neocolonial había tenido una especie de mutación con su traspaso hacia el republicanismo de principios del siglo XX, el nacionalismo revolucionario de la década de los años cincuenta, la dictadura militar de los años sesenta y setenta, para fracasar nuevamente con las medidas de economía de mercado del Estado neoliberal contenidas específicamente en el Decreto 21060 aprobado en 1985 y cuestionado con la caída del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. El fracaso mayor entendido por los indianistas, descansaba en la decepción de haber confiado en la modernización y recibir solamente migajas, permanecer en la pobreza y experimentar constantemente la exclusión de corte social, económico y político. En esta trayectoria histórica, los indios habían pagado la mayor parte de los costos simplemente por el hecho de ser marginales y haber sido relegados del poder.

El propósito judicial de la comisión Visión País era iniciar una detallada reflexión sobre el contenido del Estado y su desenvolvimiento histórico. El análisis comenzaría con las incoherencias heredadas de la colonia española, los problemas nacidos en la vida republicana hasta llegar a la contemporaneidad para definir la democracia, modernización y sistema político en sus contradicciones, limitaciones y reproducción de las desigualdades. El resultado apuntaba a visualizar un nuevo Estado o por lo menos, las semillas de una nueva etapa histórica cuyo despliegue multicultural vendría con los años futuros. La liberación esta vez podía ir de la mano de un liderazgo verdaderamente indio que sancionara una nueva Constitución pero sin concertar con las élites mestizas ni blancas porque esto implicaba repetir la historia neocolonial.

Los documentos de discusión política planteados por la comisión *Visión País*, convergían en el enjuiciamiento de las siguientes instituciones:

- El Estado español colonial.
- La Iglesia ibero-católica.
- El Estado republicano reproductor de la discriminación racial hacia las comunidades indígenas en Bolivia.
- El Estado moderno de orientación occidental subordinado a los intereses de los Estados Unidos.
- Los efectos y resultados negativos para el Estado provocados por aquellos organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.
- Las acciones y distorsiones políticas ocasionadas por las empresas multinacionales, especialmente por las empresas petroleras que llegaron con la privatización a partir de 1994.





- El deterioro y corrupción dentro del Poder Judicial.
- La ineficiencia y deslegitimación profunda del Congreso de la república.
- El Poder Ejecutivo y otros órganos autárquicos como las Superintendencias de regulación sectorial, cuya ineficiencia había distorsionado sus mandatos originales, perjudicando los intereses del Estado en desmedro de las políticas de mercado y las aspiraciones de modernización institucional en Bolivia.
- El Ministerio Público, la policía nacional y el ejército.
- Las escuelas, como estructuras reproductoras de visiones ideológicas dominantes que nunca desterraron la *mentalidad colonial* para seguir sojuzgando a los pueblos originarios.

La Asamblea Constituyente funcionaría como un tribunal político. Según las propuestas de Félix Cárdenas, la primera fase de su trabajo fue declarar la Asamblea *originaria*, lo cual se cumplió con la aprobación del primer artículo del reglamento de debates; es decir, convertir a la Asamblea en el órgano supremo por encima del Estado democrático y todos sus poderes para derrotar al republicanismo mestizo-criollo. El carácter originario serviría como pilar para tener el suficiente poder de notificar a los testigos y pedir compensaciones, de tal manera que el juicio político pueda promover una especie de “reparaciones históricas” para los excluidos y los pueblos indígenas entendidos como las principales víctimas de la violencia estatal en Bolivia (Albó y Barrios, 1993). De aquí que la intención también era consultar a penalistas para evaluar los alcances del juicio en el largo plazo, promoviendo sentencias y penas de contenido simbólico, ideológico y cultural.

En el caso del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada se tenía la intención de crear una comisión para juzgarlo, esté ausente o presente. “La idea – pensaba Cárdenas – era que la condena pueda llegar a Sánchez de Lozada en vida a pesar de estar refugiado en los Estados Unidos y no como al ex dictador chileno Augusto Pinochet, después de su muerte”. Si bien la ejecución de diferentes condenas podía ser simplemente simbólica, el objetivo político debía detallar las compensaciones esperadas del Estado y aquellas instituciones enjuiciadas, asentadas esta vez en una nueva visión indianista de la sociedad boliviana. Es por esto que para Félix Cárdenas, el trabajo podía servir inclusive como ejemplo en otros países y procesos constituyentes porque en el ámbito latinoamericano todavía no se había realizado ningún juicio al Estado moderno republicano.

La cultura política que difunde el indianismo es un conjunto de patrones de acción donde se identifiquen claramente los ciclos históricos para ejecutar un juicio al Estado, como el preludio a una guerra intercultural donde prevalezcan triunfantes las culturas indígenas. Los ciclos históricos definidos por la Asamblea Constituyente boliviana en el año 2007 eran los siguientes:

- a) La colonización española.
- b) El papel nefasto de la iglesia Católica que destruyó las comunidades originarias y su religiosidad.
- c) La explotación y saqueo de los recursos naturales.
- d) La fundación de la república boliviana.
- e) La guerra del Chaco (1935-1937).
- f) La erradicación forzosa de la hoja de coca.
- g) Las estrategias geopolíticas de represión y dictaduras puestas en práctica durante los años del Plan Cóndor y la Doctrina de Seguridad Nacional en los años setenta.





- h) La implantación del neoliberalismo durante los años de aplicación del ajuste estructural a partir de 1985.
- i) La instauración de la democracia liberal representativa entre 1982 y 2007.
- j) La guerra del agua durante abril del año 2000.
- k) La guerra del gas en octubre del año 2003.
- l) La búsqueda por construir un nuevo Estado emancipado del prebendalismo y favoritismo hacia algunas élites, con el advenimiento de un presidente indígena como Evo Morales desde diciembre de 2005.

Para implementar el juicio se utilizaron algunos aportes de investigadores, antropólogos e historiadores. En opinión de Cárdenas, el MAS se equivocaba al ejercer un culto a la personalidad de Evo Morales, ya que lo dicho por el jefe era considerado sagrado y de ahí que su discurso sobre descolonización carecía de auténticas transformaciones que se adapten a la práctica del discurso. En consecuencia, el juicio político también serviría para reflexionar sobre la reproducción consciente o inconsciente de los errores y crímenes de las élites históricas en el país. “Hablamos de descolonizar pero reproducimos lo mismo en la vida cotidiana. Somos como la vieja izquierda que hablaba de revolución y después estaba muy cómoda en su casa”, reprochaba Cárdenas.

Los resultados del juicio, además, debían conectarse con cambios en la educación y otros aspectos abordados por el gobierno del MAS en el terreno cultural, pero pensando en un horizonte paulatino y con procesos de largo plazo. El trabajo de la comisión *Visión País* sería el primer peldaño dentro del proceso de transformaciones. Cárdenas creía que era un error de parte del Ministerio de Educación en el año 2006, pensar que el terreno político del Estado y la educación, históricamente podían cambiar por medio de decretos; Cárdenas tomó contacto con varios intelectuales indianistas porque pensaba que la Asamblea era, ante todo, un evento entre indios y cuyas consecuencias también debían ser indias, para lo cual la alianza con todo tipo de líderes indígenas requería una voluntad homogénea.

Para Cárdenas, otro desacierto significaba no escuchar a los indios porque las exigencias prácticas del juicio constituían un momento para reeducarse y sacar del horizonte de visibilidad ideológico, todos aquellos preconceptos y desprecios que grandes sectores de la sociedad boliviana todavía reproducían. La crítica también debía extenderse a la izquierda boliviana y sus interpretaciones marxistas que habían regresado al terreno político con algunos dirigentes tradicionales incrustados en el gobierno de Evo Morales aunque sin capacidad para iluminar el proceso indianista de la Asamblea Constituyente.

En criterio de Cárdenas, la referencia cubana no necesariamente debía orientar los impulsos revolucionarios de los movimientos indígenas. “En Bolivia, nada es único, todo es diferente. Las posibilidades de una revolución no están en la lucha armada como en los años sesenta y setenta. La revolución en el momento actual se llama descolonización que debe anidar en el espíritu y en todo nuestro ser indio. Lo más probable es que Evo Morales no vaya a terminar esta tarea descolonizadora que apenas se ha iniciado”, opinaba Cárdenas.

El trabajo de la comisión contemplaba discusiones en las plenarias de la Asamblea durante una semana, realizando posteriormente audiencias públicas y encuentros territoriales para escuchar a los testigos y alegatos de los ciudadanos, etnias, organizaciones y líderes políticos. Al finalizar las audiencias, podía emitirse algún tipo de fallo para caracterizar finalmente al nuevo Estado plurinacional. Simultáneamente, se trataría de viajar a los departamentos de



Bolivia para explicar los alcances del juicio, así como lanzar una masiva campaña de educación en los medios de comunicación.

Los argumentos de las dieciséis organizaciones políticas presentes en la Asamblea debían quedar explicitados en las plenarios, de tal manera que todos los constituyentes presentaran sus visiones de país, tomando una posición sobre el juicio político, la comprensión del Estado y la profundidad de los cambios constitucionales. De todos modos, la hegemonía indígena debía ser la nueva señal de refundación estatal pues escuchar a los representantes mestizo-criollos era una suerte de formalismo; se asumía de antemano que sus intervenciones iban a defender el Estado republicano, motivo por el cual jamás se podía pensar en pactar o reconciliarse.

Aún así, el desarrollo del juicio por fortuna no se cumplió según los alcances y objetivos previstos. Los encuentros territoriales – un conjunto de viajes por todo el país que realizó la Asamblea para recoger demandas sociales – con una agenda sumamente apretada y agotadora, cruzaron el cronograma de un juicio político que fue apagándose como aquel *magnó evento* en el que buscaban convertirlo el indianista Félix Cárdenas y su organización Patria Insurgente.

Los medios de comunicación trataron de asumir la idea del juicio como un simple exotismo sin impacto inmediato para las raíces del Estado moderno. Inclusive aquellos partidos considerados artífices y protagonistas de atropellos, discriminación y abusos desde el poder cuando les tocó ejercer el gobierno entre 1985 y 2002, como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Poder Democrático y Social (Podemos), presentaron sus propios alegatos y explicaciones históricas sobre el impacto de un juicio político durante sus presentaciones de visión país en las plenarios, aunque nunca creyeron en el valor y consecuencias prácticas del juicio indianista (Comisión Visión País, Asamblea Constituyente, 2007a,b,c).

Estas concepciones, junto con las posiciones radicales indianistas, dieron lugar a documentos políticos de la comisión *Visión País* que efectivamente fueron un intento para reescribir la historia en Bolivia, entendida como un ciclo de memorias largas que también trataban de adaptarse a un mundo globalizado, complejo y difícil como el escenario de las revoluciones tecnológicas, la crisis ecológica a escala mundial y la dramática competitividad de la economía de mercado que todavía define profundamente el carácter del siglo XXI.

En el fondo, la finalidad era explicar el porqué del subdesarrollo en Bolivia, así como el tiempo y recursos perdidos para reorientar las posibilidades democráticas de una transformación juzgada como vital, en función de reimpulsar al país con progreso material y resarcimientos políticos; sin embargo, la cultura política del indianismo permanecía impasible frente a sus rasgos de confrontación sin poder superar sus postulados raciales para mirar otras realidades y necesidades. El indianismo no comprende que *la colonización simplemente terminó*; por esta razón, debe abandonar cuanto antes la lógica de víctimas y victimarios con la que acostumbra delimitar sus fronteras ideológicas, de otro modo se arriesga siempre a dislocar la posibilidad de abrirse al reconocimiento ético y humano de las otras clases y grupos sociales que integran Bolivia, eternizando el estereotipo de una indianidad como *estado de amargura* donde se refuerza el sentido de inferioridad (Mires, 1991(a)).

En la comisión *Visión País* se organizaron dos sub-comisiones: a) interpelación al Estado colonial, republicano y neoliberal, y b) caracterización del nuevo Estado. Toda la comisión cayó en un profundo conflicto irreconciliable entre mayo y agosto de 2007 porque los indianistas excluyeron de su informe final los aportes de Podemos, un partido juzgado como la continuidad del modelo neoliberal. El núcleo de las divergencias y debates políticos





radicaba en la aprobación de un tipo de *Estado Plurinacional Multiétnico* a ser insertado en el texto constitucional, que apunte sobre todo hacia el reconocimiento de autonomías étnico-originarias. En opinión de la mayor parte de los asambleístas, estas orientaciones solamente provocaban la perpetuación de resentimientos y enfrentamientos latentes, sin fomentar una democracia e instituciones modernas.

La comisión Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades de la Asamblea trabajó sobre la ampliación de los derechos ciudadanos, especialmente para reivindicar una ciudadanía con equidad pero privilegiando a los pueblos originarios con el objetivo de cumplir una deuda histórica con ellos; sin embargo, la comisión también tuvo problemas para identificar y afianzar los contenidos constitucionales de sus discusiones con un carácter concertado.

Lo que hizo el presidente de la comisión *Visión País*, Félix Cárdenas, fue aprobar con 6 votos el informe de mayoría del partido de gobierno, MAS, “*Por un Estado unitario plurinacional comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos*”; esta votación no cumplía con lo establecido en el reglamento de debates: “el informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta”, lo cual demandaba 8 votos de los 15 miembros de la comisión. El informe de minoría “*Bolivia una comunidad de naciones*” estaba firmado por Patria Insurgente, el partido de Cárdenas que fue admitido con 5 votos. El tercer informe también de minoría presentado por Podemos obtuvo cuatro votos y fue considerado como un documento subsidiario que nunca ingresó a las discusiones de la plenaria.

La estrategia era aprobar sin vacilaciones el carácter de un Estado plenamente indígena y descolonizado, propósito frente al cual no se podía arriesgar ninguna concesión, según los indianistas. Esta decisión tajante cortó las posibilidades políticas de Cárdenas y los asambleístas del MAS en la comisión porque al ir hasta tal extremo, si no lograban apoyo posterior, una nueva negociación se tornaba difícil ya que las posturas radicales de *Visión País* se encontrarían solas y ante la necesidad de reconocer como un error su propio fundamentalismo. Esto perduró incluso a pesar de una notificación de la directiva de la Asamblea Constituyente que obligaba a Cárdenas a revisar la votación y responder al amparo constitucional presentado por uno de los miembros de *Visión País*. Cárdenas se negó hasta el final afirmando que el informe de Podemos reproducía la Constitución de 2004 y era la prueba suficiente de una resistencia a la refundación estatal. “Sabemos que la derecha colonial no cambiará nunca, entonces no vale la pena insistir en la reconsideración de sus documentos”, sentenció Cárdenas.

El documento del MAS presentó también una posición indianista señalando de manera textual: “Bolivia es un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, social, descentralizado y con autonomías territoriales, se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Está sustentada en los valores de unidad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, armonía, equilibrio, equidad social y de género en la participación, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien. Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios y su dominio ancestral sobre sus territorios, esta Constitución garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho al auto-gobierno, su cultura y reconstitución de sus entidades territoriales en el marco de la constitución” (MAS, 2007).

En total, el informe tiene 11 artículos que pueden ser catalogados como programáticos, es decir, deseos políticos cuya conversión real en políticas públicas es demasiado compleja. Por ejemplo, se exige que “el Estado tenga como fines y funciones esenciales constituir una





sociedad justa y armoniosa cimentada en la descolonización, con plena justicia social, sin explotados ni explotadores consolidando las identidades plurinacionales”.

Asimismo, se establece que la forma de gobierno descansa en la democracia participativa, representativa y comunitaria y la soberanía se ejercería mediante mecanismos como la participación en asambleas y cabildos, consulta previa, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa ciudadana y revocatoria de mandato. La representación será mediante la elección de representantes por voto universal y secreto, garantizando la paridad y alternancia entre hombres y mujeres. Se incorpora la representación comunitaria (indígena) mediante la elección, designación o nominación de representantes por normas propias: usos y costumbres. El Estado es asumido como laico que respeta y garantiza el pluralismo religioso. Los idiomas oficiales son el español, así como todas las lenguas de los pueblos indígenas.

El informe de Félix Cárdenas y su agrupación Patria Insurgente, plantea: “El pueblo es soberano, con voluntad mayoritaria, es indivisible e imprescriptible. Ni los poderes constituidos ni nadie pueden desconocer este principio. La verdadera primacía en la constitución no está en que este texto ‘es la ley de leyes’, sino que en ella se patentiza con absoluta claridad el carácter soberano del pueblo, verdadero actor de la patria, tanto de su defensa como de su desarrollo. Bolivia se constituye en una Comunidad de Naciones, organizada por todos y para bien de todos. La Comunidad Multinacional expresa una confederación propia que no es copia ni calco de los modelos federales ni de otro que se pueda desarrollar en otros países. Resume nuestra voluntad por insertarnos en el contexto internacional como un país diferente, diverso y con una personalidad propia. Expresa nuestros vínculos históricos y la férrea voluntad de unirnos para fundar un Estado de todos. El Estado democrático se sustenta en la descolonización y la libre determinación como modelos políticos y económicos de emancipación nacional, de hermandad y construcción de una sociedad de iguales. La descolonización significa la superación de toda forma de discriminación” (Patria Insurgente, 2007).

Este informe también tiene 11 artículos y puede ser considerado como el hermano gemelo del informe del MAS; es fuertemente programático con prescripciones difíciles de poner en práctica. Se afirma por ejemplo que “el fundamento y fin supremo del Estado Democrático es servir al pueblo soberano. Promueve y estimula el desarrollo integral de la Comunidad de Naciones. La relación sociedad-Estado es jerarquizada y asimétrica: el Estado se constituye en institución democrática porque es el reflejo de una sociedad diversa y autogestionaria. El servicio al pueblo es su más alta función, es integral, efectiva y permanente”.

El informe buscaba modificar la actual división político administrativa del Estado porque la Comunidad de Naciones se expresaría mediante una combinación entre las naciones originarias y la nación boliviana, lo que exigiría crear otra división política y administrativa del país realista, justa y creativa.

El informe excluido y nunca concertado hasta el cierre de las plenarias de la Asamblea Constituyente por la erupción de la violencia el 15 de agosto de 2007, fue de Podemos que afirmaba: “Bolivia es una Nación diversa étnica, lingüística, regional y culturalmente. Es única e indivisible, conformada por las bolivianas y bolivianos que comparten una historia, símbolos, valores, fines y destino comunes. Bolivia es un Estado Constitucional de derecho, democrático y social que sostiene como valores supremos de su ordenamiento jurídico y de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia, la interculturalidad, la equidad, la solidaridad, la inclusión, la transparencia, el pluralismo y como fin supremo el bienestar general de su población y de los miembros que la componen. Bolivia es una república libre, independiente y soberana, organizada bajo la forma de Estado unitario nacional intercultural





descentralizado administrativa y políticamente en departamentos y municipios autónomos orientados a fortalecer la integridad territorial, la unión nacional, la inclusión social y la solidaridad de todas las bolivianas y bolivianos” (Podemos, 2007).

El informe posee 13 artículos y su estructura es similar a las Constituciones bolivianas de 1967, 1994 y 2004. La soberanía es entendida como un valor político que reside en el pueblo pero cuyo ejercicio está delegado en los órganos legislativo, ejecutivo, judicial e instituciones reconocidas en la Constitución. Mantiene la división político-administrativa en 9 departamentos y la forma de gobierno sigue siendo la democracia representativa. Las formas participativas admiten lo existente en el texto constitucional de 2004 como la Asamblea Constituyente, el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana, introduciendo como novedad solamente la revocatoria de mandato del presidente de la república.

El choque entre las tres visiones de país fue inevitable si se analizan los proyectos políticos de larga proyección que se encontraban por detrás de cada concepción, así como las intransigentes proclamaciones ideológicas. En el caso del MAS, los grupos indianistas radicales y aquellas organizaciones campesinas leales a Evo Morales veían que la idea de un *Estado Plurinacional* abría el paso para destruir la hegemonía de la clase y etnia “mestizas” que habían dominado el Estado de derecho y democrático representativo de raíz liberal occidental. Además, del concepto de Estado plurinacional se desprendían inmediatamente las autonomías indígenas, cuyo objetivo final era doblar las pretensiones descentralizadas de las regiones que no respondían al gobierno como Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca.

Finalmente, la resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobada en septiembre del año 2007 agregó otro argumento de división entre los indianistas y los asambleístas de clase media, al reconocer a los pueblos indígenas del mundo entero el derecho legítimo a la *autonomía* y el *autogobierno*. Esto brindaba un escenario político más sólido al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fue la primera instancia de la ONU en promover los derechos políticos del mundo indígena, impactando en la Constituyente y reforzando las concepciones de la comisión *Visión País*. En este caso, el vector indianista que confiaba en el juicio o interpelación política al Estado se convertía, asimismo, en las raíces para que los pueblos indígenas promuevan gradualmente una insubordinación hacia la legitimidad estatal como instancia de articulación nacional.

El propósito de largo plazo era que Bolivia avanzara hacia un tipo de Estado denominado “unitario plurinacional comunitario, descentralizado y con autonomías indígenas” que reconozca la *existencia pre-colonial* de los pueblos indios, lo cual reconstituía las entidades territoriales indígenas que se transformaban en el combustible para la rebeldía en contra del Estado republicano vigente en Bolivia desde 1825. Para Félix Cárdenas, la visión de Estado debía expresarse en una *comunidad multinacional* cuya legitimidad propia apunte hacia una *confederación* y emancipación de las múltiples naciones indígenas bolivianas.

Esto implicaba la atomización y progresivo desmoronamiento del Estado existente hasta el momento en Bolivia. La Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009 incorporó en su modelo de Estado, la “existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios (...)” (República de Bolivia, 2008: 8), garantizándose su libre determinación, su derecho a la autonomía y autogobierno. Asimismo, la nueva Constitución reconoce que el sistema de gobierno adopta la “forma democrática, participativa, representativa y comunitaria”, entendiendo a la democracia comunitaria como “(...) la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas





y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos (...)” (República de Bolivia, 2008: 9).

La *utopía radical arcaica* de Fausto Reinaga se plasmaba en el texto constitucional luego de, por lo menos, una pugna de cuarenta años, aunque está por verse si la sociedad boliviana en su conjunto decidió reconciliarse con sus orígenes indígenas para luego dar paso a vientos más democráticos donde el indianismo termine por desvanecerse al no cumplir con los ideales de una democracia incluyente que la gran mayoría parece anhelar en Bolivia (Vargas Llosa, 1996; Arguedas, 1975).

6. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas

Los procesos de gobernabilidad del sistema democrático representativo realmente ingresaron en una crisis impresionante, mostrando al mismo tiempo los rasgos de una conducta intolerante manifestada por los partidos políticos entre 1985 y 2005, en términos de la no aceptación de *lo otro representativo*, surgiendo así el carácter de una discriminación sistemática hacia los movimientos sindicales y otras organizaciones pertenecientes a los pueblos indígenas. Esto se convirtió en el caldo de cultivo ideal para el reingreso con ímpetu del indianismo.

La poderosa influencia de los medios masivos de comunicación social pretendía inter-nalizar en la conciencia cotidiana un modelo de democracia que mostrara a los partidos políticos como los únicos sujetos protagónicos del desarrollo democrático porque en sus manos estaba la responsabilidad de la modernización y consolidación de dicho sistema; sin embargo, en la mayor parte de los medios de comunicación simultáneamente se criticaba a los partidos por no asumir una actitud más responsable con la democracia, resaltando sus inclinaciones a la corrupción, el tráfico de influencias y una serie de afirmaciones desiderativas acerca de lo que *deben ser* las funciones del sistema de partidos. Esto dio lugar a la posibilidad de imaginar otras formas de representación donde los pueblos indígenas tengan un sitio novedoso pero el indianismo siempre cerró las puertas a una reconciliación nacional y sus consecuencias prácticas pueden tranquilamente provocar desastres violentos similares a lo sucedido en las guerras étnicas de la ex Yugoslavia entre 1992 y 1999.

El indianismo, la doctrina del colonialismo interno y el katarismo en Bolivia poseen muchas contradicciones y limitaciones en el siglo XXI, estimulando una *lógica dual* que siempre ha caracterizado a la sociología latinoamericana, en la cual se determina a unos actores y se excluye a otros en función de un objetivo revolucionario (Mires, 1994(b)). Se plantea el diagnóstico de los problemas de discriminación y neo-colonización, tratando de desgajar a su vez un proyecto de transformación utópico-político, pero violando los requisitos democráticos de igualdad, inclusión y respeto de la doctrina universal de los derechos humanos. El indianismo traza, arbitrariamente, los límites del *adentro* y del *afuera*, de la Bolivia minoritaria y de la mayoritaria, de la sociedad realmente existente: la Bolivia india y de la sociedad deformada-dominante de corte occidental: la Bolivia criolla-mestiza-chola. ¿Por qué el indianismo se adhiere a la lógica de la razón dualista y de la exclusión de todo aquello que no sea indio, mostrando sus perfiles antidemocráticos?

Los indianistas creen que su obligación es trazar líneas demarcadoras sobre la sociedad boliviana y mundial, decidiendo así sus márgenes y sus interiores. Este es un espíritu autoritario porque únicamente busca identificar las partes de la estructura social que se ajustan a su proyecto futuro de orden social deseado: la *Nación india*, cometiendo el mismo error de las





élites del poder pues dejan afuera a grandes sectores de la sociedad boliviana que rechazan el indianismo o se adscriben a otro tipo de identidades colectivas.

El indianismo es un buen ejemplo teórico del afán de simplificar. Es una ideología que determina qué es lo importante y qué es lo superfluo, lo principal y lo secundario, lo que hay que eliminar y lo que hay que estimular y favorecer. La *lógica dualista* del indianismo será siempre discriminatoria ya que la ideología de la confrontación y polarización secante hace su entrada triunfalista.

Luego de la promulgación del texto constitucional en Bolivia el 7 de febrero de 2009, la ruta del indianismo tiene por lo menos tres contradicciones: primero, los indígenas no quieren reconocer el régimen electoral con la participación de árbitros institucionales neutrales porque demandan la identificación de circunscripciones indígenas especiales donde los futuros diputados sean elegidos directamente según sus usos y costumbres. Esto es un atentado contra los principios de igualdad y competencia, en las mismas condiciones, de todos los contendores políticos.

Los indígenas tampoco aceptarían (a no ser con condiciones) la participación de observadores internacionales ni de algún tribunal electoral. La segunda contradicción son los alcances de la justicia indígena comunitaria que tiene el mismo rango que el derecho positivo en la nueva Constitución boliviana. Aquí, directamente no existe ningún código procesal indígena pues la justicia comunitaria es más simbólica y mítica. Tercero, nunca fue definido el contenido democrático y pacifista del Estado Plurinacional boliviano que aparece como el nuevo espíritu constitucional descolonizador, siendo víctima fácil de todo tipo de interpretaciones, entre las que podría surgir el pragmatismo manipulador de las élites políticas de turno, algo que Fausto Reinaga temía desde la revolución nacional de 1952; es decir, un temor que acusaba a las habitantes urbanas y a los políticos criollos y mestizos de utilizar a los indígenas para luego reproducir su pobreza y marginación material en la modernidad contemporánea.

El indianismo necesita reconsiderar sus planteamientos centrales, en una actitud muy similar a lo sucedido con el liderazgo del primer presidente negro de Estados Unidos, Barack Obama. Su éxito no está en la ira contenida en contra de la segregación racial, sino en la transición hacia una nueva cultura política donde el concepto de raza hoy día es una categoría mucho más *fluida*, tanto ante los ojos de las masas, como ante las estructuras legales de la sociedad (Roediger, 2008; Early, 2008). El color de Obama no representó ningún obstáculo, ni tampoco una ventaja adicional porque el hecho de ungirlo como presidente no tiene nada que ver con un giro dramático hacia una revancha histórica de la cultura negra.

Barack Obama siempre defendió la unidad de su país, así como la necesidad de reconstruir la confianza en los Estados Unidos y convencerse de que como nación sí es posible cambiar. Esta es la gran diferencia que separa a Obama de los liderazgos anti-globalización en América Latina y del indianismo, pues nunca actuó para destruir el sistema democrático moderno occidental, sino para fortalecerlo hasta el momento de materializar una victoria que cruza las fronteras raciales, despertando la ilusión de millones.

Sólo el tiempo dirá si estamos preparados para dejar atrás todo tipo de arcaísmos y rencores o si, por el contrario, seguiremos dando cuerda al indianismo para que termine destruyéndose en un duelo a muerte con altos costos humanos y en medio de ficciones que confunden las experiencias de discriminación de los pueblos indígenas con inclinaciones autoritarias que deben, de una vez por todas, desaparecer favoreciendo una democracia cuya superioridad moral radica en la defensa de los derechos humanos a escala universal y el pacifismo para cambiar diferentes gobiernos sin derramamiento de sangre.





De cualquier manera, es importante reconocer que el indianismo y la teoría de la colonialidad constituyen aportes importantes para el análisis histórico de la dominación en América Latina, así como para el desarrollo de alternativas políticas que apoyan estrategias y acciones en pro de la igualdad de oportunidades; sin embargo, también es vital identificar sus deficiencias y limitaciones, con el fin de aclarar el estatus razonable de varias proposiciones teóricas. ¿El indianismo dialoga críticamente con sus propios postulados, hasta asumir sus contradicciones? ¿La descolonización está apta para incorporar los aportes y proyecciones futuras de la teoría de la democracia?

La teoría indianista tuvo en Fausto Reinaga a un autor apasionado, lo cual impulsó a los movimientos indígenas hacia una notoriedad continental. Reinaga solía afirmar que “el único pueblo que mantiene la continuidad de la memoria colectiva en el continente [norte y sudamericano] es el indio. De Canadá a la Patagonia, América es india. El indio, no sólo que es mayoría humana, sino que es pensamiento. Y el pensamiento indio no sale de una mitología, como el pensamiento griego: que es el Olimpo en perpetuo carnaval”. Estas tesis también lograron reivindicar las raíces epistemológicas de un saber y conocimientos auténticamente indios, resaltando un nuevo tipo de equilibrio entre el hecho de pensar, el valor de la naturaleza y un retorno al Tawantinsuyu inca del área andina latinoamericana.

El revalorizar las bases sociales, políticas, culturales y cosmogónicas de los pueblos indígenas – aymaras y quechuas sobre todo – se convirtió en un aporte democrático a la contemporaneidad; sin embargo, Reinaga, rechazó el marxismo y otras teorías revolucionarias porque aseguraba que los indios no debían esperar ningún Vladimir Lenin, sino ejecutar ellos mismos una revolución para erradicar la discriminación, ajusticiando a los blancos y mestizos de Bolivia o Perú que odiaban las raíces indígenas durante y después de la colonia española. Reinaga nunca incorporó al marxismo como alternativa revolucionaria, ni tampoco a la democracia como régimen político porque representaban productos neocoloniales que distorsionaban la mentalidad de mundo amáutico.

El momento incómodo surgió cuando Reinaga defendió públicamente la dictadura de las fuerzas armadas en Bolivia durante 1981. ¿Es la dictadura del pensamiento amáutico (filosofía indianista), la respuesta para derrotar la colonialidad del poder occidental, blanco, discriminador e imperialista? La fuerza crítica del indianismo y la teoría de la colonialidad, enfatizan demasiado los patrones raciales de mutua agresión entre los dominadores que practican la segregación y los colonizados, especialmente indígenas, donde sería justa una revancha histórica para revertir la dominación. Toda revancha implica infligir un similar sufrimiento en el objeto de ajusticiamiento; es decir, destruir y odiar permanentemente aquello que viene de Occidente, menospreciando sin rumbo la modernidad y el capitalismo, identificado con las élites blanco-mestizas.

Una probable alternativa más pacífica consiste en la convergencia de las historias indígenas, los diseños globales del capitalismo transnacional y la generación de una nueva forma de conocimiento reconciliador, definido por Walter D. Mignolo como *epistemología de fronteras*, donde no sea posible imponer ningún tipo de conocimiento experto neocolonial, sino abrirse a otras formas de cosmovisión, entendimiento y rescate de lo propio en el mundo indígena.

Esto representaría el nacimiento de puentes unificadores entre la descolonización y la teoría democrática, entendida como estrategias pluralistas para negar los excesos del poder, ejerciendo un *cosmopolitismo multicultural*. Así nadie monopolizaría el saber, sino que brotarían opciones libres mediante elecciones pacíficas y resistencias a cualquier tipo de autoritarismo con inclinaciones hacia un partido único.





Bolivia es un país sujeto a los dilemas de la modernización occidental y con una profunda crisis de identidad nacional. Por una parte, la democracia representativa de los últimos veinticinco años posibilitó la modernización del sistema político mediante un intenso protagonismo de los partidos políticos que viabilizaron gobiernos relativamente estables a través de importantes pactos de gobernabilidad, lo cual benefició enormemente la implantación de las reformas económicas de ajuste estructural, orientadas básicamente hacia el fortalecimiento de la economía de mercado, la reducción del déficit fiscal y una crucial reorientación en las capacidades del aparato estatal, cuyas empresas públicas habían quebrado dramáticamente desatando la hiperinflación y el colapso del gobierno democrático de la Unidad Democrática y Popular (UDP) en 1985, aún a pesar de haber aplacado por completo las amenazas de la dictadura militar.

Por otra parte, la crisis del modelo de desarrollo y la reapertura democrática habían olvidado la discusión del *Estado multicultural* frente al *Estado Nacional*, el papel de las identidades indígenas y la posibilidad de consolidar una identidad mestiza que tanto debate político causaron a comienzos del siglo XX y después de la revolución nacionalista de 1952 convertida en un emblema de rupturas con el pasado de los grandes terratenientes, de destrucción de los barones del estaño, de nacionalización de la economía minera y lucha contra la explotación naturalizada de los indios. La historia de la revolución se había convertido en un fenómeno de varias caras: ¿dónde iba a terminar y con qué condiciones se desenvolvería la estructura del Estado nacido en 1952? ¿Qué conflictos políticos y culturales seguirían arrastrándose del proceso revolucionario para continuar en la contemporaneidad democrática?

El régimen democrático de los años ochenta y noventa reactivó la *problemática del indio* aunque bajo otros parámetros vistos desde la inclusión social con rostro humano, la deuda social del modelo de economía de mercado, la persistencia de la pobreza identificada directamente con la miseria indígena en las áreas rurales, y los costos de la modernización que requerían más reformas institucionales donde puedan combinarse gobernabilidad con participación en la toma de decisiones. Las reformas exigidas al Estado y a la economía durante los años noventa no solucionaron para nada la crisis de identidad colectiva en Bolivia y tampoco superaron la cultura política del autoritarismo, donde se reproducían la discriminación racial junto a los patrones imitativos del modelo industrial europeo y las pautas de ciudadanía democrática occidental.

Los movimientos indígenas cuestionaron el hecho de que Bolivia sea una sola nación compuesta de una sola identidad, de tal manera que polarizaron la discusión sobre el rumbo del sistema democrático, afirmando que la diversidad cultural y lingüística debía constituir el motor principal para dirigir los cambios socio-políticos dentro de la democracia, en contraposición a los enfoques sobre gobernabilidad y modernización que planteaban las élites político-empresariales. El nuevo debate giraba en torno a qué clase de democracia emergía después de la crisis de la deuda externa de 1985 y qué tipo de identidades sociales modelaban las posibilidades de éxito en el Estado democrático del ajuste estructural de los años noventa.

Aquí se entiende por identidad colectiva al conjunto de prototipos culturales que proclaman los individuos para reivindicar el sentido de pertenencia a una nación, lo cual tiene al mismo tiempo consecuencias políticas como la lucha por el control del poder y el favoritismo de los intereses del grupo, cohesionado a través de tradiciones y visiones del mundo compartidas. La identidad que declara una persona o un grupo étnico se expresa muchas veces por el reverso, es decir, por medio de la interpelación hacia el enemigo y a través del enfrentamiento en contra de aquello que se percibe como amenazador. Los movimientos indígenas en Bolivia





ven a la democracia como escenario de oportunidades para expresar sus demandas pero simultáneamente, como el enemigo dentro del mismo horizonte histórico colonial que el país de las élites blancas no se había atrevido a dismantelar.

Estas visiones fuertemente políticas transmiten una actitud ambigua de los movimientos indígenas hacia la democracia, pues por un lado reclaman mayor inclusión y el fin de toda discriminación, pero por otra parte condenan al sistema democrático, desahuciando cualquier posibilidad de mejoramiento o cambio progresivo.

El resultado inmediato es un rechazo precipitado de las políticas públicas de modernización porque los indígenas niegan la existencia de un equilibrio entre las reformas institucionales de la democracia liberal y las expresiones de lucha donde los dominados tendrían el privilegio por estar sojuzgados, de tal manera que la conquista del poder para los movimientos indígenas se transforma en la prioridad, inclusive corriendo el riesgo de quebrar los aspectos positivos de la cultura occidental, la democracia representativa y la economía de mercado. Esto representa una posición unilateral, generando las condiciones para que los movimientos indígenas provoquen otro tipo de exclusiones y queden encerrados en una crítica destructiva.

Los pueblos indígenas adquirieron una crucial influencia al plantear que las formas de inclusión social en la democracia representativa no debían ser vistas como estrategias de control político para evitar conflictos, sino como la necesidad de repensar los atributos de la democracia boliviana donde las naciones indígenas, andinas y amazónicas, puedan definir el futuro del país con el propósito de superar definitivamente el carácter de *naciones clandestinas*.

Los movimientos sociales indígenas contribuyeron mucho a la democratización del sistema político boliviano, sin embargo, sus reivindicaciones se caracterizan más por ser fuertes aspiraciones para ejercer el poder antes que promover acciones de reconciliación y el reconocimiento de la unidad boliviana. Realizan una dura crítica a la democracia representativa y a la historia de discriminación racial con el fin de quebrar al sistema socio-político, sin tratar de intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas gobernables y estables. Esto hizo que no pudieran comprometerse y enriquecer la Ley de Reforma Educativa de 1994, sino que buscaran sus debilidades hasta declararla inservible para los objetivos de liberación indígena en el Congreso Nacional de Educación del año 2006.

La visión político-cultural se encuentra cimentada en las marchas indígenas, siendo el hito más importante la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* realizada en septiembre de 1990 durante el régimen del ex presidente Jaime Paz Zamora. Los movimientos indígenas se plantearon desde entonces luchar con un solo objetivo estratégico:

“Construiremos nuestro futuro y nuestra nación, forjaremos la gran asamblea de unidad de la nación originaria para que sea nuestro gobierno que, sin ningún intermediario nos represente auténticamente a partir de nuestra historia, memoria, pensamiento, identidad y territorio (...) en lo táctico *pulseamos y reventamos al modelo*. Participamos de los espacios que nos ofrecen en la sociedad neoliberal [democracia y economía occidentales], elecciones municipales, nacionales, propuestas de leyes, participación popular, reforma educativa, salud, asentamientos humanos, defensa de la biodiversidad y de los recursos genéticos y naturales, etc., para pulsar al modelo y *resquebrajarlo* con nuestras demandas y necesidades hasta que reviente por sus propias limitaciones internas” (CSUTCB, 1999:109-110, énfasis mío).

Las marchas y presiones directas en las calles y los bloqueos de caminos, constituyen el eje de un tipo de democracia denominada directa sin la mediación de los partidos políticos o





las instituciones democráticas. Esta democracia directa en Bolivia caracteriza hasta la actualidad a las estrategias políticas del movimiento indígena, logrando inclusive el reconocimiento de la existencia pre-colonial de los pueblos indios y su derecho al auto-gobierno y autodeterminación en la nueva Constitución Política promulgada el 7 de febrero de 2009.

Para los movimientos indígenas, este logro es un paso fundamental en la práctica del poder hacia el largo plazo, mientras que la participación en las políticas públicas de un Estado que exhorta la gobernabilidad, como por ejemplo, las políticas educativas, representa solamente un momento táctico que debe alimentar la estrategia de su reconocimiento político pleno como culturas e identidades con derecho al ejercicio de otros factores de autodeterminación.

Luego de la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que representa a los grupos étnicos de las tierras bajas tropicales, protagonizó otra marcha atribuyéndose el primer llamado a una Asamblea Constituyente Nacional en el año 2000. La probabilidad de ejecutar una Asamblea Constituyente motivó fuertemente a los movimientos étnico-culturales porque consideraban que esa era la única forma para refundar el Estado boliviano. El discurso político de CIDOB proclamaba *equidad social, desarrollo productivo y equilibrio ambiental*, proponiendo asimismo:

- Sistema unicameral en el Poder Legislativo, porque la división tradicional de poderes al estilo occidental no expresaba realmente la identidad de un Estado multicultural.
- Terminar con el monopolio de los partidos sobre la representación política de la nación, porque los pactos de gobernabilidad entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Acción Democrática Nacionalista (ADN), Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS), habían servido únicamente para repartirse espacios de poder en el aparato estatal sin producir verdaderos cambios sociales y económicos, ya que Bolivia seguía siendo un país pobre y con una modernización incompleta que todavía renegaba de sus identidades indígenas.
- Nueva división político-administrativa del país considerando las entidades territoriales indígenas; en este caso, se piensa que la identidad cultural está directamente ligada al control de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de tradición pre-colonial.
- Servicio militar voluntario para los grupos indígenas porque en los cuarteles se ejercía la violencia estatal y se transmitía un concepto sesgado de patria a los conscriptos indios, distorsionando la historia legítima de los pueblos originario-campesinos.
- Mayor reconocimiento y fomento de las culturas y lenguas aborígenes, mediante una educación plurilingüe donde los indígenas tengan pleno control de las decisiones en las escuelas rurales, junto con el establecimiento de un servicio de salud indígena.
- Ampliación del rol económico del Estado para combatir los efectos perversos de la privatización de las empresas estatales, proclamándose la defensa de los recursos naturales a la cabeza de un auténtico Estado nacional.
- Política de protección a los ecosistemas naturales, en concordancia con los saberes indígenas que siempre defendieron un equilibrio entre el hombre y la naturaleza.
- Fortalecimiento de la independencia nacional, evitando los abusos que provienen de la globalización donde los países industrializados más fuertes condenan a la pobreza a los países más débiles.





También a partir del año 2000, el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ), que agrupa a las etnias aymara y quechua, propuso una Asamblea Constituyente Soberana y Participativa, así como una nueva Constitución asentada en los llamados *principios del ayllu* que es la unidad de reproducción social, política, institucional y económica andina que subsistió con los mismos patrones culturales a pesar de la colonización y el Estado republicano.

Los momentos más exitosos del modelo de economía de mercado, alimentado con la democracia de pactos gobernables entre partidos políticos, tuvieron brillo específico entre 1993 y 1997 con la administración del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el periodo que va de 1997 a 2002 con los gobiernos de Hugo Bánzer Suárez y Jorge Quiroga Ramírez. Estos nueve años marcaron el rumbo de las denominadas *reformas estructurales en Bolivia*.

En aquel entonces, las élites políticas y empresariales pensaban que el país estaba siendo administrado por dos lógicas diferentes: primero, una política económica dirigida hacia la apertura de los mercados, lo cual significaba conducir el modelo hacia el contexto internacional, es decir con la mirada puesta en los procesos de globalización y terminando con el viejo Estado Nacional que se preocupaba por el mercado interno y el modelo de industrialización orientado hacia adentro desde 1952.

Segundo, se tenía una arquitectura institucional y de políticas públicas cuyo funcionamiento correspondía al antiguo modelo de desarrollo, signado por la ineficiencia en la intervención estatal, sobre todo al interior de la producción, la intermediación financiera y la dotación de servicios de previsión social que distorsionaba los precios y corrompía los fondos públicos. Estas dos lógicas chocaban de manera dramática y representaban la prueba suficiente para justificar un paquete de reformas con miras a la modernización definitiva de Bolivia.

Las reformas estructurales bolivianas tuvieron el mérito de insertar al país en los desafíos de la economía internacional conectando tres estrategias: a) privatizar las empresas estatales deficitarias para atraer inversión extranjera directa y romper con la excesiva burocracia aprobando la Ley de Capitalización; b) iniciar la descentralización del Estado mediante políticas que instauraron un sistema de gobiernos municipales autónomos con la Ley de Participación Popular; y c) decretar una profunda reforma educativa caracterizada por un enfoque constructivista y la educación intercultural bilingüe.

El regreso de la ingobernabilidad reveló que Bolivia no solamente estaba dividida entre aquellos que trataban de proteger el modelo de economía de mercado y quienes replanteaban el regreso del Estado como protagonista para el desarrollo, sino que el país expresaba también una sensible crisis de identidad entre aquella Bolivia que intentaba alinearse con la modernidad occidental y globalizada, desatando un choque con la Bolivia indígena de fuertes identidades culturales que buscaban beneficios materiales inmediatos para escapar de la pobreza (Cf. Maalouf, 2000).

La cuestión de fondo es por qué, en el curso de tantos esfuerzos democratizadores y reformadores, la modernidad boliviana es intensamente rechazada a través de conflictos que destruyen la legitimidad del Estado, y por qué dicha modernidad no siempre es vista como progreso y un bienvenido desarrollo en todas sus dimensiones. Para los pueblos indígenas hay sólo una respuesta: la persistencia del colonialismo interno y los prejuicios raciales que anidan profundamente en las actitudes, las prácticas políticas y la conciencia colectiva boliviana.





La soberanía ideológica de los movimientos indígenas también se nutre de la recuperación de una memoria histórica que transforme todo el sistema social, como una fase primordial de movilización democrática, en la que se corrijan políticamente las tensiones entre la lucha por la ciudadanía y la disputa por una autonomía cultural y territorial. En Bolivia, la llegada al gobierno de Evo Morales prometió una serie de cambios profundos para revertir los efectos perversos del ajuste estructural. Sus políticas fueron bautizadas como una *revolución democrática y cultural*, donde iba a destacarse un total rediseño de las políticas sociales de protección para los más pobres; sin embargo, el nuevo régimen dudó demasiado en admitir como propia la ideología indianista ya que hubo una combinación de mensajes contradictorios que buscaban combinar la teoría de la descolonización con las supuestas ilusiones del socialismo en el siglo XXI.

Dentro del MAS surgieron, por lo menos, tres tendencias: la primera compuesta por intelectuales de clase media que responde a convicciones marxistas tradicionales, donde destaca la propuesta de alinearse con Cuba y las manifestaciones anti-imperialistas del régimen venezolano de Hugo Chávez. La segunda es el sindicalismo cocalero aglutinado en el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que obedece únicamente al mando caudillista de Evo Morales¹⁴ y con una demanda muy clara: la no erradicación de las plantaciones de hoja de coca por razones de soberanía estatal.

La tercera tendencia son las posiciones indianistas de CONAMAQ, CIDOB y organizaciones no gubernamentales convencidas de la necesidad de derrotar las estructuras coloniales bolivianas, pero que en los hechos tropezaron con viejos problemas sobre cómo convencer a las clases medias de ser descolonizadas, cuando las demandas sociales de los pueblos indígenas giraban también en torno al logro de beneficios materiales de la modernidad occidental.

Implementar reformas dentro del Estado con una estrategia multicultural, con otro tipo de gestión pública y el diseño de políticas públicas más eficaces, tropieza con varios problemas en la realidad. Los movimientos indígenas no tienen una respuesta definida desde sus aspiraciones para el ejercicio del poder y, sobre todo, desde la visión descolonizadora que en materia de opciones prácticas dentro del aparato público tampoco ofrecen novedad alguna, ni pruebas claras en el desmontaje anti-colonial de las decisiones públicas para la mayoría boliviana.

En la gestión de Evo Morales, el discurso de la descolonización se tradujo en “educación pluri-cultural”, “Estado Plurinacional”, “gestión pública inter-cultural” o “reformas estatales pos-coloniales”; es decir, un conjunto de *consignas* para movilizar a los pueblos indígenas, solamente con el propósito de proteger el liderazgo de Evo Morales en situaciones de amenaza o desestabilización, fruto de los conflictos y la oposición de aquellas regiones como Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, que organizaron un bloque regional en el oriente boliviano denominado “media luna”, totalmente opuesto al indianismo de occidente y defendiendo abiertamente la economía de mercado, la identidad mestiza y la cultura occidental modernizadora. Una vez más, Bolivia está dividida y Evo Morales mantiene la polarización del país, exacerbando instrumentalmente las tendencias cocaleras junto con las visiones indianistas que condenaban la modernización de las ciudades capital, las clases medias y su inclinación positiva hacia la globalización.

14 En este documento se entiende de manera global al caudillismo o autoridad caudillista, como todo liderazgo carismático donde se reconoce la legitimidad de un solo líder. En este caso, el caudillo apela a las masas para realizar cambios profundos y dice representar la voluntad popular como un mandato que viene directamente desde las bases sociales e indígenas.





La marcha que se propuso defender el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en agosto de 2011, se opuso a la construcción de una carretera que atravesaría el parque por no cumplir con la consulta democrática a las etnias de la zona, por no tomar en cuenta las normas de protección ambiental y por abrir las puertas a futuras colonizaciones que, eventualmente, destruirían la riqueza ecológica y cultural de los indígenas residentes en el lugar.

Evo Morales apoyó personalmente la carretera utilizando el discurso de la modernización y el desarrollo económico para la Amazonía. Estas concepciones, abiertamente neocoloniales, mostraron que los movimientos indígenas todavía están al margen de los centros de poder, dando paso a un discurso encubridor que ratifica el temor de los indianistas: los cholomestizos en la política son los peores enemigos del indio, sencillamente porque se benefician con varios factores materiales de forma pragmática, antes que ejercer una lucha consecuente a favor de la liberación político-cultural que reivindicaban los teóricos como Fausto Reinaga.





Capítulo 4

Reorientaciones democráticas y transformaciones constitucionales

Resumen

Este capítulo estudia las transformaciones constitucionales en Bolivia, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno y a la autodeterminación. Pero precisamente por este motivo, los sectores de clase media, las élites empresariales y los partidos políticos, asumen las reformas políticas con recelo e incertidumbre pues lo que no se ha solucionado en la práctica es el conflicto entre la centralización estatal para fines hegemónicos, una agenda de equidad en el largo plazo y las expectativas de descentralización autonómica.

Palabras clave: Constitución política, Reformas institucionales, Estabilidad política.

1. Introducción

El conjunto de las reformas constitucionales llevadas a cabo en Bolivia, representa uno de los acontecimientos más importantes en toda América Latina, sobre todo porque fue un proceso largo, conflictivo y con múltiples significados para repensar la institucionalización democrática y las crisis de gobernabilidad en la región, especialmente a partir de intensas movilizaciones sociales que todavía hoy buscan transformar el carácter profundo del Estado, incluso tropezando con varias equivocaciones y aspiraciones contradictorias.

Este capítulo tiene como objetivo analizar los problemas implicados en la implementación del texto constitucional, el contexto en que se debaten algunos cambios para dar viabilidad a la nueva Constitución Política, los conflictos en el periodo 2009-2010, y una aproximación en torno a cómo los nuevos poderes departamentales, municipales y sus redes descentralizadas, mostrarían renovaciones democráticas o retos imposibles dentro de los marcos del Estado Plurinacional.

La promulgación de la Constitución Política del Estado el 7 de febrero de 2009 definió nuevas fronteras y alcances importantes para una reforma institucional de las estructuras estatales en Bolivia, así como identificó diferentes canales de comunicación con la sociedad civil, los pueblos indígenas y los partidos políticos; sin embargo, continúan las críticas y resistencias por parte de aquellos sectores de la oposición que reivindican su derecho al disenso detrás del 38% de rechazo al texto constitucional obtenido en el referéndum del 25 de enero de 2009. Los conflictos políticos e institucionales en Bolivia siguen siendo destructivos y el país permanece dividido, corriendo el riesgo de fragmentarse todavía más con el nuevo régimen de autonomías territoriales.

Más allá de las tensiones entre el MAS y la oposición, deben tomarse en cuenta diversas precauciones como firmes tendencias en el sistema político que impactan, al mismo tiempo, en el rumbo y las problemáticas democráticas de un país que busca urgentemente el cambio pero que simplemente encuentra mayores obstáculos, colocados por las ambiciones personales de los caudillismos de izquierda y derecha.





El caudillismo o autoridad caudillista puede entenderse como todo liderazgo carismático donde se reconoce la legitimidad de un solo líder. En el caso boliviano, los caudillos siempre apelaron a las masas para proponer cambios drásticos, desestimando los mecanismos institucionales formales como un sistema de reglas de comportamiento democrático, y apelando a la representación directa de la voluntad popular (Irurozqui y Peralta, 2000). La Asamblea Constituyente sirvió al presidente Evo Morales como el instrumento para impulsar varios mandatos, donde fueron mezclados algunos mecanismos de democracia directa mediante la movilización de las bases sociales, fundamentalmente indígenas, estimulando la idea de un líder con características hegemónicas. Por su parte, las regiones autonómicas que rechazaban a Morales, incitaron un caudillismo también vertical pero diferenciado solamente a través de las demandas de descentralización estatal.

Las precauciones que aparecen giran en torno a si Bolivia está preparada para una intensa descentralización política porque las exigencias provenientes desde las autonomías municipales e indígenas, cuestionan la autoridad legítima de un Estado unitario como rector del desarrollo. El Estado Plurinacional, que con tanta pompa aparece en la Constitución, tiene connotaciones fuertemente centralistas que colisionan con las nuevas estructuras departamentales y regionales.

Es posible plantear una hipótesis, afirmando que las transformaciones constitucionales en Bolivia enfrentan el reto de una compensación histórica para los pueblos indígenas, reconociendo su derecho al autogobierno y a la autodeterminación. Pero precisamente por este motivo, los sectores de clase media, las élites empresariales y los partidos políticos, asumen las reformas políticas con recelo e incertidumbre pues lo que no se ha solucionado en la práctica es el conflicto entre la centralización estatal para fines hegemónicos, una agenda de equidad en el largo plazo, y las expectativas de descentralización autonómica, como alternativa de democratización más allá de las lógicas de gobernabilidad.

Este escenario contradice las teorías vigentes sobre la democracia y el sistema político representativo de corte contemporáneo vigentes en América Latina. Las tendencias actuales sobre la teoría democrática postulan los ideales de una inclusión o incorporación de las masas marginales, mediada por estructuras partidarias abiertas a la circulación de élites, sobre la base de pactos gobernables, institucionalidad previsible, un sistema de partidos competitivo, la búsqueda de una consolidación mediante arreglos constitucionales racionalmente continuos y una economía de mercado con estatalidad, capaz de negociar con las fuerzas del capital financiero globalizado (Elster and Slagstad, 1988; Mainwaring, *et al.*, 1992; Linz y Stepan, 1996; O'Donnell, 1997; Mahoney, 2003; Rhodes, *et al.*, 2008; Munck, (b) 2009).

Las reformas bolivianas parecen romper los procesos de institucionalización, aunque simultáneamente desafían el orden existente con nuevas posibilidades de mayor democratización. La reforma del Estado y la progresiva implementación de toda la Constitución en Bolivia es un hecho disputado, porque el MAS como partido gobernante encarna una alternativa democrática ante los ojos de grandes sectores populares y movimientos indígenas, mientras que las clases medias urbanas junto a las élites económicas, no reconocen las visiones indigenistas de la Constitución y ejercen una probable insubordinación que afecta la legitimidad de las reformas en el futuro mediato. Por esta razón, el MAS utilizó todos los recursos de poder bajo su influencia para ir adelante con sus previsiones electorales después de ganar las elecciones presidenciales en diciembre de 2009, controlar el Congreso por dos tercios y plantearse el objetivo de doblegar cualquier antagonismo en las gobernaciones de la media luna, después de las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010.





Si bien las elecciones prefecturales de 2010 no fueron una novedad porque empezaron a realizarse desde diciembre del año 2005, lo realmente histórico fue la elección de *asambleístas o legisladores departamentales* que conformaron instituciones deliberativas con un estatus capaz de aprobar leyes. Esto se extiende hacia los concejos municipales e inclusive a otras asambleas deliberativas indígenas que cambiarán la dinámica jurídica en Bolivia y el ejercicio del poder desde los ámbitos locales y regionales.

En Bolivia, sin embargo, está pendiente la posibilidad de alcanzar una reconciliación nacional debido a la ausencia de pactos consistentes. Reconciliación y pactos duraderos son los requisitos necesarios para facilitar la implementación de proyectos de desarrollo y permitir que la sociedad civil pueda *apropiarse* de las nuevas directrices provenientes de la Constitución. En realidad, con tantos eventos como los referendos autonómicos (2006), revocatorio de mandato (2008), constitucional (2009), y las sospechas sobre alteraciones graves al padrón electoral, no se sabe si la consciencia colectiva confiará en la calidad de los procesos electorales porque éstos dejaron de ser instrumentos para alcanzar estabilidad y pacificación.

Asimismo, existe la necesidad inmediata de conceptualizar el tipo de reformas institucionales, administrativas, electorales y políticas, dentro de un marco suficientemente comprensible para que la sociedad boliviana advierta los alcances de cualquier cambio importante, para difundir la información sobre los impactos de la reforma estatal, y posteriormente para tener una ruta crítica donde el Estado y la sociedad civil converjan con el fin de materializar los cambios esperados. Esto es muy importante, sobre todo cuando se analiza el concepto demasiado amplio referido al Estado Plurinacional. De manera general, el Estado Plurinacional sería aquella institucionalidad que permita romper las condiciones de *colonialismo interno*, facilitando el protagonismo de los pueblos indígenas en las decisiones políticas del Estado y los rumbos de la economía.

Es vital que la conceptualización de las reformas constitucionales pueda tener, además, una visión sobre la *preservación del Estado de Derecho y el equilibrio de poderes* porque sólo dentro de sus fronteras podrá resolverse de manera más efectiva y sistemática el combate a la pobreza, transformando desde abajo el rostro de la situación social, productiva, cultural y política de la sociedad boliviana.

El haber aprobado un Régimen Electoral transitorio el 14 de abril de 2009 constituyó un paso muy pequeño o fue únicamente la punta del iceberg, porque es mucho más determinante la comprensión de los problemas que trae la reforma estatal y el conjunto de la Constitución (Alba y Castro, 2007). Específicamente, hay que visualizar cuáles serán las áreas más conflictivas, las dimensiones susceptibles de una consolidación democrática y especialmente, cómo se garantiza el respeto de los derechos fundamentales y se fortalece el ejercicio de la ciudadanía política, la continuación del sistema democrático y la reducción de algunos peligros provenientes de la cultura del autoritarismo que impera en Bolivia. De lo contrario, el sistema político podría anunciar algunas señales de *quiebra democrática* (Shapiro y Hacker-Cordón, 1999; Linz, 1993).

Es importante tener una visión de conjunto en cuanto a los problemas, soluciones y necesidades contenidas en las reformas estatales de la nueva Constitución, inclusive sabiendo que el largo plazo para la culminación de aquéllas, probablemente implique los próximos diez años, o hacer un alto en el camino donde tengan que realizarse mayores cambios constitucionales.

El conjunto de las provisiones constitucionales son factores que van a aumentar o desestabilizar la capacidad del nuevo Estado boliviano autonómico, mediante la redefinición del



papel y la acción de las instituciones públicas departamentales y municipales, pero también por medio de un nuevo impulso a la sociedad civil, cuya participación e involucramiento es imprescindible para llegar al éxito; asimismo, se espera que la democracia representativa pueda también ser resguardada.

Sería un error aproximarse a la comprensión de las reformas estatales, pensando que los deleznable acuerdos políticos obtenidos para aprobar el Régimen Electoral Transitorio, fueron una garantía para retomar la gobernabilidad democrática en Bolivia (Rivera, 2008). Por esto mismo, todavía no aparecen oportunidades claras de cambio, en función de una estabilidad política para un Estado totalmente descentralizado.

Las interpretaciones, conceptualización de las reformas y sus dimensiones no tienen un abordaje constructivo, ni por parte de la oposición, ni por parte del MAS, incluso a pesar de su gran fortaleza después de que Evo Morales fuera reelegido el 6 de diciembre de 2009. La aparición de mayores conflictos representa una característica que amenaza con traumatizar el sistema político, más allá de las nuevas reglas del juego electoral para las elecciones presidenciales, departamentales y municipales. Estas elecciones obligaron al Estado boliviano a un reajuste substancial de su institucionalidad, dando paso a nuevas opciones de poder regional y local que, definitivamente, marcan diferentes estructuras de gobierno sub-nacionales.

2. Las reformas constitucionales

Los cambios constitucionales en Bolivia caen por fuera de las teorías sobre la consolidación democrática y la gobernabilidad porque se considera que cualquier institucionalización racional-moderna, mediante la representación de los partidos y una reforma estatal caracterizada por la modernización en la gestión pública, no responde al carácter multicultural del país. Aprobar la Constitución en febrero de 2009, fue un intento para que el gobierno de Evo Morales demostrara el rumbo de sus reformas que caminaban hacia un socialismo del siglo XXI, mezclado con la construcción de un Estado indígena plurinacional. Uno de los obstáculos, sin embargo, muestra que el particularismo étnico-cultural junto al corporativismo de los sindicatos campesinos, desatan más conflictos y debilitan al Estado como autoridad reconocida en el ámbito nacional.

El impulso del Estado plurinacional, a momentos parece promover conductas y posiciones excluyentes del movimiento indígena, haciendo que los cambios constitucionales presenten un choque entre los conceptos de democracia representativa, democracia directa y ejercicio del poder, a cargo de los excluidos que deberían escarmentar a las clases medias urbanas y de tez blanca.

La nueva Constitución se caracteriza por ampliar una serie de derechos sociales, junto con la identidad heterogénea de un país que trata de contrarrestar la segregación racial. El artículo 98 establece que “la diversidad cultural constituye la base esencial del Estado plurinacional comunitario (...). El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones”.

Se afirma, por lo tanto, que el patrimonio indígena es la expresión *e identidad del Estado* en Bolivia, reconociéndose además el *autogobierno* de los pueblos indígenas, sus instituciones y entidades territoriales ancestrales. Esto, sin duda, democratiza más el sistema político pero tensiona las orientaciones institucionalistas del constitucionalismo porque los pueblos indíge-





nas estarían más interesados en desmontar las instituciones de la democracia occidental, antes que protegerlas.

La Constitución incorpora un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organización territorial donde emerge un tipo de Estado muy similar a una *estructura federalista*. Esta es la parte más novedosa pues toda la tercera parte del texto constitucional especifica la reestructuración territorial del Estado, reconociéndose cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena, con sus respectivos órganos ejecutivos, capacidades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.

No queda claro cómo va a compatibilizarse la visión de profunda descentralización del Estado en el capítulo sobre autonomías, con las orientaciones centralistas establecidas en la estructura y organización económica del Estado que también están presentes en la Constitución. Incluso luego de ser sancionada la Ley Marco de Autonomías, subsisten las dudas sobre hasta dónde permitir la materialización de competencias de los gobiernos autónomos. Está en duda si las regiones autónomas tienen las capacidades gerencial-institucionales, homogéneas y utilizables para tomar decisiones políticas y ejecutivas con efectos territoriales.

En las reformas referidas a la organización funcional del Estado, lo más importante es la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores que amplían la posibilidad de representación indígena, junto con la elección por voto universal de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Se incorporó a la justicia indígena originaria campesina con el mismo estatus que la justicia ordinaria. Las funciones otorgadas al Estado para la prestación de servicios sociales y las funciones económicas se amplían substancialmente.

El gobierno del MAS promueve la injerencia directa del Órgano Ejecutivo, lo cual es un signo de problemas de gobernabilidad que afectará constantemente al futuro concertado en la implementación de la Constitución. Se requiere proteger la independencia de poderes y analizar con cuidado los efectos perversos y las malas prácticas generadas en el caso de un excesivo fortalecimiento del presidencialismo que actualmente ejerce una lógica vertical en la imposición de las reformas. Es necesario observar cómo interviene la oposición en los nombramientos de algunas autoridades por dos tercios dentro del Congreso. Si hay señales de ruptura, la implementación de las reformas ingresará en un eterno bloqueo y polarización.

La oposición fue relegada de las principales comisiones del Congreso, pues el MAS tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y Senadores, surgiendo con mayor claridad fuertes *directrices hegemónicas*. Se utiliza la fortaleza partidaria de un ente ganador que busca su consolidación como actor político en el largo tiempo, en lugar de apuntalar la democracia de representación proporcional. La *lógica de mayoría* en el poder trata de convertirse en la lógica de transformación constitucional, impugnando a la oposición por su carácter occidental y neocolonial que ahora debería subordinarse a un tipo de Estado indígena.

En las reformas de la estructura y organización económica, destaca el artículo 341 sobre los recursos departamentales donde se reconoce las fuentes de ingreso que financiarán a las autonomías, pero sin especificar las *condiciones del pacto fiscal* y la observancia de criterios transparentes respecto a la rendición de cuentas. La descentralización política y el federalismo en Bolivia, podrían generar un desorden fiscal no previsto en la actualidad.

No existe un análisis fiscal financiero técnicamente concertado que acompañe la ley marco de autonomías. Tampoco están claras las estrategias y decisiones económicas del gobierno que permitirían dar continuidad a la estabilidad macroeconómica. Específicamente, no existe una concertación definitiva en cuanto a la distribución de regalías, el impuesto di-



recto a los hidrocarburos (renta petrolera) y el mantenimiento de una serie de bonos sociales. Las tendencias de la Constitución se orientan únicamente hacia la ampliación del gasto social para garantizar la centralidad de un *Estado protector y empresario*.

Las reformas en el sistema de derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa, recuperaron las provisiones de derechos liberales de primera, segunda y tercera generación, otorgando una protección importante a los derechos individuales, colectivos y de minorías con enfoque de género. Estos derechos y garantías, tienen alta prioridad, razón por la cual representan la base de toda la estructura constitucional; sin embargo, no está claro si existe la predisposición de todas las fuerzas políticas para precautelar los derechos mínimos. Oficialismo y oposición han aprendido a sacar ventajas electorales del desorden. Todos exageran la crisis, exacerbando los conflictos por un frío cálculo, terminando por acomodarse al acecho de una *democracia anómica* donde la violación de los derechos se ha naturalizado (Gamboa, (d) 2009).

La expropiación de una casa y los atentados contra la familia del ex Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, así como las lesiones graves causadas a dirigentes cuando algunas comunidades indígenas castigan físicamente con el argumento de administrar *justicia comunitaria*, expresan que el frondoso capítulo de derechos y garantías de la Constitución encuentra serios problemas para su cumplimiento. Por lo tanto, es fundamental hacer un seguimiento a las formas en que el Poder Ejecutivo está dispuesto a proteger los derechos de ciudadanía y apoyar el papel del Defensor del Pueblo; en caso contrario, la expansión de una cultura autoritaria afectará enormemente la aplicación de la Constitución.

Aquí también se presenta la incertidumbre entre las decisiones hegemónicas del MAS para convertirse en el actor político preponderante de los próximos 20 años, y las estructuras democráticas para la limitación del poder. Evo Morales está impulsando una pretensión hegemónica cuyos primeros resultados se expresan en someter a juicios ordinarios por corrupción, a la mayoría de los líderes políticos que fueron protagonistas del modelo neoliberal de democracia representativa (1985-2005). La intención del MAS y los movimientos sociales es romper con el pasado a como dé lugar, incluso utilizando leyes con carácter retroactivo que violan la presunción de inocencia prevista en la Constitución.

3. Dificultades para la implementación constitucional

El establecimiento de un Estado Plurinacional en Bolivia, es una oportunidad de integración social en el país, pero al mismo tiempo refleja un riesgo al abandonar los equilibrios institucionales de la democracia moderna. Los procesos de cambio socio-político y constitucional podrían afectar, eventualmente, a otras democracias latinoamericanas porque la crisis del modelo de economía de mercado, junto a la persistencia de la pobreza y las demandas por una *democracia directa*, pone una serie de límites a la democracia institucional en caso de que ésta ingrese en un acelerado proceso plebiscitario (Grimm, Rowan y Kumm, 2008; Toonen and Grotz, 2007).

La Constitución – de corte e inspiración indigenista – intenta recomponer las tareas pendientes de reconciliación y solución alternativa de conflictos que el país requiere con urgencia. En Bolivia, el periodo de reformas de economía de mercado y privatizaciones llevado a cabo entre los años 1993 y 2001, marginó sistemáticamente la posibilidad de modificar la Constitución y generar escenarios de consulta como el referéndum, lo cual provocó un vacío de legitimidad cuando la sociedad entendió que no solamente se veía impedida de beneficiar-





se materialmente de las políticas de privatización, sino que aprovechó las ventajas del mismo régimen democrático para exigir mayores dosis de participación y transformación institucional con una visión étnica, de género y permeable a una *acción desde las bases*.

Los efectos políticos que se encuentran por detrás de la implementación constitucional, expresan que el conflicto puede rebrotar con la consolidación de los gobiernos autónomos regionales. La profundización de las expectativas por una revolución social a favor de un Estado Benefactor; el papel ambiguo de las Fuerzas Armadas para defender a los gobiernos democráticamente elegidos en momentos de convulsión; las amenazas de una dictadura cuando muchos sectores demandan la *reelección indefnida* de Evo Morales; y el permanente estímulo de los movimientos de masas para forzar varios cambios sociales, una vez más está liquidando la institucionalidad del sistema democrático. Esta situación revela la ausencia de patrones de consolidación democrática, entendidos como un proceso de cambio controlado por un sistema pluripartidista, que en Bolivia se está desintegramando.

Los problemas de implementación constitucional resaltan la contradicción entre el modelo de democracia denominada neoliberal y aquella democracia originaria o directa, según la perspectiva de los movimientos indígenas que participaron en la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2007. Esto es muy relevante porque la ideologización del proceso político boliviano llevó, peligrosamente, a descartar muy prematuramente la democracia neoliberal, que visto con seriedad y rigurosidad conceptual, es parte de la *teoría democrática normal*.

No existe una democracia neoliberal específica y contraria a los intereses de las grandes mayoría excluidas, todo lo contrario. La democracia boliviana empezó un importante momento de inclusión que dio lugar a una intensa participación de indígenas, e inclusive de aquellos sectores que buscaban destruir el régimen democrático. Por lo tanto, la democracia en Bolivia aguantó las tensiones entre 1993 y 2003, favoreciendo a los grupos excluidos y corriendo el riesgo de ser agredida por los sectores más extremistas y antidemocráticos (Mayorga, (b) 2001; Dahl, 1993; Przeworski, *et al.*, 2000).

La retórica del MAS para posicionar a otros grupos y movimientos sociales con el fin de limitar el monopolio de los partidos políticos, no es, en realidad, un gran descubrimiento. Si se analiza históricamente el trayecto boliviano entre la dictadura y la democracia (1978-1982), la movilización de masas en busca de la democratización y un sentido de justicia social, siempre estuvieron muy presentes en los últimos treinta años de la historia de Bolivia (Von Mantenheim, y Malloy, 1998).

En todas las democracias europeas, el accionar protagónico fue y es, aquel accionar de los partidos políticos. Al salir de las dictaduras, los partidos se convierten en las instituciones más razonables – no necesariamente las mejores – para competir en un régimen democrático. Si se sataniza a los partidos, como lo hace el MAS para implementar la nueva Constitución, solamente estaríamos legitimando un sistema de ideas para ganar electores los cuales, ingenuamente, apoyarán a otro partido que ingresará en la dinámica del poder y en la misma lógica de aquellos que los críticos del MAS aborrecían. Se cometerán así las mismas barbaridades, los excesos y las fallas que se cuestionaban antes de llegar al gobierno.

El papel de los movimientos cívicos e indígenas es muy rico e intenso en los ámbitos locales y regionales; sin embargo, en el ámbito nacional donde están en juego los intereses del Estado, la incursión de una democracia directa sin partidos, no es el mejor instrumento para construir y desarrollar la democracia moderna y duradera en el tiempo. Las concepciones del MAS podrían llevar a un tipo de democracia con fuertes tendencias plebiscitarias, aunque ineficientes para el diseño de políticas públicas.





En Bolivia, los sectores revolucionarios apelan a los movimientos indígenas, campesinos y lógicas corporativas que presentarían signos de democracia directa. Así ingresamos en la concepción de una democracia corporativista pero con señales de autoritarismo y bloqueo de negociaciones pacíficas. Todos quieren obtener el máximo de beneficios mediante la imposición de sus *derechos innatos*, es decir, por medio del reforzamiento de sus presiones unilaterales y parcializadas sin reconocer la existencia de responsabilidades u obligaciones.

La gran cantidad de conflictos desde la denominada *guerra del agua* en Cochabamba en abril del año 2000, afectaron profundamente las estructuras decisorias de la democracia, hasta dar lugar a un escenario de gestión política demasiado *fragmentado*. Las decisiones que se toman desde el Estado no son respetadas por la mayoría de los grupos corporativos y los movimientos sociales, cuyas iniciativas e intereses están afincados en metas de corto aliento sin mostrar una voluntad para consolidar las capacidades estatales en la gestión de políticas, negociación, transferencia de conocimientos, aprovechamiento de experiencias exitosas en los ámbitos locales, administración de criterios de equidad y visiones duraderas que apunten hacia el largo plazo.

La guerra del agua movilizó diferentes actores sociales cuyo foco de reivindicaciones consideraba al agua como un *derecho humano*. Esto hizo que muchos grupos de interés incidieran en la gestión del agua potable y el riego a partir de posiciones ideológicas y políticas, enfoque que desvió la atención de las políticas públicas hacia un marco *extra-institucional*; es decir, por fuera de las estructuras estatal-institucionales y de los marcos normativos, en lugar de privilegiar la inversión y el gasto de manera eficiente y en beneficio de la gente pobre, sobre todo en las áreas peri-urbanas y rurales dispersas.

Las restricciones a la inversión y gestión en los sistemas de provisión de agua para el consumo humano, que resultan de la ideologización y movilización de sectores sociales, han mostrado ser muy perjudiciales (Quiroz, Bustamente y Heredia, 2007). La *ideología del agua* en Bolivia se caracteriza por rechazar cualquier intento de diseñar políticas públicas donde se quiera *privatizar los múltiples usos del agua*, sumado a las reivindicaciones de auto-organización y auto-gestión de las juntas vecinales, asociaciones de regantes y pueblos indígenas.

La defensa ideológica del agua está concentrada en el valor humano de este recurso escaso, antes que en el valor económico. Sin embargo, los grupos altamente organizados como las asociaciones de regantes en la ciudad de Cochabamba, por ejemplo, han explotado estos contenidos ideológicos para beneficio corporativo y restringido, al igual que las cooperativas del agua, cuyas acciones en materia de cobertura de servicios y saneamiento tampoco han logrado estrategias verdaderamente inclusivas y libres de conflictos. La consecuencia de estas fuerzas ideológicas se concentra en entender al agua como un *recurso renovable* que no requiere protección, razón por la cual su debilidad fundamental radica en no pensar la necesaria preservación de las fuentes del agua.

Los movimientos sociales surgidos e inspirados en la guerra del agua, sistemáticamente destruyen la posibilidad de formular políticas públicas desde un *Estado legítimo* porque cuestionan, más bien, todo tipo de institucionalidad, reivindicando una democracia directa la misma que, vista de cerca, erosiona las estructuras estatales y genera más caos e incertidumbre.

La excesiva ideologización en la provisión de servicios y la resistencia a obedecer la autoridad estatal, es lo que caracteriza a los movimientos sociales. Éstos prestan muy poca atención a los aspectos críticos en la gestión sostenible de los recursos y los servicios, tales como los costos de operación y las inversiones para implementar políticas, asignando al Estado la





obligación de subsidiar cualquier servicio de manera constante como parte de una *red básica de protección social* que garantice el libre acceso al agua, salud, educación, vivienda y empleo, en condiciones de igualdad y plena participación. Esto es importante, siempre y cuando la participación de los movimientos sociales pueda complementarse con la necesidad de fortalecer políticas públicas sectoriales y formas de gestión para promover la eficiencia en la entrega de servicios a las poblaciones más necesitadas en forma equitativa, integral y sostenible, rompiendo el cerco de las conductas corporativistas que disfrazan sus intereses personales detrás del pretexto de una democracia directa, nacida al calor de los movimientos sociales.

Los movimientos sociales impulsaron, de manera directa e indirecta, la necesidad de no pagar el consumo de agua, la educación, la seguridad social o la salud (que deberían ser totalmente subsidiadas). Estas presiones generan más conflictos que *desinstitucionalizan* todo intento por regular e implementar varias políticas públicas de corte racional. De hecho, la gestión y las políticas públicas eficaces implican la limitación de muchos grupos para evitar que depreden los recursos y distorsionen las necesidades de una democracia sujeta a equilibrios institucionales (Repetto, 2004).

Las propuestas para no pagar por el agua y otro tipo de demandas, son presentadas de manera permanente por varios grupos afiliados al MAS y algunas organizaciones no gubernamentales, identificadas con los movimientos anti-globalización. Así, exigen la intervención estatal directa para la subvención de varios servicios, aunque desconocen cualquier valoración económica o principios racionales para evitar la quiebra del Estado y, finalmente, de la democracia.

La contradicción entre la democracia orgánica de actores de base o corporativos, y la democracia individualista liberal e inorgánica de los partidos políticos es ilusoria, porque allana el terreno para la intervención de gobiernos dictatoriales y acciones de fuerza que liquidarían las raíces jóvenes de cualquier sistema democrático auténtico. Este problema ideológico sobre las idealizaciones en torno a la democracia que plantean los diferentes actores sociales en Bolivia, según sus intereses, es algo que se encuentra por detrás del concepto de Estado Plurinacional; éste representa el epicentro de las transformaciones políticas en la Constitución de 2009.

El objetivo es mostrar el carácter multicultural de lo político y la presencia decisoria de los grupos excluidos (o *colonizados* desde hace 500 años) dentro del sistema democrático, aunque al mismo tiempo se manifiesten varias contradicciones más profundas, como el regreso a un Estado controlador de la economía que representa el baluarte de la centralización del poder y la resolución coercitiva de los conflictos que amenaza con destruir a cualquier oposición política. En este caso, si desapareciera la oposición, surgiría una ruptura democrática que el Estado Plurinacional sería capaz de aceptar como parte del *proceso constituyente revolucionario*.

Una de las claves del conflicto es esta llamativa tensión entre las múltiples formas de entender la democracia en Bolivia, pero desde la perspectiva de intereses explícitos que hacen tambalear a todo el sistema político. Asimismo, la tensión entre la democracia directa y plebiscitaria frente a la democracia representativa, expresa cómo el régimen democrático boliviano tiene que apelar a la figura del referéndum casi para todo.

Aquí surgen muchas limitaciones porque se levantan espejismos sobre las alternativas de participación que tienden a complicar las condiciones de estabilidad institucional. Muchas constituciones no se aprobaron por referéndum como la Constitución alemana, por ejemplo. A pesar de haber logrado una nueva Constitución, Bolivia sigue presa del pánico





y la debilidad estructural del Estado, que no tiene un escenario institucional duradero y que constantemente es desafiado porque no se reconoce a las estructuras estatales como las principales fuentes de dominación, capaces de cohesionar a toda la sociedad (Centeno, 2002; López-Alves, 2000).

Hay otra tensión que se muestra claramente en el proceso constituyente boliviano. El choque entre aquella Bolivia unitaria (junto al centralismo promovido por el presidencialismo de Evo Morales), y aquella Bolivia donde tienen eco las demandas descentralizadoras de los nueve departamentos: la división política y administrativa por autonomías.

Los encuentros territoriales para que los diputados constituyentes recojan varias demandas por departamento realizados en mayo del año 2007 durante la Asamblea Constituyente, fueron de la mano con un rumbo hacia el *federalismo*. Al mismo tiempo, todos defendían la idea de un Estado unitario que hoy día no encaja muy bien con los conflictos entre el Estado Plurinacional y los cuatro tipos autonomía político-territorial, finalmente aprobados en la Constitución.

El discurso de participación popular directa y ancestral con los pueblos indígenas, fue explotado hábilmente por el MAS que negó, simultáneamente, las demandas autonómicas de la media luna (la mitad del territorio localizada en el oriente del país). Esta contradicción también puede terminar en el surgimiento de amenazas autoritarias. La descentralización siempre llevará a los movimientos sociales regionales hacia mayores dosis de autonomía; ahora bien, otro tipo de amenazas con el secesionismo, también podrían destruir una democracia muy joven como la boliviana.

Con la descentralización surgen importantes innovaciones en el proceso de formulación de las políticas públicas. Toda la hostilidad del MAS hacia los proyectos autonómicos de la media luna no era admisible ni congruente con la consolidación de un régimen democrático; sin embargo, los movimientos indígenas que defienden el Estado Plurinacional, aseguran que las libertades políticas deberían favorecer especialmente a las culturas *originarias y pre-coloniales*, quienes, a su vez, deberían destruir las demandas descentralizadoras de las élites neocoloniales y occidentalizadas de la media luna: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, regiones donde existe escasa población indígena de origen andino (aymaras y quechuas).

Hoy día existen buenas condiciones para el ingreso en la política de los partidos indigenistas, a objeto de tener representación en el parlamento y mejorar la calidad democrática. Veremos si así se avanza hacia el logro de una mejor concertación porque lo demás es todavía confuso; es decir, la representación étnica directa que aviva resentimientos raciales y nacionalistas.

Los líderes indígenas tienen en sus manos la gran posibilidad de utilizar su poder para implementar una Constitución que abra el paraguas de una reconciliación étnica y la identificación de nuevos parámetros de estabilidad democrática y representativa. Empero, los rumbos de la democracia directa son proclives a combinarse con liderazgos autoritarios y la dinámica intransigente de aquellos que dicen ser revolucionarios, en la medida en que el concepto de Estado Plurinacional sea interpretado por los movimientos sociales, solamente como un escenario para la *democracia étnica* en Bolivia (Mann, 2006).

La presencia del MAS en el poder planteó la necesidad de repensar las estrategias de gobernabilidad y las reformas del Estado con el objetivo de ir más allá de los pactos partidarios. El presidente Morales concentró, en un principio, buena legitimidad y expectativas sociales que demandaron una mayor intervención del Estado en la economía, pero al mismo tiempo despertó la animadversión y el enfrentamiento directo con la oposición y toda persona que estaba en desacuerdo con el MAS o sus políticas.





El estímulo de los conflictos desde la presidencia de la república está generando graves distorsiones en torno a las autonomías, con el propósito único de controlar gobernaciones. Los choques del presidente, en algún momento, también trataron de minimizar los graves casos de corrupción en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), mostrando una conducta dogmática: *el presidente no se equivoca y si comete alguna ilegalidad, sus abogados lo solucionan*¹⁵.

A pesar de estos problemas, existen condiciones favorables al presidente y al MAS que, sin embargo, deben complementarse con propuestas factibles en términos de una reestructuración institucional del Poder Ejecutivo y una comprensión cabal sobre cómo generar nuevos pactos entre el presidente, los gobernadores y la nueva estructura del Estado Plurinacional. Si bien se realizaron con éxito las elecciones presidenciales de diciembre de 2009 y tres referéndums: autonómico junto a la elección de asambleístas (2006), revocatorio de mandato (2008) y constitucional (2009), y la elección de la prefecta de Chuquisaca en el año 2007, los espectros de la crisis exigen reflexionar dos tipos de problemas.

Primero, la dispersión del poder entre occidente y oriente del país. Esto aumentó con las elecciones departamentales y municipales porque las previsiones de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando para abril de 2010 consolidaron las autonomías departamentales, mientras que el MAS intentó restringirlas mediante otro tipo de autonomías indígenas, elecciones de subprefectos y el referendo sobre la autonomía del Chaco para neutralizar la capacidad de acción de las élites regionales en la ciudad de Tarija¹⁶.

De hecho, en las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 2009 también se ejecutó el referéndum del Chaco que logró autonomizarse, afectando la capacidad de acción de las élites regionales ubicadas en la capital de Tarija. Este referéndum fue entendido como una victoria político-estratégica para Evo Morales, al haber logrado dividir los intereses autonómicos en el sur del país.

Segundo, las debilidades en cuanto a un pacto social duradero no permiten ejecutar los cambios impulsados por el MAS y la misma oposición. Esto fue notorio entre marzo y abril de 2009 cuando casi se hunde la posibilidad de tener aprobado el Régimen Electoral Transitorio. Las constantes rupturas entre el Poder Ejecutivo y los partidos de la oposición, también se reproducen en la discordia entre el Estado y la sociedad civil boliviana que se encuentra fragmentada y aquejada por la pobreza.

15 Evo Morales afirmó en varias oportunidades: “Yo le meto nomás, por más que sea ilegal, y después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes; para qué han estudiado”; en: “Cuando la Ley se convierte en una piedra en el zapato”, *La Razón*, La Paz, 12 de diciembre de 2008. Poco después del referéndum del 25 de enero de 2009, se conoció la impresionante red de corrupción en YPFB que involucraba al presidente de dicha entidad, el ex senador Santos Ramírez, quien recibía pagos extralegales en calidad de favoritismos, probable extorsión y cohecho. Ramírez fue detenido y encarcelado en el penal de San Pedro de la ciudad de La Paz, pero el escándalo desnudó por completo las dobles intenciones de varios jefes del MAS que no se interesan en la Constitución ni en las reformas estatales, sino que simplemente quieren poner una mano en las áreas más jugosas de las arcas del Estado. Se cree que los objetivos de la corrupción en YPFB debían desviar fondos de hasta mil millones de dólares.

16 El artículo 76 del Régimen Electoral Transitorio especifica que “en aplicación del Artículo 280, parágrafos I, II y III de la Constitución Política del Estado, la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija optará por la autonomía regional el 6 de diciembre de 2009 vía referendo, a solicitud expresa, mediante ordenanzas de los gobiernos municipales de Yacuiba, Villamontes y Caraparí” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009, 28).





La implementación constitucional es imprescindible porque Bolivia abrió los surcos para un proceso de reformas que bien vale la pena estructurar. Aquí se sugiere conceptualizar la reforma estatal como un proceso de conflictividad y cambio socio-político permanentemente rivalizado, pero articulado a la necesidad de controlar y recomponer la gobernabilidad del sistema político a partir de cuatro factores¹⁷:

- a) Lograr que la sociedad boliviana acepte una redefinición de las responsabilidades del Estado previstas en la Constitución promulgada.
- b) Ampliar las capacidades para emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente, bajo el paraguas del concepto de Estado Plurinacional, que en el caso de la Constitución significa asumir una *identidad indigenista* con la capacidad política para reconocer la pre-existencia colonial de los pueblos indígenas, respetando sus derechos al autogobierno y autodeterminación pero, al mismo tiempo, con una proyección de descentralización que admite cuatro niveles de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena.
- c) Comprender mejor cómo se van a acomodar las provisiones constitucionales y las funciones del Estado a sus actuales capacidades, tomando en cuenta fases y procesos de corto, mediano y largo plazo. La necesidad de *acomodar las funciones a las capacidades del Estado* representa un requisito estratégico que exige elegir entre lo que se debe y no se debe hacer, cómo hacerlo, cómo aumentar la capacidad estatal mediante la revitalización de las instituciones públicas y qué condiciones de concertación existen para lograr estabilidad política, evitando la erupción violenta del autoritarismo (Banco Mundial, 2000 y 1997).
- d) Queda pendiente cómo se van a clarificar las prioridades en la implementación de la Constitución, su ritmo y la identificación de dificultades que deben ser superadas si se buscan resultados específicos, sobre todo en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa. La toma ilegal de la casa del ex Vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, así como la tortura sufrida por el dirigente campesino Marcial Fabricano como un supuesto acto de justicia comunitaria, traslucen violaciones sistemáticas a la Constitución, muchas de ellas instigadas por algunos sectores radicales del MAS¹⁸.

17 En este caso, por gobernabilidad se entiende al “atributo de las sociedades que se han estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats, 2004: 28).

18 Desde que fue promulgada la Constitución, se intensificó la toma ilegal de tierras, minas y hasta de algunos predios pertenecientes a propietarios privados, sin que el Ministerio Público pueda intervenir haciendo respetar el cumplimiento de la ley. Cuando el dirigente indígena amazónico, Marcial Fabricano, fue prácticamente torturado con más de 30 azotes en la espalda y los brazos el 8 de mayo de 2009, la gran mayoría de los dirigentes sindicales controlados por el MAS, incluyendo los dirigentes de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB), legitimaron el hecho de violencia argumentando “traición al movimiento indígena”. Estas conductas autoritarias y ubicuas según la coyuntura, hacen una interpretación tendenciosa e instrumental del nuevo texto constitucional, degradando sus contenidos constantemente. Lo mismo sucede con la *Ley Anti-corrupción Marcelo Quiroga*, donde para el MAS todos son sospechosos y está prevista la retroactividad de investigaciones sobre el origen de fortunas o acusaciones que violan el capítulo de derechos y garantías de la actual Constitución.





- e) Asimismo, el funcionamiento de la estructura estatal aún no determinó qué acciones inmediatas deben ponerse en marcha para reorientar la toma de decisiones, de acuerdo con el concepto de Estado Plurinacional, pues éste se restringe únicamente a un slogan ideológico susceptible de ser rellenado con cualquier contenido e intereses de poder.

La reelección de Evo Morales con 61% de los votos en diciembre de 2009, le permitió también controlar dos tercios del Congreso nacional con mayorías absolutas en las Cámaras de Diputados y Senadores. Las perspectivas del sistema político presentaban tres tendencias después de esta reelección:

- a) El presidencialismo se impuso como el régimen político dominante porque la reelección de Evo Morales representó la posibilidad de fortalecer la autoridad del presidente, como líder indiscutido de los movimientos sociales y del juego democrático.
- b) El gobierno se vio enfrentado a implementar el régimen autonómico en todo el país. Una situación inédita que, por fortuna, atenuó el presidencialismo, sobre todo al confrontar los parlamentos regionales con sus respectivas atribuciones legislativas; sin embargo, el MAS y Evo Morales, sutilmente manifiestan cierto escepticismo sobre el ritmo y profundidad para viabilizar las competencias en los gobiernos sub-nacionales.
- c) Las estructuras estatales mostraban una enorme movilidad funcionaria donde el clientelismo del partido de gobierno trató de satisfacer las presiones de varios grupos corporativos que buscaban capturar un espacio burocrático, afectando la eficacia de gobierno que no podía enfrentar la llegada del régimen autonómico, debido a las contradicciones del patrimonialismo estatal y el déficit de capacidades gerenciales en todo Bolivia.

La rivalidad en torno a los *estatutos autonómicos* no fue resuelta del todo porque las regiones de Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni, poseen estatutos que reorganizan profundamente la distribución del poder y la forma de gobierno. De esta manera, el territorio autonómico departamental, la explotación de los recursos naturales y un conjunto de nuevas estructuras para pensar el desarrollo a partir de una descentralización política, se aleja, contradice y transforma las razones de ser del Poder Ejecutivo.

Orientar los procesos autonómicos y la participación ciudadana al interior de cada departamento, región y municipio, podría mejorar substancialmente el logro de metas de gestión en las políticas públicas y en la capacidad institucional desde las bases más pequeñas del Estado, lo cual significa ir más allá de un modelo solamente redistributivo donde se espera la asignación de recursos fiscales o los futuros ingresos que provendrán de los hidrocarburos; por primera vez en abril del 2010, el sistema democrático en Bolivia reorganizó los procesos de decisión a partir del escenario de poderes autonómicos. Aún así, se requiere una reforma institucional muy profunda en todas las prefecturas y los municipios pobres, sobre todo indígenas (Ministerio de Autonomía, 2009; Rauber, 2006; Fukasaku y Hausmann, 1998).

La construcción de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas, no debe ser asumida como una improvisación desordenada, sino como una dirección política plenamente activa en términos constitucionales, pero teniendo en cuenta una institucionalidad eficaz que viabilice el desarrollo desde abajo, el control efectivo de los gastos, el acceso a fuentes de ingreso y la administración responsable de la deuda pública que exige una reglamentación especial, así como el mantenimiento de la *estabilidad* en Bolivia.





4. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas

La aprobación de una ley marco de autonomías en julio de 2010, reguló las nuevas competencias y la profundidad de la descentralización. Sin embargo, el proceso autonómico boliviano debe ser entendido como un *sistema de relaciones* entre las demandas externas provenientes de la sociedad civil, y aquellas demandas internas que exige una burocracia profesional dotada de idoneidad para administrar los gobiernos autónomos. Por lo tanto, el escenario institucional para implementar tales demandas e instalar otras estructuras de poder, depende del establecimiento de mecanismos de modernización, negociación y toma de decisiones al interior de un Estado de Derecho más sólido. Modernizar, racionalizar y programar frente a entornos cambiantes, son las exigencias fundamentales a partir de las cuales se irán definiendo las prácticas institucionales de los gobiernos autónomos.

Pero los problemas cardinales que el Estado boliviano sufre en materia de burocratización, desinstitucionalización, patrimonialismo y clientelismo, aún afectan profundamente cualquier esfuerzo para desarrollar y proteger una cultura de reformas institucionales donde la sociedad participe y se apropie de los cambios constitucionales, con el convencimiento de estar contribuyendo a su propio bienestar.

La influencia de los partidos políticos en el aparato estatal sigue distorsionando los intentos para reestructurar el funcionamiento de la administración pública. En Bolivia, son tres fenómenos que generan constantes problemas en la implementación de toda reforma estatal:

Primero, el reclutamiento de personal improvisado y con criterios estrictamente *clientelares* va deteriorando la gestión pública. Esto no favorece el buen desempeño ni el logro de resultados consistentes. Este problema surgió claramente en la refundada empresa petrolera YPFB, lo cual dio lugar a una serie de dudas respecto a las posibilidades efectivas que tiene el país para efectuar las reformas estatales, especialmente cuando la corrupción está profundamente arraigada, amenazando con desperdiciar los recursos públicos.

Segundo, los actos de corrupción cometidos por muchos funcionarios, deslegitiman la autoridad del Estado ante los ojos de la sociedad civil y fomentan la reproducción de muchas tergiversaciones, erosionando más la institucionalidad. Estos problemas se trasladan a otros niveles en los ámbitos prefecturales y municipales, lo cual genera mayores obstáculos para cualquier proyecto de desarrollo que propone transformaciones integrales.

Tercero, los resultados del referéndum constitucional fueron claros al mostrar que el liderazgo de Evo Morales y el reconocimiento de la Constitución, son resistidos por las regiones del oriente y el sur bolivianos (a pesar de la reelección presidencial de 2009), lo cual mantiene la polarización que surgió desde las elecciones del 18 de diciembre de 2005.

La reforma del Estado es una necesidad estratégica para implementar el texto constitucional, pero junto a un nuevo discurso político ligado a los procesos de cambio *más allá del modelo neoliberal*. Esta posición fue convertida en una consigna por parte del MAS para interpelar a las organizaciones campesinas e indígenas. Este discurso no analiza, sin embargo, el impacto y las consecuencias de los cambios constitucionales de largo plazo.

Probablemente, los problemas políticos actuales no son inherentes al nuevo texto constitucional, sino que chocan con las concepciones reduccionistas respecto a qué dirección tomará la reforma estatal bajo el liderazgo único del MAS. Básicamente, entre los principales reduccionismos se pueden identificar dos:





- Después de la reelección de Evo Morales surgieron confusiones que buscaron reducir las reformas estatales y constitucionales, a la posibilidad de plantear solamente una *democracia étnica*. Esto distorsiona los marcos institucionales de coexistencia pacífica dentro de la estructura de clases sociales. En todo caso, etnicidad y clases sociales exigen retos de reconciliación.
- La intensa publicidad sobre las políticas de gobierno en los medios de comunicación, trivializa los impactos y la apropiación legítima de las reformas en la Constitución porque no hay una visión global para unir las estrategias de desarrollo con un nuevo Estado que fomente la unidad.

Los conflictos estructurales que constriñen la implementación de la Constitución expresan un choque entre los poderes del Estado, lo cual implica una tensión muy fuerte que agrava los problemas institucionales de la democracia en Bolivia, fruto de un agravado presidencialismo, cuyas influencias han copado el Poder Judicial (ABCP, 2011: 29). En este caso, el gobierno de Evo Morales siempre impulsó un proceso político aprobando sus principales políticas y reformas por *decreto supremo*. Este *decretismo* tiene graves consecuencias para la estabilidad y afecta negativamente la generación de futuros consensos (Sartori, 1994; Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Shepsle y Weingast, 1987).

Los conflictos entre las visiones de modernización institucional occidental, frente a otro tipo de visiones de los movimientos indígenas, que poseen sus propias concepciones multiculturales sobre los mismos problemas políticos, afectan la posibilidad de transmitir una imagen clara sobre los alcances en la implementación constitucional.

Por otra parte, los conflictos sobre el surgimiento de grupos terroristas como el caso *Eduardo Rozsa* en Santa Cruz, señalan dos tendencias: terrorismo relacionado con sectores autonomistas, secesionismo y violencia estatal donde los organismos de seguridad del Estado pisotean también los derechos humanos. El grupo Rozsa fue muy particular, pues en Santa Cruz varios sectores empresariales intentaron financiar la utopía de una nueva república, tropezando con el rechazo abierto del país. La organización de un grupo irregular dio a conocer varios nombres donde destacaba una campaña mercenaria.

Súbitamente, Rozsa fue muerto y su célula terrorista resultó completamente desbaratada en abril de 2009. Esto comenzó un profundo debate porque rebeló que las élites regionalistas de la media luna impulsaron un conflicto autonómico que apostó por el separatismo y terminó alienándolas del conjunto del país y de las perspectivas democráticas.

El Estado y la sociedad boliviana no dejan de ingresar en la oscura dinámica de la anomía. Simultáneamente, los acontecimientos en Bolivia plantean una reflexión respecto al retorno de los debates sobre la *hegemonía* en América Latina. En general, en el continente se asumió que los problemas referidos al desenvolvimiento democrático, en gran medida inclinan la balanza hacia el papel central que los partidos han jugado o podrían jugar dentro del sistema político; sin embargo, las controversias ideológicas, e inclusive los datos empíricos, muestran una realidad diferente (Kalyvas, Shapiro y Masoud, 2008).

Los partidos, efectivamente, dejaron de ser los únicos actores centrales del sistema porque la competencia entre múltiples fuerzas políticas se extiende hacia los movimientos sociales de diferente raigambre y a la búsqueda de *nuevas formas hegemónicas* dentro de la lucha por el poder. Asimismo, es fundamental ampliar el análisis para comprender cuál es la lógica de la dominación que se oculta detrás de los conflictos por imponer distintas matrices culturales en la sociedad.





La construcción hegemónica en sociedades heterogéneas y con gran desigualdad social como las latinoamericanas, obliga a pensar que los partidos políticos no son los dinamizadores exclusivos para instaurar estructuras de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. La hegemonía – como concepto y estrategia – adquiere plena relevancia cuando el conjunto de las clases sociales, estructuras culturales y actores políticos, son capaces de compartir visiones de futuro y obedecer una fuerza de liderazgo hegemónico que combine la generación de consensos, junto con la eficacia para imponer autoridad o coerción desde el Estado.

La coerción no puede ser considerada únicamente como la capacidad represiva, sino como una *infraestructura de poder* que posee instituciones sólidas, racionales y constituciones legítimas. En el caso boliviano, las reformas constitucionales están tratando de desarrollar un proyecto hegemónico que edifique un nuevo Estado, desde postulados ideológicos indigenistas y percepciones de democracia directa.

Muchos analistas afirmaron que las democracias en América Latina ingresaron en lo que se denomina el umbral de regularidad (Mainwaring and Shugart, 1997); es decir, elecciones libres, universales, participación de la oposición, apertura del debate y existencia de la opinión pública. Esta concepción de democracia electoral pasó por alto la posibilidad de lograr *liderazgos fuertes* para ejecutar cambios políticos y sociales de largo alcance, lo cual demanda la construcción de una o varias fuerzas hegemónicas.

El debate contemporáneo sobre la hegemonía y el cambio constitucional como alternativa de modificación de las estructuras estatales, fue marginado por las orientaciones tecnocráticas en la gestión pública y las teorías de la gobernabilidad. El propósito era tener un sistema de partidos plenamente competitivo, con reglas electorales claras y donde la conquista del poder conduzca a una estabilidad homogénea de las políticas públicas, ocultando los conflictos de clase y favoreciendo la ideología de una democracia representativa. Esto resultó ser ilusorio y, por el contrario, sumamente inestable.

La reforma constitucional boliviana reinserta las perspectivas hegemónicas y establece que los sistemas de partidos deberían incluir otros procesos de legitimación, consentimiento y dominación con una dirección más duradera. No es suficiente ganar una elección y acceder a las estructuras estatales, sino visualizar el ejercicio del poder en el largo plazo, lo cual implica conectar las fuerzas sociales que están detrás de las distintas clases sociales y culturas, con uno o más partidos que pugnan por la hegemonía. Los liderazgos políticos se tornarían más ambiciosos y, simultáneamente, serían exigidos en la necesidad de combinar *legitimidad* (Constituciones como estructuras que fundamentan transformaciones estatales), *negociación* (logro de consensos) y *autoridad* que realmente conduzca a los movimientos sociales en una determinada trayectoria.

En Bolivia, la victoria del MAS en dos elecciones presidenciales (2005 y 2009) y los dilemas en torno a la implementación constitucional, permiten discutir las condiciones hegemónicas de un nuevo proyecto político, aunque no está claro si triunfarán las estrategias más pacíficas, pues recién se presentan los requisitos para ir desarrollando una hegemonía efectiva, capaz de modificar la matriz cultural, económica y democrática para beneficio de amplias mayorías.





Capítulo 5

El circuito coca-cocaína como expresión de una crisis del Estado

Resumen

Este capítulo reflexiona sobre cómo las regiones cocaleras se convirtieron en un callejón sin salida y una espiral de crisis estatal, cuyas complicaciones no tienen solución en el corto o mediano plazo. La razón fundamental se debe a que toda política anti-drogas en Bolivia fue decidida y orientada por el gobierno estadounidense de manera directa.

Palabras clave: Movimiento cocalero, Crisis de estado, Política antidrogas.

1. Introducción

Toda estrategia de negociación representa un ejercicio práctico y útil para solucionar diferentes conflictos. Es la *práctica* y el éxito en una serie de circunstancias negociadas que refuerzan la confianza en que las sociedades pueden alcanzar soluciones alrededor de cualquier disputa, inclusive a pesar de grandes diferencias en términos de clases sociales, grupos étnicos, pobreza, riqueza e injusticias. Sin embargo, cuando las negociaciones ingresan en el terreno de la política, los éxitos se tornan ambiguos y aparecen las contradicciones. Este es el caso de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Bolivia donde la desigual distribución de poder, junto con la violencia, transformaron el panorama de la negociación, no en una práctica, sino en una madeja de intereses que contribuyen a escalar y mantener el conflicto del circuito coca-cocaína dentro de un abanico de riesgos difíciles e inestabilidad.

Con la presidencia de Evo Morales – dirigente de las seis federaciones del Trópico de Cochabamba, el área políticamente más fuerte de los productores de hoja de coca y del Movimiento Al Socialismo (MAS) –, el escenario democrático parecía anunciar varios referentes de cambio substancial en Bolivia. Por ejemplo, el saneamiento y redistribución de tierras por medio de una estrategia que perfilaba una nueva reforma agraria en el siglo XXI, así como una serie de prestaciones sociales como la erradicación del analfabetismo, bonos educativos para evitar la deserción escolar y la reconversión industrial de los hidrocarburos, junto con las ventas masivas de gas natural a Brasil y Argentina a un precio más alto. Estas expectativas quedan a medio camino porque la producción de coca y el narcotráfico, marcan a la democracia boliviana con el sello de una profunda *crisis estatal*.

Evo Morales concentra las demandas de un dominio indigenista en los patrones socio-culturales para construir un tipo de socialismo contemporáneo, o un nacionalismo populista con proyecciones andinas. De hecho, Morales nacionalizó los hidrocarburos el primero de mayo de 2006, día del trabajo, mostrando el impulso de políticas centralizadas en el fortalecimiento del Estado, así como las ofertas de una Asamblea Constituyente para refundar la república bajo el estandarte de una mejor inclusión política de los movimientos indígenas que reclamaban la creación de un Estado plurinacional. Estas oportunidades de cambio cruzan los caminos del movimiento cocalero, el cual es un actor totalmente diferente a los movimientos indígenas.





Varias preguntas saltan entonces a la vista: ¿con los cocaleros en el gobierno, se podía transformar la política anti-drogas en América Latina? ¿Es el movimiento cocalero un actor promotor de reformas democráticas y debate ideológico a favor del Estado plurinacional? ¿Qué implica ser cocalero? ¿Por qué fracasaron sistemáticamente las negociaciones y alternativas de solución al complejo coca-cocaína en los últimos 25 años de sistema democrático? ¿Qué tipo de estancamiento ha surgido y cuáles son las implicaciones políticas del circuito coca-cocaína para el área andina de Latinoamérica?

Los cocaleros controlan el Viceministerio de la Coca, consiguieron ungir como presidenta de la Asamblea Constituyente a Silvia Lazarte en agosto de 2006, dirigente cocalera de mucha influencia, y el presidente Evo Morales fue ratificado como líder sindical indiscutible de las federaciones del Trópico de Cochabamba, accediendo a aumentar el número de *catos* por familia para la producción de coca. El *cato* constituye un derecho político y económico adquirido para producir libremente, por lo menos una superficie de 500 metros cuadrados de coca.

Los parlamentarios cocaleros importantes como Leonilda Zurita, que fue senadora por Cochabamba, gozan de privilegios abiertos en la movilización de campesinos y articulan las principales estrategias con el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales que depende del Ministerio de la Presidencia, así como el mando principal de la CSUTCB, cuyo ex secretario ejecutivo, Isaac Ávalos, es senador del MAS y fiel aliado de los cocaleros. Su hermano, Saúl Ávalos llegó a ser diputado constituyente por Santa Cruz en el año 2006, presidente de la Comisión de Autonomías en la Asamblea Constituyente durante 2007, director ejecutivo de una de las comercializadoras de hidrocarburos nacionalizada, que hasta enero de 2008 estaba en manos de la empresa internacional *Trans-redes*. Posteriormente, Saúl Ávalos fue nombrado ministro de hidrocarburos en agosto de 2008. Los hermanos Ávalos están directamente vinculados con el movimiento campesino y cocalero.

Otros casos, como el de Margarita Terán, asambleísta y presidenta de la comisión de coca en la Asamblea Constituyente, desafortunadamente están relacionados con el narcotráfico. El *mundo cocalero* exige, por lo tanto, analizar las orientaciones ideológicas, declaraciones políticas, acciones de hecho y el círculo que comienza en la coca y termina en la cocaína. Se trata, sin lugar a dudas, de intentar una reflexión ontológica; es decir, comprender los patrones que construyen y refuerzan su identidad política, sus visiones de mundo y los alcances de su acción concreta en el circuito coca-cocaína. ¿Hasta dónde pueden llegar los cocaleros y cómo comprender la racionalidad de sus actuaciones? ¿Con los cocaleros en el gobierno, se amplían las razones para ahondar la crisis estatal?

La economía del narcotráfico, alimentada por la producción de coca excedente para luego generar pasta base y clorhidrato de cocaína que se exporta hacia el área andina y Estados Unidos, representa una constante amenaza para la modernización del sistema democrático en Bolivia puesto que involucra a un movimiento social: los campesinos productores de coca en el Chapare y los Yungas. Este movimiento es capaz de bloquear al Estado y sus políticas públicas en materia de lucha antidrogas, afectando el tipo de relaciones internacionales entre los Estados Unidos y Bolivia. La naturaleza del conflicto relaciona de manera poderosa los niveles de la dinámica política y sindical que tiene el movimiento cocalero, con las políticas de lucha contra el narcotráfico en el ámbito internacional, sujetas a orientaciones militaristas (Putnam, 1988; Bellamy Foster y Clark, 2004).

Si bien los productores de coca no reciben directamente los millones de dólares involucrados en el negocio ilícito del narcotráfico, la fuerza del número de familias dedicadas al





cultivo en el Chapare cochabambino y los Yungas del departamento de La Paz, convirtieron a la pobreza campesina en un poderoso argumento para vincularse con el mercado de la coca, a expensas de un Estado nacional débil que fue incapaz de construir condiciones mínimas de desarrollo económico y establecer redes de protección social para romper los efectos perversos del circuito coca-cocaína. La ausencia de soberanía estatal en el fortalecimiento de la economía formal y lícita, condujo a miles de familias cocaleras hacia un laberinto que representa el rostro más humano del mundo de la coca, pero al mismo tiempo son la defensa de una economía subterránea del narcotráfico que tiñe la política y destruye al Estado democrático.

Este capítulo reflexiona sobre cómo las regiones cocaleras se convirtieron en un callejón sin salida y una espiral de crisis estatal cuyas complicaciones no tienen solución en el corto o mediano plazo. La razón fundamental se debe a que toda política anti-drogas en Bolivia ha sido decidida y orientada por el gobierno estadounidense de manera directa. En muchas circunstancias fue casi incuestionable y no dio lugar a una participación boliviana equitativa desde 1985. Así lo testimonian los acuerdos como:

- a) Convenio del Programa Antinarcoóticos del 24 de febrero de 1987.
- b) El Intercambio de Notas del 23 de diciembre de 1988 prolongando y enmendando el Convenio del Programa Antinarcoóticos.
- c) El Anexo I, Proyecto de Interdicción, 23 de diciembre de 1988.
- d) El Anexo II, Proyecto de Reducción de la Coca y Desarrollo Alternativo, 23 de diciembre de 1988.
- e) El Acuerdo de Cartagena de Indias del 15 de febrero de 1990.
- f) El Anexo III, *Participación Ampliada de las Fuerzas Armadas* de Bolivia en la Lucha contra el Narcotráfico.
- g) La decisión del ex presidente Hugo Banzer, comprometiéndose a liquidar el complejo coca-cocaína en cinco años (1997-2002), con enormes costos a pagar para que los Estados Unidos permitieran que el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) del ex presidente Jaime Paz Zamora participe en la coalición de gobierno de Banzer denominada Acuerdo Patriótico en el año 1989, aún a pesar de que Paz Zamora estuviera comprometido en escándalos de narcotráfico al recibir dinero para solventar sus campañas políticas (Arrieta, Orjuela, *et. al.*, 1991).

En realidad, Banzer y su partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) también estuvieron involucrados en el escándalo de los narco-videos en 1987, al conocerse cómo el diputado y hombre de confianza de Banzer, Alfredo Arce Carpio, tenía una estrecha relación de amistad con el narcotraficante Roberto Suárez Gómez. La gran pregunta es: ¿por qué los Estados Unidos son permisivos sabiendo que su política anti-narcóticos es destruida por otro tipo de racionalidades políticas? Una probable respuesta radica en los discursos y acciones represivas que los Estados Unidos logran viabilizar con gobiernos dóciles o conductas políticas ambivalentes para erradicar la coca, a costa de violar los derechos humanos y confundir el esclarecimiento de soluciones democráticas.

2. Naturaleza del conflicto: las pautas de acción política y sociológica

Desde la firma del Anexo III entre Bolivia y Estados Unidos en 1991 para la participación ampliada de las Fuerzas Armadas en el programa de lucha antinarcoóticos, se gestó un





movimiento social de campesinos directamente ligados a la producción de coca. Aquel año adquirió preponderancia el Comité de Coordinación de las Seis Federaciones de Productores de Coca del Trópico de Cochabamba, organización que influye en el sindicalismo campesino y en las movilizaciones para denunciar la militarización de los cocaleros, rechazando cualquier intento de erradicación de cultivos; aquella coordinadora aún tiene como líder a Evo Morales, formula el discurso del movimiento social, define sus estrategias y negocia su posición en contra del Estado.

La resistencia del movimiento cocalero frente a todo intento por erradicar sus cultivos excedentes combina hábilmente las demandas por infraestructura caminera, servicios de educación, salud, privilegios y favores, sin aportar nada para diseñar una política antinarcoalternativa. En el fondo, tampoco les interesa *bolivianizar* la lucha contra el narcotráfico pues son un movimiento organizado alrededor de la *lógica del mercado*; es decir, el aumento en la demanda de cocaína proveniente de Colombia, México y Estados Unidos, estimula la plantación de coca (aproximadamente, sólo 40 por ciento sería producción legal de más de 38 mil hectáreas plantadas, según las estimaciones de la *Drug Enforcement Administration*, DEA), convirtiéndose en un movimiento social que simboliza las luchas izquierdistas ligadas, simultáneamente, a un *incentivo ilegal-delictivo* que opera como un polo magnético para cohesionar dicho movimiento campesino. Simultáneamente, el incentivo ilegal-delictivo tiene ramificaciones internacionales de carácter empresarial pero donde el movimiento cocalero no tiene una participación directa.

A pesar de tener un presidente como Evo Morales elegido en las urnas, el movimiento cocalero no busca su incorporación al sistema político democrático, ni tampoco intenta luchar por su modernización, sino que actúa con indiferencia aprovechando al máximo la indecisión y los errores de las políticas antidrogas para incrementar sus beneficios económicos. El incremento de coca es monitoreado por la embajada de los Estados Unidos y por el Ministerio de Gobierno en Bolivia, pero los beneficios directos vienen de dos fuentes: el mercado de la coca y las políticas de desarrollo alternativo donde los cocaleros logran obtener financiamiento externo para proyectos concretos de corte productivo, políticas de salud, educación e infraestructura caminera. El movimiento cocalero, al igual que los partidos políticos, se comporta con un doble estándar moral con el fin de aprovechar sus opciones de poder.

El movimiento cocalero se robustece en la medida en que el Estado democrático se marchita, dando lugar al nacimiento de un *Estado anómico* cuyos patrones de legitimidad y eficacia de la ley han sido rebasados por acciones ilegales que neutralizan cualquier forma de autoridad estatal (Oberschall, 1978). Esto es lo que actualmente está mostrando Evo Morales pues su gobierno va debilitando la democracia representativa al negar el pluralismo partidario que según él habría fracasado con el modelo neoliberal y la caída del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, mientras que los cocaleros concentran como nunca beneficios unilaterales por la desordenada producción de coca: la producción de toneladas métricas de coca aumentó de 32 mil en 2001 a 38 mil como cosecha potencial. Sobre el incremento del narcotráfico o la participación cocalera en el negocio ilícito no se dice ni se dirá una palabra. Si bien se puede investigar sin intimidación sobre las relaciones de algunos cocaleros con el narcotráfico, las actitudes son pragmáticas pues si alguien se lanza al negocio ilícito corre sus propios riesgos. Entretanto, la organización y fortaleza sindical de las seis federaciones del Trópico de Cochabamba y los Yungas debe mantenerse incólume como el eje de su supervivencia política de largo plazo.





El movimiento cocalero construye sus pautas de acción cuando es influenciado por la presión norteamericana que funciona como catalizador. Se entiende por catalizador al gobierno de los Estados Unidos y su política antidrogas en América Latina que ejerce una acción sobre la dinámica y composición del conflicto entre los cocaleros y el Estado boliviano (Barrios, 1989). Este catalizador puede acelerar o retardar el desenlace y el curso de los conflictos sin sufrir él mismo una modificación, sobre todo en el periodo que va de 1985 a 2005, año de la victoria electoral de Evo Morales. Los cocaleros asumen el papel de abanderados de la soberanía, irradiando peligrosos sentimientos nacionalistas hacia la sociedad donde se confunde la bolivianidad agredida por el imperialismo gringo y la oscura economía del narcotráfico que favorece a los cocaleros, corrompe a los partidos y destruye el sistema judicial (Mansilla y Blanes, 1994).

La ambivalencia surge cuando los cocaleros deciden construir su organización política, el Instrumento Por la Soberanía de los Pueblos IPSP-MAS, como un derecho legítimo al calor de la democracia pero inviabilizando una política anti-drogas que liquide definitivamente las ramificaciones internacionales del narcotráfico en territorio boliviano. Muchos cocaleros afirman que su producción de coca es inofensiva, y si algún excedente va a parar al narcotráfico, eso es lío de otros, sobre todo de los *pervvertidos gringos*¹⁹.

El movimiento social cocalero posee un profundo carácter conservador en sus patrones de comportamiento político, pues no busca inaugurar un momento histórico transformando el Estado boliviano, democratizando mucho más el sistema político o evocando una lucha para generar una identidad nacional original. La disciplina organizacional del sindicato es un rasgo que provoca orgullo en los cocaleros, razón por la cual su discurso como movimiento social se muestra hacia el exterior por medio de una gran efectividad en las luchas cuerpo a cuerpo y los bloqueos que constituyen acciones de resistencia. El movimiento también contiene una estructura jerárquica muy vertical en su interior donde el liderazgo de Evo Morales es único y permanente, así como del resto de sus dirigentes de confianza.

Por el contrario, sus formas de organización están construidas sobre una concepción tradicional de la política donde imperan tres características: primero, la lógica del matar o morir, segundo, la imposición innegociable y tercero, la búsqueda de los máximos beneficios económicos para un sector restringido de la sociedad, que son ellos mismos, a expensas de los mínimos costos. El ejemplo más claro es que concentran cerca del 40% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Rural desde enero de 2006 hasta el presente, para proyectos ubicados solamente en el Chapare y los Yungas, alrededor de 15 millones de dólares junto con el financiamiento de organismos de cooperación internacional.

En el ministerio muestran una alarmante incapacidad de gestión pública porque no pueden planificar racionalmente su producción cocalera, ni tampoco renunciar a los beneficios de la cooperación internacional frente a quien levantan la mano para pedir más dádivas, sin ofrecer una alternativa de cambio en sus visiones productivas de largo plazo. Saben muy bien que el hecho de mostrar rasgos apocalípticos los convierte en campesinos exitosos como para sitiar al Estado y forjar una férrea disciplina sindical, inclusive al costo de ejercer violencia simbólica y física sobre sus propias bases.

El objetivo es mantener un movimiento social pragmático de orientaciones unilaterales donde cualquier intento de erradicación de coca y sustitución de cultivos significaría iniciar la guerra del fin del mundo o una supuesta guerra civil en Bolivia, pero de signo localista ya que

19 Esto es lo que piensan los cocaleros de cualquier sindicato en los Yungas, trópico del departamento de La Paz, o en el trópico de Cochabamba.





para los cocaleros el país comienza en el Chapare de Cochabamba y termina en los Yungas de La Paz.

La acción colectiva en el Chapare y los Yungas es un fenómeno que aparece como *resultado acumulado* a lo largo de veinticinco años considerando a más de 280 mil campesinos. La expansión de los cultivos aumenta constantemente desde 1980: de 30.646 hectáreas en 1987 a 44.462 en 1.990, llegando a un total de 48.100 hectáreas en 1994 aunque otras fuentes manejan la cifra de 47.200. De acuerdo con las normas vigentes en la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, la producción excedente e ilegal alcanzaría a las 32.152 hectáreas de coca, cuando solamente están permitidas 12.000 para el abastecimiento del mercado interno.

Es muy probable que la región del Chapare haya aumentado sus cultivos de 40.613 hectáreas en 1986, a 70.403 en 1994. A esto se agrega que, aproximadamente, el 90 por ciento de la coca producida en el Chapare se destina a la fabricación de clorhidrato de cocaína, mientras que los cultivos de los Yungas – controlados también por la Ley 1008 – sirven más para satisfacer la demanda de consumo interno como mates, masticación de hojas, jarabes de coca y demás derivados industriales. Desde la llegada de Evo Morales y el MAS al gobierno, se estima que la producción de hoja de coca subió a cerca de 80 mil hectáreas, aunque las cifras monitoreadas por el gobierno consideran que el incremento creció de 25.500 hectáreas en el año 2005 a 40.000 hasta el 12 de diciembre de 2006, momento en que el propio Evo Morales anunció públicamente que la Ley 1008 debía considerar legales, por lo menos a 20.000 hectáreas. Las razones de este compromiso descansan en un cálculo estrictamente político: consolidar al instrumento político (MAS-IPSP) y reforzar decididamente las lealtades para asegurar la defensa de las *políticas revolucionarias anti-neoliberales y anti-imperialistas*.

Los cocaleros son capaces de definirse a sí mismos como parte de una cultura milenaria que puede tomar decisiones autónomas sobre el complejo circuito de la coca y la cocaína. Definen también el campo de sus acciones; es decir, las relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones, así como el espacio de lucha, no para destruir el sistema capitalista promoviendo la instauración de uno diferente, sino para aprovechar un campo de conflicto en el cual puedan conquistar adherentes, modificar estrategias y prever acciones del enemigo: la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) del ejército y la DEA estadounidense. El propósito estratégico es proteger sus beneficios materiales de la economía cocalera.

El movimiento cocalero usufructúa las condiciones democráticas para protestar y defender su libertad de expresión, siempre y cuando sus intereses económicos respecto a la hoja de coca se mantengan intocables. En realidad es imposible distinguir qué federaciones o sindicatos cocaleros se relacionan con la producción legal y quiénes se benefician de la ilegal. Las decisiones se aplican para todo el Trópico de Cochabamba y los Yungas, incluyendo a los intermediarios que venden los tambores de coca. Si bien surgen enfrentamientos entre productores y comercializadores, el instrumento político es una estructura nacional que ampara a *todos*.

Los campesinos crean, efectivamente, un *nosotros colectivo* desarrollando dos clases de orientaciones: por un lado, aquellas relacionadas con los fines de su acción: la protección de todos los cultivos de coca, sean éstos legales, excedentes y las consecuencias ilegales conectadas con el narcotráfico. Aquí se entiende al narcotráfico como la variable económica que sirve de incentivo para producir la hoja de coca, corriendo una serie de riesgos pero para sobrevivir en medio de las tareas pendientes del *Estado anómico* y escapar de la pobreza rural.





Por otro lado, orientaciones relacionadas con los medios de su acción, que van desde la negociación política hasta algunas reacciones destructivas como los bloqueos de carreteras y la emboscada a contingentes de soldados que erradican los cocales y agresiones a los policías de la Unidad de Monitoreo y Patrullaje Rural (UMOPAR). Estas acciones nada tienen que ver con las teorías clásicas del marxismo, socialismo o el nacimiento de un Hombre Nuevo, aunque los dirigentes intermedios y el propio Evo Morales invocan al discurso socialista como alternativa al capitalismo y fortaleza frente al imperialismo estadounidense.

En todo caso, para los cocaleros es mucho más ventajoso mantener las cosas como están, mientras que la represión policial o militar constituye el caldo de cultivo para reproducirse como actores sociales, al margen de la ley y la revolución (Muller, 2008). La violación a los derechos humanos con detenciones súbitas, muertes de bloqueadores por balas de uso militar y la misma desaparición de oficiales del ejército, convierten a las zonas cocaleras en áreas donde están ausentes las características básicas del Estado de derecho.

La economía del narcotráfico en Bolivia tiene un peso definitivo, determinando el crecimiento exponencial de las plantaciones de hoja de coca y convirtiendo al circuito coca-cocaína en un verdadero torbellino de caos porque nadie sabe dónde están las salidas definitivas o cuáles son las soluciones estructurales. ¿Será posible intervenir, ya sea con un gobierno de izquierda o derecha, siendo que los actuales conflictos expresan, en realidad, una *sociedad anómica* que amenaza con obstaculizar los potenciales de modernización con los cuales cuenta el sistema político democrático? No está claro si una segunda reforma agraria hará más productivos a los campesinos y convertirá a las zonas cocaleras en un tránsito hacia una verdadera reconversión económica. Muchos cocaleros ven en sus generaciones jóvenes, no a agricultores sino a ciudadanos modernos lejos del pasado campesino.

Aunque no se tienen datos actualizados sobre el volumen neto de producción de cocaína al presente 2011, el circuito coca-cocaína tiende a desviar los *límites de compatibilidad* del orden social y político hacia pautas de conducta intransigentes, violencia política y situaciones de una verdadera anomia donde *lo estatal* se convierte en una referencia perversa para la visión de los campesinos, antes que en un procesador positivo de sus intereses y demandas (Waldmann, 2006). Como consecuencia no deseada, la producción de cocaína y las redes de narcotráfico tienden a ocupar un espacio de acción en el mercado negro del consumo, con dimensiones transnacionales y el contrabando de estupefacientes (y sus derivados), generando distorsiones en las posibilidades de construcción de orden y control estatal que se ven socavadas permanentemente por la producción de coca.

Este tipo de conflicto va agravándose por la presión internacional que ejerce el gobierno estadounidense cuyas condiciones para la erradicación de los cocales tienen una influencia directa y multiplicadora en la economía boliviana, en las instituciones democráticas que se ven impedidas de hacer frente a tales condicionamientos, y en la esfera socio-cultural, porque un enfrentamiento abierto entre los campesinos y los gobiernos boliviano y estadounidense, polariza enormemente la opinión pública y la conciencia colectiva en todo el país.

El movimiento cocalero desarrolló una ideología de la coca que descansa en el discurso de la *hoja sagrada* de los incas y patrimonio ancestral de Bolivia, construyendo sus códigos sobre la base de principios de una visión dual: a) por un lado, la que contribuye a entender al país como un conjunto de nacionalidades originarias de aymaras, quechuas y etnias amazónicas que tienen el derecho histórico a plantar coca; b) por el otro, la visión en la que se detecta una amenaza occidental y alienante encarnada básicamente en la lucha antinarcóticos.





En el seno del sindicalismo campesino, y en gran parte de la población del área andina boliviana, la hoja de coca se convierte en una fuerza divina y paternal capaz de otorgar techo, comida y bebida, así como todo tipo de seguridad espiritual. Esta *economía moral* ha sido instigada en los sindicatos campesinos del Chapare y los Yungas, así como al interior de la CSUTCB.

El discurso de enfrentamiento que maneja el movimiento cocalero es utilizado para insuflar un conflicto que transmita a la sociedad cómo una nación oprimida (los cocaleros aymaras y quechuas), se enfrenta contra otra cultura dominante de corte extranjerizante y agresiva (el Estado democrático representativo y las presiones estadounidenses).

El origen del discurso de enfrentamiento radica en la *directa intervención extranjera* en las políticas de interdicción y control de cultivos de coca, pero sobre todo adquiere un tono muy dramático con los pronunciamientos públicos de algunos embajadores de Estados Unidos como Manuel Rocha, que en pleno proceso electoral del año 2002, abiertamente amenazó a Bolivia con el cierre del mercado energético de California para la venta de gas natural si la población votaba por el entonces candidato a la presidencia del MAS, Evo Morales.

Los objetivos en juego apuntan a que el movimiento cocalero postule su autonomía cultural y política para controlar su actividad económica en materia de producción de hoja de coca. Cualquier negociación que cuestione aquello cae dentro de lo absurdo, pues para este discurso la cultura se defiende a sangre y fuego ya que todo intento por transigir con los opresores gringos significaría una actitud despreciable para endosar la cultura aymara-quechua. Una vez más, no hay diferencias entre los campesinos productores de zonas legales o ilegales, pues el discurso engloba a todos, la organización sindical moviliza a todos y la identificación con el derecho cultural al cultivo, caracteriza al Chapare y los Yungas por igual.

El incentivo ilegal-delictivo del narcotráfico que estimula la producción excedente de cacaos y cohesiona al movimiento campesino – es decir, la combinación entre demanda de materia prima para producir cocaína y la disposición de plantar coca – se lo encubre permanentemente ante la opinión pública y los medios de comunicación, exaltándose actitudes contradictorias de caos y delincuencia que pretenden despertar un nacionalismo intachable. Los sindicatos utilizan un código interpelador como la pobreza campesina, cuyo objetivo es poner en marcha cierta lógica de víctimas y victimarios para despertar adhesiones emocionales.

Al revés de la medalla encontramos otro discurso encubridor que actúa negativamente durante los conflictos: el discurso internacional contra las drogas que posee un fuerte contenido geopolítico de dominación, pues ya no se establecen diferencias entre enfermos-consumidores de drogas y delincuentes-traficantes, sino entre países sufridos o inocentes y países culpables. El imperio del caos y las sociedades anómicas son el común denominador, frente a lo cual hay muy poco espacio para soluciones racionales, pues se presenta a los Estados Unidos como la víctima por excelencia, es decir, el blanco principal de los cocaleros y narcotraficantes del exterior.

La consecuencia inmediata de estos discursos ambiguos e instrumentales elaborados por los Estados Unidos y los cocaleros, predetermina un conjunto de estereotipos para detectar dos fantasmas malévolos: la cocaína y el monstruo político-delictivo latinoamericano, destacándose a los campesinos productores de coca y a las mafias de los carteles narcotraficantes como el eje del mal en el ámbito internacional. Con estos estereotipos, el problema actual de las drogas en el continente se restringe a una sola droga: la cocaína y a un solo responsable: los países productores de coca, pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína (Wilson y Zambrano, 1994).





Para los campesinos del Chapare y los Yungas en Bolivia, aquella presión extranjera es un *medio* utilizado durante todo tipo de conflictos porque permitiría demostrar ante la conciencia colectiva boliviana que la producción de hoja de coca constituye un arma de resistencia cultural patriótica, de cohesión nacional, de autodeterminación política y bandera de defensa para los derechos humanos.

Las respuestas que los cocaleros y el Estado boliviano dan en medio del conflicto, van complejizando la naturaleza, contenido y tensión de las relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos. Todo intento por solucionar el complejo coca-cocaína está destinado al fracaso mientras los actores sociales – tanto los Estados Unidos como los cocaleros – en juego no renuncien a ideologías encubridoras que levantan mucha neblina en medio de los problemas (Merrill, 1989).

El narcotráfico constituye un tema inamovible en la agenda de la política exterior boliviana. Sus relaciones con el sistema de partidos y las vinculaciones entre política, poder y tráfico de drogas representan también los ejes de discusión fundamentales a la hora de evaluar el desempeño político de la democracia en toda América Latina.

La posibilidad de ir más allá de las apariencias en las declaraciones oficiales sobre narcopolítica, tropieza con cortinas de humo alrededor de los problemas que atingen al narcotráfico, escondiendo información o desarrollando estrategias tendenciosas para tergiversar los hechos y, por supuesto, llevándose a cabo acciones delincuenciales de terrorismo con el objetivo de encubrir a una serie de personajes.

En el caso de Colombia, la militarización de la lucha contra el narcotráfico solamente provocó el llamado *efecto globo* donde los cambios operacionales en el circuito coca-cocaína hicieron que aumente la producción de coca en Bolivia, recrudezca la violencia en el área rural colombiana y, como efecto perverso, aumenten también las adhesiones a la guerrilla junto con el crecimiento de las plantaciones de coca y el tráfico ilegal de cocaína (Arce y Reales, 2006).

Las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y la región andina se caracterizan ante todo por el narcotráfico, razón por la cual podemos afirmar que los regímenes democráticos se mueven dentro del péndulo que gira entre la droga y las instituciones de la democracia, lo cual exige realizar un balance crítico sobre la evolución de las relaciones boliviano-estadounidenses, así como pensar el tinte político que adquiere la cooperación al desarrollo proveniente de Agencia Estadounidense de Cooperación para el Desarrollo (USAID) desde 1985.

Así destaca de manera mordaz una interpretación del narcotráfico porque al analizar el patrón general de las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos durante los últimos veinte años, surgen los perfiles de lo que podría denominarse una hipocresía abierta: “los privilegios y las manipulaciones son para mis amigos pero la aplicación de la ley y la pesada burocracia es para mis enemigos” (Gamarra, 1994: 189). Esto ilustra tanto el dilema boliviano de la lucha contra el narcotráfico, como las relaciones entre los Estados Unidos y Bolivia.

Todo el problema está atravesado por múltiples contradicciones donde se observa que el éxito de la lucha contra las drogas es medido en términos de metas burocráticas de arbitraria interpretación, así como en función de una razón pragmática para buscar y seguir recibiendo mayor financiamiento destinado a la erradicación, el desarrollo alternativo y el fortalecimiento de la democracia que se convierte en una tergiversación, pues nadie está plenamente al margen del autoritarismo y las características más peligrosas del circuito coca-cocaína.





En consecuencia, aparecen varios contextos importantes. En primer lugar, los Estados Unidos siguen siendo una potencia que está tratando de redefinir su política exterior después de la Guerra Fría con tres temas de agenda estratégica: la lucha global contra el terrorismo islámico, la integración económica en el hemisferio occidental y el combate a las drogas. En lo referido a Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, obviamente la cuestión de drogas es lo trascendental junto con la ambigüedad con que se desenvuelven los gobiernos democráticos donde resurgió un espíritu anti-norteamericano, fruto de los fracasos de las políticas económicas orientadas hacia el mercado y la aparición de liderazgos indigenistas y antisistémicos como Evo Morales, Rafael Correa, Hugo Chávez e inclusive Ollanta Humala en Perú.

La expresión cotidiana de *utilizar la ley para someter a aquellos que son considerados enemigos*, señala el hecho de que Estados Unidos continúa con una política de favoritismos hacia los países que cumplen con sus objetivos estratégicos, aplicando las leyes con drásticas sanciones hacia las naciones o actores que ya no les son útiles, como el caso de Manuel Antonio Noriega en Panamá.

Entran en escena, entonces, los rostros ambiguos de la política exterior norteamericana: el ceño fruncido e iracundo hacia los líderes anti-estadounidenses donde destacan las condenas y actitudes intransigentes, pero al mismo tiempo el nacimiento de un tratamiento más flexible con sonrisas de benevolencia que tranquilizan a ex presidentes como Álvaro Uribe, que llevó hasta el extremo más violento la aplicación del Plan Colombia de combate al narcotráfico y a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El cinismo aparece nuevamente porque muchos liderazgos fieles a los Estados Unidos tienen serios indicios de haber vinculado sus campañas políticas con recursos económicos del narcotráfico.

Lo mismo puede decirse sobre el ex presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora (que gobernó de 1989 a 1993) donde los Estados Unidos ya tenían información relacionando a éste y su partido, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) con la narco-política desde 1987. Estas peligrosas relaciones económicas se extienden también hacia Acción Democrática Nacionalista (ADN) del desaparecido Hugo Banzer Suárez y el histórico Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Los *narco-vínculos* caracterizan a las formas de hacer política en tiempos de democracia. Por esto no fue una sorpresa enterarse que el ex general de la policía René Sanabria, zar anti-drogas del gobierno de Evo Morales y jefe de la unidad de inteligencia más importante del ministerio de gobierno, haya sido arrestado traficando y esté siendo juzgado en Estados Unidos, acusado de haber introducido en el norte más de cuatro toneladas de cocaína entre 2006 y 2011.

En el caso de Jaime Paz, los Estados Unidos no intervinieron temprano en 1989 después de su elección como presidente de Bolivia porque posiblemente si se vetaba a Paz Zamora, existía el riesgo de desestabilizar la joven democracia boliviana, razón por la que el Departamento de Estado decidió no involucrarse dejando que el agua siguiera su curso pues la información que se dio a conocer en 1994 sobre las relaciones del MIR y el narcotraficante Edgar Oso Chavarría, era exactamente la misma que los Estados Unidos ya manejaban en 1987.

Además, Bolivia también ya conocía el escándalo de los narco-videos, por lo que el conflicto tampoco significaba algo extraño. Tal vez, si Estados Unidos no influyó en 1989 fue debido a una decisión estratégica de no traumatizar la débil democracia boliviana. Jaime Paz llevó adelante la política denominada *diplomacia de la coca* donde trató de convencer a la comunidad internacional que la hoja de coca no era de hecho cocaína, además de nombrar





comandantes de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) a ex militares involucrados en la narcodictadura de García Meza en 1980, cuestionados también por la embajada americana como Faustino Rico Toro.

Siguiendo esta lógica, ¿puede pensarse que el veto y el intento de juicio a Jaime Paz en 1994 fue un ajuste de cuentas a la salida del palacio de gobierno, y que otro escándalo denominado *narco-avión* con cuatro toneladas y media de cocaína durante la gestión del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 1997, fue perdonado por los Estados Unidos debido a otra decisión, también estratégica?

Estas actitudes de injerencia por parte de los Estados Unidos evidencian el rotundo *fracaso de la guerra contra las drogas* en Bolivia, junto a una hábil destreza para dejar intactos a varios jerarcas del Estado. A pesar de los sucesos con el narco-avión, el Ministro de Gobierno de entonces, Carlos Sánchez Berzaín pudo conseguir un buen soporte para la balanza de pagos y la lucha antidrogas boliviana de 1994 a 1997.

Los Estados Unidos fueron también muy exigentes y rígidos con las dos gestiones de gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003), a tal punto que muchos especialistas del Departamento de Estado americano consideraban que Sánchez de Lozada no estaba haciendo lo suficiente en relación con el narcotráfico. Entre 1993 y 1994 Estados Unidos por poco descertifica a Bolivia pues no estaba cumpliendo con una serie de metas en la erradicación de cultivos de coca. De pronto aparece un resultado. El gobierno de Sánchez de Lozada cumple con algo que ninguna otra administración había conseguido: logra que en el Chapare se transite, de manera drástica, de la erradicación voluntaria a la erradicación forzosa con mayores dosis de violencia. Todo esto se ejecuta sobre la base de las presiones que venían del asesoramiento estadounidense.

Los objetivos básicos sobre la Ley 1008 de sustancias controladas se cumplieron gracias a las gestiones bilaterales del embajador Robert Gelbard quien impuso a Sánchez de Lozada la erradicación violenta a partir de junio de 1994. Por lo tanto, la relación con los Estados Unidos se modifica cualitativamente, en medio del nacimiento de una suerte de *equilibrios por interés*, junto a la identificación clara del enemigo: los campesinos cocaleros y los narcotraficantes.

Los gobiernos bolivianos deciden de manera estrictamente política entre 1994 y el año 2002 satisfacer las expectativas del Departamento de Estado y enjuiciar al MIR, a partir de pruebas importantes presentadas por la embajada americana contra Jaime Paz. Lo que sí está en discusión hasta el día de hoy es hasta qué punto las supuestas evidencias sobre narco-política, eran judicialmente razonables pues si lo que parecía representar un conjunto de pruebas hubiera sido presentado ante los tribunales estadounidenses, solamente podía hablarse de “evidencias circunstanciales”. El ex presidente Paz Zamora fue cuestionado por una decisión política que buscaba destruir todo vestigio de su diplomacia de la coca y entorpecer su retorno democrático en las elecciones de 1997 y 2002.

En Bolivia y en muchos países de América Latina existe otro hecho concreto: no poder determinar los orígenes de varias fortunas. Se respira en el ambiente una cultura de la tolerancia hacia la corrupción vinculada con el narcotráfico. Posiblemente, el tráfico de drogas en sí mismo no desestabiliza la democracia, pero sí una cultura de la impunidad y condescendencia hacia los que actúan como insignes y solemnes pícaros. Los rostros ambiguos e hipócritas celebran su entronización en medio de esta cultura.

El consumo suntuario y los placeres más grandes ligados al poder y el dinero fácil aplastan toda honestidad, constituyendo el atractivo modo de vida que muchos acarician con





voluntad indecorosa. El hecho que nadie pregunte por qué aquel político o este dirigente sindical se hacen ricos de la noche a la mañana, es un dato llamativo que no se puede pasar por alto en el análisis de la cultura de la impunidad respecto al narcotráfico.

El circuito coca-cocaína penetró en la sociedad boliviana y el sistema político de manera contundente. Se lo observa cada día y cuando lo sabemos como parte de nuestra cotidianidad lo toleramos habitando en una cultura donde interesa más quién tiene mercancías suntuarias que la moral y un sentido de responsabilidad pública. Al mismo tiempo, estamos dispuestos a moralizar lo que hacen y no hacen los Estados Unidos en su vida diaria respecto al consumo de drogas.

Bolivia ya no es solamente productora de coca sino que tiene redes y organizaciones de narcotraficantes bien estructuradas con capacidad de influir en el mercado internacional, posiblemente sin intermediarios. Muchos narcotraficantes bolivianos como lo evidenció Luis Amado Pacheco, alias *techo de paja*, no son subordinados del narcotráfico colombiano, sino forjadores autónomos del negocio ilícito con importantes terminales en las esferas del poder político.

Es plenamente verosímil pensar que la relación entre la democracia y la droga no es de conflicto, sino más bien de *mutua convivencia* no necesariamente negativa, pues es sabido que el narcotráfico representa una fuente adicional de ingresos en dólares para la economía, evitando que ésta se torne inmanejable y afecte seriamente algunas cuerdas de la estabilidad macroeconómica.

La impostura es, en parte, la naturaleza del sistema democrático, ya que la lógica política de una democracia muestra que los actores buscan preservar sus cuotas de poder en su ingreso al Parlamento, acceso a ciertos fueros y prerrogativas. Esto se vincula con una observación mucho más amplia sobre las relaciones entre la democracia y la droga: América Latina está siguiendo las huellas estadounidenses de democracia donde el dinero y los factores electorales son lo más importante.

¿Quiénes pueden proporcionar la danza de los huevos de oro para las campañas políticas? La consecuencia inmediata de este problema es incluso un dilema muy serio para los Estados Unidos: asumir la posición moralista de condena absoluta, o poner en marcha los juegos estratégicos con pragmatismo. El discurso moralista es para estampar los apretones de manos ante las cámaras de televisión y los periódicos, mientras siguen adelante los acuerdos con aquellos países con quienes conviene la integración comercial, junto a la absolución de los escándalos sobre narco-política.

El antídoto para desenmascarar este juego de muchos rostros de complicidad y estrategias de asechanza, podría ser el fortalecimiento de esferas públicas para que sea la ciudadanía quien conozca, discuta y juzgue con información imparcial lo que ocurre con el narcotráfico, sus secuelas e implicaciones en el largo tiempo. Así es razonable que se consolide la democracia y desaparezcan, cada vez más, sus perfiles desleales.

Con la llegada al poder del cocalero Evo Morales, las cosas no han cambiado porque siguen apareciendo las mismas tendencias. Esta vez vistas del revés pues los cocaleros del Chape y los Yungas utilizan la misma estrategia de los Estados Unidos: *la manipulación para mis amigos*; es decir, para seguir reproduciendo la coca por la bonanza económica en la economía rural, mientras que *la ley es para aplicársela a los enemigos*, o sea para los ingenuos que quieren un Estado de derecho y un orden político donde se cumplan las reglas y no se acoja al delito disfrazado de reivindicaciones restringidas.





3. El fracaso de las negociaciones: la suma de callejones sin salida

Desde un comienzo los mayores perdedores, tanto de la imposición externa como de las acciones de hecho en el sindicalismo campesino, fueron los sucesivos gobiernos desde Hernán Siles (1983) hasta Evo Morales (2005-2011). Los resultados en veinticinco años de lucha contra el narcotráfico han sido lamentables: quiebra de la reconversión productiva promovida por el desarrollo alternativo en productos como frutas y hortalizas, así como erradicación violenta y diálogos bajos chantaje (Mansilla, (d) 1995); cada año, entre 1990 y 2001, se contabilizaron de ocho a diez enfrentamientos entre el ejército y los cocaleros, generalmente con muertes sangrientas por balas de guerra. Puede comprobarse, además, que cuanto mayor fue la represión e injerencia exterior para reducir los cicales, mayor ha sido la tendencia hacia una polarización e intransigencia de los actores en conflicto: gobierno y cocaleros.

La información sobre narcotráfico es tan abundante y permanente que la opinión pública tiende a replegarse hacia la indiferencia por saturación. Todas las noticias sobre violación a los derechos humanos, corrupción y acciones de protesta desde el Chapare o los Yungas, prácticamente provocaron que la tensión y los estados de emergencia en las zonas cocaleras sean un dato cotidiano y casi natural para la ciudadanía. Nuevamente, esto da lugar a una *sociedad anómica* que normalizó los patrones disruptivos como la economía del narcotráfico, así como el aprendizaje a sobrevivir junto a la militarización absoluta del trópico cochabambino, la expansión de cultivos en los Yungas y el norte del departamento de La Paz, y las cada vez más numerosas incautaciones de pasta base de cocaína en la ciudad de El Alto.

Por otra parte, cuando tuvo lugar una mayor indulgencia de parte de los organismos gubernamentales para suavizar las disputas con el campesinado cocalero, mayores fueron también las presiones norteamericanas sobre el Estado, acosándolo con la certificación o *des-certificación* internacional, documento primordial para la negociación de créditos ante la banca internacional y el acceso a mercados regionales, lo cual afecta directamente a los planes de desarrollo y a todo el circuito de la pobreza en Bolivia.

El complejo coca-cocaína creció tanto que es inviable destruirlo en el corto o mediano plazo, ni siquiera por la fuerza. Los diferentes *Zares* antidrogas estadounidenses critican a todos los gobiernos bolivianos, sentenciando que la erradicación de la hoja de coca fue un rotundo fracaso entre 1989 y 2004. A su vez, el ex vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, afirmó que los conflictos del Chapare *siempre carecían* de solución.

El problema del narcotráfico ya no descansa en si la coca es o no cocaína, o en si el desarrollo alternativo puede resucitar fortalecido. Todo gira en relación a una madeja que es como una cabeza de medusa: intereses económicos y políticos de los sindicatos cocaleros, intereses de las instituciones que se benefician con la lucha antidrogas y paupérrimas políticas exteriores de diferentes gobiernos que no pueden controlar los imperativos estadounidenses. En la cabeza de medusa, todo es motivo de sospecha y no existe la posibilidad de construir distintos escenarios para el diálogo porque todo parece convertirse en un sórdido laberinto de piedra donde los ecos rebotan sin entendimiento.

En los procesos de producción, comercialización, utilización, consumo y erradicación de la coca, participa una enorme cantidad y diversidad de actores sociales y de agentes económicos. Algunos están altamente organizados y su acción obedece a propósitos explícitamente predefinidos por un poder central como los gobiernos, en tanto que otros representan verdaderos poderes descentralizados en extremo y su acción resulta de decisiones individuales y no coordinadas entre sí, como es el caso de los comerciantes de coca y de insumos químicos, de





los consumidores finales de coca y de cocaína en todas sus formas e incluso de los productores de pasta base (Laserna, 1993).

Al mismo tiempo, el aumento en la demanda de cocaína – se estima que unas 90 toneladas de cocaína anuales son demandadas sólo por Estados Unidos – que estimula la producción excedente de coca es un incentivo que vicia paralelamente al Estado y a las políticas de desarrollo alternativo, pues la corrupción gubernamental siempre fue toda una industria para el ascenso político. El negocio está en todo flanco: mercados campesinos, comercio de drogas, asesorías especializadas y tráfico de influencias en altas esferas de decisión. Con estas condiciones, es sumamente improbable que pueda surgir una solución adaptada a la ley y el orden. En el complejo coca-cocaína nadie expresa sus verdaderas intenciones y todos buscan aprovechar la situación para desactivar la autoridad estatal.

4. Las implicaciones del conflicto en América Latina

Las relaciones político-diplomáticas entre los Estados Unidos y el área andina de América Latina también poseen una particular característica conflictiva cuando se analizan los efectos de la guerra de baja intensidad contra el circuito coca-cocaína. La interdicción a las drogas, no solamente despierta el nacionalismo de los países productores de coca, que dicen resistir al imperialismo y guardar equilibrios para evitar una penetración tenebrosa del narcotráfico en las estructuras institucionales de las democracias andinas como Colombia, Perú y Bolivia, sino que surgen visiones completamente divergentes cuando se intenta solucionar el narcotráfico mediante un diseño coherente de las políticas públicas.

Entre algunos efectos problemáticos de la guerra contra las drogas está un debilitamiento progresivo de la *soberanía estatal* en las democracias andinas de Colombia, Perú y Bolivia. Esto significa un deterioro progresivo de la infraestructura de poder que los Estados tienen para enfrentar las presiones de los Estados Unidos. Simultáneamente, fracasaron las políticas de interdicción que se implementaron desde la década de los años noventa. Las pugnas por la dominación estratégica en los Andes y Sudamérica, hizo que la potencia del norte declare una guerra con resultados, en el fondo, contradictorios como el fortalecimiento político del movimiento cocalero en Bolivia y el elevado costo humano por la violencia en Colombia, donde no es posible separar la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el narcotráfico como conflicto internacional del circuito coca-cocaína.

La guerra contra las drogas, por principio, debilitará las estructuras estatales para fortalecer prácticas violentas y la destrucción de los sistemas judiciales. La corrupción permanece en las fuerzas policiales y las mafias organizadas se adaptaron muy bien al escenario del poder, aunque destruyendo el funcionamiento democrático al haber convertido el problema del narcotráfico en un factor susceptible de ser negociado, bajo el pretexto de evitar acciones drásticas con el fin de controlar políticamente los conflictos. El pragmatismo hizo que la lucha contra el narcotráfico *negocie* salidas contraproducentes e indignas. Ahora se trata de tranzar con mucho dinero para preservar mecanismos de influencia, pero al mismo tiempo se mantiene la guerra contra las drogas, incrementando los riesgos de violencia y demostrando que es posible convivir con Dios y con el Diablo.

La disposición y uso que los Estados Unidos están haciendo de cinco bases militares en Colombia para luchar contra el terrorismo, la insurgencia y las drogas en el área andina de América Latina a partir del año 2009, están tensionando nuevamente las relaciones entre en el continente y la potencia del norte. Estas decisiones obedecen a una mirada *neo-realista* en





las relaciones internacionales, es decir, una orientación para imponer la lógica del más fuerte al margen de los costos humanos que se involucran en el camino.

Las bases militares son una verdadera amenaza que socavan las posibilidades independientes para la toma de decisiones en los regímenes democráticos. Sabiendo que la guerra contra las drogas ha fracasado, permanecen los enfoques militares, degenerando en tácticas de injerencia y desestabilización de los sistemas democráticos al fomentar las inclinaciones autoritarias y el abuso del poder desde toda posición de autoridad.

El reforzamiento de los proyectos militares está relacionado con *visiones religiosas* sobre el daño y la inmoralidad donde los Estados Unidos se identifican con la *verdad* y la cruzada internacional para expandir el bien, mientras que las democracias andinas de Bolivia, Perú y Colombia, estarían identificadas con la encarnación de Caín. En la Biblia, Caín mata a su hermano Abel y es considerado un ser abominable pero capaz de fundar su propio pueblo: los indeseables con quienes hay que convivir, aunque también temer u odiar.

Aquel que perpetúa las divisiones irreconciliables entre Caín y Abel es Dios todopoderoso. En los conflictos internacionales del circuito coca-cocaína, las bases militares colombianas administradas por Estados Unidos, se transformaron de manera súbita en una hegemonía absolutista para definir arbitrariamente las identidades de Caín y Abel en la guerra anti-drogas. Caín y Abel, junto a la teología y política, se amalgaman en una lógica sin sentido que no resuelven para nada los problemas del narcotráfico.

Cuando se reflexionan sobre las estrategias de los Estados Unidos, es muy fácil confundir la supuesta *supremacía divina* de este poder como si fuera la única cooperación al combate contra el narcotráfico, o como si fuera el único árbitro válido para promover el desarrollo de productos, alternativos a la rentable economía de la coca.

En los hechos, se tiene un choque entre las soberanías estatales de las democracias andinas y la estrategia de *ofensiva realista-militar* que los Estados Unidos tienen hacia América Latina. Es fundamental reevaluar las formas en que se están reconfigurando las relaciones internacionales y diplomáticas de la potencia hegemónica en las Américas, así como la dinámica propia de las democracias andinas que reclaman con vigor una *soberanía autónoma*. La guerra contra las drogas tiene un elevado costo al poner en riesgo a las estructuras estatales en Bolivia, Perú y Colombia, amenazados por la delincuencia del narcotráfico pero, simultáneamente, inmovilizados en sus decisiones, debido a las orientaciones de predominio hemisférico en los conflictos de la guerra contra las drogas.

No se puede hacer paralelos entre el circuito coca-cocaína con otro tipo de prohibiciones o negocios ilícitos como la prostitución y la venta de alcohol (por ejemplo en los años veinte), porque estas actividades no son capaces de generar y construir identidades políticas; es decir, no tienen la capacidad de movilizar actores sociales como el movimiento cocalero en Bolivia para influir en la correlación de fuerzas del sistema democrático. En Colombia, el eje coca-cocaína moviliza a las FARC, los productores de coca y otros actores políticos, quienes a su vez afectan la política exterior de los países andinos con los Estados Unidos.

El concepto de interdicción al narcotráfico mezcla definiciones en el sentido jurídico y geopolítico, de tal manera que pueda influirse en el carácter de las relaciones entre los Estados Unidos, Bolivia, Perú y Colombia. La firma de convenios para la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, tiene paralelismos en los tres países andinos; sin embargo, las consecuencias son contradictorias porque los Estados Unidos buscaron expandir la interdicción por medio de una *soberanía internacional subordinada* para debilitar a los países andinos.





Las democracias andinas reaccionaron y resistieron desde sus propias concepciones de soberanía política. En medio de la dependencia y las regulaciones del sistema internacional, América Latina continúa tratando de manejar el conflicto entre soberanías estatales que se rehúsan a desaparecer, y la reconfiguración de las relaciones con los enfoques agresivos de política exterior que tienen los Estados Unidos.

El caso de Colombia es particular porque el Estado mismo ha perdido soberanía dentro del territorio, y es constantemente desafiado por la violencia y las acciones militares de los grupos guerrilleros que se convirtieron en una *soberanía paralela* que protege y se beneficia del narcotráfico. Este tipo de amenaza insurgente en contra de la soberanía del Estado, es también un tipo de organización política vinculada al circuito coca-cocaína. Fenómeno diferente en sus características respecto a Bolivia, donde la organización política de los cocaleros los llevó al poder mediante elecciones democráticas.

En Bolivia y Colombia se mantiene el conflicto de soberanías políticas para enfrentarse a los Estados Unidos, al mismo tiempo que se intenta contrarrestar la debilidad estatal en América Latina. Diversos estudios demuestran que, paralelamente al incremento de los cultivos de coca en Colombia, se incrementó el número de adhesiones a la guerrilla, lo cual significa un fortalecimiento político de las fuerzas irregulares acusadas de ser ilegítimas frente al Estado, cuando en los hechos lograron fundar una soberanía anti-estatal (Rubin y Guáqueta, 2007). En Bolivia, junto con el incremento de la producción de coca y la represión para erradicarla, aumentó la capacidad de organización de los sindicatos cocaleros y su presencia en el sistema político hasta lograr diputados, senadores, alcaldes y un presidente. Éstos, usan de manera instrumental la soberanía estatal para enfrentar la guerra contra las drogas y desafiar a los Estados Unidos.

Las democracias andinas tratan de mantener el concepto de soberanía estatal como una atribución política que permita al Estado reproducirse y actuar con identidad en el contexto internacional. Sin embargo, las bases militares que los Estados Unidos disponen en Colombia, una vez más antagonizan con las soberanías políticas autónomas de los andes, reapareciendo un callejón sin salida para el circuito coca-cocaína porque cuanto más se ejecutan las estrategias militares, mayor reacción en contra se genera en América Latina, lo cual es mucho más funcional para reproducir los negocios del narcotráfico.

5. Conclusiones preliminares y problemáticas abiertas

Desde los escándalos del caso Huanchaca en 1986 cuando se descubrió un laboratorio de cocaína que involucraba a la DEA y a dirigentes políticos bolivianos, las comisiones parlamentarias de derechos humanos y control de drogas son incapaces de proponer soluciones. Para el año 2008, la erradicación de cocaleros cayó de 11 mil hectáreas a sólo cinco mil, por lo cual el proceso de vigilancia habría ingresado en un status quo y el Congreso hasta ahora no modificó la Ley 1008 de substancias controladas. En la lucha contra el narcotráfico, el Parlamento ha sido, fue y será rebasado en sus atribuciones por la enorme estructura burocrática que construyó el Poder Ejecutivo con la Dirección de Bienes Incautados, el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, las Secretarías o Vice-ministerios de Defensa Social y de Coca (Roncken, 1998).

Esto ocasiona que los líderes políticos del Congreso entre 1990 y 2008 no puedan hacer otra cosa que reaccionar siempre después de cualquier consecuencia. Para éstos, es imposible adelantarse a los hechos y prevenir (Cortez, 1992). Junto a las burocracias estatales se encuen-





tran los funcionarios internacionales que, además de ser ejecutores y asesores de políticas, representan otro grupo de intereses que oscurecen aún más la estructura del complejo armazón entre la coca y cocaína.

Tanto los burócratas gubernamentales como internacionales lograron que sus *razones técnicas* se transformen en una *instancia suprema*, bloqueando la intervención política del Parlamento y evitando que otras organizaciones de la sociedad civil puedan generar un ambiente de concertación. En la práctica, la burocracia convirtió a los conflictos del Chapare y la interdicción en una búsqueda banal de estabilidad y seguridad económica (empleos, salarios y prestigio) como una forma de compensar los riesgos por poner las manos en el avispero.

En Bolivia, los procesos de interdicción al narcotráfico han estado franqueados por tres *supra-estructuras* muy influyentes. Primero, las amenazas de descertificación con la consiguiente intervención de organismos financieros internacionales que condicionan enormemente a los gobiernos bolivianos en materia antidroga y asistencia económica. Segundo, y como consecuencia de tales amenazas, las presiones sin concesión por parte de la Embajada de Estados Unidos en la ciudad de La Paz representan el tema más delicado en la agenda boliviana de relaciones exteriores.

Tercero, la enorme red burocrática tejida por el propio gobierno boliviano hace muy difícil que algunos formuladores de políticas y altos dignatarios realmente estén a favor de terminar con el circuito coca-cocaína por una vía pacífica. Dicha red burocrática sabe muy bien que es más fácil concentrar la mayor cantidad de ayuda económica gracias a la militarización y a un sobredimensionamiento de los objetivos de interdicción que desplazan y opacan el desarrollo alternativo permanentemente.

La presión que ejerce el gobierno estadounidense hacia Bolivia en materia de narcotráfico y sustitución de cultivos puede ser calificada como una política para favorecer una oposición sistemáticamente destructiva que va socavando el sistema político democrático, y fortaleciendo una profunda ambigüedad moral, sin referencia a procesos de justicia transparente y sin plantear otra estrategia que pretenda llevar el narcotráfico hacia una solución viable, promovándose más bien los rasgos de una nueva cultura imperial de amenaza permanente.

Si bien varios gobiernos bolivianos como los de Gonzalo Sánchez de Lozada y Hugo Bánzer lograron cumplir con algunas metas significativas la erradicación forzosa de hojas de coca en Cochabamba, no se puede negar que antes de poner en marcha una estrategia concertada y plenamente boliviana, todo el proceso siempre estuvo subordinado a objetivos militares y a la estrecha vigilancia política de los Estados Unidos. Se trata de una directa dependencia geopolítica. Esto se evidencia en varias visitas, como por ejemplo la llegada del ex Zar antidrogas Barry McCaffrey quien en distintos informes al Departamento de Estado y a la oficina del ex Presidente Bill Clinton (15 y 22 de febrero, así como el 2 de marzo de 2000), realizó el compromiso político y militar de la democracia boliviana con la erradicación, sin expresar absolutamente nada sobre la necesidad de priorizar una verdadera política para la reconversión productiva de largo plazo en el Chapare y los Yungas (Youngers, 1997).

Es más, dichos informes sugerían articular el tenebroso y costoso Plan Colombia con una asistencia menor hacia Bolivia, Perú y Ecuador, aclarando que toda la estrategia está enmarcada dentro de los parámetros de la interdicción. Un eventual impulso económico que viabilice la posibilidad de desmilitarizar y pacificar el Chapare quedaba ausente, así como una alternativa para que Bolivia reciba mayor apoyo financiero en el mediano y largo plazo para implementar viables alternativas sustentables de la economía campesina. Por el buen trabajo



de las acciones de erradicación forzosa no hubo en Bolivia, ni mayor compensación económica, ni el ofrecimiento de terminar con la militarización.

Lo único que se puede contabilizar a favor es la organización política del instrumento partidario que los cocaleros lograron llevar adelante con el MAS, pues su representación política se convirtió en una consecuencia de la democracia pluralista donde la sociedad boliviana dio, asimismo, la oportunidad para que Evo Morales ejerza como presidente. Los cocaleros pasaron del activismo de resistencia en torno a la erradicación, al ejercicio del poder, por lo menos con su jefe máximo. Aunque están pendientes los resultados de un presidente indígena, cocalero y figura de liderazgo nacional en Bolivia para reestructurar la economía y el Estado. Las promesas de Morales para derogar la Ley 1008, neoliberal, imperialista y atentatoria contra la soberanía, no se cumplieron.

Hoy en día, cuando muchos líderes políticos y defensores de los derechos humanos afirman que *nunca habrá un final en la guerra contra la coca*, no se dan cuenta de que sus acciones gubernamentales o concepciones sobre las drogas muestran que los objetivos militares de interdicción echarán por la borda la pacificación del Chapare y la estabilización política que la democracia necesita. La militarización sólo acumuló reacciones políticas que fueron articuladas por el movimiento cocalero para dejar intactas las causas estructurales del circuito coca-cocaína.

En el escenario de cuáles son las mejores alternativas a un acuerdo negociado, surgen de inmediato dobles discursos y estrategias sumamente instrumentales por parte del gobierno de los Estados Unidos, los cocaleros, los burócratas gubernamentales, las organizaciones de ayuda al desarrollo y los medios de comunicación que tienden a espectacularizar los conflictos. Dependiendo del momento y de cuánto se puede ganar en medio de las contradicciones de manera coyuntural, los actores no están interesados en una solución estructural. Para ellos, es mejor mantener latente el conflicto. Política y militarmente, convienen las estrategias de negociación confusas, dejar pasar el tiempo y responder al conservadurismo de diferentes fuentes de legitimidad política.

En el caso de los Estados Unidos, es probable que les convenga responder a las inclinaciones militares porque tradicionalmente esto ha fortalecido a sus líderes políticos; en el caso boliviano, la dinámica del sistema político y el fracaso de los partidos tradicionales (MNR, ADN y MIR) que dejaron en la cuerda floja el control de coca, condujo a la irrupción victoriosa de Evo Morales con sólidos factores de poder. La maduración de condiciones óptimas para solucionar el narcotráfico y la producción excedente de coca, fue manipulada con objetivos electorales y políticos que no siempre apuntaron a un equilibrio de acuerdos óptimos, sino todo lo contrario: mantener el conflicto de forma latente. En la guerra anti-drogas, el momento maduro para alcanzar cualquier acuerdo es visto como una oportunidad política para reforzar el statu quo y explotar las ganancias en los ámbitos internos de Bolivia o Estados Unidos²⁰.

Sin una desmilitarización total y definitiva de las zonas cocaleras, es más que imposible reorganizar el desarrollo alternativo, por lo que la guerra contra las drogas en Bolivia seguirá atada a rebotes de violencia y a metas burocráticas que se hilvanan entre el Ministerio de Gobierno, el Viceministerio de Defensa Social, el Ministerio de Defensa, la Fuerza Especial

20 La *Guerra Contra las Drogas* contradice el marco teórico del “mutual hurting stalemate” y los “ripe moments” para obtener acuerdos duraderos. Cf. Zartman, William I. (2001), “The time of peace initiatives: hurting stalemates and ripe moments”, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, No. 1, September, pp. 8-18.





de Lucha Contra el Narcotráfico, el Ministerio de Desarrollo Rural, las estructuras policiales y un mercado ilegal de tráfico de estupefacientes. Este ovillo burocrático vive y se alimenta desde hace veinticinco años, solamente de alarmas sobre el narcotráfico, acciones de hecho en el Chapare y movilizaciones en los Yungas que tampoco han sido modificadas por el gobierno de Evo Morales.

Cuando Bolivia demanda en las reuniones de Naciones Unidas mayor cooperación de la comunidad internacional para la apertura de mercados e inversiones para generar alternativas en el Chapare, nadie se preocupa de aclarar que cualquier estrategia de mercado necesita al mismo tiempo de estabilidad y paz para un eficaz comportamiento de tales inversiones o proyectos alternativos hacia el futuro. Por supuesto que diferentes Ministros de Gobierno también insisten en que las misiones militares todavía tienen mucho por hacer en el Chapare y los Yungas; por lo tanto, es un delirio solicitar mayor compromiso multilateral para el desarrollo alternativo, cuando las Naciones Unidas y la Unión Europea saben por demás que la interdicción y el narcotráfico en la región andina son un *espacio conquistado* por la política norteamericana antidrogas. Es decir, existe una predeterminada intención para dejar que las cosas continúen como están.

Nadie se animará a poner las manos al fuego, ni por ningún presidente boliviano, ni por los magros éxitos de erradicación de coca, ni por una mayor asistencia económica porque la violencia latente e inestabilidad atraviesan el corazón de la lucha antidroga en Bolivia. El éxito erradicador tiende a ser un arma de doble filo, pues no ha conseguido que los Estados Unidos reconozcan el esfuerzo boliviano para transitar de la erradicación hacia un tranquilo desarrollo económico y, por más que el Ministerio de Desarrollo Rural tenga una serie de planes respecto al Chapare para producir alimentos, frutas y madera, la burocracia organizada en torno a las drogas se apegará más a las metas de interdicción.

Las pocas alternativas que existen, radican en recomponer y fortalecer la voluntad política del Parlamento para pacificar el Chapare y fiscalizar, sobre todo, el respeto a los derechos humanos de campesinos y ejército. En el ámbito del Poder Ejecutivo, se hace imprescindible desburocratizar el circuito coca-cocaína, además de desarrollar una ingeniosa política exterior con los Estados Unidos para ablandar presiones sin compromisos arriesgados, por ejemplo con preferencias arancelarias para todo tipo de exportaciones de Bolivia al país del norte. Por último, en el ámbito de la sociedad civil, es fundamental estimular un clima de opinión que prepare el terreno para un apoyo a la legalización de drogas, inclusive en el ámbito internacional. Solamente así podría reducirse la violencia para transitar a una economía legal de la hoja de coca.

Los verdaderos derrotados en este juego perverso son la sociedad civil y el propio Estado democrático puesto que, a mayor represión e injerencia externa para la reducción de cocales, mayor será la tendencia hacia una polarización de los actores en conflicto y de la propia conciencia ciudadana en la sociedad. Mientras que cuando exista mayor indulgencia de parte de los organismos gubernamentales para suavizar las disputas con el campesinado cocalero, mayor amenaza estadounidense se cierne sobre la cabeza del Estado mediante el acoso de las políticas de *descertificación*: bloqueo internacional y sanciones económicas por no reducir las plantaciones de coca excedentes. Esta situación revela la vulnerabilidad del país y de cualquier gobierno boliviano, liquidando también la intención de cimentar la democracia representativa.

En los conflictos del Chapare, uno de los problemas con profundas implicaciones para la democracia en Bolivia, se refiere a que el movimiento social cocalero no busca su adscrip-





ción racional dentro del sistema político, ni tampoco intenta luchar para modernizarlo en función de una estructura social y política de transformaciones culturales y sociales para todo el país. Los cocaleros prefieren que la articulación de sus intereses restringidos al negocio del mercado de la coca y cualquier participación en asuntos públicos, sea mediante el trabajo en los sindicatos campesinos, donde los cicales son una cuestión de vida o muerte, junto con acciones de presión y violencia como modos de vida porque es imposible guardar equilibrios con la economía del narcotráfico.

Las promesas de una revolución democrática y cultural con un presidente como Evo Morales debieron haber favorecido resultados claros para modificar la Ley 1008 y reforzar el combate a las drogas con una estrategia internacional, en contra de la delincuencia empresarial, reincorporando a los campesinos productores de coca en nuevos escenarios agroproductivos de largo plazo. Esto no sucedió y las condiciones peligrosas del problema persisten como factores de desestabilización democrática.

La lucha contra el narcotráfico sigue siendo definida como incontrolable corrupción de políticos, jueces, banqueros, militares y campesinos, forzando la visión de una sociedad que está acostumbrada a la anomia y el caos. Como efecto perverso, el MAS en el gobierno tampoco cambió la política antidrogas en Bolivia y no venció la ingenuidad de considerarse un poder duro capaz de enfrentarse a la intervención estadounidense. En el fondo, el discurso cocalero anti-imperialista sigue siendo una retórica porque la administración del presidente Morales continúa aceptando una política exterior antidrogas diseñada por los Estados Unidos. La representación parlamentaria del MAS solamente aboga por la expulsión nominal de los organismos americanos de interdicción como la DEA, sin encarnar a una fuerza congresal con los medios efectivos para desarrollar otra política de lucha antinarcoóticos.

Finalmente, la oposición de Evo Morales al neoliberalismo y sus actitudes vacilantes ante el narcotráfico, hacen del MAS un partido semi-leal a la democracia de coaliciones y equilibrios gobernables, precipitando un peligroso aislamiento económico que se reproduce hábilmente por medio de lógicas de la negación y que constituyen el germen para miles de posiciones apocalípticas. Por ejemplo, el 26 y 27 de junio de 2008 los campesinos cocaleros decidieron expulsar de los Yungas del departamento de La Paz a la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), generando un conflicto diplomático y, al mismo tiempo, acusando al embajador Philip Goldberg de utilizar los fondos del desarrollo para acciones de sabotaje en contra del gobierno de Morales.

En octubre de 2008, Evo Morales decidió expulsar al embajador Goldberg y hasta el día de hoy (2009-2011) no existen relaciones diplomáticas formales entre Bolivia y Estados Unidos. Sin embargo, este tipo de incidentes son una especie de carta común desde los años noventa. Lo que sí es fundamental debatir gira alrededor de la gran red de *intereses institucionales y burocráticos* que se han reproducido desordenadamente con motivo del discurso de guerra contra las drogas, desarrollo alternativo e interdicción.

Los discursos de confrontación directa, ruptura, presión violenta y las estrategias que los sustentan han fracasado históricamente con pruebas contundentes: Evo Morales fue elegido presidente en el año 2005 demostrando que la guerra de baja intensidad contra las drogas en Bolivia podía tener efectos contrarios a lo previsto por los intereses de Estados Unidos. Asimismo, el combate a la pobreza campesina no es un eje de la discusión, ni prioridad para el Chapare y los Yungas porque estas zonas son relativamente más prósperas en comparación con la pobreza de los departamentos de Potosí, Oruro y Chuquisaca. La economía del circuito coca-cocaína ha generado ingresos para los productores cocaleros como para evitar





su deterioro y destino que los mantenga en la pobreza, pero no modernizó ni abrió nuevos rumbos para el desarrollo rural.

La verdadera contradicción de este tipo de problemáticas complejas radica en la *construcción burocrática e ideológica de la realidad*, donde las Naciones Unidas, los organismos de cooperación para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales, sindicatos campesinos y el Ministerio de Gobierno en Bolivia, *no pueden mediar* la resolución de los conflictos porque se adaptaron a un verdadero *estilo de vida* para alarmar a la opinión pública, nacional e internacional, sobre las condiciones destructivas del circuito coca-cocaína. Esto será difícil de superar por lo complicado que es combatir los prejuicios y las ilusiones de aquellos actores sociales, políticos e institucionales que se benefician de múltiples formas al calor de estos problemas, abriendo y cerrando las puertas para una constante crisis del Estado boliviano.





Evaluación final

Los laberintos de la democracia en perspectiva crítica

Bolivia se debate entre las perspectivas institucionales del sistema democrático y el avance contradictorio de una multiplicidad de visiones que, en algunos momentos ponen en vilo la continuidad democrática, pero al mismo tiempo parecen enriquecerla con mayores exigencias. El hecho de exigir una mejor calidad para la democracia o su consolidación, se mezcla también con la difícil tarea de combinar intereses muy disímiles y hasta desestabilizadores, lo cual alienta constantes crisis del sistema político.

La democracia boliviana brindó la oportunidad para el nacimiento de nuevos liderazgos y acciones políticas desde las bases, que en varias circunstancias fueron consideradas imprevisibles. Este es uno de los núcleos centrales que explican la elección de Evo Morales como presidente a partir del derrumbe de Sánchez de Lozada el año 2003. Los conflictos de gobernabilidad tuvieron un desenlace legal, legítimo y constitucional, señalando que en los peores momentos, las soluciones pacíficas e institucionalizadas construyeron un conjunto de baluartes que deben atribuirse al régimen democrático. Éste permite no sólo nuevos líderes, sino también la visualización de otro tipo de formas democráticas como expresión de los movimientos sociales y la lucha política de los pueblos indígenas.

En el periodo que va del año 2005 a 2011, el sistema tradicional de partidos políticos junto con sus estrategias de pactos para formar gobiernos, se agotó casi por completo. Los traumas de gobernabilidad hicieron que la reconstrucción de una hegemonía asentada en los partidos, actualmente sea muy difícil. Sin embargo, también es fundamental reconocer que el sistema democrático requiere una mínima cohesión de grupos parlamentarios (fuerzas tanto del oficialismo como de la oposición) para apoyar varias políticas públicas, pues de otro modo la democracia, según la experiencia boliviana, tiende a tambalear.

El avance de los movimientos indígenas, sociales y otros grupos corporativos, unido al desprestigio de los partidos, hizo que los procesos electorales posicionen a varios candidatos con la opción de llegar al gobierno sin un partido institucionalizado, moderno, renovado y democrático. Esto definió la fuerza con que Evo Morales llegó al poder. Su figura emblemática es más decisiva que el MAS-IPSP. Simultáneamente, durante situaciones traumáticas pareció incrementarse la capacidad de intervención de diferentes actores colectivos, clases sociales y grupos étnicos, incrementándose el espíritu democrático.

El sistema democrático en Bolivia, hoy no necesita de manera imprescindible a grandes máquinas partidarias para competir y obtener beneficios en los entresijos del poder, sino que existen otros datos. Resaltan la incertidumbre y las contradicciones provenientes de la anomia social; por lo tanto, el sistema político va identificando salidas de *choque frontal* entre diversas teorías y miradas sobre la democracia representativa, la democracia directa, la institucionalidad como reglas de juego racional, y una cadena de mecanismos informales paralelos, en los cuales se definen diferentes proyectos de poder.

El duelo entre las formas democrático-representativas y las demandas por una democracia directa, han reinstalado un debate fundamental sobre las estrategias de gobernabilidad en Bolivia. A pesar de importantes avances con la creación de gobiernos autonómicos, la re-



dación de una nueva Constitución Política y el reconocimiento de un Estado plurinacional, el sistema democrático todavía está prisionero de una lucha entre el caudillismo de los líderes nacionales, la usurpación de funciones de poder y el pragmatismo político que instrumentaliza las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo y Judicial.

Los vínculos entre movimientos sociales y democracia también se caracterizan por una permanente tensión porque ambos están fuertemente asociados a las posiciones revolucionarias, o a la defensa de vanguardias partidarias. Para muchos en Bolivia, la democracia tendría que transitar hacia el completo abandono de los partidos como estructuras de mediación ente la sociedad y el acceso a las estructuras estatales. En otras concepciones, los movimientos sociales serían los verdaderos gérmenes de un desarrollo endógeno y auténtico.

Después de las reformas constitucionales y el ejercicio democrático de referéndums históricos, en Bolivia se han mantenido intocables las pugnas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Esto no significa otra cosa que la manifestación de posibilidades *prácticas*, aprovechadas, tanto por el presidencialismo reinante en el sistema de gobierno, como por los legisladores para hacer más manejables y racionales sus funciones, tratando de enfrentar los grandes momentos de inestabilidad. ¿Esto, de todos modos, mejora la calidad de la democracia o la condena a una crisis insostenible?

Todos los conflictos de gobernabilidad en la democracia boliviana, incluido el triunfo de Evo Morales, evocan una lucha institucional de los poderes del Estado donde destacan las diferencias entre el *poder para definir e imponer una agenda de políticas públicas*, frente al *poder de aprobar decretos presidenciales*, cuyas prerrogativas agreden a la institucionalidad democrática e inclusive reprimen las formas alternativas de participación que vienen de los movimientos sociales y la sociedad civil. *Imponer políticas e imponer decisiones* son dos aspectos de una dinámica política donde el órgano legislativo intenta no hacerse doblegar completamente por el Poder Ejecutivo, sino que va adaptándose a un débil engranaje de equilibrios relativos, o moviéndose entre acciones proactivas y reactivas.

El vaivén proactivo-reactivo tiene que ver con el funcionamiento específico de las instituciones como el sistema electoral, el sistema de partidos y el conjunto de incentivos para generar coaliciones o consensos, así como el reconocimiento de no poseer información completa sobre aspectos específicos de una política pública y cómo mitigar los impactos que tiene el Presidente para dañar al Legislativo. En algunas circunstancias, la lógica de las mayorías parlamentarias mostró que los partidos trataron de cumplir sus fines políticos para reproducirse en el poder, despreciando otros fines sobre la calidad de la democracia. A pesar de algunos horizontes democratizadores abiertos por el MAS y Evo Morales, las disputas entre diferentes visiones democráticas no pueden salir de un proceso donde se reforzó la supremacía del Ejecutivo respecto al resto de la institucionalidad en el sistema político.

El tipo de conflictos, delegación, usurpación y discrecionalidad en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, marca las pautas para discutir cómo identificar y medir la calidad de una democracia. Esto implica el análisis de las condiciones electorales que tiene la sociedad para cambiar gobiernos que no han cumplido con sus promesas, o no pudieron implementar buenas políticas para resolver problemas concretos. La calidad de la democracia puede observarse con mayor detalle en el proceso mismo de toma de decisiones y las relaciones de poder entre los presidentes, sus burocracias, los parlamentarios y el choque de concepciones democráticas que tienen otros actores.

Las crisis de gobernabilidad determinaron un horizonte de acción donde la excesiva predominancia del presidencialismo y el Poder Ejecutivo ejercen (y ejercieron) un poder





autoritario, limitando o prohibiendo la emergencia de demandas democráticas y otras expresiones de participación, reduciéndose así el papel de un desarrollo endógeno que pueda sustentarse en distintos actores de la sociedad civil.

Más allá de las teorías sobre caudillismo, el conflicto de poderes en Bolivia debe ayudarnos a pensar por qué los gobiernos aprueban leyes demasiado vagas, verticalistas, con mucho detalle, o de qué manera las legislaturas de un gobierno unificado delegan más poder a las agencias ejecutivas, frente a gobiernos sin consensos donde los legisladores endosan mayor confianza hacia comisiones especiales o grupos corporativos que intentan actuar de forma más independiente en cualquier conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo. Este tipo de problemas fue agregando una mayor deslegitimación a los pactos partidarios y cuestionó siempre el estilo de tomar decisiones en la democracia representativa.

Con los conflictos de gobernabilidad, la democracia boliviana trató de persistir fortaleciendo el régimen presidencial autoritario. Aunque esto suene contradictorio, el presidencialismo, los partidos y congresales tienden a calcular un conjunto de *impactos diferentes*, según los resultados finales de una política o agenda de gobierno. Las disputas entre la Constitución, una ley, decreto y estatuto legislativo pueden ser asumidas como un *costo de oportunidad*, o intentar un control más riguroso sobre las políticas públicas que se enfrentan al dilema de *focalizar o universalizar* la provisión de bienes públicos, que luego podrían generar beneficios políticos en cuanto a la reelección y conquista de esferas de influencia en el largo plazo.

Estos casos representan una especie de laberinto que responde, tanto a la administración del poder, como a la toma de decisiones donde ciertas instituciones se subordinan o autonomizan unas de otras al interior del sistema político. El antagonismo entre la discreción de las burocracias dominantes que desafían la autoridad política, y la obediencia sometida a las instrucciones del Poder Ejecutivo, depende de los contextos institucionales como la solidez de los pactos políticos para estructurar gobiernos, o el poder unificado de un Presidente que posee márgenes de acción y maniobra decisoria.

En Bolivia, la *discrecionalidad* se convirtió en una estrategia deliberada del sistema presidencial, mientras que en otras situaciones parecería ser un resultado inevitable de los pactos políticos y arreglos institucionales. Muchas veces, la discreción abrió el paso para que los líderes políticos influyan de una manera más directa el proceso de formulación e implementación de las políticas, afectando también a la transparencia, rendición de cuentas, cumplimiento y respuesta oportuna de las instituciones que implementan las decisiones.

Todavía resta investigar mucho aspectos como: a) el conflicto en torno a las políticas públicas, generado entre los políticos que adoptan ciertos estatutos legislativos y los agentes burocráticos que los implementan; b) la capacidad de los partidos para escribir leyes detalladas; c) el ambiente de negociación para adoptar o no ciertas legislaciones (existencia de vetos o conflictos bicamerales); y d) las expectativas que los movimientos sociales tienen respecto al comportamiento del Poder Judicial, u otras instancias de vigilancia legislativa.

En los regímenes presidenciales, un gobierno dividido o los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo, podrían determinar las lógicas autoritarias del sistema político, haciéndonos ver cómo se aprueban leyes poco coherentes, alejadas de los problemas que afectan la vida diaria de la gente. En otras circunstancias, el Ejecutivo trata únicamente de ejercer un control estricto, marcando el futuro accionar de sus burocracias. Los regímenes parlamentarios obligan a estudiar qué estatus tienen las coaliciones de gobierno y si también puede surgir la inestabilidad política dentro de aquel gabinete que posee los principales factores de poder al diseñar y determinar las políticas públicas más cruciales.



La dinámica de mayorías y minorías de gobierno, en Bolivia ha caracterizado a los diversos conflictos entre las capacidades legislativas y el accionar de las burocracias. Mayorías y minorías definieron también el uso de mecanismos democráticos o el reforzamiento de acciones autoritarias. Los conflictos de gobernabilidad y las disputas entre múltiples visiones de la democracia en Bolivia, hicieron que el presidencialismo caiga en un proceso de toma de decisiones lentas, difusas y muchas veces incompletas, surgiendo como una tendencia casi espontánea, la inclinación hacia tomar decisiones con carácter discrecional y, en muchos casos, autoritario.

Una salida a este tipo de disputas institucionales, posiblemente consista en la necesidad de insistir en reformar el Estado. Este reto siempre constituye una tarea riesgosa pero fundamental, no solamente para orientar las políticas públicas, sino para reconciliar permanentemente la comunicación entre la sociedad civil y la legitimidad de las estructuras estatales. La agenda de reformas estatales en Bolivia, junto con sus construcciones conceptuales, adquirió un especial énfasis en la década de los años noventa. En aquel entonces, se hablaba de generar las mejores condiciones institucionales para la gobernabilidad y las transformaciones económicas en el marco de las reformas de mercado y, sobre todo, en el escenario de la privatización.

Fue aquí donde surgió una burda desorientación porque se asumió que el núcleo de las reformas del Estado giraba en torno a la reducción de su participación en la economía y la desburocratización. Si bien estos desafíos eran significativos, todo se desvió para privilegiar la gobernabilidad como equilibrios políticos en los regímenes que detentaban el poder, relegándose la reforma estatal, negándose su fortalecimiento político y afectándose mucho más su débil autoridad y capacidad institucional.

Las reformas del Estado durante la implementación de las políticas de mercado, contrariamente debilitaron las instituciones estatales, promoviendo los arreglos estratégicos del sistema de partidos políticos, los procesos electorales, las coaliciones gubernamentales y la integración de los actores marginales: indígenas, mujeres, pobres y algunos movimientos sociales. La integración, supuestamente, democratizaría más el sistema, siempre y cuando todos se adapten a la economía de mercado.

Esto fue una falacia porque en Bolivia, y en muchos países de Latinoamérica, la integración representó, en muchos casos, desmovilización de la oposición y la gobernabilidad se transformó en una *lógica de élites* y oligarquías competitivas para conquistar el poder. El Estado no superó su debilidad como autoridad soberana y cuando las reformas de mercado no generaron los ingresos y los éxitos esperados, todo se derrumbó sin que el Estado pueda controlar las crisis.

Actualmente, la agenda de las reformas estatales se debate entre el replanteamiento de la gobernabilidad y la identificación de nuevas propuestas para reconstruir las *capacidades del Estado* como escenario de lucha de clases, integración de actores sociales y complemento para el desarrollo de la sociedad civil. Las reformas del Estado requieren que éste sea más él mismo, es decir, un *Leviatán* de verdad. Ahora bien, es aquí donde se perdió la brújula. Muchos temen que al fortalecerse el *Leviatán*, rebrote la violencia y la democracia se destruya; sin embargo, el régimen democrático en Bolivia está siendo erosionado, precisamente porque el Estado funciona mal. La agenda de reformas debe devolver al Estado sus derechos como autoridad legítima y, sin duda, el *Leviatán* tiene que consolidarse como *razón de orden político*.

Por otra parte, la gestión pública se ha convertido en un saber estratégico para la administración de los asuntos públicos dentro del Estado. Esta visión enriqueció las ciencias de la





administración planteando reflexiones políticas sobre una mejor forma de lograr equilibrios entre el Estado y la sociedad civil, previendo situaciones de conflicto y recomendando acciones específicas, especialmente en cuanto a la provisión de bienes y servicios desde los ámbitos gubernamentales.

El gran problema es que a pesar de las contribuciones de la gestión pública para una administración *racional* del Estado, no se haya explicitado casi nada sobre qué tipo de Estado tenemos, dadas un conjunto particular de condiciones históricas muy disímiles que precisamente dieron origen al Estado. Esto es algo evidente, por ejemplo, el Estado en América Latina tiene un origen totalmente diferente a la situación europea o estadounidense. Desde 1810, la autoridad estatal sufre un *déficit de legitimidad* y debilidad para tomar decisiones, capaces de articular instituciones y grupos sociales. Este déficit se trasladó por entero hacia los recovecos del sistema democrático.

Al mismo tiempo, debe analizarse con mucho cuidado cómo manejar los instrumentos característicos de la gestión pública, dentro de una coherente *gestión estatal*. Esto es totalmente diferente. La gestión estatal se conecta con una comprensión sobre las deficiencias del Estado que se remiten a su origen histórico. Gestionar el Estado es comprender que las transformaciones en la gestión pública pueden no tener ningún impacto de largo plazo, así como si se logra un cambio substancial en la gestión estatal, históricamente el conjunto de la sociedad avanza y efectiviza el éxito de la gestión pública. La gestión pública es más coyuntural, episódica políticamente, eficiente en la planificación y el control de situaciones concretas para el Estado. Sin embargo, la gestión estatal es mucho más estratégica, profunda en el largo plazo y más difícil en cuanto a la posibilidad de sugerir reajustes estructurales que ejerzan un impacto verdaderamente duradero en la misma sociedad civil.

Por otra parte, el presidencialismo convertido en *Leviatán* ha marcado profundamente los sistemas políticos en toda la región latinoamericana. El libertador Simón Bolívar afirmó ya de manera categórica, al instalarse el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, que “un gobierno presidencial debe tener el valor para ser juicioso pues serlo implica olvidarse de la seguridad personal y entregarse al riesgo de vivir cargando con todo el peso de las responsabilidades, aceptar el sacrificio y la imaginación como condición de la existencia, cortejar la duda y la oscuridad como precio de la sabiduría política, y aceptar siempre las consecuencias que entraña el tomar decisiones; el presidencialismo será uno de los ejes de nuestro continente, de aquí hasta el final de sus días”. Bolívar preveía que el presidencialismo representaba la mejor forma de combinar la realidad cultural y las necesidades de *liderazgo firme* en América Latina pero también abría el paso para mirar con desdén otras alternativas políticas, sobre todo aquellas capaces de ser receptivas a la renovación para eliminar el dogmatismo y las oscuras perspectivas del autoritarismo que se cree siempre infalible.

Este razonamiento sobrevivió hasta hoy pero bajo otro contexto histórico, el cual obliga a preguntarnos: ¿dentro de un régimen democrático, cómo convertir una estrategia presidencial de control sobre los nuevos procesos políticos – que actualmente demandan una reforma y un nuevo empuje del Estado – en instituciones democráticas con capacidad de gestión y gobierno, sin recaer en los viejos verticalismos violentos y la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el resto de la institucionalidad?

El presidencialismo contribuyó a consolidar los procesos de transición democrática y gobernabilidad plausible, en la medida en que la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos no son estrictamente presidencialistas sino más bien híbridos, como Bolivia, Chile, Brasil e inclusive Estados Unidos, donde se combinan aspectos del presidencialismo y del





parlamentarismo. Una reforma del Estado afectará de manera directa e indirecta a la Presidencia, a la definición de sus roles contemporáneos, a los recursos de poder que maneja y a la capacidad de implementar políticas públicas.

Desde la época del modelo de sustitución de importaciones en la década de los años cincuenta, la Presidencia en América Latina construyó una matriz de desarrollo centrada en el Estado, dándose lugar a figuras presidenciales personalistas con altas cuotas de poder, amplias competencias de iniciativas y recursos abundantes para funcionar, implementando macro-políticas y mecanismos de *patronaje* político hasta su agotamiento en la década de los 80.

Actualmente en los comienzos del siglo XXI, la crisis de los ajustes estructurales y las exigencias de modernización estatal limitan los ámbitos de intervención del Estado, apareciendo nuevos centros de decisión en materia pública como los municipios y las demandas de descentralización política que, tarde o temprano, van a poner un dique de contención al control del Poder Ejecutivo. Las restricciones al gasto fiscal limitan los recursos financieros que antes tenía la administración central y presionan para que el Ejecutivo devuelva cierto poder a favor de otros actores y regiones, como bien lo expresa el proceso autonómico en Bolivia.

Es posible que la reforma del Estado en los momentos de rechazo a las reformas de mercado y el retorno de varias posiciones de izquierda, no signifique elegir entre *parlamentarismo* o *presidencialismo*, sino modificar profundamente el carácter de nuestro presidencialismo híbrido, que ahora ya no se define solamente por las normas constitucionales, sino por su inserción en la democracia representativa, las formas de democracia directa y la globalización mundial de la economía.

El presidencialismo muestra limitaciones para producir respuestas rápidas ante los conflictos, generar soluciones realistas y aceptables para los grupos más amplios de la sociedad, y en algunas de sus funciones más importantes, como la política internacional con Estados Unidos sobre narcotráfico o las posibilidades de reconstruir algunas empresas públicas, la Presidencia se ha visto forzada a utilizar recetas internacionales; es decir, reducir su perfil personalista y el mito de infalibilidad con un liderazgo fuerte porque éste es constantemente rebasado debido a la complejidad de los problemas actuales como las demandas de mayor participación, protagonismo de varios sectores de la sociedad civil y las contradicciones que implica una consolidación de la democracia.

La reorganización administrativa del Estado en Bolivia (e inclusive en toda América Latina) deberá tener a la figura del Presidente como actor central con capacidad para informarse, informar, explicar, dialogar, concertar y aprender de los errores. Habrá que focalizar cuáles son las restricciones institucionales que operan sobre las decisiones del *presidencialismo*. ¿Cuál es el impacto que las normas constitucionales y las instituciones como el Parlamento, el Poder Judicial y los partidos políticos causan para limitar la acción presidencial y una toma de decisiones racional y más democrática? ¿Cómo optimizar los mecanismos de rendición de cuentas y aquellos sistemas de alerta para liquidar la corrupción en la Presidencia? Ésta debe programar períodos de introspección, analizando la forma en que los actores del presidencialismo entienden sus roles y el medio ambiente que los rodea. En consecuencia, tener un mapa sobre cómo corregir y producir decisiones en el conjunto de toda su organización ejecutiva, cualificando la democracia por medio de mecanismos correctivos.

Una reforma presidencialista del Estado podría implicar el desarrollo de un conjunto de funciones simbólicas e integradoras de la Presidencia, trabajando estrategias favorables para efectivizar un nuevo liderazgo, ya que el papel del líder en los procesos de modernización y cambio social es fundamental. Debemos aceptar, finalmente, que el caudillismo es una





variable eterna en el sistema democrático, pero con la posibilidad de cumplir una función simbólica, como por ejemplo la tarea de cohesionar a la comunidad política y contribuir a trazar un sentido de identidad común que inaugure un espacio propicio para tomar decisiones legítimas, útiles y estratégicas en el largo plazo. El *presidencialismo* tiende a enlazar lo regional, lo nacional y lo social.

Más allá de sus vicios autocráticos, el *presidencialismo* puede contribuir a la reforma del Estado y al afianzamiento de los regímenes democráticos pues las actuales circunstancias de cambios en los esquemas de economía de mercado y gobernabilidad, deben favorecer una Presidencia democrática, la cual esté alumbrada por el reconocimiento de una limitación del poder político. Si bien Bolivia nunca transitará hacia un tipo de régimen parlamentarista, es fundamental transmitir a la sociedad civil que siempre hay algo por encima del poder.

El *Leviatán* del presidencialismo, el Poder Ejecutivo y el curioso avance democrático en medio de contradicciones autoritarias, en Bolivia surge como la esencia de un proceso continuo que va entre el Estado, capaz de regir y crear a la sociedad civil, y las ilusiones por plasmar otras formas democráticas en busca de plena legitimación. ¿Significa esto que el fortalecimiento del Estado, y una *razón de orden político*, marcará los rumbos de la consolidación democrática en Bolivia? Nadie lo sabe pero el espíritu democrático está presente, tanto en las luchas desde los movimientos sociales, como en las perspectivas por construir un Estado eficaz hasta identificar un rumbo histórico que sepa domesticar inciertos destinos.





Bibliografía

Alamdari, Kazem (2005), “The power structure of the Islamic republic of Iran: transition from populism to clientelism, and the militarization of the government”, *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 8, pp. 1285-1301.

Alba S., Oscar y Castro, Sergio R. (coordinadores) (2007), *Las reformas al Estado. Ensayos de Derecho Político*, Cochabamba, Instituto de Estudios Internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Albó, Xavier y Barnadas, Josep M. (1985), *La cara campesina de nuestra historia*, La Paz, UNITAS.

Albó Corrons, Xavier (2002), *Iguales aunque diferentes. Hacia unas políticas culturales y lingüísticas para Bolivia*, La Paz, Ministerio de Educación, UNICEF, CIPCA.

Albó, Xavier y Barrios, Raúl (coords.) (1993), *Violencias encubiertas en Bolivia*, Vol. I, La Paz, CIPCA-Aruwiyiri.

Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.

Altman, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana”, *Política y Gobierno*, Vol. XII, No. 2, Segundo Semestre, pp. 203-232.

Apter, David E. (1970), *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Arce, Moisés y Reales, Leonardo (2006), “Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los andes centrales”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1, Santiago de Chile, pp. 25-47.

Arguedas, José María (1975), *Formación de una cultura nacional indoamericana*, México D. F., Siglo XXI Editores.

Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP) (2011), *La calidad de la democracia en Bolivia 2010. Percepción y evaluación de los actores*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung, marzo.

Arrieta, Carlos; Orjuela, Luis J.; Sarmiento P. Eduardo y Tokatlián, Juan (1991), *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.





Banco Mundial (2000), *Bolivia, del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*, Tomo I, Informe principal, La Paz, Informe No. 20115-BO, 25 de agosto.

_____ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación, indicadores seleccionados del desarrollo mundial*, Washington D.C.

Barrios Morón, Raúl (1989), *Bolivia y Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico (1980-1982)*, La Paz, FLACSO-Hisbol.

Bates, Robert H. (1984), *Markets and states in tropical Africa. The political basis of agricultural policies*, London, University of California Press.

Bayón, Cristina, Roberts, Bryan y Saraví, Gonzalo (1998), “Ciudadanía social y sector informal en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 13, Año 7, diciembre, pp. 73-111.

Bellamy Foster, John and Clark, Brett (2004), “Ecological imperialism”, *Socialist Register*, Merlin Press, United Kingdom.

Boyte, Harry C. (2003), “Civic populism”, *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4, Diciembre, pp. 737-742.

Brienen, Martín (2007), “Interminable revolution: populism and frustration in 20th. Century Bolivia”, *SAIS Review*, Vol. 27, No. 1, Winter-Spring, pp. 21-33.

Calderón Fernando y Dandler, Jorge (comps.) (1984), *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, La Paz, CERES, UNRISD.

Cárdenas, Félix (2006), *Juicio al Estado colonial y neoliberal*, Oruro, opúsculo sin editorial.

Canetti, Elías (1981), *Masa y poder*, Muchnik Editores, España.

Cansino, César (1998), “Democracia y sociedad civil en América Latina. Una revisión crítica de los diagnósticos latinoamericanos en los años ochenta y noventa”, *Metapolítica, Revista Trimestral de Teoría y Ciencia de la Política*, Vol. 2, No. 7, pp. 435-461.

Carrillo Flórez, Fernando (1999), *El déficit de la democratización en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.

Castells, Manuel (1997), *La era de la información*, 2 volúmenes, Madrid, Alianza Editorial.

Centeno, Miguel Ángel and López-Álves, Fernando (eds.) (2001), *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America*, New Jersey, Princeton University Press.





Centeno, Miguel Ángel (2002), *Blood and debt. War and the nation-state in Latin America*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.

Clanton, Gene (1977), "Populism, progressivism, and inequality: the Kansas paradigm", *Agricultural History*, Vol. 51, No. 3, Julio, pp. 559-581.

Collier, David and Berins Collier, Ruth (2002), *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor market and regime dynamics in Latin America*, New Orleans, Notre Dame University Press.

Collier, David and Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research", *World Politics* 49, No. 3, pp. 430-51.

Comisión Visión País, Asamblea Constituyente, Sub-comisión de Interpelación al Estado (a) (2007), "Alegatos para la interpelación al Estado colonial, republicano y neoliberal: partidos políticos y agrupaciones ciudadanas de Bolivia", Sucre, mayo, mimeo.

_____ (b) (2007), "Juicio al Estado colonial, republicano y neoliberal. Recuperar la memoria histórica para escribir la Nueva Constitución", Sucre, 30 de marzo, mimeo.

_____ (c) (2007), "Caracterización del Estado colonial, republicano y neoliberal, encuentros territoriales departamentales: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Tarija, Sucre, Beni, Pando y Santa Cruz", Sucre, mayo, mimeo.

Coppedge, M. (1993), "Institutions and democratic governance in Latin America", *Rethinking Development Theories in Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of North Carolina at Chapel Hill, March 11-13.

Corporación Latinobarómetro (2010), *Informe 2010*, Santiago de Chile, Diciembre.

Cortez, Roger H. (1992), *La guerra de la coca. Una sombra sobre los Andes*, La Paz, FLACSO-CID.

CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) (1999), *Informes y documentos, VIII Congreso ordinario nacional CSUTCB, Trinidad, junio-julio 1998*, La Paz, CEDOIN, Serie Memoria Popular.

Dandler, Jorge (1983), *Sindicalismo campesino en Bolivia. Cambios estructurales en Ucureña 1935-1952*, Cochabamba, Segunda edición, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Dahl, Robert A. (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.





Dahrendorf, Ralf (1988), *The modern social conflict: an essay on the politics of liberty*, Berkeley, University of California Press.

De Sousa Santos, Boaventura (2008), “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”, en *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* (conferencias con Boaventura De Sousa Santos), La Paz, Muela del Diablo Editores, CLACSO, CIDES-UMSA, Comuna, pp. 139-190.

Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (comp.) (1996), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Dix, Robert H. (1978), “The varieties of populism: the case of Colombia”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 31, No. 3, Septiembre, pp. 334-351.

_____ (1985), “Populism: authoritarian and democratic”, *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 2, pp. 29-52.

Elster, Jon and Slagstad, Rune (ed.) (1988), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Early, Gerald L. (2008), “The end of Race as we know it”, *The Chronicle Review*, Section B, October 10, pp. B11-B13.

Easterly, William (ed.) (2008), *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

Farah, Douglas (2009), “Into the abyss: Bolivia under Evo Morales and the MAS”, International Assessment and Strategy Center, http://www.strategycenter.net/docLib/20090618_IASCIIntoTheAbyss061709.pdf, disponible, [5 de abril de 2011].

Felbab-Brown, Vanda (2009), *Counterinsurgency and the war on drugs*, Washington D.C., Brookings Institution.

Fleury, Sonia (2004), “Ciudadanía, exclusión y democracia”; *Nueva Sociedad* No. 193, Caracas septiembre-octubre, pp. 62-75.

Freedom House (2006), http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/51.pdf, disponible, [18 de diciembre de 2009].

Fukasaku, Kiichiro and Hausmann, Ricardo (ed.) (1998), *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, Paris, OECD-IADB, Development Centre.

Fukuyama, Francis (1998), *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Madrid, Plaza y Janes.





Galen Carpenter, Ted (2003), *Bad neighbor policy: Washington's futile war on drugs in Latin America*, London, Palgrave, Macmillan.

Gamarra, Eduardo A. (1994), *Entre la droga y la democracia*, La Paz, ILDIS.

Gamboa Rocabado, Franco (a) (2008), "Certidumbres de arena: la globalización y sus múltiples fantasmas", en: *Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal*, La Paz, Plural Editores, Instituto Francés de Estudios Andinos, pp. 173-234.

_____ (b) (2010), *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

_____ (c) (2006), "Bolivia hoy: entre la democracia rebelde y los agujeros negros de la gobernabilidad", *Ciencia y Cultura*, no. 18, Universidad Católica Boliviana San Pablo, La Paz, julio, pp. 47-69.

Gamboa Rocabado, Franco (d) (2009), "La Democracia anómica en América Latina"; *Meta-política*, México, D.F., No. 65, Julio-Agosto.

Gutiérrez Rojas, Moisés (et. al.) (2010), *Historia, coyuntura y descolonización. Katarismo e indianismo en el proceso político del MAS*, Fondo Editorial Pukara, edición electrónica.

Grimm, Dieter; Rowan, William and Kumm, Mattias (2008), "Global constitutionalism"; seminar at Yale University, New Haven, Connecticut, School of Law, 24 de noviembre, mimeo.

Holbo, Paul S. (1961), "Wheat or what? Populism and American Fascism", *The Western Political Quarterly*, Vol. 14, No. 3, Septiembre, pp. 727-736.

Huntington, Samuel P. (1993), *The third wave. Democratization in the late Twentieth century*, Oklahoma, Oklahoma University Press.

Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, John D. (1997), "The paradoxes of contemporary democracy: formal, participatory, and social dimensions", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, April, pp. 323-342.

Hurtado, Javier (1986), *El katarismo*, La Paz, HISBOL.

Irurozqui Victoriano, Marta y Peralta Ruiz, Víctor (2000), *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*, Madrid, Colección Tierra Nueva y Cielo Nuevo, Instituto de Historia, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Itzigsohn, José (1998), "La globalización y las articulaciones de las actividades informales", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 13, Año 7, diciembre, pp. 153-178.





- James, Daniel (1988), *Resistance and integration: Peronism and the Argentine working class, 1946-1976*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaufman, Robert R. (1990), "How societies change developmental models or keep them: reflections on the Latin American experience in the 1930s and the postwar world", in Gereffi, Gary and Wyman, Donald L., *Manufacturing miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, New Jersey, Princeton University Press, pp. 110-138.
- Kalyvas, Stathis N., Shapiro, Ian and Masoud, Tarek (ed.) (2008), *Order, conflict, and violence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Keefer, Philip and Loayza Norman (ed.) (2010), *Innocent bystanders: developing countries and the war on drugs*, The World Bank, Macmillan.
- Krishna, Anirudh (2002), *Active social capital. Tracing the roots of development and democracy*, New York, Columbia University Press.
- Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. (2001), *Power and interdependence*, New York, Longman, Third edition.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2006), "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, pp. 56-61.
- Lara, Jesús (1966), *La cultura de los Inkas. El Tawantinsuyu*, Cochabamba, Los Amigos del Libro.
- Laserna, Roberto (1993), *Las drogas y el ajuste en Bolivia. Economía clandestina y políticas públicas*, La Paz, CEDLA, Programa de Ajuste Estructural, Documento de Trabajo No. 7.
- Lechner, Norbert (1994), "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo"; *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas, marzo-abril, pp. 263-279.
- Lee Van Cott, Donna (2001), "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 4, pp. 30-58.
- Legrain, Milli (2004). *La crisis argentina de diciembre de 2001. Debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado*, Madrid, Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo, noviembre.
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, No. 45, Ediciones de la Universidad de Salamanca, pp. 17-46.





Levitsky, Steven and Way, Luncan A. (2010), *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press.

Linz, Juan J. and Stepan, Alfred (1996), *Problems of democratic transitions and consolidation. Southern Europe, Southern America and post communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. (1993), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad.

Limachi, Luisa y Rada, Alfredo (2010), *Historia de una conjura. Cómo intentaron hacer fracasar la Constituyente*, La Paz, Escuela Nacional de Formación Política.

Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein (1967), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Toronto, The Free Press.

Limachi, Luisa y Rada, Alfredo (2010), *Historia de una conjura. Cómo intentaron hacer fracasar la Constituyente*, La Paz, Escuela Nacional de Formación Política.

Llanos, Mariana and Marsteintredet, Leiv (ed.) (2010), *Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of Executive instability in developing countries*, Hampshire, Palgrave, Macmillan.

López-Alves, Fernando (2000), *State formation and democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, Duke University Press.

Magnoli, Alessandro (2002), *What do you mean? Conceptual clarity in social policy*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.

Mahoney, James (2003), "Knowledge accumulation in comparative historical research. The case of democracy and authoritarianism", in Mahoney, James and Rueschemeyer, Dietrich. *Comparative historical analysis in the social sciences*, New York, Cambridge University Press, pp. 131-174.

Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo, and Valenzuela, Arturo (1992), *Issues in democratic consolidation*, Notre Dame, The University of Notre Dame Press.

Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (ed.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed.) (2002), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, Michael (2006), *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing*, New York, Cambridge University Press.



Mansilla, H. C. F. (a) (1999), *Espíritu crítico y nostalgia aristocrática. Ensayos dispersos sobre las limitaciones de la modernidad*, La Paz, Producciones CIMA.

_____ (b) (1992), “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”; en: Mayorga, René Antonio (coord.). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad-CEBEM-ILDIS, pp. 87-98.

_____ (c) (2007), *Identidades conflictivas y la cultura del autoritarismo. La mentalidad tradicional ante los desafíos de la democracia moderna*, La Paz, FUNDEMOS, Fundación Hans Seidel.

_____ (d) (1995), *Las élites bolivianas frente a la legalización de las drogas. El futuro entre el exceso de permisividad y la reglamentación convencional*, La Paz, SEAMOS.

Mansilla, H. C. F. y Blanes, José (1994), *La percepción social y los hechos reales del complejo coca-cocaína*, La Paz, SEAMOS.

MAS (Movimiento Al Socialismo) (2007), “Por un Estado unitario plurinacional comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos”, Sucre, documento inédito, mimeo.

Maalouf, Amin (2000), *In the name of identity. Violence and the need to belong*, New York: Penguin Books.

Mayorga, René Antonio (a) (1995), “La ideología y política del movimiento katarista”, en *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz, CEBEM.

_____ (b) (2001), *Desmontaje de la democracia. Crítica de las propuestas de reforma política del Diálogo Nacional 2000 y las tendencias antisistémicas*, La Paz, CEBEM.

Medellín Torres, Pedro (1998), *El retorno a la política. La gubernamentalización del Gobierno*, Bogotá, TM Editores, PNUD, CIDES.

Merrill, Collet (1989), *The cocaine connection: drug trafficking and Inter-American relations*, New York, Foreign Policy Association.

Mignolo, Walter D. (a) (1995), *The darker side of the renaissance. Literacy, territoriality, and colonization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

_____ (b)(2000), *Local histories/global designs. Coloniality, subaltern knowledges, and border thinking*, New Jersey, Princeton University Press.

Mills, Wright C. (1975), *La élite en el poder*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Desarrollo Sostenible (2004), *Estudio de la migración interna en Bolivia*, La Paz, Secretaría Técnica de población para el Desarrollo Sostenible, INE, CEPAL, UNFPA, USAID.





Ministerio de Autonomía (2009), “Agenda estratégica. Implementación del proceso autonómico en el Estado Plurinacional”, (versión preliminar), La Paz, marzo, mimeo.

Mires, Fernando (a) (1991), *El discurso de la indianidad: la cuestión indígena en América Latina*, San José, DEI.

Mires, Fernando (b) (1994), *El discurso de la miseria, o la crisis de la sociología en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

Moore, Barrington Jr. (1967), *Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Beacon Press.

Morlino, Leonardo (1989), “Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, julio-setiembre de 1986, pp. 7-61.

Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (ed.), (2010), *Populism in Europe and the Americas. Threat or corrective for democracy?*, (de próxima publicación en Cambridge University Press). http://www.uc.cl/cienciapolitica/img/pdf/CRovira_Presentation.pdf, disponible [7 de abril de 2011].

Muller, Jerry Z. (2002), “Us and them. The enduring power of ethnic nationalism”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2, March-April, pp. 18-35.

Munck, Gerardo L. (a) (2004), “La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional”, *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, Segundo Semestre, pp. 315-346.

_____ (b) (2009), *Measuring democracy. A bridge between scholarship and politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Oberschall, Anthony (1978), “Theories of social conflicts”, *Annual Reviews in Sociology*, No. 4, pp. 291-315.

Oblitas Poblete, Enrique (1978), *Cultura Callawaya*, La Paz, Camarlinghi.

Otero, Gustavo Adolfo (1954), *Figura y carácter del indio (los ando-bolivianos)*, La Paz, Editorial Juventud.

O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, México D.F., Paidós.

O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe C. (eds.) (1986), *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.





O'Donnell, Guillermo; Vargas, Jorge and Iazetta, Osvaldo (2004), *The quality of democracy. Theory and applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Ornelas, Raúl (2009), "Saberes de la dominación. Panorama de las empresas transnacionales en América Latina, agenda de investigación", Buenos Aires, CLACSO, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/cecen/09orne.pdf>, disponible [30 de marzo de 2011].

Ortega y Gasset, José (1988), *La rebelión de las masas*, Santiago de Chile, Ercilla.

Oszlak, Oscar (1999), "De menor a mejor. El desafío de la *segunda* reforma del Estado"; *Nueva Sociedad* No. 160, Caracas, marzo-abril, pp. 81-100.

Paramio, Ludolfo y Revilla, Marisa (2006), *Una agenda de reformas en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.

Patria Insurgente (2007), "Bolivia una comunidad de naciones", Sucre, documento inédito, junio, mimeo.

Pérez Liñán, Aníbal (2007), *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pipitone, Ugo (1998), "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas", *Metapolítica, Revista Trimestral de Teoría y Ciencia de la Política*, Vol. 2, No. 7, pp. 463-482.

Popper, Karl R. (1967), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós.

Prats, Joan (2004), *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, La Paz, Plural Editores, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002), *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002*, La Paz, Plural Editores.

Przeworski, Adam, Álvarez, Michael E., Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando (2000), *Democracy and development. Political institutions and Well-Being in the world, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (ed.) (1999), *Democracy, accountability, and representation*, New York, Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

Przeworski, Adam (2009), "The mechanics of regime instability in Latin America", *Journal of politics in Latin America*, 1, 1, 5-36.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Nueva York, Taurus.





PODEMOS (Poder Democrático y Social) (2007), “Informe de minoría”, documento inédito, Sucre, junio, mimeo.

Putnam, Robert D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer, pp. 427-460.

Quiroz, Franz; Bustamante, Rocío y Heredia, Gustavo (2007), “Proyecto MUS. Servicios de uso múltiple. Análisis institucional: agua potable y riego en Bolivia”, Cochabamba, enero, (mimeo.).

Radcliff, Benjamin (1993), “Liberalism, populism and collective choice”, *Political Research Quarterly*, Vol. 46, No. 1, Marzo, pp. 127-142.

Rauber, Isabel (2006), *América Latina. Movimientos sociales y representación política*, La Paz, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

Reinaga, Fausto (1982a), *La podredumbre criminal del pensamiento europeo*, La Paz, Ediciones del Partido Indio de Bolivia.

_____ (1991b), *El pensamiento indio*, La Paz, Ediciones Comunidad Amáutica Mundial.

_____ (1953c), *Tierra y libertad*, La Paz, Premio de Ensayo, Primer Congreso Boliviano de Sociología.

_____ (1964d), *El indio y el cholaje boliviano. Proceso a Fernando Diez de Medina*, La Paz, Ediciones del Partido de Indios Aymaras y Kheshuas del Kollasuyu.

_____ (1970e), *La revolución india*, La Paz, Ediciones del Partido Indio de Bolivia.

_____ (1971f), *Tesis India*, La Paz, Ediciones del Partido Indio de Bolivia.

_____ (1978g), *El pensamiento amáutico*, La Paz, Ediciones del Partido Indio de Bolivia.

_____ (1967h), *La intelligentsia del cholaje boliviano*, La Paz, Ediciones del Partido Indio de Bolivia, 1967.

Repetto, Fabian (2004), *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, julio, Documentos de trabajo del INDES I-52.

República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional (2008), *Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado, versión oficial*, La Paz, octubre.





Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (2008), *The Oxford handbook of political institutions*, New York, Oxford University Press.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1983), “Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento katarista, 1970-1980”, en Zavaleta Mercado, René (comp.) (1983), *Bolivia hoy*, México, Siglo XXI, pp. 129-168.

Rivera S., José Antonio (2008), *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento*, La Paz: FUNDAPAC, Oficina Jurídica de la Mujer, Konrad Adenauer Stiftung.

Roediger, David R. (2008), “Race will survive the Obama phenomenon”, *The Chronicle Review*, Section B, October 10, pp. B6-B10.

Rojas Ortuste, Gonzalo (2009), *Cultura política de las élites en Bolivia (1982-2005)*, La Paz, CIPCA, ILDIS.

Roncken, Theo (1998), “De narcoaviones y protección policial en Bolivia”, en: Martín Jelsma (ed.) *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina*, Quito, Abyayala.

Rubin, Barnett R. y Guáqueta, Alexandra (2007), *Fighting drugs and building peace. Towards policy coherence between counter-narcotics and peace building*, New York, Open Society Institute, Ideas para la Paz, Friedrich Ebert Stiftung, Center on International Cooperation, Occasional paper, No. 37, Noviembre.

Saavedra, Bautista (1971), *El ayllu. Estudios sociológicos*, La Paz, Editorial Juventud, Colección Ayer y Hoy.

Salmón, Josefa (1997), *El espejo indígena. El discurso indigenista en Bolivia 1900-1952*, La Paz, Plural Editores, Carrera de Literatura de la Universidad Mayor de San Andrés.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Shapiro, Ian and Hacker-Cordón, Casiano (1999), *Democracy's edges*, Cambridge, Cambridge University Press.

Shepsle, Kenneth A. and Weingast, Barry R. (1987), “The institutional foundations of committee power”, *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1, March, pp. 85-104.

Schneider, William (1994), “The new populism”, *Political Psychology*, Vol. 15, No. 4, Diciembre, pp. 779-784.

Seligson, Mitchell A. y Booth, John A. (2009), *The legitimacy puzzle in Latin America. Political support and democracy in eight nations*, New York, Cambridge University Press.





Solchaga Recio y Asociados (2011), *Perspectivas. América Latina*, Madrid.

Stefanoni, Pablo y Do Alto, Hervé (2006), *Evo Morales: de la coca al palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*, La Paz, Malatesta.

Tamayo, Franz (1981), *Creación de la pedagogía nacional*, La Paz, Editorial Puerta del Sol.

Ticona Alejo, Esteban y Albó Corrons, Xavier (1997), *Jesús de Machaca: la marka rebelde. La lucha por el poder comunal* (tres tomos), La Paz, CEDOIN-CIPCA.

Toonen, Theo A. J. and Grotz, Florian (2007), "Constitutional analysis and institutional redesign in era of internationalization: ten reflections", *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften*, Vol. 5, Issue 3-4, pp. 602-612.

Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC-OIT.

Thomson, Sinclair (2003), "Revolutionary memory in Bolivia: anticolonial and national projects from 1781 to 1952", en Grindle S., Merilee and Domingo, Pilar (eds.) (2003), *Proclaiming revolution. Bolivia in comparative perspective*, London, David Rockefeller Center for Latin American Studies and University of London, pp. 117-134.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) y Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007), *Bolivia: población, territorio y medio ambiente. Análisis de situación de la población*, La Paz, UNFPA.

Untoja Choque, Fernando (1992), *Re-torno al ayllu - I*, La Paz, CADA.

Vargas Llosa, Mario (1996), *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, México D. F., Fondo de Cultura Económica y Tierra Firme Editores.

Vargas del Carpio, Oscar y Saravia Calderón, Joaquín (2010), *Percepciones políticas y comportamiento electoral*, La Paz, Carrera de Sociología de la UMSA, Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Lefebvre.

Vázquez-Machicado, Humberto (1991), "La sociología de Gabriel René Moreno", en *Los precursores de la sociología boliviana*, La Paz, Editorial Don Bosco, pp. 377-387.

Von Mantenheim, Kurt and Malloy, James M (ed.) (1998), *Deepening democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Waldmann, Peter (2006), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Bogotá, Iberoamericana, Vervuert.

Weyland, Kurt (2002), "Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics", *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, Octubre, pp. 1-22.





Wilson, Suzanne and Zambrano, Marta (1994), "Cocaine, commodity chains, and drug politics: a transnational approach", in: Gereffi and Korzeniewicz, Miguel (1994), *Commodity chains and global capitalism*, Praeger Publishers, Westport.

Youngers, Coletta (1997), "La guerra contra las drogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado", en: Jelsma, Martin. *Daño colateral de la guerra antidrogas*, Cochabamba, CEDIB, Acción Andina.

Zartman, William I. (2001), "The time of peace initiatives: hurting stalemates and ripe moments", *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, No. 1, September, pp. 8-18.



Paz y Libertad: esas son las bases
de cualquier existencia humana digna.
Sin paz y Libertad no pueden
progresar los pueblos,
no hay felicidad ni tranquilidad para la
humanidad.
La Paz del individuo no es posible
sin paz en su pueblo.
Pero la paz sin libertad no es paz.

Konrad Adenauer. 1952

www.kas.de/bolivien

Teorías de la democracia en pugna: Una evaluación crítica del sistema político en Bolivia

Capítulo 1. Alcances y límites de la democracia
Las persistentes dudas desde América Latina

Capítulo 2. Insuficiencias de los pactos de gobernabilidad
Los núcleos problemáticos del sistema político boliviano en el siglo XXI

Capítulo 3. Visiones de democracia en lucha
Indianismo, indigenismo y movimientos indígenas

Capítulo 4. Reorientaciones democráticas y transformaciones Constitucionales

Capítulo 5. El circuito coca-cocaína como expresión de una crisis del Estado

Evaluación final: Los laberintos de la democracia en perspectiva crítica