



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

## LA REFORMA DEL ESTADO: UN MECANISMO QUE POSIBILITE LA GOBERNABILIDAD NECESARIA PARA EL DESARROLLO DE BOLIVIA

### T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

P R E S E N T A :

**KARIN JOHNSON FUKUSHIMA**

TUTOR:

**Maestro JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA**



Ciudad Universitaria, diciembre de 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **JURADO ASIGNADO:**

Presidente:	Dr. Lucio Oliver Costilla
Secretario:	Maestro Juan Arancibia Córdova
1er. Vocal:	Maestra Irene Sánchez Ramos
1 <sup>er</sup> . Suplente:	Dr. Rodrigo Páez Montalbán
2 <sup>do</sup> . Suplente:	Dr. Edgar Jiménez Cabrera

Lugar donde se realizó la tesis:

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS, UNAM.

## **TUTOR DE TESIS:**

---

MAESTRO JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA

## **DEDICATORIA**

Dedico mi tesis en primer lugar a mi madre, por su amor, por su ejemplo y por ser la persona de quien sigo aprendiendo. ¡Gracias Fuku!

A mis hijos, mis tesoros, quienes son el motor de mi vida: Cris, Roni, Gaby y Vico, por su ayuda constante e incondicional a lo largo de la Maestría y en la culminación de la misma.

A Víctor Hugo por su solidaridad y apoyo continuo en mi vida.

A mis amigas y amigos que estuvieron pendientes del desarrollo de este trabajo de investigación, en especial al Dr. Edgar Jiménez Cabrera, por el valioso tiempo que me cedió.

A todas las personas que me colaboraron, con libros, comentarios y opiniones para la conclusión de esta investigación. Muchas gracias.

## **AGRADECIMIENTOS**

Un agradecimiento especial a mi tutor, Maestro Juan Arancibia Córdova, por su tiempo y disposición para la culminación de esta investigación.

Otro, con mucho cariño a la Maestra Irene Sánchez, por su apoyo solidario.

Al Posgrado en Estudios Latinoamericanos Humanidades y Ciencias Sociales, por hacer realidad una meta largamente concebida y por consolidar mi formación académica

A todos y cada uno de los profesores del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, que de manera amplia compartieron sus conocimientos con nosotros, los alumnos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas una vez más para mi formación profesional.

## **RESUMEN**

La presente tesis tiene como objetivo investigar cuáles son los orígenes de las crisis de gobernabilidad en Bolivia, precisando y situando los conflictos que enfrentan al gobierno central, a los partidos políticos y a la sociedad civil. Para abordar de manera adecuada este problema de investigación se conceptualizaron tres variables involucradas en el desarrollo de la tesis: Democracia, Gobernabilidad y Reforma de Estado. Posteriormente se hace un exhaustivo análisis de los procesos democrático-político y económico-social para acceder a indicadores que apoyen la investigación y nos permitan visualizar dónde se encuentra el origen de la ingobernabilidad, fenómeno que es frecuente en este país. Con base en este profundo análisis se propone una Reforma de Estado como un mecanismo que coadyuve al desarrollo y articulación de la sociedad boliviana. Las fuentes bibliográficas, hemerográficas, conferencias, seminarios, así como el estudio de campo fueron importantes para investigar los procesos de construcción y cambios que vivió y que vive Bolivia.

El espacio temporal de la presente investigación es de 1982 (recuperación de la democracia) a 2005 (triumfo contundente de Evo Morales en elecciones generales).

## **ABSTRACT**

The aim of this research is to analyze the reasons that originated Bolivian's governability crisis, pointing out the conflicts that faced the central government, political parties and civil society. To tackle the problem in a suitable way I will define three variables: Democracy, Governability and State Reform. Subsequently I make a thorough investigation of the democratic-political and economic-social processes that will allow us to understand the beginning of the un-governability phenomenon, which is prevalent in this country. The thorough analysis of the phenomenon leads me to propound a State Reform as a tool that would contribute to the development and joint of Bolivian's society.

The bibliographic sources as well as the fields of study, conferences and seminars were substantial to research the processes of development and the changes that Bolivia lived and still lives.

The study period is from 1982 (return of democracy) to 2005 (Evo Morales's hard-hitting victory in the general elections).

JURADO	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
RESUMEN	iv
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES</b>	<b>23</b>
1.1. LA REVOLUCIÓN NACIONAL DE 1952	24
1.2. INFLUJO DEMOCRATIZADOR DE LA REVOLUCIÓN DE 1952	31
<b>CAPÍTULO 2 DESARROLLO POLÍTICO DEMOCRÁTICO EN BOLIVIA</b>	<b>36</b>
2.1. RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1982-1985)	37
2.2. CONFORMACIÓN DE COALICIONES. DEMOCRACIA PACTADA (1985-2000)	38
2.2.1. PRIMERA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA	41
2.2.2. SEGUNDA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA	44
2.3. CRISIS E INFLEXIÓN (2000-2005)	46
2.4. GOBIERNO DE EVO MORALES	51
2.4.1. AUTONOMÍAS	56
2.4.2. NACIONALIZACIÓN	60
<b>CAPÍTULO 3 DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN BOLIVIA</b>	<b>64</b>
3.1. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN, REFORMAS ESTRUCTURALES Y SUS IMPACTOS	64
3.1.1. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN	74
3.1.1.1. POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA	75
3.1.1.2. POLÍTICA CAMBIARIA	81
3.1.1.3. POLÍTICA MONETARIA	82
3.1.1.4. DEUDA EXTERNA	84
3.1.2. REFORMAS ESTRUCTURALES	86
3.1.2.1. PRIVATIZACIÓN Y CAPITALIZACIÓN	89
3.1.2.2. REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES	94
3.1.2.3. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y DESCENTRALIZACIÓN	
ADMINISTRATIVA	97

3.1.2.4. REFORMA EDUCATIVA	100
3.1.2.5. REFORMA DE SALUD	101
3.1.2.6. COMBATE A LA POBREZA	103
3.2. CARACTERÍSTICAS Y LÍMITES DE LA ECONOMÍA POS REFORMAS	108
3.2.1. EL CH'ENKO	109
3.2.2. EL RENTISMO	111
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTA</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>124</b>

## INTRODUCCIÓN

Entre los años 1978 y 1985 Bolivia vivió severos problemas de inestabilidad política, es decir de ingobernabilidad. Una vez finalizada la dictadura de Hugo Bánzer Suárez en el año de 1978, el país trató de iniciar un nuevo camino en la construcción de la democracia, en el cual nuevos actores tomarían las decisiones, sustituyendo a los militares que habían desempeñado un poder absoluto en el destino del país. Sin embargo, de 1978 a 1982, Bolivia vivió de manera profunda una crisis de gobernabilidad, con constantes golpes de Estado, gobiernos frágiles sin apoyo popular, una sociedad desorientada, con una casi absoluta falta de libertad de expresión, de atropello a sus derechos fundamentales. Los nuevos actores, los partidos políticos, no pudieron desempeñar su rol, no estaban a la altura de las circunstancias; fueron cuatro años de caos, de incertidumbre, de inestabilidad general. Ni el Estado, ni los partidos políticos, ni la sociedad estaban preparados para iniciar esta nueva etapa en la vida política y social de Bolivia.

El retorno de la democracia en 1982, no trajo de manera automática la estabilidad, el entendimiento, la relación de la sociedad con el Estado estaba en cero, no había comunicación, cada uno de los actores se interferían y, nuevamente Bolivia se sumió en una crisis de gobernabilidad, pero en esa ocasión, en el marco de una democracia recién recuperada por una parte, y por otra, con una crisis económica de envergadura. Fue el año de 1985, cuando ocurrió el entendimiento entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil para superar la crisis de manera institucional, dentro de la democracia representativa y con importantes cambios en el manejo de la economía.

De ahí surgió mi interés por realizar esta investigación, de preguntarme el por qué de esta constante crisis de gobernabilidad, de los constantes conflictos entre los principales actores políticos y la sociedad civil, de la desigualdad y la pobreza siempre presentes en la población boliviana. Así, dentro del marco formado por el retorno de la democracia y de las reformas estructurales acontecidas en Bolivia, la presente tesis estará dirigida a investigar la crisis de gobernabilidad, fenómeno más o menos permanente en este país, y apoyada en la

investigación de este fenómeno, plantear algunos elementos como parte de una nueva reforma de Estado, proceso que lleve al país hacia una estabilidad necesaria que propicie el desarrollo político, económico, social e intercultural.

Cuando se gobierna en democracia, entendida como un régimen político igualitario, donde todos tienen iguales derechos -aun cuando en la práctica existan desigualdades-, donde las autoridades son elegidas por un corto tiempo y se deben al voto popular, el problema de la gobernabilidad entendida como gobernabilidad democrática, se vuelve problemático. La gobernabilidad en este sentido se presenta en el siglo XX, que es en realidad, el siglo de la expansión democrática.

En el caso de Bolivia, recuperar la democracia significó en su primera fase, la reinstauración de sus derechos políticos, la libertad de participación política, la libertad de organización sindical, la organización de partidos políticos. Sin embargo, estos se organizaron de acuerdo a la normatividad previa. La instauración de un régimen con derechos políticos y representación política no fue acompañado de una reforma del Estado, Bolivia retomó el tipo de legalidad que había sido elaborada en el proceso de la Revolución Nacional que había entrado bajo control militar, que fue cuando se hizo la última reforma constitucional<sup>1</sup>. Para abordar el tema central de mi tesis será importante investigar el proceso de construcción de la democracia en el país, pero además también será importante interiorizarme en el proceso de desarrollo económico, porque ambas variables son complementarias. En este sentido, la tesis constará de un marco conceptual de las variables a investigar y de tres capítulos que proporcionen el contexto de estos procesos en construcción.

De este modo, el primer capítulo, se referirá al más importante acontecimiento en la construcción de la democracia en el país, como es la Revolución Nacional de 1952 y su repercusión en la vida política, económica y social del país. El segundo, contendrá el proceso de su desarrollo político democrático con el objetivo de tener un conocimiento profundo del proceso de su construcción. En el siguiente capítulo me referiré al desarrollo económico y

---

<sup>1</sup> En 1967, durante el gobierno democrático del General Barrientos Ortuño, se realizó la reforma a la Constitución.

social y dentro de este, las reformas estructurales y su impacto en la sociedad boliviana, que nos proporcionarán las variables e indicadores que darán cuenta de esos momentos que marcaron una nueva etapa de cambios estructurales en el país.

La hipótesis que manejo es: “Las reformas estructurales llevadas a cabo desde hace más de dos décadas en Bolivia han dado lugar a una serie de cambios en las relaciones sociales de su sociedad, dejando olvidada nuevamente una buena parte de su población, dichas reformas profundizaron las desigualdades estructurales y dieron lugar a la intensificación de conflictos en Bolivia que originaron una ingobernabilidad persistente, afectando la gobernanza<sup>2</sup>”.

Si bien los decenios de 1970 y 1980 fueron turbulentos, y de manera particular para nuestra región, también dejaron enseñanzas, la más importante fue, la estrecha relación, casi indisoluble, entre el crecimiento económico, la equidad social, y la democracia, tres objetivos que anteriormente se habían buscado de manera separada. Precisamente a partir de los años ochenta, una década por demás difícil para América Latina, se comenzó a plantear con mayor frecuencia el problema de la gobernabilidad. Visto a la luz de los hechos, la década de 1980 fue particularmente compleja para la región en términos de los cambios que vivió. Y, como bien dijo Enrique V. Iglesias en sus “Reflexiones sobre el Desarrollo Económico”; los problemas de gobernabilidad que experimentaron diversos países en diversas regiones en los últimos años, presentaron algunos elementos comunes como: el desequilibrio entre los resultados obtenidos por el gobierno en materia de crecimiento económico basado en el mercado, por una parte, desequilibrio en equidad y protección social, por la otra y desequilibrio respecto a una mayor participación en el proceso democrático.

Si concebimos a la democracia como un proceso, como un régimen político, como una cultura, como un espacio en el cual se interrelacionan diferentes actores. En tanto proceso de construcción política en Bolivia, tiene lugar a fines de la década de 1970, pero este intento boliviano de construir una democracia representativa basada en un sistema de partidos chocó con una cultura política de autoritarismo adherida en el Estado, en los actores sociales, en los partidos políticos. En realidad, no existía un sistema de partidos que coadyuve a la

---

<sup>2</sup> Concepto que se ampliará en el marco conceptual.

construcción de la democracia, además había una ausencia de instituciones democráticas y por ende el respeto hacia ellas, por último no existía una clara la división de poderes. Fueron cuatro años de intenso aprendizaje. Con estas particularidades se inició el proceso de construcción democrática en este país y se dio en medio de una crisis económica, con altas expectativas por parte de una población cansada de vivir bajo regímenes militares autoritarios que no respetaban los derechos fundamentales y con una economía al borde de la bancarrota. Al igual que su nacimiento como República, el retorno de la democracia para Bolivia, no fue un acontecimiento terso, fue complejo y, sin embargo, este proceso se inició y continúa a pesar de las diferentes coyunturas que pusieron al país al borde incluso de la guerra civil en los últimos años de la presente década.

¿Dónde está la raíz de estos conflictos que llevan al país a crisis de gobernabilidad frecuentes? Creo que será importante volver los ojos atrás. La historia será una herramienta muy importante para entender lo que sucedió en Bolivia, valorar su diversidad, sus diferentes culturas, su abigarramiento persistente que permea todas sus relaciones sociales al interior de su sociedad y de su clase política. Por estas razones, la presente investigación estará dirigida a buscar los por qué en la historia de Bolivia, en su desarrollo político, económico y social así como en sus intercambios con el exterior, para encontrar las posibles respuestas que lleven a entender las frecuentes crisis de gobernabilidad en este país.

## MARCO CONCEPTUAL

Si bien Bolivia vive en democracia desde 1982, varios fueron los momentos de crisis de gobernabilidad por los que atravesó el país y que los supo sortear dentro del marco democrático, precisamente, por esas crisis de gobernabilidad que se dieron en su joven democracia, fue mi interés por realizar la presente investigación cuyo espacio temporal abarcará desde 1982 (recuperación de la democracia) a 2005 (triumfo de Evo Morales en elecciones generales)

Para abordar de manera adecuada el problema de la gobernabilidad o ingobernabilidad en este país partiré conceptualizando tres temas importantes involucrados en esta investigación: Democracia, Gobernabilidad y Reforma del Estado.

A fines de la década de 1980 América Latina vivió una amplia y exitosa ola de democratizaciones, sin embargo a dos décadas del inicio de esas transiciones, los resultados no han sido alentadores, si bien las elecciones se han consolidado como los únicos mecanismos legítimos para la elección de las autoridades, la calidad de la democracia en muchos lugares y en muchos aspectos es menos que satisfactoria. Si hace dos décadas la preocupación de los países latinoamericanos era hacer posible las transiciones a la democracia, dos décadas después, el desafío es alcanzar y asegurar la gobernabilidad democrática.

La democracia en palabras de Manuel Antonio Garretón, es un tipo de régimen político que resuelve de determinada manera dos problemas de la sociedad: cómo ella se gobierna y cómo se relaciona la gente con el Estado. Por un lado, a través de principios como el Estado de derecho, derechos humanos, libertades públicas, división de poderes, soberanía popular. Por otro, a través de mecanismos como el voto universal, el pluripartidismo, la alternancia en el poder, etc. Así, la democracia es un régimen que obedece a la voluntad de los actores sociales, siendo por tanto un acto de creación histórica.

Para entender el concepto de actor social, el autor refiere que la tarea de las Ciencias Sociales no es hacer una historia natural de las estructuras sociales y sus dinámicas, sino comprender su

sentido y esto no puede realizarse sin introducir el concepto de actor social. Los actores se constituyen e interactúan dentro de un contexto histórico e institucional que ellos mismos contribuyen a producir y reproducir. De ahí que la sociedad no se defina a partir de una estructura o un sistema de valores, sino de la particular configuración de las relaciones en cada sociedad, entre: a) Estado, b) régimen y partidos políticos y c) sociedad civil o base social. Esta relación permite hablar de una matriz de constitución de los sujetos-actores sociales propia de cada sociedad, a partir de la cual es posible el análisis de su realidad (Garretón: 1995, 19-21)).

En el caso de América Latina, el análisis de su realidad será diferente precisamente por la forma cómo en ella incidieron las transformaciones del sistema económico mundial, la consolidación de nuevos polos de crecimiento e influencia, la importancia crucial de la información, de la comunicación, el derrumbe de los socialismos reales, etc. Y dentro de la región también será diferente la incidencia de estos cambios en cada país en particular. La matriz sociopolítica constitutiva de los actores sociales y sus interacciones; es decir la matriz de relación entre el Estado, el sistema o actores políticos (partidos políticos) y sociedad civil (base social), se caracterizó en la mayor parte del siglo anterior en una especie de fusión entre estos tres elementos ya sea como una imbricación entre alguno de ellos, subordinado uno a otros o suprimiendo algunos. Esta suerte de fusión dio paso a populismos<sup>1</sup>, a regímenes militares y autoritarismos, el término de los regímenes autoritarios dio origen a procesos de transición hacia democracias políticas, y, así como los regímenes militares implicaron un intento de ruptura con la matriz histórica de la acción política, las transiciones también intentaron un cambio en la matriz clásica o histórica, en el sentido inverso, es decir en el triple reforzamiento, del Estado, el sistema partidario y los actores sociales o sociedad civil. Así, en lugar de diversas formas de fusión, se pasaría a una matriz de autonomía y tensión complementaria entre estos elementos.

---

<sup>1</sup> El populismo está determinado por una movilización, organización política y fundamentación teórica bastante laxa, que le permite adaptarse sin dificultad a las diversas oportunidades que se presentan en diferentes escenarios. En América Latina, no ha existido en particular un período o ciclo histórico único de populismo, sino ciclos populistas. Para relacionar los ciclos y comprender la continuidad del fenómeno populista, estos son los atributos que comparten: 1. Liderazgo político personalista (atributo que se encuentra tanto en el populismo clásico como en su versión neoliberal), 2. Movilización política vertical, 3. Apoyo multclasista, 4. Ideología ecléctica y anti-establecimiento y 5. Uso sistemático de políticas y métodos redistributivos y clientelares

De manera que los cambios de regímenes y las consolidaciones de nuevos regímenes democráticos estarían asociados a un cambio en la política misma y en el sentido que a ella le otorguen los diversos actores sociales, entendiendo la política como un vínculo fuerte entre estos tres elementos también fuertes.

Sin embargo, sostiene Garretón, que la transformación de la matriz de constitución de los actores sociales está ligada a la realización de tres tareas históricamente no completadas hasta ahora. En **primer lugar**, se han instalado regímenes democráticos sin que se hayan completado los procesos de democratización política, es decir superar por un lado, las herencias institucionales de los autoritarismos, resolver lo referente a los derechos humanos, asegurar el control civil de los militares, hacer regímenes realmente efectivos, extendiendo o generando los cauces de participación masiva en especial para sectores postergados, como las masas marginales, las mujeres y los jóvenes. Completar la democratización política en nuestros países y asegurar su consolidación es la primera tarea planteada y no puede hacerse sin una reconstrucción del Estado y de su papel dirigente en el desarrollo, contra todos los mitos que buscan hoy su desarticulación, privatización o desaparición. Pero reconstruir y fortalecer el Estado, exige al mismo tiempo reforzar a la sociedad civil, la autonomía y capacidad de expresión y participación de los actores sociales y su articulación con un sistema fuerte de partidos que cumplan su papel de representación. Pero, todo lo anterior será difícil de alcanzar si los países mantienen en forma indefinida en niveles de subsistencia o inferiores a ellos, a la mitad o más de su población.

En **segundo lugar**, los países de América Latina se acercan a su modernidad sin haber completado sus propios procesos de modernización. Esta pertenencia simultánea al mundo desarrollado y al Tercer Mundo es vivida en forma dramática en especial por los jóvenes y por la población marginada. Así, están presentes tanto los problemas de explotación, opresión y alienación junto con los principios de libertad, igualdad, independencia nacional y, se agrega hoy, otro principio aún no totalmente definido como es la felicidad. La necesidad de ser y de autorrealizarse, de pertenecer, de crear y de expresarse junto a los problemas no resueltos de otras épocas, como son la miseria, el hambre, la satisfacción de un mínimo de necesidades materiales para grandes sectores de la población, hace que la participación ciudadana se dé en

una combinación sincrética de individualismo occidental y pertenencia al nosotros colectivo y la comunidad. Estos problemas se enfrentarán en conjunto y no por etapas como lo pudieron hacer las sociedades desarrolladas. Y, para esto no hay un modelo de sociedad que pueda ser una solución y tampoco hay un modelo de acción colectiva para enfrentarlos.

Esto lleva al **tercer aspecto** o tarea por realizar, donde consolidar la democracia política y democratizar la modernización profundizándola, no puede hacerse recurriendo a modelos de desarrollo hasta ahora conocidos, ni imitando otras sociedades, ni tampoco con la ilusión de que la expansión del mercado por sí sola y en todos los ámbitos resolverá los problemas automáticamente. En el caso boliviano, la tarea pendiente es, redefinir un nuevo patrón de desarrollo que constituya un desafío nacional capaz de mover a toda la sociedad y a sus instituciones, que lleve a integrar a su población en la productividad, que coadyuve a superar el problema estructural de la distribución desigual y un largo etcétera.

Las transiciones de regímenes militares o autoritarios a regímenes democráticos, se realizaron en general fuera del modelo revolucionario<sup>2</sup>, sin ruptura institucional y dentro de los márgenes del régimen autoritario, por esta razón las transiciones fueron generalmente incompletas y dejaron como presencia del régimen anterior en el nuevo régimen, enclaves autoritarios, como el problema de derechos humanos o de actores no democráticos. En las transiciones democráticas, dice Manuel A. Garretón, no se resuelven otros problemas de la sociedad, como son, su modernización, redefinición de su modelo de desarrollo, su democratización social o su inserción internacional, estas tareas aparecen como la hipótesis de consolidación del régimen democrático. En la resolución de estas tareas que contribuirían a la consolidación democrática, un factor es relevante: la reconstitución de la matriz sociopolítica de relación entre el Estado, sistema de partidos, sociedad civil o actores sociales, en el sentido de reforzamiento autónomo de cada uno de estos elementos y de tensión complementaria entre ellos (Garretón: 1995, 28, 29). Y también existe la relación entre completar la transición y profundizar la democratización social y la modernización, es decir asegurar la consolidación democrática, en el caso boliviano, la etapa de la democracia pactada<sup>3</sup> significa, en mi opinión,

---

<sup>2</sup> A excepción de Nicaragua, donde la instauración de instituciones democráticas se hizo a partir de una revolución.

<sup>3</sup> Aspecto que se tocará de manera amplia en la tesis.

la consolidación democrática, con sus claros oscuros, que ha experimentado momentos de crisis y es un proceso que aún continúa.

La postergación o empantanamiento de estas tienen un impacto simbólico y expresivo en la gente, particularmente en los sectores más postergados, y puede transformarse en una apatía, frustración, desilusión o desgano, anomia y erosión de la fe y el deseo de vivir en democracia, que puede llevar a refugios corporativistas o mesiánicos. En los sectores activos esto puede transformarse, además, en crítica ideológica al gobierno y al régimen, en abandono del gobierno o paso a la oposición, en radicalizaciones ideológico-políticas, etc. Sin embargo, debajo de estos procesos de transición o redemocratización política, dice Garretón, se está produciendo una profunda mutación de la matriz política, del significado de la política que se vivió por décadas y bajo diversos regímenes.

Completar la transición y superar los enclaves autoritarios, aparecen como las tareas más relevantes, como la cuestión estratégica prioritaria de los gobiernos que sucedieron a los regímenes dictatoriales. Sin embargo, no se debe olvidar que los gobiernos además de encarar este desafío tuvieron que enfrentar crisis económicas agudas, no sólo estructurales (debido al problema de la deuda externa o del agotamiento del modelo de desarrollo) sino también coyunturales, de inflación o balanza de pagos. En el caso de Bolivia, el primer gobierno democrático (la UDP) con el Dr. Hernán Siles Suazo en el ejecutivo, tuvo que hacer frente al desafío de una crisis económica, política y social profunda, al problema de la deuda externa, la hiperinflación, que llevó a éste primer gobierno a terminar antes de tiempo su gestión, sin embargo se hizo dentro del marco democrático, en consenso con la oposición.

Desde el inicio de un régimen democrático, por insuficiente que este sea se hace presente el problema de su consolidación, de su estabilidad y reproducción en el tiempo. Obtenida la democracia por imperfecta que sea, se planteará el problema de su conservación y consolidación, este problema de la consolidación democrática se expresa de manera distinta para los diversos casos nacionales. Desde el punto de vista de los gobiernos democráticos recién instalados completar la transición e iniciar la consolidación no se dieron en secuencia cronológica sino de manera simultánea, lo cual planteaba la necesidad de gobiernos

mayoritarios no sólo política y electoralmente, sino social e institucionalmente (Garretón: 1995, 46).

En América Latina la idea de la democracia ha estado ligada a un principio ético de integración o democratización social, es decir, de eliminación de desigualdades y de participación de la gente en las decisiones que les conciernen, esto pone como problema central, la incorporación del sector excluido en todos los ámbitos de decisión, tarea aún por realizarse en varios países de nuestra región.

Enfocándome al concepto de gobernabilidad, este término empezó a aparecer en la década de 1970, pero el uso generalizado es más reciente. En realidad los problemas asociados al concepto de gobernabilidad en América Latina se dieron en el marco de procesos complejos como fueron las medidas propuestas por el Consenso de Washington<sup>4</sup>, como consecuencia de la crisis de la deuda externa que ocurrió en América Latina. Los esfuerzos gubernamentales de la región por la consolidación de las reformas económicas no dejaron entrever las consecuencias políticas y sociales del ajuste estructural que provocarían posteriormente. A un principio los problemas que aparecieron fueron vistos como disfuncionalidades del proceso de ajuste y modernización, sin embargo estos fueron desbordados por la magnitud de los problemas sociales.

Cabe señalar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) manejó el concepto de gobernanza vinculado a gobernabilidad, quedando incorporado al lenguaje de los organismos internacionales en la década de 1990. A mediados de esa década, el PNUD adoptó un enfoque de gobernanza que hace hincapié en la importancia de los procesos de participación política y destaca el papel del Estado en la promoción de un desarrollo humano y no solamente económico. El PNUD identifica cuatro dimensiones de gobernanza: Gobernanza económica; no discriminatoria, competitiva y que favorezca el crecimiento económico. Gobernanza política; donde las instituciones políticas sean participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.

---

<sup>4</sup> Su autor es John Williamson, 1989. Se basa en la disciplina fiscal, nuevas prioridades en el gasto público, reforma impositiva, liberalización financiera, tipos de cambio unificados y competitivos, liberalización comercial, inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregularizaciones y derechos de propiedad.

Gobernanza administrativa; con una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable y por último una gobernanza sistémica; con instituciones sociales que protejan los valores culturales y religiosos, contribuyan a garantizar la libertad y la seguridad y promuevan la igualdad de oportunidades.

En el año 2000 un documento<sup>5</sup> acerca de la salud de las democracias avanzadas presentadas a la Comisión Trilateral, ligaba el futuro de las democracias a la crisis de gobernabilidad

El debate sobre la gobernabilidad se ha concentrado en el análisis de cómo y por qué surgen deficiencias en el ejercicio del gobierno que pueden desembocar en crisis de gobernabilidad. Existen varios autores y enfoques teóricos, sobre este concepto, para efectos de mi tesis tomaré a: Luciano Tomassini.

El autor sostiene que la década perdida de los años ochenta dejó, junto a grandes retrocesos, importantes enseñanzas, la principal de todas fue la recuperación o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos en todos los países de la región. Empero, resulta paradójico observar que cuando la región creyó haber establecido la democracia sobre bases sólidas y aprendido a manejar las políticas de desarrollo, este proceso empezó a verse comprometido por la amenaza de nuevas fuentes de desestabilización política en diversos países. El aprendizaje para los gobiernos latinoamericanos fue que la democracia y el crecimiento son inseparables y que la gobernabilidad es una condición esencial del desarrollo y constituye el contexto en el que éste se realiza. La problemática de la gobernabilidad surgió a partir de la preocupación por el desarrollo, por los desbordes sociales; tanto los gobiernos como los organismos de cooperación para el desarrollo se preguntaron acerca de las condiciones que debía cumplir el gobierno para manejar bien la economía y utilizar adecuadamente los recursos provenientes de la cooperación internacional.

---

<sup>5</sup> Susan Pharr y Robert Putnam presentaron el informe, en el que se observa un giro temático. Se concentra en los conceptos de capital social, buen gobierno, accountability, políticas públicas de calidad y buenos indicadores de desarrollo humano.

Sin embargo, enfatizar solamente en este punto no solucionaba el problema, por el contrario, la excesiva atención a ese aspecto podría relegar a segundo plano la preocupación más fundamental, la reforma del Estado en su conjunto para adecuarlo a las nuevas realidades. Además podría minimizar la importancia de considerar otros aspectos de la economía y de la sociedad de los cuales depende no solamente el buen desempeño del gobierno en el manejo de la economía sino su respaldo sociopolítico; es decir su legitimidad, su estabilidad y su propia existencia. “Por tanto, mejorar el funcionamiento de los órganos económicos sin garantizar las condiciones necesarias para una gobernabilidad legítima, representativa y estable, sería probablemente efímero” (Tomassini: 1993, 9).

Desde este punto de vista el autor distingue tres esferas o áreas de preocupación: **la primera**, concentra el análisis en la eficiencia, la predecibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad (accountability) de la maquinaria gubernamental, a estos requisitos se podrían incluir, el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para formular las políticas económicas, el manejo de la política fiscal, el mejoramiento de los sistemas tributarios; es decir todo lo relacionado con el buen funcionamiento del gobierno, sin embargo todo esto no debería servir para ocultar la visión de un tema central como es la reforma del Estado: un Estado moderno, descentralizado, complementario de la sociedad civil y del sector privado pero sin subvaluar su papel ni mucho menos suprimirlo.

**La segunda** esfera de preocupaciones se refiere a las condiciones necesarias y aún más amplias que las primeras, para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto, ellas incluyen además de mejorar la eficiencia del poder ejecutivo y del tema de la reforma del Estado, el mantenimiento de un Estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, la administración de justicia, la función legislativa; es decir, el poder ejecutivo no opera en un vacío. Los esfuerzos deberán estar orientados a mejorar su funcionamiento con una adecuada modernización de todas estas funciones y una mayor cohesión entre ellas.

**La tercera**, tiene que ver con la cuestión más fundamental, lograr los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir en forma

legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, manejando tanto las exigencias de austeridad provenientes de los grupos de derecha como los desestabilizadores desbordes populistas provenientes de la izquierda dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Otro elemento incluido en esta área es la revisión del papel tradicional de los partidos políticos frente al fenómeno de la desafección de la ciudadanía y/o la búsqueda de otros canales de participación social y de gestión de los problemas colectivos.

Las conclusiones de la revisión de este debate fueron las siguientes: En **primer lugar**, la gobernabilidad es un concepto elusivo y su presencia en el debate público así como su definición dependerá de la percepción que una sociedad tenga en cada etapa acerca de lo garantizado o inseguro que es su proceso de gobierno y de los factores de los cuales depende ese proceso. En **segundo lugar**, en el mundo de hoy, y de manera particular en América Latina, el tema de la gobernabilidad se ha vuelto a colocar sobre la mesa. Los países latinoamericanos, cuya gobernabilidad nunca estuvo garantizada, después de haber aprendido a manejar las claves del crecimiento, enfrentan actualmente la dura realidad de que dicho proceso se encuentra amenazado por factores predominantemente políticos. En **tercer lugar**, el análisis de este tema no debería limitarse solamente a la preocupación por mejorar el funcionamiento del gobierno, pues la legitimidad y la estabilidad del gobierno dependen de un conjunto más amplio de variables como las descritas en las tres esferas o áreas de preocupación. Como consecuencia, el problema de la gobernabilidad que estuvo confinado al ámbito de la política, hoy día aparece cada vez más bajo la forma del contexto o de las condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo.

Sin la comprensión de que la economía no puede funcionar sino dentro de un marco político y con intervenciones gubernamentales y que la política gira en gran medida en torno a cuestiones económicas y es altamente sensible al comportamiento y manejo de la economía, no es posible comprender las variables de las cuales depende la gobernabilidad de los países. Y, si por factores económicos se entienden aquellos que se relacionan con el funcionamiento del mercado, la libre competencia y el sistema de precios y, por factores políticos, aquellos relacionados con la intervención de la autoridad, con la presión de determinados grupos

socioeconómicos o con las negociaciones, decisiones y alianzas entre dichos grupos, puede sostenerse que el proceso económico está cada vez más influido por elementos políticos y que la gobernabilidad depende de ambos tipos de factores (Tomassini: 1993, 16).

Por otra parte, sostiene el autor que el problema de la gobernabilidad, incluso en su acepción más restringida pasa fundamentalmente por la concepción que se tenga del Estado y la manera de adecuarlo al cumplimiento de sus actuales responsabilidades. También inciden, en la gobernabilidad la cultura cívica, el modelo económico y la participación social. La tendencia a concebir el Estado como una función del contexto social, de la organización económica, de la base tecnológica y sobre todo de la cultura cívica<sup>6</sup> de las sociedades respectivas, lleva a entender al Estado como una construcción histórica y social, desde esta perspectiva lo más importante es su capacidad para gestionar los intereses societales de acuerdo con las circunstancias predominantes en cada periodo. El papel del Estado debe cambiar cuando cambia la combinación de valores que constituye la cultura política de una sociedad en un momento dado.

La gobernabilidad también descansa en el modelo económico que se adopte, por lo menos en dos sentidos: en primer lugar, las condiciones de las cuales depende la gobernabilidad varía de acuerdo a las características y la eficiencia del modelo económico vigente y en segundo lugar, el cumplimiento de esas condiciones, por lo tanto, la gobernabilidad depende del comportamiento de la economía, medida en términos de los parámetros del modelo económico imperante. Este modelo obedece a una opción social que suele ser paralela a la que determina la cultura cívica, en general la cultura cívica y el modelo económico se desarrollan al unísono.

En el caso de América Latina, nuestra región debió aprender a manejar instituciones políticas heredadas del mundo occidental, en realidad, desde su independencia, los países de la región heredaron la cultura cívica europea, aunque generalmente ésta quedara confinada a las clases dirigentes y en muchos casos, lo que es aún peor, a los principios. Con lo anterior, entiendo que los modelos vienen de aquellos países, de aquella cultura cívica y que los adaptamos a

---

<sup>6</sup> Inglehart considera que la cultura cívica, o simplemente cultura, no es otra cosa que la estrategia desarrollada por la sociedad o por la gente para vivir o adaptarse al medio. (En Garretón: 1995, 26)

nuestras culturas, no siempre con buenos resultados en algunos países. Por esta razón es menos pertinente centrarse en la transformación del paradigma económico mundial para preguntarse, más bien, cómo éste afecta a las condiciones de gobernabilidad en nuestra región.

En el período que atañe a mi investigación, Bolivia, al igual que los otros países de América Latina, cambió de modelo económico, debido a la crisis de la deuda externa y a otros acontecimientos que tuvieron incidencia en esta crisis.

Tenemos que a partir de los años setenta, los sectores productivos tradicionales comenzaron a enfrentar problemas y a generar capacidad ociosa, y fueron reemplazados por sectores nuevos como la microelectrónica, la información, las comunicaciones, la biotecnología y la producción de materiales sintéticos de uso múltiple y de mayor resistencia. La economía pasó a estar dominada por la innovación tecnológica y el conocimiento. Por otra parte, la caída del muro de Berlín, la disolución del Estado soviético y las transformaciones en Europa oriental, alteraron el mapa económico y sociopolítico mundial y la aceptación casi universal de la democracia y el mercado. La economía mundial entró en un período de crisis o transición, que con distintas alternativas se ha prolongado hasta el presente. En 1974, el aumento de los precios del petróleo, que se sumó a las consecuencias del agotamiento del modelo, agravaron las condiciones de las economías latinoamericanas que debieron enfrentar un cuadro externo muy recesivo, por otro lado, las políticas anti cíclicas practicadas por los países industrializados desde comienzos de ese decenio y el reciclaje de los recursos de los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) provenientes del aumento del precio del petróleo dieron lugar al renacimiento de los mercados financieros internacionales, que habían desaparecido después de la depresión de los años treinta. Esto permitió a los países de la región enfrentar la situación adversa recurriendo al endeudamiento externo.

La banca privada internacional ante la necesidad de reciclar los recursos que estaba recibiendo, ofreció a los países que hasta entonces no eran elegibles, créditos a tasas de interés real muy bajas o negativas en términos reales y en condiciones muy flexibles, sin observar las condiciones propias de los préstamos oficiales para proyectos de desarrollo.

A fines de los setenta ocurrió el segundo shock petrolero que provocó un brusco aumento de las tasas de interés y la caída de los términos de intercambio de los productos de exportación de los países latinoamericanos, a niveles inferiores a los de la década de 1930. Esto ocasionó en la región, graves dificultades de pago y se sumó, además, la interrupción de los flujos de capitales externos suministrados por la banca internacional. Todos estos movimientos propiciaron el inicio de un período dominado por estrategias encaminadas a renegociar y posteriormente a reducir la deuda externa, el resto del decenio de 1980 el ingreso per cápita en estos países retrocedió unos trece años en promedio por lo que el período fue calificado como una “década perdida” (Tomassini: 1993, 42, 43).

Para hacer frente a esta crisis que vivió la región, se realizaron políticas de ajuste que poco a poco fueron cediendo paso a un conjunto de reformas estructurales tendientes a hacer posible la recuperación del crecimiento. El modelo hacia el cual se orientaron, y lo siguen haciendo las economías latinoamericanas, está basado en la reestructuración productiva, la modernización tecnológica y la apertura externa acompañada por la competitividad internacional de estas economías. De distintas formas y medidas, los gobiernos latinoamericanos asumieron este modelo, sus costos, resultado de su aplicación excesivamente rígida en algunos casos o su falta de eficiencia en otros, comprometieron la gobernabilidad de los países de la región.

Por último, la gobernabilidad, también depende de la participación del mayor número posible de agentes en el proceso económico, para los países de América Latina el futuro de su crecimiento económico y su desarrollo social, se basará cada vez más en la incorporación de conocimientos e innovaciones técnicas a las funciones productivas y en la participación del espectro más amplio posible de agentes económicos y sociales en ese proceso, por lo tanto, no basta que éste se concentre sólo en algunos sectores, sino que debe poseer un carácter integral y sistemático. “La comprensión de que el conocimiento ha pasado a ser el motor del desarrollo va de la mano con el anuncio del regreso del actor como el promotor de este proceso” (Tomassini: 1995, 45). Desde este ángulo, la ampliación de la participación en los procesos sociales y económicos constituirá el fundamento de una democracia moderna. Si las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos han sido elusivas y sus gobiernos inestables, se debe en gran parte a que no pudieron basarse en amplios consensos nacionales y

en democracias participativas y como consecuencia en una gobernabilidad estable. Las nuevas estrategias adoptadas por los países de la región, coherente con las experiencias vividas, subrayan la vinculación entre crecimiento, integración social y democracia, la ausencia de estas condiciones repercutirían en la estabilidad que es requisito esencial del crecimiento y más aún en la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de preservar la estabilidad del sistema, asegurar la continuidad de una estrategia y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías, como de las desestabilizadoras reacciones populistas. La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, la honestidad y la transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, sino también del establecimiento de un círculo virtuoso entre la creación de consensos nacionales, por una parte, y la trilogía de la estabilidad, el crecimiento y la integración social, por la otra.

Finalmente, me referiré al Estado, en el marco temporal establecido en la presente investigación. El Estado dio un viraje de ciento ochenta grados tanto en sus funciones como en su estructura, el resultado no ha sido el esperado, por esta razón abordaré al Estado desde un punto de vista crítico para posteriormente referirme a las reformas propuestas por diferentes autores con base a las experiencias vividas en América Latina. En el caso de Bolivia, la propuesta de reforma del Estado a la que me refiero en la presente tesis es una reforma en la forma del Estado.

La década de 1980 fue un punto de inflexión para nuestra región, la agenda neoliberal se tornó hegemónica y se instauró un nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado y auspiciado por los organismos multilaterales principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), sintetizado posteriormente en el Consenso de Washington (1990, 2000 y 2003), (Zurbriggen: 2008, 2). Las reformas propuestas (en cierta medida impuestas), denominadas posteriormente de primera generación, estaban desarrolladas en diez puntos que sintetizados incluían: estabilización de las principales variables macroeconómicas (inflación, déficit público y déficit exterior), liberalización comercial (reducción de las barreras proteccionistas), desregulación financiera y eliminación de controles de capitales para favorecer la atracción de la inversión extranjera y la privatización de las empresas estatales y

reducción gradual de la intervención estatal en la economía en general. La razón que aducían estos organismos para la implantación de estas medidas fue el escaso crecimiento económico que alcanzó América Latina por la excesiva intervención del Estado en el proceso económico, por lo cual los países de la región debían reducir el tamaño del Estado y además abandonar las estructuras tradicionales de control político y social sobre el desarrollo, el empleo, la distribución, por una parte, y por la otra, debían fortalecer los mecanismos de regulación del mercado en la provisión de servicios públicos, desincentivando los monopolios y promoviendo la competencia. De esta manera el mercado alcanzó protagonismo pues se convertía en el único medio capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad y garantizar el crecimiento económico.

Estas recomendaciones se presentaron como universalmente válidas, sin tener en cuenta el momento histórico o la realidad específica de los países de la región. Significaron una modificación radical en la estrategia de desarrollo y tuvieron implicaciones no solamente en relación a la apertura de sus economías, sino también en el aspecto financiero y sobre todo estuvieron acompañadas de un fuerte deterioro de los indicadores sociales: aumento del desempleo, redistribución regresiva del ingreso y profundización de la pobreza. Para la década de 1990, la Comisión para América Latina (CEPAL), planteó el concepto “desarrollo con equidad” y señaló que el ajuste económico diseñado por el FMI había tenido un elevado costo social (Zurbriggen: 2008, 3).

En 1997, el Informe del BM titulado, “El Estado en un mundo en transformación”, representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda de desarrollo, afirmaba el Informe que sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible. En 1998, Joseph Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial planteó los límites de la liberalización radical de los mercados y la necesidad de fortalecer el rol regulador del Estado con el objetivo de lograr mercados más eficientes, cambiando instrumentos y políticas en función de las características propias de cada uno de los países. De esta manera, los economistas del BM reconocían la importancia de las instituciones y planteaban que la creación libre del mercado, la promoción de inversiones y la adaptación de políticas macroeconómicas correctas no bastaban para

generar el desarrollo. Así, el Estado volvió a colocarse en el primer plano. A estas, se las denominó, reformas de segunda generación.

Según datos de la misma autora, los objetivos de las reformas de segunda generación en América Latina fueron: mejorar las condiciones sociales sin perder la estabilidad macroeconómica ni frenar el crecimiento económico. Los actores de estas reformas: Presidencia, gabinete, partidos, burocracia, sindicatos, empresarios, organismos internacionales; los instrumentos: reforma del servicio civil, reestructuración de los ministerios, reforma judicial, modernización legislativa, mejora de la capacidad regulatoria, descentralización. Respecto a estas reformas, José Antonio Ocampo escribió que para todos los analistas, el CW fue una agenda incompleta, incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar la política social. La aceptación del carácter incompleto de la agenda original no ha estado acompañada del reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que urgen resolver, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que tuvo lugar en muchos países en las últimas décadas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en desarrollo. Por último, y más importante aún, no se ha reconocido explícitamente que no existe un camino único hacia el desarrollo. (Ocampo: 2005, 8).

Siguiendo esta línea, Cristina Zurbbigen, plantea la ausencia de un pensamiento propio latinoamericano, como aquél de las décadas 1950 y 1960 que fue capaz de desarrollar una teoría propia, donde el Estado era entendido como instrumento de desarrollo y se planteaba la necesidad de cambiar las bases sociales y las relaciones de poder en que éste se asentaba. Durante la década de 1980 con el advenimiento de la crisis de la deuda externa y la inestabilidad macroeconómica, empezaron a adoptarse ideas foráneas representadas en el CW, en los noventa se revalorizó el rol del Estado, en vista del fracaso de las reformas de los ochenta, sin embargo la academia latinoamericana no logró construir centros de pensamiento propios para estudiar las especificidades del Estado en la región.

Creo importante señalar con base a lo que sostiene José A. Ocampo, que los frustrantes resultados de las reformas en la región deben considerarse como una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica por una parte y por la otra se debe reconocer que hubo algunos resultados positivos. Entre los aspectos positivos de estas reformas sobresalen, sin duda, los avances en el control de la inflación, el déficit fiscal se redujo en los países desde la segunda mitad de la década de 1980, Bancos Centrales autónomos y la expansión considerable de las exportaciones. Empero, se debe considerar que la heterogeneidad y el bloqueo estructural que caracterizan a la región denotan la especificidad de estas economías, por lo que en términos de equidad y desarrollo, el énfasis debe ponerse en el acceso a los recursos, es decir, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación, tierras- juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad (Ocampo: 2005, 9-11).

Con base a lo anterior, se plantean grandes desafíos a las sociedades latinoamericanas. La reforma del Estado debe estar orientada a crear instituciones públicas eficaces, dotadas de personal técnicamente competente para llevar adelante las transformaciones estructurales que los países de la región requieren, aunado a esto, necesita el consenso básico entre los actores políticos y sociales sobre las políticas a adoptar. Por lo tanto, la reforma del Estado no solamente debe ser pensada en su dimensión técnica, administrativa y financiera, sino también en sus aspectos institucionales y políticos. Será importante analizar las relaciones entre los distintos poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), el papel de los partidos políticos y su articulación con la sociedad civil, desde una perspectiva multi e interdisciplinaria, que incorpore las dimensiones políticas, económicas, sociales e internacionales.

Siguiendo la misma temática, Enrique Cornejo expone la necesidad de replantear estrategias de desarrollo y discutir cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto. En la respuesta a su pregunta ¿por qué el fracaso del neoliberalismo? recojo dos puntos de cinco que él expone, porque a mi juicio son muy importantes y los otros autores no lo mencionaron abiertamente: el empleo, entendido desde mi punto de vista como el derecho fundamental que debe tener toda persona que forma parte de una sociedad sea esta desarrollada o en vías de desarrollo, el empleo es el inicio, la célula de donde crecerá una familia y posteriormente una

sociedad cohesionada, el otro aspecto se refiere a que el modelo neoliberal no consideró el punto de partida (que no es homogéneo) en nuestras economías ni las variables sociales y culturales.

Ante el fracaso de este modelo, se deberá buscar nuevas estrategias de desarrollo que se enfoquen principalmente en la persona humana y afronten diferentes desafíos como: participar en el proceso global buscando la inclusión social, respetando y aprovechando nuestra diversidad, lograr tasas sostenidas de crecimiento económico, pero generando empleos de calidad y condiciones dignas de trabajo, transformar al Estado, buscando su representatividad, su modernización, haciéndolo con responsabilidad fiscal. La principal tarea del nuevo Estado debe ser buscar la inclusión social y, el aumento de la productividad debe constituirse en una política de Estado (Cornejo: 2005, 108-111).

Finalmente una reforma de Estado no puede sólo enfocarse a la reducción de su tamaño, sino a la definición del ámbito de su acción y de la calidad de acción del Estado. El primer desafío para la transformación del Estado es lograr que éste represente real y legítimamente a todos los sectores del país, es decir, darle una dimensión horizontal y amplia a la acción del Estado. El tema de la diversidad debe pasar de ser un problema a constituirse en una fortaleza. La reforma del Estado supone también nuevas formas de acción política y para esto deberá tener un cambio profundo; el liderazgo político debe ejercerse con criterios éticos, acción solidaria hacia los más pobres, austeridad y prédica con el ejemplo y en permanente sintonía con la población.

El Estado debe demostrar en la práctica que los ingresos fiscales vuelven a la sociedad en términos de obra de infraestructura, salud, educación y eficientes programas de lucha contra la pobreza, fundamental para asegurar la gobernabilidad democrática. Esto implica cambios institucionales, como establecer las instituciones públicas necesarias para asegurar la tarea de la justicia social, pero con responsabilidad fiscal. El Estado debe dejar de ser visto como botín, es decir, una oportunidad en la que el partido que llega al gobierno llene los puestos públicos o cree nuevos para sus militantes o simpatizantes. Después de definir los puestos de confianza, los demás deberían ser cubiertos mediante procedimientos transparentes.

En los países con problemas de centralismo y alta concentración económica, la reforma del Estado debe hacerse propiciando una descentralización productiva, gradual, pero firme, con sostenibilidad fiscal. En el nuevo Estado la información debe ser considerada como un bien público, el desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una tarea exclusiva del Estado, pero es el Estado el que debe crear las condiciones para la innovación, también debe garantizar el acceso universal a los servicios de educación básica y a los servicios primarios de salud. Varios son los desafíos en el nuevo contexto, pero uno de los más importantes se refiere a la transformación del Estado buscando su representatividad, su eficiencia, transparencia y modernización (Cornejo: 2005, 119).

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES

Empiezo aludiendo un aspecto que considero importante desarrollar porque toca a todo ser humano en general y en especial a la sociedad boliviana, entendida ésta como una formación abigarrada, en palabras de René Zavaleta o multisocietal en palabras de Luis Tapia, es el espacio geográfico, lugar donde ocurre la relación importante del hombre con la naturaleza, en su praxis histórica, convierte este espacio en el escenario de múltiples realizaciones materiales e intelectuales. Es el punto de encuentro, de referencia de las relaciones de comunidad, de valoraciones pretéritas y contemporáneas, condensadas en una manera de ser y de pensar, de vital importancia, en el que el hombre emerge como sujeto ligado a formas particulares de existencia, de procesos históricos y sociales. (Sandoval Rodríguez: 2000, 187)

Por la importancia que tiene el medio geográfico para Bolivia en su desarrollo como nación y Estado, realizo una descripción sintetizada. Este país tiene dos regiones diferenciadas; la andina y la oriental, ambas incorporadas en cinco fajas curvas en torno a la Cordillera Occidental en cuya parte norte se concentra el macizo andino con sus fuerzas magnéticas sobre el conjunto espacial boliviano, entonces se puede ver a Bolivia como una Bolivia alta, de relieve montañoso y como una Bolivia baja, formada por los llanos. Estas formas opuestas, a medida que se alejan del Océano Pacífico se van haciendo más largas y anchas, son: la Cordillera Occidental, la altiplanicie, la Cordillera Oriental y sus derivaciones; la región de los llanos subdividida en hoyas amazónica y platense. "Entre las mismas partes constitutivas de este macizo, se puede señalar una de ellas como formando la gran plataforma de la República: la altiplanicie, ella es el eje cerebro-medular del país. A ella convergen las mayores actividades de todas las tierras vecinas, las protestas de los pueblos que están alrededor, así se explica el predominio de La Paz" (Mendoza, Jaime en Sandoval Rodríguez: 2000: 196, 197)

Todos estos detalles interesantes e importantes, para explicar con la ayuda de Luis Tapia, lo que se refiere a los pueblos andinos, quienes para sobrevivir se organizaron ocupando varios espacios para poder complementar sus necesidades, formando un archipiélago vertical, que les proporcionaba un control vertical de un cierto número de pisos ecológicos que era el tipo de

ocupación del territorio por parte del tipo de tiempo estacional de la cultura andina y que se da de manera concomitante al hecho estatal (Tapia: 2002, 306). Es decir, que al darse esta forma de organización local a través de pisos ecológicos para poder satisfacer sus necesidades, aparece aquí la necesidad de la organización política, que si bien es en función de la reproducción agrícola sucede siguiendo las pautas del tiempo histórico estacional de la agricultura andina. Estas formas productivas de cultivo han logrado persistir a través de la colonia hasta la república y aún están vigentes no sólo como técnicas de cultivo sino como formas de organización social y política denominada en Bolivia, “ayllu”<sup>1</sup>.

## 1. LA REVOLUCIÓN DE 1952.

Después de esta síntesis del espacio geográfico boliviano, relevante desde mi punto de vista, la Revolución Nacional de 1952 constituye la referencia más importante en el proceso de cambio que tuvo lugar en el país. El 9 de abril de 1952 ocurrió en Bolivia una crisis nacional general en torno a la insurrección popular, lo que denominó Zavaleta como la matriz del 52, en ese momento el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) prácticamente monopolizó el movimiento democrático, incluso sectores que no pertenecían a este partido político buscaron espacios, resquicios para poder expresarse, convirtiéndolo así, en un espacio de pluralidad. Como dijo René Zavaleta, “el modo cotidiano de la comarca (en el comer, en el vestir, en el hablar) es sustituido por la hybris de un modo colectivo. Es aquí donde se produce la nacionalización, es decir la sustitución del carácter localista por el carácter nacional. (Zavaleta: 1990, 52).

Al analizar este partido se encuentra que estaba formado en torno a la crítica de la oligarquía, formada por empresarios mineros y por terratenientes, esta crítica venía desde sectores de la pequeña burguesía urbana, sin embargo, como Bolivia era un país en el que el bloque oligárquico, gobernaba directamente por medio de sus funcionarios y no por los funcionarios del Estado, entonces la crítica a la oligarquía era una crítica dirigida al Estado, al sistema estatal en su conjunto. El Estado creado por esa burguesía minera comenzó a vivir el

---

<sup>1</sup> Organización política y social, originaria de la región andina.

hundimiento en su aparato represivo, se estaba generando la revolución democrática-burguesa de 1952. El primer resultado de la crisis ideológica fue la desaparición de los partidos políticos tradicionales y la aparición de los modernos como: el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), el POR (Partido Obrero Revolucionario), el PIR (Partido de la Izquierda Revolucionaria) y la FSB (Falange Socialista Boliviana), pero fue el MNR el partido que canalizó las derivaciones sociales de la decadencia del Estado oligárquico y congregó a las nuevas clases, obreros y campesinos, que ingresaron en la política, esas clases nuevas se introdujeron al juego del poder por las puertas que la clase dominante les abrió debido a su división interna. El proletariado de manera consciente o inconsciente utilizó a los políticos del MNR para ingresar en la política de Bolivia y a su vez este partido organizó a los mineros para poder disponer de un equilibrio frente a sus aliados, los militares nacionalistas.

Entre 1952 y 1956, Bolivia inició una serie de cambios profundos, el primer gobierno de la Revolución Nacional fue llevado por Víctor Paz Estenssoro y las primeras medidas de su gestión fueron, la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma educativa, el voto universal, todas estas medidas significaron para el país, el motor que comenzó la transformación de la economía y de la sociedad boliviana en general. De todas las medidas tomadas, la más radicalmente emprendida fue la nacionalización de la gran minería por considerarla el eje de la economía y porque era el espacio político natural del proletariado minero que protagonizó la insurrección y su triunfo.

Se creó la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y se estableció un mecanismo que otorgó a un representante sindical, en las máximas instancias de la dirección el poder del veto para frenar cualquier medida que vaya en contra de los intereses de los trabajadores; fue lo que se denominó control obrero con derecho a veto, el llamado cogobierno. Este fue el símbolo culminante de las luchas obreras y una instancia política que obligaba al gobierno a una dinámica de constante negociación. Este primer gobierno de la revolución estuvo impregnado de una actividad represiva sistemática y muy dura, con oficinas de control político para mantener el poder recién ganado, el Estado incorporó el terror con el fin de consolidarse.

Las acciones represivas se concentraron en los círculos sociales vinculados a la llamada “rosca”<sup>2</sup>, ningún sector popular fue afectado por la represión.

Sin embargo, la contradicción de inicio; proyecto burgués-base social proletaria muy pronto comenzó a manifestarse, el forcejeo estalló entre dos posiciones; la necesidad de dar nacimiento a una burguesía a partir de concesiones y ventajas estatales y la necesidad de obrerizar la revolución (Llovet, Cayetano en González Casanova: 2003, 333). Si en la fase oligárquica las clases dominantes sostuvieron de alguna manera al Estado, a partir de la revolución las clases dominantes se hicieron a la sombra de éste, ocupando lugares en la esfera del aparato gubernamental, de esta manera el Estado generó nuevas formas de acumulación y nuevos grupos entre las clases dominantes. La alternativa se presentó en el rompimiento estatal con la clase obrera o la incorporación orgánica de ésta como instancia de mediación del Estado al servicio del nuevo proyecto burgués. Si bien para los convencionales del MNR esta propuesta era una muestra de lúcido realismo de su líder, para las asambleas mineras se traducía en formas de claudicación en el proceso revolucionario (Llovet, Cayetano en González Casanova: 2003, 335).

Como en todo proceso revolucionario, al término del mismo el caos económico y social se hizo presente en la vida cotidiana de su población, con una crisis agrícola, inflación importante, descenso en la producción de minerales, esta situación más la contradicción de inicio y el forcejeo de dos posiciones distintas llevó a la ruptura en 1956.

El gobierno de Hernán Siles Suazo, el segundo que salió de la Revolución, dictó el decreto de estabilización monetaria considerado en su momento como el más drástico plan antiinflacionario, concebido por especialistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y por Estados Unidos. Esta medida dio lugar a un fuerte desencuentro del gobierno con la COB (Central Obrera Boliviana) que propició de parte del ejecutivo la finalización del cogobierno, así, la participación que los obreros tuvieron en el Estado en 1952 fue retomada por el MNR en 1956. Estos hechos muestran la falta de una visión de país, de un proyecto común, se

---

<sup>2</sup> Neologismo acuñado en Bolivia en 1930, para designar al grupo que apoyaba al Estado oligárquico minero para asegurar su empleo.

vislumbra desde este momento tan importante como fue la matriz del 52, las diferentes visiones de país que persisten hasta hoy.

La pérdida de su más importante base de legitimación social, la clase obrera, por parte del gobierno, lo llevó a intensificar la tarea de organización campesina, que se convirtió en sector mayoritario por la realización de la reforma agraria y representó un apoyo cuantitativo de importancia. De esta manera, el campesino recibió; voto, tierra y organización, pero con la diferencia de que esa organización no se dio como en la clase obrera, no surgió de las bases y se proyectó a las instancias gubernamentales, por el contrario, partió de éstas y se proyectó a las bases como formas funcionales de movilización de masas. Así, cuando el gobierno sostenía que era apoyado, convocaba a estas bases campesinas por medio de los ministerios que organizaban manifestaciones de apoyo. De esta manera, la legitimación del Estado venía del mismo Estado. La insuficiencia cualitativa de ese apoyo, condujo al gobierno a refortalecer la capacidad militar del gobierno, buscando dejar de lado el peligro de la alternativa obrera, esto se tradujo en la reorganización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que bajo la apariencia de una célula militar del MNR buscó vorazmente recuperar su espacio político y lo hizo con el apoyo militar norteamericano.

Cuando Paz Estensoro decidió volver a la presidencia en 1960 ya no lo hizo con el cogobierno de los obreros sino con la Embajada de Estados Unidos. En 1964 pretendió imponer su reelección, pero para eso tuvo que aceptar a un general como compañero de fórmula, quien fue el protagonista del golpe militar, que puso fin a doce años de gobiernos salidos de la Revolución Nacional en Bolivia. El golpe militar encabezado por René Barrientos Ortuño dio inicio a otra etapa en la historia del país, la de las dictaduras militares. Un intelectual del MNR escribió, "...el impulso constructor de la revolución estaba muerto. La revolución fue achicándose hasta encontrar las medidas señaladas por los norteamericanos. Se puede ceder en esto o aquello, pero un punto lo cambia todo. La revolución boliviana se empequeñeció y con ella sus hombres, sus proyectos, sus esperanzas. La política se realiza a base de concesiones, y entre éstas y la derrota no hay más que diferencias sutiles" (Almaraz, Sergio, en González Casanova: 2003, 337).

Los militares se organizaron internamente convencidos de que tenían un rol histórico que cumplir en el país, transcurrieron casi diez y ocho años bajo regímenes militares traducidos estos al no ejercicio de los derechos fundamentales de la población; la libertad de expresión, en mi opinión, la más importante, estuvo ausente, de igual manera la libertad de asociación; es decir hubo una ausencia casi absoluta de libertad. No hubo democracia, no hubo representación, Bolivia vivió esos años en represión bajo gobiernos dictatoriales. No entraré en los detalles de los diferentes presidentes militares que pasaron por el ejecutivo, ni cómo llegaron al poder, sin embargo, considero importante referirme a octubre de 1970 porque nuevamente los trabajadores lograron ser parte del poder en el país, pero sólo por un corto tiempo.

En 1970, el General Ovando, fue derrocado por un triunvirato, pero esta junta militar fue resistida por el General Juan José Torres, quien llamó a los obreros para que apoyen su resistencia contra el triunvirato y se proclamó presidente. “Fue un acto unilateral de poder que no hubiese sido posible sin el apoyo espontáneo de los trabajadores” (Zavaleta: 1974, 169). El triunvirato duró unas horas porque los trabajadores obreros salieron a las calles y dieron su apoyo a Torres, entablaron contacto con él e hicieron posible su triunfo. “Torres fue un azar favorable para la izquierda pero no una construcción sistemática y coherente de la izquierda. ¿Por qué fue un azar favorable?, porque la izquierda no esperaba un viraje semejante desde dentro del poder militar, se preparaba para afrontar al poder militar en su conjunto, para derrocarlo en algún momento, pero no para que una fracción militar se aproximara a ella” (Zavaleta, 1974: 170-176).

La Asamblea Popular (1970-1971) fue el resultado de la posición tomada por los trabajadores en el momento mismo de los acontecimientos, el 7 de octubre, quizá nunca como en ese momento pudo verse la madurez y coherencia de la dirección obrera. La Asamblea General fue un órgano de poder estatal generado a partir de la Central Obrera Boliviana (COB), era la parte que encarnaba el lado obrero del poder, la más avanzada expresión del poder de la clase obrera, una experiencia que no se había dado en toda América Latina aún. Sin embargo, fue una etapa ambigua, por un lado Torres sabía que debía convivir con un efectivo poder obrero, sabía que sin ellos se rompería el equilibrio que le permitía existir, estaba consciente de que

tenía un poder limitado y que el precio del poder total significaba la disminución del ejército y el crecimiento de la clase obrera, a pesar de todo esto no hubo de parte de Torres un contacto continuo con la izquierda, sólo esporádico e incluso en algún momento hubo el intento de desplazarla; de parte de la izquierda, sostiene René Zavaleta, ésta fue incapaz de proponer un pacto político coherente, un contrato de acuerdos. La Asamblea discutía sobre si debía tener sus propios embajadores o sobre su ejército, pero no se aprestaba a defender su mínima existencia, los sectores dominantes en ella, daban por sentado que la supervivencia del poder, era un problema que estaba a cargo de Torres y Torres por su parte pensaba que estaba en manos de los obreros, se llegó a hablar de cogestión, de milicias militares, pero en el discurso, lo cierto fue que la Asamblea no tenía la fuerza para imponer y nadie parecía urgido para aplicar el proyecto y después ya no hubo el tiempo para hacerlo. En cambio el sector empresarial se sintió amenazado y llamó de manera urgente a luchar por todos los medios para impedir la implementación de un proyecto que aún no se tenía. “La clase que pierde es siempre mucho más intensamente consciente que la clase que adquiere, la Asamblea era obrerista, pero eso no era sino literatura pura, puesto que no era eficaz” (Zavaleta: 1974, 200).

El General Hugo Bánzer Suárez (1971-1978) asumió el poder con Víctor Paz Estenssoro como “ministro sin cartera”, clausuró la actividad sindical, cerró universidades y las direcciones de los partidos de izquierda fueron exiliadas o encarceladas. Hugo Bánzer puso término, sin matices, a la etapa de los militares populistas.

Como tareas de gobierno, declaró que sus prioridades serían, la protección a la iniciativa privada, la generación de un clima favorable para las inversiones extranjeras. En ese momento el país estaba en una coyuntura económica que le favorecía por el aumento de precios del estaño y del petróleo y con una apertura sin precedentes en las líneas crediticias internacionales que sextuplicó el monto de la deuda externa del país. Este nuevo gobierno tuvo un elemento característico de las formas prebendales, no trazó una línea fronteriza entre el campo propiamente comercial y el delictivo, los empresarios podían tener otros negocios de los que no rendían cuentas porque gozaban de la protección oficial. La inexistencia del control social por los canales de la política posibilitó esa forma de acumulación que Marcelo Quiroga Santa Cruz denominó como “la cosa nostra militar-empresarial” (Llovet, Cayetano en

González Casanova: 2000, 342). Así, el acceder a un cargo en el aparato del Estado era la forma de acceder a un negocio, de esa manera en el ámbito gubernamental se debilitó el Estado. Este régimen, con estas características estaba destinado a una confrontación con algunos sectores de la población, esto ocurrió precisamente cuando la huelga de hambre de un grupo de mujeres mineras se transformó en dos días en una resistencia nacional sin que el gobierno pudiera encontrar mecanismos para su solución.

En 1977 Bánzer Suárez convocó a elecciones, mucho antes de lo que había sostenido, presionado por la situación interna del país y por la situación económica que comenzaba a mostrar los síntomas de una crisis severa que no tardaría en manifestarse; en lo social, la resistencia nacional, todo esto obligó al gobierno a conceder una amnistía irrestricta que dio lugar al debilitamiento de las restricciones político-sindicales que el país había tenido a lo largo de más de un lustro. Contrario a lo esperado, la apertura, dio lugar al período más inestable en la historia de Bolivia, a lo largo de cuatro años (1978-1982) el país fue sacudido por una sucesión de golpes de Estado violentos.

Finalmente las Fuerzas Armadas llegaron a un desgaste tan profundo al interior de la misma Institución, totalmente desprestigiada de cara al país y también a nivel internacional, incapaces de manejar la situación económica, por estas razones, el General Vildoso, presidente en ese momento, dejó el gobierno en manos de la Unidad Democrática Popular (UDP). De esta manera, terminaba una de las etapas más turbulentas, violentas y corruptas en la historia de Bolivia. Cayetano Llovet se refirió a esta etapa (1978-1982) así; “El proceso democrático en Bolivia es el espacio precario, otorgado por las fuerzas que no han logrado viabilidad estatal. En ese margen estrecho, se tiene que imaginar todas las improvisaciones posibles para que parezcan que las cosas se dan a la manera de la democracia representativa” (Llovet, Cayetano en González Casanova: 2003, 344).

## **1.1. INFLUJO DEMOCRATIZADOR, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA REVOLUCIÓN NACIONAL DE 1952.**

Después de la Revolución mexicana, Bolivia fue protagonista de una profunda revolución política y social, encabezada por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), a consecuencia de la crisis nacional general en torno a la insurrección popular del 9 de abril de 1952.

El Estado nacionalista producto de esa revolución tuvo dos etapas, la etapa civil, de 1952 a 1964 y la etapa militar, de 1964 a 1978, incluida la dictadura de Bánzer Suárez, la más larga que tuvo Bolivia, de 1971 a 1978. Durante la etapa civil, se dio un gran proceso de democratización social y económica, hubo la presencia de nuevos actores en la vida social y política, el fortalecimiento de los sindicatos de obreros y campesinos, de las clases medias populares, lo cual marca a Bolivia con lo nacional-popular y su consiguiente presencia en la política y la economía. En la economía, esta presencia, se dio básicamente en la pequeña producción, en el comercio y en el transporte, fue esta pequeña producción y la pequeña industria popular las que generaron -aún hoy- el empleo en este país donde existe muy poca industria. La Revolución no logró la creación masiva de industrias y por ende de proletarización de sus trabajadores.

Sin embargo, creó amplios sectores urbanos y mestizos en el país, corroborando estos datos, según el censo de 2001 la población urbana alcanza el 62.4% de la población y según el Informe del PNUD de 1996, “Sobre la Seguridad Humana en Bolivia”, un 67% de la población se considera a sí misma como mestiza y boliviana, por tanto, la Bolivia producto de la Revolución de 1952, es una República de múltiples mestizajes y de población urbana dominante. “La Revolución Nacional de 1952 marca al país con el sello de lo nacional popular, con la presencia de los plebeyos en la política, con los signos del Estado empresario, el Estado benefactor y la presencia del populismo en la política” (Toranzo: 2006, 17).

En el campo de la política, se amplió el cuerpo político de manera constitucional al otorgarse el sufragio a la población adulta en general, se nacionalizaron las minas, que eran el principal

producto exportable del país, se ejecutó la Reforma Agraria, y con ella la mayoría de los quechuas y aymaras quedaron reorganizados en sindicatos campesinos, nombre que vino a reemplazar a la comunidad de siempre. De esta manera se dio la primera participación de los indígenas y de las mujeres en la vida política del país, dejando de lado aquellos requisitos anteriormente exigidos: educación, propiedad e ingresos y sin mencionarlo, también el origen cultural. “Este nuevo régimen democrático, no sólo se limitó a dar el voto a la población adulta en general, también se eligieron a algunos diputados campesinos y desde fines de la década de 1950, el Ministerio de Asuntos Campesinos fue ocupado ocasionalmente por uno de ellos, siendo el primero José Rojas, líder de Ucureña. Sin duda, era una democracia imperfecta, pero históricamente fue la primera que permitió incorporar formalmente al Estado a la mayoría de su población” (Albó: 2008, 42). Esta revolución también planteó una nueva expansión en el desarrollo del país, anteriormente se había dado en la región andina (esto se explica por la explotación de sus minas), en esa ocasión se volcaron los ojos hacia oriente.

Se inició la inversión de muchos recursos con el objetivo de ampliar la frontera agrícola, desarrollar la agroindustria y la explotación petrolera, facilitado este emprendimiento por la nueva carretera asfaltada a Santa Cruz. Esta dinamización económica dio lugar, a una emergente burguesía agropecuaria, a un nuevo latifundio, por dotaciones de grandes extensiones de tierra a amigos influyentes y por otro lado a una migración masiva de poblaciones no sólo andinas sino de otras partes del departamento hacia este nuevo polo económico, con el fin ya sea de colonizar pequeñas parcelas, como mano de obra de esta naciente agroindustria o para diversos servicios en el departamento de Santa Cruz. De esta forma surgió una dualidad socio-étnica, entre los pobladores anteriores de la zona y los que llegaron de la zona andina en busca de tierra y trabajo, esta dualidad (cambas-collas) continua en la actualidad pero ampliada a nivel nacional.

La etapa militar, se inició en noviembre de 1964 con el golpe de estado protagonizado por el General Barrientos Ortuño, esta etapa se prolongó por casi dos décadas, con un interregno democrático. Se mantuvo el modelo de desarrollo del Estado de 1952, no así sus objetivos sociales ni su democracia universalizada. La excepción de los gobiernos militares, fue el General Barrientos Ortuño, quien después del golpe convocó a elecciones, en 1966 y las ganó,

accedió al poder de manera constitucional con Adolfo Siles Salinas como Vicepresidente. Durante su administración puso en marcha el Pacto Militar Campesino (PMC), que fue un instrumento político de control del agro y el respaldo a los gobiernos militares. Este Pacto le hizo ganar popularidad en el medio rural y su postura de continuador de la reforma agraria consolidó su gobierno. Fue cercana la relación con los campesinos y su comunicación fue en su lengua nativa, el quechua. Propició numerosas escuelas rurales y programas de colonización, sus viajes fueron constantes al campo así como sus regalos. El apoyo de este sector fue decisivo para consolidar un poder que enfrentó a los sectores populares urbanos y mineros.

En contraste, su relación con los obreros fue diferente, se enfrentó sin contemplaciones con las organizaciones políticas de izquierda y, con la COB (Central Obrera Boliviana), de manera particular. Un ejemplo de esto fue la Masacre de San Juan, con 27 muertes reconocidas oficialmente, aunque la prensa registró un número mayor de muertos y heridos. Justificó este ataque a los mineros con la explicación de que trataba de erradicar un foco subversivo. Se vivió una democracia restringida porque dictó la ley de Seguridad del Estado que limitaba las libertades y derechos ciudadanos, esta característica se convirtió en una forma de gobernar de muchos presidentes bolivianos. En su gestión, el primer acto de la nueva legislatura fue constituirse en Asamblea Constituyente (1966-1967), sancionó la nueva Constitución Política del Estado que mantuvo su vigencia hasta las reformas aprobadas en 1994. Paradójicamente su vigencia se dio a lo largo de los gobiernos de facto que la pasaron por alto o la cumplieron de manera muy parcial.

Un accidente aéreo en 1969 le quitó la vida, quedó en el ejecutivo su Vicepresidente que no logró completar la gestión por un golpe de estado propiciado por el General Ovando Candia, esta forma de acceder al poder fue una constante durante casi dos décadas. A lo largo de los siguientes gobiernos militares el PMC se deterioró, aún más durante la dictadura militar del General Bánzer Suárez quien se dedicó a favorecer los intereses de los grandes de oriente y los conflictos con los campesinos los arreglaba de manera autoritaria y represiva.

Considero importante rescatar de la historia que, en medio de todos estos cambios de gobiernos militares, surgió un movimiento creativo en su enfoque, lo hizo de manera espontánea en Oruro y La Paz para después crecer en otras regiones. Se trató de grupos de jóvenes aymaras que estudiaban la secundaria en La Paz, entraron en contacto con Fausto Reinaga, formaron el Movimiento 15 de Noviembre (aniversario de la inmoliación de Tupaj Katari en 1781) y ya en la Universidad, formaron el Movimiento Universitario Julián Apaza. A partir de 1965, algunos de ellos regresaron a sus comunidades de origen y empezaron a influir con sus nuevas ideas a sus propios sindicatos rurales, a diferencia de los anteriores no formaron nuevas organizaciones, sino se infiltraron dentro de la organización ya reconocida por todos, la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), para transformarla desde adentro. Se llamaron kataristas, y generalizaron como lema una frase llena de resonancias míticas que ellos atribuían a Tupaj Katari de haberla dicho cuando fue descuartizado en 1781: “Volveré y seré millones”. Esta táctica tuvo resultados pues en marzo de 1971, con el liderazgo de Jenaro Flores, ocuparon la directiva de la Federación de La Paz, pocos meses después lograron el cargo máximo en el congreso de la CNTCB, unos días antes del golpe de Bánzer Suárez.

La gran innovación fue su ideología étnica, expresada no solamente en su nombre y sus héroes, sino también en su bandera propia (la whipala), en la revalorización de sus autoridades tradicionales, en sus programas de radio en aymara entre otros. Su estilo mostraba un claro rechazo a los intentos uniformadores de la Reforma Agraria y del PMC (Pacto Militar Campesino), vigente desde 1964. Sin embargo, este movimiento quedó interrumpido por el golpe militar de Hugo Banzer con la subsiguiente persecución a independientes, colonizadores y kataristas, un ejemplo de esta represión fue la Masacre del Valle de Tolata, en enero de 1974 con un saldo de 70 muertos en respuesta a un bloqueo de caminos realizado por campesinos quechuas “oficialistas”, quienes pedían a su líder máximo, el general Banzer, revisara un paquete económico decretado por su gobierno.

“No hay episodios bolivianos que no incorporen, de algún modo, el principio de confrontación entre estos dos factores: Barrientos, aislando a los obreros y buscando la supremacía campesina; Ovando, con sus intelectuales progresistas, tratando de adelantarse al

impulso obrero; Torres, buscando fallidamente, conciliar con él; Bánzer- en el mejor estilo fascista- tratando de destruirlo” (Llovet en González Casanova: 2000, 343). En términos de duración, se podría decir que Bánzer fue el que mayor éxito tuvo en el manejo de la confrontación, pues permaneció en el gobierno siete años, matizando esto, se debe tomar en cuenta que durante su gestión dictatorial los indicadores económicos permanecieron favorables y respaldaron su lema de “paz, orden y trabajo”, obviamente sin democracia.

## CAPÍTULO 2

### DESARROLLO POLÍTICO DEMOCRÁTICO EN BOLIVIA

El presente capítulo estará enfocado a recorrer el proceso de construcción de la democracia en Bolivia con el objetivo de visualizar los avances de ésta y las reformas que se realizaron buscando la consolidación de la misma, proceso que aún continúa. Como escribe María Teresa Zegada, “La democracia no es un objeto de poder ni una realidad establecida de una vez y para siempre. Su virtud radica precisamente en la capacidad de desplazar sus fronteras, permeabilizar las demandas sociales, cambiar los paradigmas de pensamiento, construir nuevas expectativas e intereses y transformarse mediante la acción decidida de sus protagonistas, es decir de actores dotados de capacidad de poder. La democracia es un campo político constituido por determinadas fuerzas y es, al mismo tiempo, un campo de lucha que permite transformar esas relaciones de fuerza” (Zegada: 2008, 27, 28).

La construcción democrática en Bolivia es relativamente reciente, si bien no es posible dividir el proceso democrático en fases totalmente definidas, sin embargo se puede establecer, en líneas generales, tres períodos en los cuales coinciden algunos académicos bolivianos<sup>1</sup>: Un primer momento, que abarca de 1982 a 1985, caracterizado por una amplia participación social y de articulación predominante de la democracia con la libertad de expresión y los derechos humanos. El segundo, de 1985 a 2000, de consolidación institucional donde se dio prioridad a la articulación democrática con una gobernabilidad entendida como la consecución de pactos interpartidarios para lograr la estabilidad y aplicar planes y políticas y finalmente una tercera fase en que se produce la crisis y la emergencia de nuevos referentes que cuestionan aspectos centrales del funcionamiento del sistema.

---

<sup>1</sup> De los consultados por mi persona, coinciden con las tres fases o períodos, con ciertos matices propios de ellos: Mayorga Ugarte, Fernando, Tapia Mealla, Luis, Toranzo Roca, Carlos y Zegada C, Teresa.

## 2.1. LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1982-1985).

Después de un periodo dictatorial de varios años y de una coyuntura previa de intensa inestabilidad política e ingobernabilidad, en 1982 se logra instalar un primer gobierno democrático, con la UDP<sup>2</sup> (Unidad Democrática Popular) y Hernán Siles Suazo en la presidencia, el eje discursivo central fue la defensa del proceso democrático ante la posibilidad latente de los golpes de Estado, sin embargo, la presión a la que fue sometido este régimen por las altas expectativas sociales de una población que se mantuvo callada durante largos años de dictaduras, además de las presiones de los sindicatos, de las izquierdas radicales; todos demandando lo imposible, desencadenaron un proceso de crisis social, que aunado a la crisis económica que ya estaba en proceso, puso en jaque al gobierno de la UDP. Ante esta situación de falta de gobernabilidad era imposible para esta administración acordar un plan de gobierno y menos aún formular una política de Estado que busque solucionar las expectativas de la población.

Paradójicamente, el presidente Siles Suazo que había sido elegido por la mayoría del voto popular fue cercado por la presión social de los propios sectores populares que habían votado por él, obligado de alguna manera por esa presión social, aplicó modelos de expansión de la demanda con cargo a la creación inorgánica de dinero. Política que no era sostenible y que dio lugar a la creación de otro gran problema: la hiperinflación. Y, como se sabe, no hay nada más dañino para la estabilidad política, para la continuidad de un régimen –caso, Bolivia- que el estallido de una hiperinflación.

En esta coyuntura de apropiación de la democracia por parte de la sociedad, se registraron los más altos índices de conflictividad social, principalmente protagonizados por sectores medios y de trabajadores, quienes en su mayoría demandaban solución a problemas de tipo económico, en este período también se debatieron proyectos políticos que disputaban el espacio democrático; unos, como portadores de un proyecto de modernización económica y política y otros que propugnaban avanzar hacia objetivos revolucionarios. Con una crisis tan

---

<sup>2</sup> Partido político que articula a partidos de izquierda, fuerzas sindicales y otro tipo de organizaciones populares como resultado político de una articulación de fuerzas sociales.

intensa el presidente optó por no utilizar la fuerza y en orden de preservar la recién recuperada democracia, escogió otro camino para superar la falta de gobernabilidad: la reducción de su período de mandato y la convocatoria a elecciones generales adelantadas. Con este primer acuerdo tácito -no escrito- entre la población y su sistema político, que aceptaron restringir a tres años la gestión de este gobierno, cuando la Constitución mandaba que se cumplieran cuatro años, se dio inicio a la segunda fase o período.

El aprendizaje, avance o cambio que se dio en esta fase fue que a diferencia de todo un pasado político conflictivo, en el cual los problemas se solucionaban por medio del uso de la fuerza, en ese momento, los políticos y la sociedad decidieron dejar atrás esa cultura política y buscar la solución que conserve la joven democracia, aceptando la propuesta del presidente Siles Suazo. No cabe duda de que la democracia es uno de los principales componentes de los cambios en la vida política del país.

## **2.2. LA CONFORMACIÓN DE COALICIONES. DEMOCRACIA PACTADA (1985-2000).**

En 1985, tampoco nadie pudo ganar las elecciones con una mayoría absoluta, por tanto, la elección presidencial recayó en el Parlamento. A diferencia de lo que ocurría antes, el Legislativo no empantanó la elección y votó mayoritariamente por Víctor Paz Estenssoro del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) quien fue segundo en la votación, y más aún, el nuevo gobierno logró conformar una coalición gubernamental con la ADN<sup>3</sup> (Acción Democrática Popular) que le daba mayoría en el Parlamento. Este pacto político entre MNR y ADN se denominó Pacto por la Democracia y permite hablar en Bolivia del inicio de un proceso de democracia pactada que se fue convalidando en los siguientes quince años. Con este acuerdo, Bolivia comenzó a superar el problema de la falta de gobernabilidad existente anteriormente. Durante esta fase, la política se manifestó bajo diversas modalidades en la interacción partidista, con una característica central: la conformación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para resolver el acceso a la titularidad del poder Ejecutivo y

---

<sup>3</sup> Partido político fundado por el ex dictador boliviano, Hugo Bánzer Suárez, en 1979.

sentar las bases que garantice la estabilidad política. Así, la política se concentró en el sistema de partidos y en la dinámica parlamentaria entre el oficialismo y la oposición. Sin embargo, los pactos no solamente propiciaron estabilidad, también dieron respuestas a situaciones de crisis mediante reformas importantes en el proceso de desarrollo político democrático en Bolivia. Ampliaré lo referente a estas reformas o ampliaciones en la democracia boliviana.

Esta nueva etapa, se dio de manera coetánea con las reformas estructurales; es decir, con la introducción del modelo económico neoliberal. Paradójicamente, la inició Víctor Paz Estenssoro, el mismo que encabezó la Revolución Nacional de 1952, el Estado del 52. La coalición de gobierno o pacto político que realizó le dio amplio margen para las reformas que vendrían posteriormente. Fueron cinco gobiernos los que por medio de coaliciones con otros partidos accedieron al poder por la vía constitucional y dieron una estabilidad nunca antes presente en el país. “Quiérase o no, la política del pacto, fue un elemento de modernidad<sup>4</sup> de la política boliviana, pues no indujo sólo a la concertación entre distintos, sino también a un conjunto de reformas estatales e institucionales, pero simultáneamente, esta lógica de pactos y coaliciones devino en pre modernidad política, debido a que los partidos usaron el pacto y las coaliciones como un medio para usar el poder de manera clientelar y prebendal” (Toranzo: 2005, 26, 27). La característica central del primer gobierno de coalición (MNR-ADN) fue su carácter estrictamente parlamentario, sin embargo la ruptura unilateral por parte del MNR, que se había comprometido a retribuir este apoyo a su aliado en la siguiente elección, cambió la modalidad derivando a coaliciones parlamentarias y al manejo compartido del gobierno, es decir, se empezó a transitar de la convergencia en la orientación de las políticas públicas a las negociaciones en torno al reparto de cuotas de poder y cargos públicos. El segundo gobierno de esta fase fue el de Jaime Paz Zamora del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) de 1989 a 1993, en coalición con ADN, conformó el Acuerdo Patriótico. El MIR, partido de centro-izquierda cuya oferta electoral era contraria al neoliberalismo, pasó a administrar esa política económica en alianza con un partido de derecha y además siendo tercero en la votación general (este resultado dio lugar a reformas que ampliaré adelante).

---

<sup>4</sup> Alain Touraine, en su libro Crítica a la modernidad, plantea la necesidad de una reinterpretación de la modernidad que haga posible una relación armoniosa entre razón y sujeto, ciencia y libertad, superando desentendimientos históricos.

Con esta coalición el neoliberalismo se reforzó, porque ningún partido relevante cuestionaría la implementación del programa de ajuste estructural, ya nadie pondría en entredicho su vigencia. En 1993, el tercer gobierno de esta modalidad fue Sánchez de Lozada MNR, de 1993 a 1997, en esa ocasión, la victoria electoral fue nítida, con un 33.8% a favor del MNR, según datos de la Corte Nacional Electoral, además la elección congresal recayó en el vencedor, lo que produjo una coalición parlamentaria en torno al MNR. Con esos resultados, el gobierno de Sánchez de Lozada profundizó la política neoliberal mediante la privatización de las empresas estatales propiciando espacios importantes para la inversión extranjera, por otro lado la democracia representativa incorporó una serie de cambios profundos en la Constitución Política del Estado (CPE) por medio de la primera reforma parcial aprobada por el Parlamento en 1994. La alternancia para el cuarto gobierno se repitió en 1997 con Banzer-Quiroga en el ejecutivo, y con el apoyo de la coalición más amplia de esta etapa: ADN, MIR, NFR (Nueva Fuerza Republicana), CONDEPA (Conciencia de Patria) y UCS (Unidad Cívica Social). La negociación fue muy compleja por el número de partidos involucrados y la consiguiente dificultad en la distribución de cuotas de poder y cargos públicos. La poca adhesión a las políticas del gobierno saliente, por parte de Bánzer Suárez, quien no contaba con un programa alternativo, llevó a su gobierno a definir la agenda gubernamental mediante mesas de diálogos con la sociedad civil, como una especie de mecanismo complementario de los pactos partidistas, esto debido al descontento que mostró la población que se desplazó a las calles, mediante bloqueos y marchas, así, aparecieron los primeros síntomas de resquebrajamiento de la democracia de coaliciones.

Durante toda esta etapa, la democracia pactada fue adoptada como un esquema de gobernabilidad, la política, como vimos, se centró básicamente en los partidos políticos con el consiguiente desplazamiento de los sindicatos obreros y campesinos, quienes habían sido actores importantes en la recuperación de la democracia. Los partidos que se alternaron en la conducción estatal ocupando el ejecutivo fueron básicamente tres: MNR, ADN y MIR y las modificaciones se dieron fueron precisamente en el sistema de partidos por la emergencia de nuevos actores políticos, por una parte CONDEPA (Conciencia de Patria) y UCS (Unidad Cívica Solidaridad) ambos a fines de la década de 1980, el NFR (Nueva Fuerza Republicana) a fines de 1990, como expresiones de populismo.

En la presente década tenemos al Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) como organizaciones de representación política de los movimientos campesino e indígena. Estas dos últimas nuevas fuerzas partidarias, irrumpieron en el terreno político con nuevas demandas y nuevas identidades en la discursividad política y la consiguiente recomposición del sistema de partidos. Es importante enfatizar la diferencia de dos momentos en que ocurre la recomposición del sistema de partidos en Bolivia; el primer momento que ocurrió a fines de 1980 con la emergencia de CONDEPA y UCS, no trajo como consecuencia la modificación en el funcionamiento del sistema de partidos, no hubo por parte de estas nuevas fuerzas, demandas que fueran contrarias a lo que venía realizando el gobierno, es más, fueron parte de la coalición más amplia que se dio en esa etapa, fueron parte del reparto de cuotas de poder y cargos públicos. A diferencia del otro momento, la presencia del MAS y del MIP implicó una polarización en el sistema partidario, ya no se pudo realizar los acuerdos entre oficialismo y oposición, cosa común anteriormente. Fue el comienzo de la desarticulación del principio hegemónico con el cuestionamiento a sus elementos centrales: democracia representativa y neoliberalismo económico.

### **2.2.1. PRIMERA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA.**

Considero relevante desarrollar este apartado para visualizar las reformas que se dieron, dentro de democracia pactada o de coaliciones, en el proceso de desarrollo político democrático boliviano, porque estas reformas profundizaron la democratización política en el país. ¿Por qué surgieron estas reformas? La crisis de legitimidad desatada por las irregularidades en los comicios generales de 1989 y el resultado de las negociaciones post electorales, con la elección congresal del tercero más votado como presidente de la República, provocó la primera serie de cambios en las reglas del proceso electoral, pese a las enmiendas a la ley electoral aprobadas en 1986<sup>5</sup>. Esta primera ampliación de la democracia tuvo lugar en febrero de 1991, estableció reformas al sistema electoral, que entraron en vigencia en 1993 con el objetivo de dar credibilidad a los procesos electorales mediante: la recomposición de las cortes

---

<sup>5</sup> Referida a la reducción en el número de partidos políticos. Por efecto de estas modificaciones el sistema de partidos asumió el carácter de multipartidista moderado. De diez partidos con representación parlamentaria en 1982, el número disminuyó a cinco en 1989.

electorales, con la presencia de cuatro miembros independientes, elegidos por dos tercios de votos en el Parlamento, el respeto del sufragio con escrutinio en urna, y la adopción de métodos que aseguren la representación de minorías.

En julio de 1992, se suscribió un acuerdo cuya finalidad fue modernizar el Estado y fortalecer la democracia, se decidió que la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se realice con dos tercios de votos congresales, se acordó la aprobación de una reforma constitucional y la elaboración de una norma específica para los partidos políticos (Mayorga: 2007, 86). La introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para el nombramiento de algunas autoridades, de alguna manera, obligó la concertación entre el oficialismo y la oposición. Los cambios en esta primera ampliación de la democracia, surgieron de los actores institucionales, más que de presiones sociales, porque la política estaba circunscrita al sistema de partidos que estaba siendo interpelado por la emergencia de nuevos partidos políticos. (CONDEPA, UCS, NFR). Hubo otro momento dentro de la democracia representativa que vivía Bolivia, se dio en 1994, a mi juicio, la más profunda y de la cual se ramifican las reformas a diversas áreas del país y sus relaciones sociales, que cambian la cara de Bolivia.

1994 fue el escenario de una reforma parcial en la Carta Magna de Bolivia, la primera y más contundente fue reconocer una realidad presente desde siempre: Bolivia es una República multiétnica y pluricultural, se otorgó personalidad jurídica a las comunidades campesinas e indígenas y de usos y costumbres en el nombramiento de sus autoridades, así como derechos de propiedad sobre tierras comunitarias de origen a los pueblos indígenas. Esto se plasmó en el artículo 171 de la CPE, en el cual se reconoce y protege los derechos colectivos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. Además, Bolivia ratificó mediante ley, el Convenio 169 de la OIT. Este cambio dio lugar a un nuevo discurso político debido al reconocimiento de identidades y demandas sociales de carácter étnico-cultural, sin embargo no tuvo consecuencias en la representación política, como debió ocurrir, pero empezó a aparecer en el discurso y también en la percepción de la sociedad.

Se sumaron reformas político institucionales dirigidas a responder demandas de participación, de representatividad y de estabilidad política. En el caso de la participación, se amplió el

derecho a votar a los 18 años, en la representatividad, se dio la incorporación de diputados uninominales, esta reforma será la que cobije la presencia de Morales en el Parlamento, en dos gestiones, 1997-2002 y su reelección, 2002-2007. En lo referente a la estabilidad política, se acordó que la elección congresal se realice entre los dos binomios de candidatos más votados y con un límite de tres rondas, en caso de no llegar a un acuerdo, reconocer al ganador con mayoría simple. Por otra parte se reguló la participación de la presencia femenina y su obligatoriedad en por lo menos un tercio de los cargos.

El reconocimiento constitucional de la diversidad étnico-cultural, como característica de la sociedad boliviana, dio lugar a varias reformas constitucionales, que tuvieron consecuencias en las estrategias electorales, como la Ley de Participación Popular, que propició la municipalización ampliando los escenarios electorales con la consecuente emergencia de fuerzas políticas locales y el empoderamiento de organizaciones sociales que se vincularon a la disputa política (es en este espacio, el espacio rural, donde surgen los primeros alcaldes del Movimiento al Socialismo). La Reforma Educativa, destinada a impulsar la educación bilingüe y multicultural, la Ley de Descentralización Administrativa entre otros.

Por último, en esta primera ampliación de la democracia, se aprobó, en 1999, una Ley de Partidos Políticos y un nuevo Código electoral, con el objetivo de regular el funcionamiento interno de estos y promover la transparencia. Por este motivo, se otorgó competencia a la Corte Nacional Electoral para efectuar labores de fiscalización debido al financiamiento estatal que se había empezado a otorgar para las campañas electorales.

Se debe acotar que todas estas reformas tuvieron un efecto parcial y limitado, por una parte, si bien se reconoció la diversidad étnico-cultural, se lo hizo sólo en el plano formal, no tuvo un impacto real. Quedaron asentadas en la CPE, pero no fueron puestas en práctica en el momento de la toma de decisiones, especialmente en las decisiones económicas, aspecto fundamental para superar las desigualdades históricas en la sociedad boliviana.

Por otro parte, los partidos políticos que ocuparon el Ejecutivo, limitaron sus funciones sólo a la participación en los procesos electorales y a la conformación y gestión de los poderes

públicos, olvidando o dejando de lado, su principal función: la de mediación y representación de intereses de la sociedad que los eligió, de esta manera la articulación social quedó totalmente descuidada, rota. Este vacío que dejaron los partidos políticos fue retomado por otros actores de la sociedad civil como fueron, las ONGs, los medios de comunicación, la iglesia, los sindicatos y gremios, las organizaciones comunitarias indígenas.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, se debe reconocer que las reformas implementadas en esta etapa propiciaron la ampliación de la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer la articulación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

### **2.2.2. SEGUNDA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA.**

La desarticulación del principio hegemónico empezó a manifestarse a partir de 1997, con la presencia de fuerzas contestatarias en el Congreso (MAS, MIP). En el año 2000 se puso en cuestión la legitimidad del discurso dominante y se empezó a articular una difusa propuesta alternativa al neoliberalismo, proponiendo mayor protagonismo estatal y una interpelación a la democracia pactada, demandando en su lugar una democracia directa bajo la consigna de asamblea constituyente. La impugnación provenía de los movimientos sociales y no se circunscribía sólo a las políticas públicas y a los actores políticos, sino que incluía a las reglas de la democracia y al modelo de desarrollo.

En este ambiente, las elecciones de 2002 fueron la respuesta de la sociedad civil a los partidos políticos tradicionales con la mengua del apoyo electoral hacia ellos y el surgimiento de nuevas fuerzas opositoras. El debate electoral estuvo impregnado por la impugnación a la capitalización-privatización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente.

El resultado de las negociaciones post electorales fue el triunfo de Sánchez de Lozada con la coalición del MNR (que obtuvo el 22.46% de la votación) y MIR (con el 16.32%) coalición que resultó frágil debido a una vigorosa oposición parlamentaria por parte del MAS, que

obtuvo el 20.94% de los votos, el MIP, 6.09% y NFR, 20.91% (Mayorga: 2007, 281). Estas nuevas fuerzas emergentes (MAS, MIP y NFR), pasaron de una crítica a la capitalización a una demanda de nacionalización y la convocatoria a una asamblea constituyente como condición de cualquier acuerdo político. En este contexto se da una segunda ampliación de la democracia en Bolivia.

A pesar de la mayoría parlamentaria que logró el MNR gracias a la coalición con el MIR y que amplió posteriormente con el NFR, no fue suficiente para la gobernabilidad ni para la estabilidad política. Los acuerdos entre oficialismo y oposición ya no eran viables por las diferencias programáticas, la capacidad hegemónica del neoliberalismo y de la democracia pactada había llegado a su fin y el sistema de partidos fue sometido a una recomposición interna con el MAS a la cabeza de la oposición, y convertido en segunda fuerza política del país, producto de las elecciones de 2002. En esta coyuntura, las demandas de la sociedad civil se tradujeron en la incorporación, mediante reforma parcial en la CPE en febrero de 2004, de instituciones de democracia participativa, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Con estos nuevos elementos para el ejercicio de la democracia se modificó el proceso de la toma de decisiones; es decir ya no eran los partidos políticos los actores centrales en la toma de decisiones. Paralelo a este nuevo ejercicio, se modificaron también las reglas de la competencia electoral al incorporar otro tipo de organizaciones en la disputa política -las organizaciones ciudadanas y los pueblos indígenas- eliminando de esta manera, la exclusividad que tenían los partidos políticos.

Si interpretamos estas reformas, tenemos por una parte que la inclusión de agrupaciones ciudadanas responde en cierta medida al hartazgo por parte de la sociedad de los partidos políticos que no desempeñaron su labor parlamentaria, es decir no fueron los articuladores en el sistema político. Y, por otra parte, la presencia de los pueblos indígenas como sujetos de participación electoral tiene que ver no sólo con el cambio en la discursividad política que había tenido su inicio a fines de la década de 1980, posteriormente en 1994 al reconocer la diversidad étnica y cultural en la CPE, sino y principalmente, como resultado de las elecciones de 2002 y la presencia del MAS como la principal fuerza opositora en el sistema de partidos.

A diferencia de 1994, en que se reconoce la presencia de la diversidad étnica y cultural, en 2004, ésta puede tener representación política gracias a las reformas de la CPE, que tuvieron lugar en el mismo año. La ampliación está dada, fue un logro importante y si bien no se dio aún una representación política directa de los pueblos indígenas, la presencia de movimientos políticos alternativos, en el Congreso, ha ido transformando desde adentro y por la vía electoral la participación política de un amplio espectro de la población. Con esto me refiero a que se respetaron las reglas del juego y el formato liberal establecidos en esta construcción de la democracia boliviana. El resultado de este proceso democrático en Bolivia, fue la mayoría absoluta del MAS en las elecciones de 2005, con un inédito 53.4%, que sorprendió a propios y extraños. El reto está ahí.

Con lo expuesto, se puede ver que se amplió la democracia política, que se dieron importantes avances en la democratización política del país, que se logró acceder a derechos que estuvieron guardados forzosamente, diríamos confiscados, por las diferentes dictaduras que vivió Bolivia. Sin embargo, si bien la población en general accedió a estos derechos políticos, no accedió a otros que son básicos para el desarrollo no solamente del país, sino de cada individuo, de cada familia. Esos derechos son: el derecho al trabajo, el derecho a una educación de calidad, el derecho a la salud, al saneamiento básico. “En América Latina, se desarrolló un fenómeno esquizofrénico, mientras más derechos políticos poseían los ciudadanos, menos derechos económicos y sociales tenían, en especial y de manera alarmante los pobladores rurales” (Toranzo: 2006, 31). A la par del avance de los derechos políticos, Bolivia vivía el aumento del desempleo, de la pobreza en términos de ingresos, la persistencia de una pobreza rural indignante. La desigualdad y la inequidad están aún presentes.

### **2.3. CRISIS E INFLEXIÓN (2000-2005).**

La ruptura, entre el sistema de partidos y la sociedad civil, propició que los movimientos sociales y la sociedad civil recurrieran a medidas de presión abiertas contra el Estado, sin tomar en cuenta los canales de mediación establecidos, por una parte, y por otra por una cultura política tradicional de confrontación con el Estado, que se encuentra en la memoria de

la población. Estas prácticas colectivas que si bien tuvieron en un principio un perfil reivindicativo y corporativo, adoptaron más adelante un carácter político, especialmente cuando se inició el ciclo de protestas en el año 2000, cuestionando al Estado y a sus estructuras fundamentales. La presión y movilización social desplazaron a los actores dominantes -los partidos políticos- y la sociedad civil desbordó la institucionalidad imponiendo una agenda, en la cual, lo central fue la profundización y la ampliación de la democracia. Cito, “El cuestionamiento creciente al funcionamiento del sistema democrático culminó con el desencadenamiento de una profunda crisis societal que demandó-y aún demanda-la profunda transformación de un Estado que no responde adecuadamente a los mínimos requerimientos de una sociedad con grandes fracturas sociales, culturales y desigualdades económicas” (Zegada: 2008, 33).

En medio de las dos ampliaciones de la democracia, empezó en Bolivia una crisis de envergadura al darse a partir de enero del 2000 una serie de movilizaciones protestando contra el modelo neoliberal, contra las privatizaciones, contra la presencia de inversión privada internacional y demandando una democracia directa<sup>6</sup>, léase asamblea constituyente. Fue la impugnación a las reglas de la democracia existente y al modelo de desarrollo. A partir de ese año, los movimientos sociales comenzaron a cuestionar la legitimidad del discurso dominante y se empezó a articular una aún difusa propuesta alternativa al neoliberalismo, proponiendo una mayor presencia estatal y una democracia directa. Precisamente fue en abril del 2000 que se dio el triunfo de la Coordinadora del Agua, como un parteaguas de lo que vendría posteriormente: una serie de movilizaciones en especial campesinas y urbano- populares contra el modelo económico y político.

El reclamo fue y continúa siendo, la inequidad social y económica así como la marginalidad del mundo rural, buscando arduamente un cambio real en el modelo de desarrollo que se maneja en el país. Los efectos de estas movilizaciones y de este triunfo en la llamada Guerra del Agua, se pueden apreciar en las elecciones de 2002, en la cual el MAS ocupó el segundo

---

<sup>6</sup> Norberto Bobbio nos dice al respecto: Entre una democracia representativa y una democracia directa hay un continuum de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, cada una de acuerdo con las diversas situaciones y diferentes necesidades, porque son perfectamente compatibles entre ellas. Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables, es una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa.

lugar en la preferencia de la población con un 20.94 % de los votos (Mayorga: 2007, 281), atrás del MNR que obtuvo el 22.46 %, con estos resultados el MAS de Evo Morales logró tener ocho senadores y veintisiete diputados en el Parlamento.

A partir de estas elecciones se puede decir que comienza una nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo, un legislativo que contaba con una oposición en todo el sentido de la palabra; es decir, la democracia pactada había llegado a su fin y el sistema de partidos quedó sometido a una recomposición interna acorralado por una oposición encabezada por el MAS, como segunda fuerza política del país. Así, “el siglo XXI, comenzó para Bolivia con movilizaciones en contra de un régimen político y una democracia en la cual su sistema político y de partidos entraron en descrédito y perdieron la legitimidad por el uso prebendal, clientelar y patrimonial que hicieron del aparato público” (Toranzo: 2006, 299). Lo anterior, sin desconocer el papel que tuvo esta democracia de pactos en la construcción del régimen democrático boliviano y por otra parte reconociendo sus ineficiencias y limitaciones.

De esta manera, el resultado de las elecciones de 2002 cambió el sistema de partidos, se vino abajo el centrismo político que hizo posible la tan mentada democracia pactada y se asistió a la emergencia de nuevas organizaciones: MAS y MIP, con otras visiones de país, distintas a las del anterior sistema de partidos. En ese marco de polarización, el resultado electoral no dio un ganador claro, el MNR de Sánchez de Lozada, con el 22.46 % de la votación tuvo que hacer alianza con el MIR, un pacto contra natura, en palabras del investigador Carlos Toranzo Roca, pues era conocido el desprecio mutuo que sentían ambos líderes, posteriormente, en 2003 hizo alianza con el NFR, que en lugar de sumar, restó, porque la percepción de la población fue de que nuevamente los partidos del viejo sistema político, tradicionales y neopopulistas administraban el poder, sin tomar en cuenta la presencia de las nuevas organizaciones emergentes, sobretudo el MAS que había obtenido el 20.94 % de la votación general. Estaba claro que con estas alianzas entre partidos tan diferentes, cada uno con prácticas prebendales de asalto a la administración y reconocidas por la población no podía tener ni futuro ni éxito y, así fue.

2003 fue el año en que detonaron todas estas deficiencias, empezó en febrero con el impuesto al salario que el gobierno quiso imponer y al cual se opusieron las clases medias y tuvieron en jaque al gobierno, siguió con el motín policial, (que reclamaba aumento de salarios), en contra de todo lo establecido en la Constitución, mostrando una crisis institucional, una ausencia de gobierno, una crisis de Estado. Aunado a esto, en ese mes empezó a surgir el tema del gas y su posterior exportación, tema que no fue oportunamente informado a la población en general y con ello dio lugar a las movilizaciones en contra de las medidas que quería tomar el gobierno.

Matizando esto, se debe anotar que tampoco hubo apertura e interés en ninguna de las partes por el diálogo; el gobierno que no deseaba ceder por sus dogmas y tozudez y la oposición política y sindical que no quiso dejar su radicalismo, propiciando así la salida de Sánchez de Lozada del poder. Sin embargo, y para bien de la democracia y de los bolivianos, a pesar de tan difícil crisis que vivió Bolivia, logró salir de ésta por la vía constitucional, cosa inédita en la historia de este país, como también lo fue el hecho de que el siguiente presidente, Carlos Mesa Quisbert, accediera al poder ejecutivo desprovisto de partido político y por tanto de representación parlamentaria.

El gobierno del presidente Carlos Mesa no alcanzó los dos años en el ejercicio del poder (octubre de 2003 a junio de 2005), en un principio estuvo apoyado por el MAS, sin embargo posteriormente fue presionado no solamente por el mismo MAS sino también por la región oriental de Bolivia, especialmente por Santa Cruz y su demanda por las autonomías departamentales, y por otra parte, por la demanda de una asamblea constituyente promovida por los movimientos sociales. Un gobierno debilitado desde su nacimiento, con una crisis política, y social no pudo hacer frente a todas estas demandas y decidió renunciar de manera irrevocable.

Sin embargo, ya sea en la expulsión de Sánchez de Lozada o en la caída de Carlos Mesa, Bolivia acudió al último expediente de sucesión institucional, respetando la Constitución; es decir, el país apeló a resoluciones democráticas en los conflictos y crisis políticas que vivió, esto da cuenta de que el proceso de construcción de la democracia en Bolivia a lo largo de casi dos décadas, creó el respeto a las institucionalidad democrática, por lo menos eso es lo que

ocurrió en esa coyuntura. En estos términos, asumió la presidencia Eduardo Rodríguez Veltzé, en junio de 2005, con la característica de ser un gobierno de transición y el específico encargo de convocar a elecciones presidenciales con renovación de todo el Parlamento Nacional y guiar un proceso electoral limpio de respeto a la autoridad electoral, encargo cumplido a cabalidad.

El escenario político de las elecciones de 2005 fue de un vacío de representación partidaria, los partidos que quedaron estaban profundamente debilitados, hizo su aparición la agrupación ciudadana PODEMOS de Jorge Quiroga, con una oferta electoral gris, sin los cambios que la gente pedía, que la gente esperaba, por el contrario, Evo Morales, capitalizó todo el voto de izquierdas, de ex socialistas, de algunos intelectuales, gente allegada a ONGs., campesinos, clases medias empobrecidas y sobretodo capitalizó el voto de todos los que estaban hartos de la vieja política. En consecuencia muchos de los que votaron por Evo Morales, no lo hicieron por sus ideas, sino como rechazo a los viejos políticos, a los viejos partidos, marcados por la corrupción. Por diversas razones, lo cierto es que el voto se fue concentrando a favor de Evo Morales que llegó a casi 54 % frente al 28 % de Jorge Quiroga. Esta mayoría absoluta conseguida de manera inédita por el MAS, expresó que en Bolivia la población quería un cambio real, estaba depositando la confianza para que se terminara la corrupción, que se avanzase en la inclusión económica, que se alcanzasen derechos económicos, sociales y culturales para todos los sectores de la población. Y por otro lado, la gente cruzó su voto, le dio el apoyo, la confianza al MAS para la presidencia, no así en la elección de las autoridades departamentales, que ocurría por primera vez, quedando varios Departamentos en manos de la oposición.

Muchas esperanzas puestas en su victoria y también varias interrogantes en lo que sería el manejo de la economía léase hidrocarburos, empresas transnacionales, el tema de las autonomías, léase tierra, descentralización y el tema de la asamblea constituyente, léase refundación del Estado. Sin duda un escenario por demás complejo. Con esta agenda empezó el gobierno de Morales.

## 2.4. GOBIERNO DE EVO MORALES

El triunfo de Evo Morales no fue solamente un fenómeno interno, es parte de los cambios políticos que vive nuestra región, como respuesta a la desigualdad económica y social que se ha incrementado en estas décadas de reformas estructurales que no lograron disminuir la pobreza, la exclusión y la desigualdad, como se prometió.

La contundente votación a favor de Evo Morales cierra una página de la historia política boliviana marcada por la democracia pactada y los acuerdos para formar mayorías parlamentarias y gobiernos de coalición. La alta votación que alcanzó el MAS le proporcionó una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con 72 de los 130 diputados, no así en la otra Cámara donde tuvo una minoría al contar con 12 de los 27 que forman parte de la Cámara de Senadores<sup>7</sup>, frente a su enorme peso electoral y su gran legitimidad, esta minoría se podría relativizar, sin embargo para las grandes reformas que requieren de dos tercios de la votación del Congreso, Morales tuvo que concertar con la oposición a pesar de su alta legitimidad. En esa votación también se pudo leer que el occidente del país fue el que mayormente apoyó al MAS y el oriente a PODEMOS, aunque no de manera aplastante, de todas maneras, Morales debía concertar con las regiones muchas de las políticas públicas para lograr un gobierno viable. En ese escenario, el gobierno central debía tener un diálogo fluido con las regiones; con Santa Cruz si quería definir políticas acerca de las tierras y con Tarija para el tema de los hidrocarburos. El panorama era complejo, la gobernabilidad ya no sería vista solamente con los ojos de los partidos sino también con los ojos de las regiones, de la sociedad civil. En ese momento Morales contaba con sólo tres Prefectos<sup>8</sup> de su partido.

No entraré en los detalles de la luna de miel que vivió Morales no solamente a nivel interno sino también en lo internacional, producto de su alta legitimidad, su contundencia en la votación y sobre todo, su origen y lo que representa. Se puede decir que la presencia de Evo Morales en el gobierno fue en sí misma una democratización política real porque significó que nuevos actores sociales podrían administrar el poder y así fue, sus colaboradores cercanos

---

<sup>7</sup> En las recientes elecciones generales en Bolivia (6 de diciembre de 2009), Evo Morales fue reelegido con un contundente 63%. Cuenta en la actualidad con una mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

<sup>8</sup> Prefecto es la autoridad política, presente en cada uno de los nueve Departamentos que conforman Bolivia.

provenían de las filas sindicales especialmente de los cocaleros, esto se puede leer como una inclusión política y social. Sin embargo, “este nuevo escenario político institucional, presentaba tres dimensiones problemáticas que debía enfrentar el gobierno de Morales para configurar un nuevo esquema de gobernabilidad democrática: las relaciones entre el ejecutivo y el congreso nacional, los vínculos entre el gobierno central y las autoridades regionales y las articulaciones entre el partido gobernante y los movimientos sociales” (Mayorga: 2007, 127). Precisamente es este el escenario en el que se ha movido los años que tiene gobernando Evo Morales, descontando que su mayoría en la Cámara de diputados le ha dado un margen amplio de manejo político.

Los cambios en la política por supuesto que tuvieron consecuencias en la economía, el primer golpe de timón propiciado por el nuevo gobierno fue la nacionalización de los hidrocarburos, el 1 de mayo de 2006, y con esta medida se dio cumplimiento a la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos por parte del Estado y el seguimiento en el manejo según lo estipulado en la nueva Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005. Sin embargo, cito: “la nacionalización de los hidrocarburos modifica los términos de la relación entre el Estado y las empresas extranjeras empero sus resultados son todavía relativos en términos de alcanzar el objetivo de convertir a la empresa estatal en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector” (Mayorga: 2007, 157). Reconociendo que a pesar de estas falencias, en términos de ingresos al fisco, el cambio ocurrió y el Estado tuvo un aumento importante en sus arcas, básicamente se debió a la reformulación de los contratos con las empresas que establecieron mejores condiciones tributarias para el Estado boliviano.

Tres meses después, tuvo lugar otra promesa de campaña cumplida, la instalación de la Asamblea Constituyente con un tema crucial a debatir: las autonomías. De inicio, ésta no pudo realizar sus deliberaciones pues se empantanó en la polémica de su reglamento interno, la Ley de Convocatoria establecía como procedimiento de aprobación de la Nueva Constitución el voto de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. La propuesta alternativa del MAS planteó aprobar algunos artículos de la Constitución por mayoría absoluta, pero fue rechazada de manera intransigente por PODEMOS.

Así desde su origen, la Asamblea Constituyente sufrió muchos obstáculos, muchos enfrentamientos, una polarización cada vez más profunda entre las dos regiones claramente dibujadas en las diferentes votaciones que tuvo lugar en Bolivia, la de Occidente y la de Oriente o Media Luna. Esta profundización tiene mucho que ver con el apoyo del oficialismo al NO a las autonomías, a las que en un principio sí apoyó y a escasas semanas de la realización del referéndum vinculante, optó por propiciar el rechazo a la pregunta y consiguió una victoria del 57.6% en el cómputo nacional.

El decurso de la Asamblea Constituyente fue la profundización de esas dos posiciones polarizadas e intransigentes que dilataron el término de la misma y la forma de su aprobación fue muy observada. Para el siguiente paso, que fue el referéndum para la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) por parte de la sociedad; la polarización de ambas posiciones, de las dos regiones, de las dos visiones de Bolivia, se agudizó aún más y el país vivió momentos de violencia extrema, de caos, de bloqueos, de marchas amenazantes, de incertidumbre, de una fuerte movilización de los movimientos sociales y también de las regiones, en medio de un diálogo entre sordos. Los movimientos sociales se movilaron desde varias regiones del país a la sede de gobierno presionando la aprobación, en el Congreso, de la NCPE y la fecha para el referéndum de la misma.

Para su aprobación, tuvo que ser reformada en varios de sus artículos. Por un lado, se aceptó adelantar las elecciones presidenciales y la candidatura de Morales para su reelección inmediata, en caso de que el voto lo favoreciera. La vivencia personal de esta etapa de incertidumbre y de violencia durante mi estancia en Bolivia me hace manifestar que hizo falta la visión de país, no de regiones, hizo falta un líder que represente a toda la población boliviana, no hubo y no hay.

Creo que la transición es el signo de lo que vive Bolivia, una transición que lleva años, pienso que es un proceso a una nueva forma estatal, donde la articulación, de las relaciones entre la economía, la política, la cultura y la sociedad será un objetivo por conseguir, una meta a la cual se debe buscar llegar. Esta transición como proceso tendría un horizonte de cambio en las relaciones del Estado y el mercado y del Estado y las regiones, que impulse una

descentralización política y económica, partiendo del reconocimiento de la diversidad existente en el país y buscando el beneficio de esta característica para el conjunto de la sociedad boliviana en sus relaciones sociales cotidianas.

Sin duda, el arribo de Evo Morales a la presidencia produjo, una importante renovación generacional en el liderazgo político, por obvias razones, la ruptura de códigos de exclusión social y una recomposición profunda en el sistema de partidos, de por sí debilitados, sin un norte, desfasados de su función principal como articuladores entre el Estado y la sociedad. Bolivia vive un momento de primacía de la política, pero sin centralidad del sistema de partidos, porque la política ya no es un campo ni una práctica restringida a los partidos, la política se ha diversificado y con esto la democracia se ha ampliado y fortalecido, sin embargo no puedo dejar de preguntarme ¿Hasta cuándo los desacuerdos?, ¿los tira y afloja? ¿Elecciones adelantadas? ¿Campañas políticas frecuentes?

Siguiendo con los cambios que produjo la llegada de Evo Morales al ejecutivo, considero importante mencionar que en relación a las políticas sociales del gobierno, resaltan varias iniciativas matizadas algunas por los lazos político-ideológicos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras medidas que realizó el Presidente fue la aplicación de una tarifa diferenciada para el consumo de energía eléctrica, medida que benefició con rebajas a medio millón de hogares pobres (Mayorga: 2007, 204), otra fue, el incremento en el bono anual a los excombatientes de la Guerra del Chaco, un bono anual a niñas y niños de las escuelas públicas (bono Juancito Pinto), se amplió la cobertura del Seguro Universal Materno Infantil, tuvo lugar la campaña de alfabetización con apoyo del gobierno de Cuba, se dio apoyo a los pequeños productores con la ayuda del gobierno de Venezuela. El bono a los adultos mayores, BOLIVIDA, que se otorgaba de manera anual, el gobierno de Evo Morales modificó y lo hizo mensual con el nombre, Renta Dignidad.

Debo señalar también que cuando llegó el MAS al poder, “la economía estaba en sus mejores momentos: el déficit fiscal estaba controlado, apenas llegaba al 1.5% del PIB, las exportaciones habían alcanzado un nivel histórico, pues estuvieron cercanas a los 2 600 millones de dólares, siendo que anteriormente habían alcanzado 1 200 millones, la perspectiva

de las exportaciones era buena por la demanda china de materias primas, de la misma manera la demanda de gas de Brasil y la Argentina, sin embargo la inversión extranjera estaba retraída. Los inversores estaban esperando señales del nuevo gobierno” (Toranzo: 2006, 52). Este fue el entorno económico al que llegó Morales para iniciar los cambios prometidos a la población boliviana.

Sin embargo, “el arribo del MAS al poder político no ha mitigado la conflictividad social, pero ha cambiado las relaciones de poder. Por otra parte, es preciso advertir que la crisis no era el único rasgo distintivo de los últimos tiempos, sino que la crisis vino aparejada con el cambio. Detrás de la conflictividad social y de la inestabilidad política no debe buscarse solamente la debilidad de la sociedad política-el -Estado- sino la fortaleza de la sociedad civil cuyo accionar promovió reformas político-institucionales” (Mayorga: 2007, 191).

Durante esta etapa de cambio que vive el país, dos hechos importantes marcan estos años de gobierno del MAS: la nacionalización de los hidrocarburos, como una promesa electoral, cumplida, que de principio marcó en el discurso una nueva política económica, pero en el camino, la moderación se impuso, o ¿la real politik?, porque esta nacionalización se desdibujó, pasando a ser más que una nacionalización una reformulación de contratos, sin duda a pesar de esto, la medida beneficia al Estado boliviano y sobre todo a su población. El otro hecho es la Asamblea Constituyente, otra promesa de campaña cumplida a pesar de todas sus dificultades y contratiempos. Los momentos de violencia que se vivieron durante el desarrollo de esta Asamblea le dio un cariz diferente a aquella utopía que el colectivo boliviano se había imaginado. La Nueva Constitución, salida de la Asamblea, provocó descontento en una parte de la población, tuvo que ser reformada en varios de sus artículos en orden de preservar la estabilidad y la paz en el país. Las vicisitudes, los cambios, las intransigencias que provocaron y que sufrió la Asamblea Constituyente serían motivo de una investigación especial; en la presente tesis me referiré a ella como una promesa de campaña cumplida y que en un futuro muy próximo, el resultado de esta Asamblea: la Nueva Constitución entrará en vigencia. Sin embargo por la importancia del tema de conflicto de esta Asamblea; las autonomías, me referiré en el siguiente apartado.

### 2.4.1 AUTONOMÍAS.

Las posiciones acerca de las autonomías, desde mi punto de vista, es un desencuentro aún no resuelto, que está latente con todos los riesgos que puedan tener esas dos visiones de Bolivia confrontadas, a momentos de manera intransigente por ambas partes, en esto me refiero a la posición del Oriente o Media Luna y la de Occidente, el tema: Las Autonomías.

El tema de las autonomías está firmemente instalado en el debate político nacional, la dinámica de su discusión afloró en un escenario de profunda crisis estatal que desde el año 2000 ha cuestionado al Estado en sus principales referentes de la configuración estatal vigente, por esto, el debate de las autonomías es de una importancia primordial porque está relacionado con el Estado y la nación y las posibilidades de su reforma o transformación. El contexto político en el que ocurrió ha sido desarrollado a lo largo de la presente investigación, por este motivo no haré alusión a éste.

Hablar de autonomías es tocar el tema de la tierra y el sistema de tenencia de ella, de inicio la visión de los empresarios agrícolas y agropecuarios de Santa Cruz se enfrentan con las visiones de las organizaciones de pueblos originarios que hablan no sólo de tierra sino de territorio, que incluye el dominio del suelo, subsuelo y sobrevuelo, no cabe duda que esta gran diferencia tiene latente la posibilidad de conflicto entre los actores involucrados. Si bien el proceso autonómico se ha iniciado con la elección directa de los Prefectos (máxima autoridad del Departamento), aún no está definido si los regirán Estatutos Autonómicos o una ley de la República, tampoco está claro lo referente a sus competencias ni la relación con los municipios. La gran paradoja del proceso de descentralización o autonómico iniciado es que coincide con el fortalecimiento del Estado central propiciado por el MAS que busca tener un control más riguroso de los recursos naturales y de los beneficios emergentes de las inversiones extranjeras.

Como mencioné anteriormente, el eje de debate de las autonomías es el ordenamiento territorial, y con esto el cuestionamiento de la actual división político-administrativa del Estado boliviano. En su momento surgieron varias propuestas de los diferentes actores de la

población, estas propuestas se pueden desarrollar básicamente en dos perspectivas, como maneja el libro coordinado por M. Teresa Zegada: 2007. Estas dos perspectivas son: la perspectiva indígena/campesina y la cívica/regional. Desde la perspectiva indígena/campesina la actual organización en departamentos, provincias y cantones no corresponde a la identidad y diversidad cultural del país, sino que continua con la superposición territorial configurada desde la Colonia. Con este argumento, las propuestas indígenas plantearon de manera categórica la necesidad de la autodeterminación de los pueblos, expresada en el reconocimiento del derecho consuetudinario mediante la incorporación de los usos y costumbres para la elección de sus autoridades y la conformación de sus gobiernos. En la perspectiva cívica/regional, se distinguen dos tendencias, una que defiende el mantenimiento de las actuales estructuras, en esta tendencia se encuentran Santa Cruz, Tarija y Pando y la otra que propugna por un nuevo mapa territorial regionalizado, en esta se encuentra Chuquisaca.

Sin embargo, son dos tendencias fundamentales identificadas: la indígena/campesina y la cívica/regional, que a pesar de sus diferencias socio culturales, políticas y territoriales tienen una de las principales coincidencias: el planteamiento de un Estado Unitario como condición sine qua non para la constitución de un nuevo Estado. El cuestionamiento de ambas posiciones fue a la estructura del Estado boliviano, mientras unos cuestionaron su naturaleza excluyente y colonizadora, otros denunciaron su carácter centralista y marginador, poniendo de manifiesto el profundo desfase entre Estado y sociedad.

Remarcando que el trasfondo de estas tensiones está definido por intereses socio económicos y de poder, el tema de las autonomías, es transversal a las problemáticas socioeconómicas, culturales, políticas y territoriales, lo que lo convierte en un campo de confrontación de intereses. Así, “el debate de las autonomías planteaba en sus componentes fundamentales, la definición de las nuevas unidades territoriales, la organización político-institucional, sus competencias, su cuota de poder, sus relaciones con los otros niveles de gobierno y, naturalmente, la administración de los recursos. En ese marco, no sólo hay visiones diversas, sino también contradictorias” (Zegada, et. al.: 2007, 82-83).

Para entender el por qué de estas dos perspectivas encontradas, cito a un historiador boliviano que resume de alguna manera las raíces de estas dos posiciones: “Un fenómeno permanente que atraviesa todo el cuerpo de la estatalidad boliviana y, en ocasiones la debilita, es el regionalismo, que a lo largo de nuestra historia republicana se ha expresado en dos direcciones, la primera es la pugna entre regiones rivales por constituirse en hegemónicas para controlar, definir y normar el rumbo de la nación (siglo XIX, La Paz- Chuquisaca), desde la segunda mitad del siglo XX, comienza una nueva pugna protagonizada por la región oriental de Santa Cruz y La Paz. La segunda dirección del regionalismo se expresa contra el poder central acusándolo de olvido o marginación de las regiones periféricas” (Roca: 2005, 27). Esta forma de regionalismo es una manera de presionar para lograr objetivos concretos como, la construcción de obra pública, la distribución equitativa de recursos fiscales entre otros. En el caso de Santa Cruz, ésta empezó con las quejas acerca del destino de los recursos que se dio del Acre a Brasil, posteriormente su enfrentamiento con el poder central sobre el 11% de regalías petroleras para los Departamentos productores, este último episodio que transcurrió entre 1957 y 1959 marcó un fuerte resentimiento de la región oriental contra el poder central asentado en La Paz (Roca: 2005, 27). A partir de entonces las demandas se fueron convirtiendo en una abierta hostilidad con desenlaces imprevisibles. El mismo autor señala algo muy importante, a mi juicio, “Todo Estado nacional necesita (por lo menos en su etapa formativa y de consolidación) un determinado espacio territorial, un cuartel general, como quien dice, donde se exprese, manifieste y difunda el poder” (Roca: 2005, 28). La mayoría de las naciones hispanoamericanas resolvieron la lucha por la hegemonía regional, en los primeros años de la República; en Bolivia, debido a las dos regiones predominantes al momento de fundarse, el poder ha sido nómada, no ha podido afincarse con raíces sólidas en una región.

Considero importante señalar -sin ir tan lejos en la historia- referirme a que durante el gobierno de Paz Zamora, unos tres años se dedicaron al estudio de un régimen descentralizado, en enero de 1993, el Congreso recibió un proyecto cuidadosamente concertado, el Senado aprobó por unanimidad con una salvedad, no autorizar la elección popular y directa del prefecto, lo cual era muy posible que fuera modificado por la Cámara de Diputados, pero cuando iba a suceder esto, se frenó bruscamente por instrucciones del Poder

Ejecutivo. En lugar de la descentralización proyectada, los partidos del sistema optaron por una reforma constitucional que, en 1994, eliminó toda mención a los gobiernos departamentales y en su lugar apareció la Ley de Participación Popular (LPP), que otorgó a los municipios, con carácter de permanente, fondos del gobierno central, pero sin otorgar a éstos ninguna función de tipo gubernamental, dos años después se aplicó la Ley de Descentralización Administrativa la cual establece una desconcentración administrativa del poder ejecutivo en los nueve Departamentos del país. En el contexto boliviano, la participación popular es una ley de municipalización; territorializa el poder estatal en un espacio para la planificación y la administración, su objetivo principal, mejorar la calidad de vida de la mujer y del hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Promueve y consolida la participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica, pero esta inclusión forma parte de un proceso de disciplinamiento en torno al municipio y a un tipo de democracia: la democracia liberal representativa.

En su momento la LPP polarizó la opinión en dos corrientes; aquellos que la veían como “un invento de Bolivia para el mundo” como se expresaba el ex presidente Sánchez de Lozada y la otra corriente, encabezada principalmente por dirigentes de las organizaciones campesinas del altiplano y valles, que la veían como la “ley maldita”. Sin embargo a quince años de su aplicación, que se cumplió en abril de este año, ha abierto un espectro amplio de cambios políticos, sociales y económicos en espacios rurales. El proceso ha permitido la emergencia de nuevos actores, han surgido nuevos límites territoriales, los recursos de coparticipación han generado un mayor impacto en los municipios, pero ha sido insuficiente, porque no ha logrado articular lo municipal con lo regional y estos a su vez con lo nacional, en lo referente a las estrategias de desarrollo.

El decurso que ha tenido el debate de las autonomías en el gobierno del presidente Evo Morales ha sido conflictivo y cambiante. La posición de Morales Ayma se modificó, en el camino de la campaña electoral a su triunfo contundente, por el “no” a las autonomías departamentales y con esto la conflictividad, la crisis retornó al país, las dos posiciones se polarizaron y con ellas toda la sociedad boliviana volviendo al escenario los problemas de la

falta de gobernabilidad. Sin embargo, se logró negociar este desencuentro, después de varias mesas de diálogo que tuvieron ambas partes y que contaron con la presencia de los miembros de MERCOSUR y de la OEA como mediadores en el desborde social que vivió Bolivia en el 2008. El resultado de aquellas negociaciones se plasmó en la Nueva Constitución que en su Tercera Parte, bajo el título de Estructura y Organización Territorial del Estado, reconoce: la Autonomía Departamental, la Regional, la Autonomía Municipal y la Autonomía Indígena Originaria Campesina, cada una de ellas se regirá por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Este proyecto gubernamental inició su proceso con la reelección de Evo Morales el 6 de diciembre de 2009, su posterior asunción al poder en enero de 2010 y la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional que empezará a trabajar en esta Nueva Carta Magna de Bolivia para su posterior aplicación.

Dos regiones, dos visiones, dos historias ¿cómo confluirlas? en este siglo XXI, ¿siglo de cambios para Bolivia?

## **2.4.2. NACIONALIZACIÓN.**

Otra promesa de campaña cumplida por el gobierno del presidente Morales Ayma, es la nacionalización de los hidrocarburos. Después de varias décadas, el nacionalismo retornó al centro de la discursividad política y se expresó como soberanía estatal frente a las empresas extranjeras en relación a la propiedad y gestión de los recursos naturales, particularmente de los hidrocarburos (Mayorga: 2007, 155).

El referéndum vinculante de julio de 2004 y la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005, fueron el marco de la medida que tomó Morales Ayma, mediante decreto presidencial: la nacionalización de los hidrocarburos, el 1 de mayo de 2006. Con esta disposición el Estado recuperó el criterio de distribución de los ingresos establecido por ley, en un reparto similar de 50% para el Estado y para las empresas extranjeras, además estableció la “migración” obligatoria de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales, con excepción de dos campos de producción gasífera que no disponían de contratos aprobados por el poder

legislativo, por lo cual tuvieron que negociar a partir de la nueva propuesta de distribución; 82% para el Estado y 18% para las empresas extranjeras. Con la nacionalización de los hidrocarburos, se abrió un nuevo ciclo económico que se consolidó con la aprobación parlamentaria de 44 nuevos contratos con 12 empresas multinacionales. El Estado retomó su protagonismo en un sector clave de la economía boliviana y reformuló los términos de la relación con la inversión extranjera, pero sin atentar contra las inversiones que habían realizado las empresas. Esta forma de “nacionalizar” tiene sus facetas, una de ellas es que por la necesidad de fuertes inversiones que requiere Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para exploración y comercialización, esta empresa tendría una presencia marginal en las actividades petroleras debido al pequeño capital con el que cuenta, todo parece indicar que la propiedad y el control de este sector importante en la economía boliviana se quedará en manos de las empresas transnacionales. El discurso del gobierno es de “nacionalización”, pero lo cierto es que continua la política exportadora del gas natural como materia prima en manos de los consorcios multinacionales.

Como sostiene Gray Molina, “la nacionalización de los hidrocarburos, la principal decisión económica del gobierno de Evo Morales, fortaleció los ingresos públicos y le permitió a Bolivia superar los 10 000 millones de dólares del PIB. Sin embargo sería un error pensar que con eso alcanza (sic). A lo largo de su historia, Bolivia ha cambiado varias veces de modelo económico, pasando del estatismo al neoliberalismo, sin alterar nunca un patrón de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales” (Gray Molina: Revista Nueva Sociedad, 2007, 118). Lo que hizo la nacionalización de los hidrocarburos, fue modificar los términos de la relación entre el gobierno y las empresas extranjeras, visualizado esto en los nuevos contratos aceptados por ambas partes. Los resultados aún son relativos, en términos de alcanzar el objetivo, señalado por el Presidente Morales; de convertir a la empresa estatal (YPFB) en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector. El incremento de los precios del gas exportado a sus vecinos Argentina y Brasil fue positivo, así como los términos de los nuevos contratos, sin embargo, los recursos financieros adicionales generados por estos cambios fueron sometidos a un debate respecto a su utilización, el excedente, del cual todos quieren una parte.

Bolivia ya tuvo dos nacionalizaciones en el pasado, una en 1937, cuando se nacionalizaron las operaciones de la Standard Oil y en 1969 las de Gulf Oil. La diferencia con estas es, precisamente, la no confiscación de la propiedad de las compañías multinacionales, lo que se tiene ahora es un híbrido entre contratos de producción compartida y contratos de operación o asociación con YPF. El Estado participa de la renta petrolera una vez que la compañía privada recupera sus costos de operación y capital. “De acuerdo con la nueva normativa, la participación estatal tras la firma de los nuevos contratos petroleros, varía entre 67% del valor bruto de producción en boca de pozo a un dólar por millón de BTU y 75% cuando el precio llega a 4,5 dólares por millón de BTU. Esto significa una participación de estatal un poco mayor al 50% estipulado en la Ley 3058 y un poco menor al 82% establecido en el decreto de nacionalización” (Gray Molina: Revista Nueva Sociedad: 2007, 120).

Según lo que sostiene el mismo autor, el modelo nacionalizador, nuevo en Bolivia, mostró dos aspectos positivos y tres desventajas. Los positivos son: primero, que la economía boliviana logró cruzar el umbral de los 10 000 millones de dólares de PIB, en 2006, de los cuales 2 000 millones fueron de exportaciones hidrocarburíferas, el segundo fue que los ingresos fiscales por impuestos y ventas directas del gas superaron los 1 600 millones de dólares en 2006. Por primera vez en veinte años los ingresos tributarios de Bolivia triplicaron los aportes de la cooperación internacional. Las desventajas, resumo: primera, el efecto precio; es decir la bonanza puede estar expuesta a bajones o desaceleraciones de los valores regionales o mundiales del gas (de hecho ya lo tuvo) a nivel mundial. Segunda, incertidumbre en la expansión de inversiones en exploración y explotación en los próximos años y tercera, Bolivia requiere ampliar su horizonte hacia mercados de ultramar. Sin embargo, el balance del proceso nacionalizador es positivo en el corto plazo porque permite consolidar un motor que sustituye al estaño que dinamizó gran parte de la economía boliviana en el siglo XX, el reto para el Estado boliviano y su gobierno es que el desarrollo económico del país no se base, como siempre, en un solo motor; en un patrón de desarrollo de base estrecha<sup>9</sup>, por el contrario que se

---

<sup>9</sup> George Gray Molina dice: el patrón de desarrollo es la manera en que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía. El patrón de desarrollo es el qué y el modelo económico es el cómo de la economía. La persistencia de un patrón de desarrollo centrado en la dependencia mono productora es una economía de “base estrecha”.

busque diversificar los mercados, multiplicar los actores con el horizonte de una economía de base ancha.

## **CAPÍTULO 3**

### **DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN BOLIVIA**

Las siguientes preguntas saltan a la vista: ¿por qué la situación de pobreza e inequidad siguen presentes en Bolivia?, ¿por qué la brecha entre lo urbano y rural continúa?

En este capítulo buscaré responder a estas preguntas. Haré un recuento de los avances o retrocesos que se dieron en el desarrollo económico y social en Bolivia, dentro del espacio temporal de mi tesis. Tratando así, de diagnosticar si el aspecto económico también tuvo la democratización económica necesaria para el desarrollo de la sociedad boliviana. Mi primer acercamiento será el momento en el que se da el cambio en el modelo económico, que tiene lugar no sólo en Bolivia sino en toda nuestra región.

#### **3.1. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN, REFORMAS ESTRUCTURALES Y SUS IMPACTOS.**

¿Cómo estaba Bolivia en lo económico en la década de 1980? En ese decenio explotó lo que venía cocinándose desde la década anterior, para América Latina significó la crisis de la deuda externa, crisis que obligó a reacomodos y cambios profundos en la vida política, económica y social. Para Bolivia fue la catarsis, por un lado, la insolvencia para hacer frente a sus compromisos internacionales, por otro, el retorno a la democracia, en lo económico, el cambio de modelo de desarrollo. Como lo dije anteriormente, el retorno a la democracia y el giro que dio la economía fueron coetáneos y trajeron consecuencias que a la postre continúan manteniendo al país en constante movimiento. En este sentido, analizaré el impacto de las Reformas Estructurales en Bolivia a quince años de su aplicación, sin que esto signifique que ya no esté vigente, pues aún continúa este modelo, a pesar de los matices que le da el actual gobierno. El estudio que haré será desde el punto de vista del análisis económico para interiorizarnos de la situación por la que atravesaba Bolivia, serán estas variables las que nos den otra visión del país.

Lo cierto es que el Estado boliviano al iniciar esta década de 1980 estaba operando con elevados déficit fiscales, los cuales se financiaban con fondos domésticos, en desmedro de la inversión necesaria para un crecimiento sostenido. Ver cuadro 1.

### CUADRO 1: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

(Porcentaje del PIB)	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Ingresos Totales</b>	<b>37.8</b>	<b>35.8</b>	<b>26.0</b>	<b>21.3</b>	<b>25.2</b>
Ingresos Corrientes	37.2	35.6	25.8	21.1	25.1
Tributarios	9.8	5.3	3.6	2.2	2.8
Venta de bienes y servicios	25.1	27.8	20.7	18.0	20.3
Otros	2.3	2.5	1.5	0.9	2.0
Ingresos de Capital	0.6	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Gastos Totales</b>	<b>45.9</b>	<b>51.7</b>	<b>45.8</b>	<b>46.7</b>	<b>35.0</b>
Gastos Corrientes	39.4	45.0	40.8	42.3	30.9
Servicios Personales	12.2	10.3	9.3	14.5	9.4
Intereses y Comisiones	3.0	4.1	4.2	3.1	6.6
Otros	24.2	30.6	27.4	24.7	14.9
<b>Gastos de Capital</b>	<b>6.5</b>	<b>6.7</b>	<b>5.0</b>	<b>4.4</b>	<b>4.1</b>
<b>Déficit</b>	<b>-8.1</b>	<b>-15.9</b>	<b>-19.8</b>	<b>- 25.4</b>	<b>- 9.8</b>
Financiamiento	8.1	15.9	19.8	25.4	9.8
Externo	3.6	0.7	-1.5	2.7	4.8
Interno	4.5	15.2	21.3	22.7	5.0

Fuente: Elaborado en base a UDAPE (1993) y UDAPE (1998).

La primera mitad de esta década encuentra a Bolivia en un proceso de estanflación (caída del producto y aumento de la inflación), asociado a un proceso de informalización y desintermediación financiera, elevadas tasas de desempleo, subempleo, caída de los ingresos tributarios y persistencia de un elevado desequilibrio fiscal, el cual fue financiado con la emisión de dinero que derivó en una espiral hiperinflacionaria con devastadoras consecuencias (Antelo, Eduardo, 2000: 17). Ver cuadro 2.

**CUADRO 2: INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS**

	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Tasa de Inflación (%)</b>	<b>25.1</b>	<b>296.6</b>	<b>328.5</b>	<b>2177.2</b>	<b>8170.5</b>
Crecimiento del PIB (%)	0.3	- 3.9	-4.0	-0.2	-1.7
Déficit Público (%PIB)	-8.9	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Crecimiento de M1 (%)	20	230	210	1782	5929
Grado Intermediación Financiera (M2/PIB)	13.9	13.5	9.2	6.1	4.7
Flujo Neto de Capitales (Millones US\$)	28	-74	-232	-183	-139
Aumento de RIN (Millones de US\$)	-172.3	-102.1	298.7	134.8	32.2
Brecha cambio negro/oficial (%)	27	112	176	188	55
Tasa de Interés Real DPFs (%)	2.6	-4.7	-17.6	-30.6	-6.6
Servicio Deuda (%Exportaciones)	32.3	34.3	43.7	47.7	39.5
Variación Términos de Intercambio (%)	-9.2	-11.3	1.0	-3.0	-11.9

A diciembre o variaciones anuales a diciembre  
Fuente Banco Central de Bolivia UDAPE e INE.

¿Dónde está el origen de esta situación?, se encuentra según lo dice el mismo autor, en: los errores de la política económica interna, el entorno externo que dejó de ser favorable, factores climatológicos (El Niño), los precios de las materias primas a la baja y por último, la inestabilidad política interna elevada. Esa inestabilidad política impidió que la política económica fuera consistente por la presión ejercida por los diversos sectores de la población, especialmente por la Central Obrera Boliviana (COB). Fueron cinco los paquetes de estabilización que se implementaron en el país, entre noviembre de 1983 a febrero de 1985, con una orientación heterodoxa, pues si bien enfatizaron en el control de precios, especialmente en las empresas públicas y en el tipo de cambio sin embargo no se realizaron los ajustes fiscales necesarios.

La presencia de un gobierno democrático, con inclinación populista, que no recortó gastos sociales y con una fuerte oposición especialmente en el Congreso impedía realizar los cambios pertinentes en la política fiscal. La situación fue tornándose cada vez más difícil, pues la reducción del financiamiento externo, la persistencia de déficit fiscales financiados por el Banco Central de Bolivia, originaron la emisión creciente que impulsó las presiones inflacionarias. El control de precios afectó los ingresos de las empresas públicas (ver cuadro 1), generaron tasas de interés reales negativas (ver cuadro 2), y tipos de cambio en general

sobrevaluados; las políticas comerciales que buscaban proteger la industria nacional por medio de tarifas arancelarias elevadas, prohibición de importación de 500 productos y la concesión de tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de insumos y bienes de capital al sector agropecuario más los créditos subsidiados a sectores productivos, generó ineficiencia en la asignación de recursos que llevó a un ahorro interno insuficiente para promover las inversiones (Ibíd., 18).

El contexto externo también fue desfavorable para Bolivia y la región, en la década de 1970, las materias primas que exportaba el país estuvieron a la alza, y por otro lado el exceso de capitales en los mercados financieros internacionales abrieron oportunidades de créditos con intereses accesibles a los cuales Bolivia buscó y accedió a ellos, aquí fue donde se originó la deuda externa que se sextuplicó por la facilidad de su acceso y también por la no existencia de contrapesos al gobierno dictatorial en turno. Esta situación muy pronto se revirtió al darse la desaceleración en el crecimiento de los países desarrollados, las tasas de interés internacionales empezaron a aumentar, los flujos de capital disminuyeron y los términos de intercambio con los países productores de materias primas, se deterioraron. Estos acontecimientos afectaron a Bolivia de manera absoluta, pues no sólo se redujeron los capitales que financiaban el persistente déficit fiscal, también afectaron los ingresos del Estado por la baja en las exportaciones, las cuales se originaban básicamente en las empresas públicas además del aumento en la carga del servicio de la deuda externa (ver cuadro 1). Poniendo en números, los términos de intercambio en Bolivia cayeron en el orden del 30% entre 1981 y 1985. La carga de la deuda externa aumentó de manera significativa durante este período pasando el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones a más de 40% de las exportaciones (ver cuadro 2) debido a que gran parte de este servicio correspondía al sector público, y presionó las cuentas fiscales.

La situación económica de Bolivia era precaria más la pérdida de Reservas Internacionales Netas (RIN) por parte del Banco Central de Bolivia (BCB) incentivaron al gobierno a “desdolarizar” la economía en 1982, el fin de esta medida fue reducir la demanda de dólares, restituir el tipo de cambio como instrumento de política económica, solucionar la situación de las empresas endeudadas en dólares y devolver la capacidad del gobierno para captar recursos.

Estas medidas dañaron a los pequeños ahorradores, las medidas fueron pensadas en función de las empresas, no para el ciudadano común, el de a pie, pues estas medidas erosionaron sus ahorros, los disminuyeron en un 45% de su valor original. La desdolarización lo que hizo fue acelerar el proceso de desintermediación financiera y la fuga de capitales (Ibíd., 19). De un total de Depósitos a Plazo Fijo (DPF) de los bancos que sumaba más de 350 millones de dólares en 1982, estos cayeron a un nivel de 178 millones de dólares en 1985, ahondando la brecha cambiaria entre la cotización oficial y la del mercado cambiario. La situación fiscal de Bolivia era muy delicada y con la pérdida de las reservas internacionales, no tuvo otro camino que declarar la moratoria en el pago del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales en 1984, este hecho redujo sustancialmente el flujo de capitales hacia el país porque significó la suspensión de líneas de crédito por parte de la banca internacional. La moratoria en el pago del servicio de la deuda externa no fue privativa de Bolivia. Estos hechos más la desaceleración económica, el aumento de la inflación y la asignación de créditos a proyectos poco rentables, en un contexto de represión financiera, crédito subsidiado y carencia de información, muestran la falta de transparencia, que deterioraron la cartera de la banca de fomento estatal (Banco del Estado), llegando a que la cartera en mora fuera superior a la cartera vigente.

La situación adversa no termina aquí, para complicar aún más el entorno macroeconómico, los efectos climatológicos provocados por el fenómeno de El Niño, traducidos a inundaciones y sequías afectaron la producción del sector agropecuario, el más importante del país. Este sector sufrió una reducción real del 14.2% en 1983, asociado a la reducción del 5% en la minería explican la caída del 4% del PIB en 1983, sin olvidar el proceso hiperinflacionario de 1982 (ver cuadro 3), más los shocks en los precios internacionales afectaron a otros sectores importantes de la actividad económica boliviana, como son la minería e hidrocarburos que sufrieron caídas reales de alrededor de 20% y más de 10% al año respectivamente, en 1984 y 1985 (Ibíd., 20). El cuadro 3.1 muestra los indicadores actualizados.

**CUADRO 3: EVOLUCION DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (% PIB)**

ACTIVIDAD	1981	1982	1983	1984	1985
Agricultura	-3.39	5.61	-14.20	13.75	6.73
Petróleo y Gas Natural	3.78	-4.00	-3.28	-12.60	-11.19
Minería	3.21	-8.96	-5.19	-19.64	-20.77
Industrias Manufactureras	-7.21	-14.25	-0.02	1.41	-6.26
Electricidad, Gas y Agua	11.17	1.87	2.72	5.63	-2.77
Construcción y Obras Públicas	-12.01	-7.19	0.53	-2.86	-0.61
Comercio	4.69	-10.47	-6.07	-5.88	0.39
Transporte y Comunicaciones	16.94	-4.56	0.01	3.35	7.75
Establecimientos Financieros	-2.09	-3.57	-4.08	1.46	2.05
Servicios Sociales y Personales	-1.89	-5.43	-3.78	-6.06	-5.53
Restaurantes y Hoteles	1.00	-3.00	-9.27	-5.21	3.06
Administración Pública	2.03	0.92	-4.21	-1.60	-5.67
<b>Total</b>	<b>0.28</b>	<b>-3.84</b>	<b>-4.04</b>	<b>-0.20</b>	<b>-1.68</b>

Fuente: UDAPE e INE.

**CUADRO 3.1 VARIACIÓN ACUMULADA DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA % PIB**

ACTIVIDAD	2000	2001	2002	2003(p)	2004(p)	2005(p)
Agricul. silvicult. caza, pesca	3.48	3.46	0.45	8.59	0.48	5.08
Petróleo crudo y gas natural	11.65	(0.05)	4.72	7.76	24.17	15.10
Minerales metálicos y no metálicos	1.49	(3.07)	0.09	0.71	(8.13)	11.55
Industria manufacturera	1.79	2.69	0.25	3.95	5.61	3.21
Electricidad, gas y agua	1.80	0.67	2.23	3.05	2.77	2.63
Construcción	4.17	(6.99)	16.17	(23.12)	1.84	1.45
Comercio	3.91	0.59	2.15	2.75	4.06	2.88
Transportes y comunicaciones	2.33	3.02	4.33	4.02	4.07	3.22

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística).

Elaboración propia.

(p): Preliminar.

Además de lo anterior, el final de la década de 1970 fue para Bolivia el escenario de una fuerte inestabilidad política, con la sucesión de gobiernos civiles y militares que buscaron consolidar la transición a la democracia, fueron momentos en los cuales se acentuaron los conflictos

sociales, las presiones tanto del sector privado buscando transferencias y gastos del Estado, presionando sobre el déficit público. Por parte del sector público, se elevaron los salarios reales a tasas superiores al crecimiento de la productividad, que generaron presiones inflacionarias adicionales (ver cuadro 1).

La crisis económica de la primera mitad de la década de 1980, afectó de manera importante, a la población pobre que no tenía posibilidad de conseguir empleo o protegerse contra la inflación, también afectó a los servicios públicos de educación y salud por ser estos más “flexibles” para su reducción, ocasionando un deterioro dramático. Otra de las consecuencias de esta situación de crisis fue el aumento del desempleo y la caída en la calidad del mismo; es decir, aumentó el subempleo y la informalidad. El desempleo aumentó de un 6% en 1980, a más del 18% en 1985, el subempleo también aumentó del 48% al 57% en las ciudades capitales. Ver cuadros 4, 4.1 y 4.2

#### CUADRO 4: EVOLUCION DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

Número de personas y porcentajes	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Población Total</b>	<b>5,599,592</b>	<b>5,755,072</b>	<b>5,915,844</b>	<b>6,081,722</b>	<b>6,252,721</b>	<b>6,429,226</b>
Pobl. Económicamente Activa (PEA)	1,824,830	1,865,070	1,916,730	1,930,356	2,033,334	2,062,168
<b>Desocupados</b>	<b>105,240</b>	<b>180,535</b>	<b>208,780</b>	<b>251,786</b>	<b>315,436</b>	<b>375,668</b>
Tasa de Desempleo (%)	5.77	9.68	10.89	13.04	15.51	18.23
Tasa de Subempleo (%)	48.50	50.90	53.50	55.70	57.30	57.30

Fuente: UDAPE y Cariaga (1996)

#### CUADRO 4.1: TASA DE DESEMPLEO EN ÁREAS URBANAS % PIB

2000	2005	2006	2007
7.5	8.1	8.0	7.7

Fuente: Anuario Estadístico CEPAL, 2008.  
Elaboración propia.

**CUADRO 4.2: INDICADORES DE EMPLEO URBANO**

<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>	<b>Período</b>
En edad de No Trabajar	1.331.849 hab.	2002
En edad de Trabajar	3.998.196 hab.	2002
Pobl. Económicamente Activa	2.320.060 hab.	2002
Población Ocupada	2.118.436 hab.	2002
Población Desocupada	201.624 hab.	2002
Población Económicamente Inactiva	1.678.136 hab.	2002
Tasa de Desempleo Abierto	8.69 %	2002
Salario Mínimo	420 Bs. (60 \$us)	2002

Fuente: INE, MECOVI y Ministerio.de Hacienda.

Los niveles de ingreso se redujeron tanto en el sector privado como en el público, afectó el salario mínimo legal mensual, el cual pasó en términos reales de 190 dólares en marzo de 1982 a 17 dólares en diciembre de 1985, provocando una crisis en los hogares bolivianos. La asignación de recursos por parte del Estado a la inversión social en especial a la educación, salud y saneamiento básico, no pudo realizarse y provocó un deterioro en la calidad de enseñanza, en la infraestructura necesaria para su desarrollo y en los salarios a los profesores. En lo referente a la salud, el gasto social no alcanzó ni el 0.5% del PIB, en 1983, todo estos datos afectaron sobre todo a la población de escasos recursos; es decir a la población urbano marginal y rural.

Por otra parte, la hiperinflación que en febrero de 1985 la tasa mensual superó el 182%, los precios mostraban una gran volatilidad y las tasas mensuales eran muy fluctuantes. Cuadro 5.

**CUADRO 5: VARIACIÓN MENSUAL DE LA INFLACIÓN**

%	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
<b>1984</b>	9.56	23.01	21.14	62.97	47.02	4.07	5.18	15.00	37.33	59.13	31.56	60.88
<b>1985</b>	68.76	182.8	24.94	11.78	35.67	78.46	66.30	66.46	56.51	-1.86	3.20	16.80

Fuente: UDAPE (1999)

Por otro lado, persistía el desequilibrio fiscal, por la reducción de los ingresos del gobierno y por la incapacidad del mismo de equilibrar sus gastos, el aumento de la inflación erosionaba los ingresos tributarios que se redujeron de 10% del PIB en 1980 a 2% del PIB en 1984 (ver cuadro 1). Además la existencia de una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultó alcanzar eficiencia en la administración impositiva, además de que las presiones sociales obligaron al gobierno a impulsar el gasto en la cuenta corriente, los controles de precios de los servicios públicos para frenar la inflación también contribuyeron a un mayor déficit fiscal.

El gobierno no pudo lograr los ingresos tributarios necesarios, tampoco pudo reducir su gasto público, no tenía acceso a crédito externo y no había un mercado de capitales nacionales desarrollado, por lo cual el Estado recurrió a las reservas internacionales del Banco Central, las cuales se agotaron provocando una crisis en la balanza de pagos que derivó en un proceso hiperinflacionario, la elevada brecha cambiaria entre la cotización oficial y paralela más la medida de la desdolarización adoptada por el gobierno dieron lugar a una fuerte fuga de capitales, de tal manera que la crisis de la balanza de pagos estuvo también asociada con la crisis bancaria. La crisis económica, política y social llevó a que se dieran las elecciones con un año de anticipación y en agosto de 1985 ocupó la presidencia Víctor Paz Estenssoro (MNR) con el apoyo de Hugo Bánzer Suárez (ADN).

¡Así estaba Bolivia! El país pasó de una inestabilidad política, económica y social ocasionada por los diversos gobiernos militares a una inestabilidad económica, política y social en el primer gobierno democrático del país después de casi dos décadas. Los trabajadores, los empresarios y la sociedad en general querían todo y de inmediato, este desborde no sólo debilitó al gobierno, lo hizo también al Estado y sumió a toda su población en un caos, en una crisis total. En esta situación llegaron las reformas estructurales, reformas en las cuales la

población centró sus esperanzas para la mejora de sus vidas y las aceptó sin ninguna oposición, a pesar de la poca o nula información al respecto.

Antes de que terminara el mes en que asumió el poder, el nuevo gobierno ejecutó un programa de estabilización ortodoxo con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que estableció la Nueva Política Económica (NPE). ¿Cuál era el contexto? Bolivia había salido del atolladero por la vía democrática, por la vía institucional, se puede afirmar que a partir de 1985 empezó una nueva etapa, difícil por cómo se encontraba el país, pero con un logro: la preservación de la democracia. El ejercicio de la democracia hizo que se dieran las diferentes administraciones de gobierno en un ambiente de consenso y se dio inicio de esta manera a la “democracia pactada” o democracia de coaliciones, en la cual las diferentes administraciones de gobierno mantuvieron la continuidad de estas reformas, enmarcadas en los lineamientos del Consenso de Washington, con el fin de garantizar “la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía y promover el crecimiento con equidad”.

Las reformas se concretaron en: la política de estabilización y reformas estructurales. La política de estabilización se basó en políticas macroeconómicas fiscales, monetarias, cambiarias y de alivio a la deuda externa, de corto plazo y se llevaron a cabo a partir de 1985. Su finalidad fue promover la estabilidad económica y sentar bases para un crecimiento sostenido de la economía, cada uno de estos aspectos se desarrollará dentro del marco del análisis económico, con el objetivo de acceder a indicadores económicos que ayuden a abrir un espacio de reflexión acerca de la realidad boliviana de ese entonces y tratar de entender la realidad actual. Las reformas estructurales relacionadas con políticas microeconómicas buscaban reestructurar el sistema de incentivos de la economía y mejorar el marco regulatorio para las actividades productivas. Con el DS 21060, se abrió la economía boliviana al exterior e incorporó a las fuerzas del mercado como el principal mecanismo asignador de los recursos en la economía con la eliminación de barreras para-arancelaria<sup>1</sup> la reducción de los niveles y la

---

<sup>1</sup> Por medidas para-arancelarias se entienden otras medidas que aumentan el costo de las importaciones de forma análoga como lo hacen las medidas arancelarias; es decir, en un determinado porcentaje o suma, calculados respectivamente sobre la base del valor o de la cantidad. Se distinguen cuatro grupos: recargos aduaneros, gravámenes adicionales, impuestos y gravámenes internos sobre productos importados y aforo aduanero basado en un precio administrativo.

dispersión de los aranceles y la eliminación de los controles de precios y tasas de interés (Ibíd., 24).

### **3.1.1. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN.**

La política de estabilización comenzó con la aplicación de la Nueva Política Económica (NPE) promulgada en el DS 21060, en agosto de 1985.

Sus objetivos declarados fueron:

1. Estabilizar los precios, eliminando la hiperinflación para sentar las bases para un mayor crecimiento económico con el fin de revertir la tendencia negativa en el producto durante la primera parte de la década de 1980.
2. Restablecer la solvencia externa del país, a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas del mercado. Se abrió el país al exterior, se definieron los papeles que debían desempeñar el sector público y privado.

Así, el Estado, abandonó su protagonismo, su papel de “empresario”, vigente desde 1952, dejó al sector privado la responsabilidad de hacer las inversiones productivas y el Estado asumió un nuevo papel, más reducido, sólo sería el normador, el regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica, promoviendo las inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. El programa fue ortodoxo y se implementó simultáneamente dentro de un tratamiento de shock que fue apoyado con asistencia internacional que garantizaba su sostenibilidad. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de dar credibilidad al programa y así aumentar su posibilidad de éxito, por otra parte y al mismo tiempo se promovió la liberalización en los mercados de bienes, comercial, financiero y en el mercado de trabajo. Se dio un giro de 180 grados, para la economía, para la población y para el Estado en todos sus ámbitos y relaciones sociales. Los siguientes rubros tocó la política de estabilización, a saber: la Política Fiscal y Tributaria, la Política Cambiaria, la Política Monetaria y Deuda Externa. Por los cambios que produjeron estos rubros los desarrollaré seguidamente y en el mismo orden.

### 3.1.1.1. POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA.

La influencia del sector público en la economía con el modelo de producción que se tenía en el país desde 1952 a 1982, incluidos los gobiernos militares, fue de gran magnitud. Se hizo un Estado “obeso”, ineficaz y falto de transparencia. Por esta razón se implementó una política fiscal austera; uno de los sustentos básicos para el programa de estabilización en Bolivia consistió en la racionalización de los gastos públicos e incremento de los ingresos. Para disminuir el déficit fiscal (Política Fiscal y Tributaria).

Se puso en marcha de manera inmediata un adecuado control de caja en las operaciones del Tesoro General de la Nación (TGN), el crédito interno del Banco Central de Bolivia fue suprimido, se eliminaron los subsidios directos e indirectos que éste otorgaba, se congelaron los saldos bancarios del TGN de las empresas públicas y entidades descentralizadas y éstos se depositaron en “Fondos de Custodia”. En enero de 1986 se depositó el equivalente a 280 millones de dólares en estos fondos y su utilización estaba restringida (Ibíd., 25). De manera adicional se congelaron los salarios de los funcionarios del sector público y se inició un proceso de “racionalización” de personal en la mayoría de las entidades del Estado. Lo mismo se hizo en el sector minero, debido al deterioro de los precios internacionales del estaño y del déficit financiero que presentaba la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) se cerraron varias minas, el resultado fue el despido de alrededor de 21 000 mineros, a los que se llamó “relocalizados”, igual suerte corrieron las inversiones públicas de orden social que fueron detenidas los primeros meses de vigencia de la NPE, por tener mayor “flexibilidad”. La medida del cierre de las minas no solamente dejó a muchas familias sin el sustento diario, sino también desarticuló el sindicato minero, el más importante en Bolivia y parte fundamental de la COB, al debilitar a esta importante organización sindical se dio un golpe duro al sindicalismo boliviano y a miles de familias mineras.

Del lado de los ingresos, la acción inmediata fue establecer un nuevo régimen de precios y tarifas para el sector público, se introdujo importantes ajustes para eliminar las distorsiones de precios relativos vigentes. Se reajustó los precios y las tarifas de los bienes y servicios que se encontraban rezagados por el control de precios aplicado por el anterior gobierno, como

instrumento de combate a la inflación. Un caso notorio fue el de la gasolina, que se ajustó en un 833%, al mismo tiempo se creó un sistema de transferencia de excedentes de la empresa estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al Tesoro General de la Nación equivalente al 65% de sus ingresos por ventas en el mercado interno y un 50% del valor de sus exportaciones. La importancia de esta medida radicó en que los hidrocarburos para el mercado interno, representaba el 60% de los ingresos del TGN. Todas estas medidas de carácter ortodoxo, se combinaron con una no muy ortodoxa, en orden de aliviar las cuentas fiscales; la moratoria con la banca privada internacional. Salvo algunos intentos aislados, ésta no intentó acciones para sancionar (embargo o congelamientos de cuentas) la medida de moratoria unilateral de Bolivia, por el contrario buscó impulsar la renegociación y la recompra de la deuda del país. Estas negociaciones y reprogramaciones de la deuda fueron fundamentales para reducir las presiones en las cuentas fiscales y garantizar el programa de estabilización boliviano. Estas acciones permitieron el aumento de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos implicaron una reducción del déficit del sector público del orden del 27% del PIB en 1985, fue una acción clave para la estabilización de la economía boliviana. Sin embargo, el entorno externo seguía siendo desfavorable en términos de intercambio; el colapso de los precios del estaño, en octubre de 1985 y 1986 y la caída de los precios de los hidrocarburos en 1986 afectaron los ingresos de las empresas públicas, presionando el incremento en el déficit (ver cuadro 6).

**CUADRO 6: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**

Como porcentaje del PIB	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Ingresos Totales</b>	<b>29.8</b>	<b>25.5</b>	<b>26.3</b>	<b>28.0</b>	<b>29.2</b>
Ingresos Corrientes	28.6	25.3	25.5	26.5	27.3
Tributarios	6.0	8.2	7.9	6.7	6.8
Venta de bienes y servicios	21.6	15.9	16.3	17.5	18.1
Otros	1.0	1.2	1.3	2.3	2.4
Ingresos de Capital	1.2	0.2	0.9	1.5	1.9
<b>Gastos Totales</b>	<b>32.5</b>	<b>33.2</b>	<b>32.6</b>	<b>33.5</b>	<b>33.6</b>
Gastos Corrientes	27.2	27.0	24.8	25.2	25.3
Servicios Personales	7.2	8.1	9.4	10.0	10.2
Intereses y Comisiones	5.9	4.3	4.1	4.1	3.6
Otros	14.1	14.6	11.3	11.1	11.5
Gastos de Capital	5.4	6.1	77.8	8.3	8.3
<b>Déficit</b>	<b>-2.7</b>	<b>-7.7</b>	<b>-6.3</b>	<b>-5.5</b>	<b>-4.4</b>
Financiamiento	2.7	7.7	6.3	5.5	4.4
Externo	6.2	3.2	4.6	2.1	2.4
Interno	-3.5	4.5	1.7	3.4	2.0

Fuente: Elaborado en base a UDAPE (1998), UDAPE (1993) y UDAPE (1999)

Por estas razones y en orden de mantener la estabilidad y el equilibrio en las cuentas fiscales, en mayo de 1986, el Congreso de Bolivia sancionó la Ley 843 de Reforma Tributaria, la misma que creó un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos indirectos por la facilidad de su recaudación y administración.

Sin embargo, la reforma tributaria no presentó efectos significativos durante los últimos años de los 80s (ver cuadro 6), debido a que los ingresos aún permanecían fuertemente dependientes de las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas. Hubo un factor que ayudó a restablecer un nivel de ingresos en 1990, equivalente al logrado en 1985 (primer año del programa de estabilización), ese factor fue el ingreso por transferencias internacionales (ingresos de capital). En 1990, la política fiscal buscó consolidar la estabilidad económica y, ahora sí, sentar las bases para un crecimiento más sostenido de la economía.

Por el lado de los ingresos se empezó a tener resultados positivos de la reforma tributaria iniciada en la década anterior con los siguientes resultados: el aumento de 7.2% del PIB en 1990 al 14.5% del PIB en 1998 (cuadro 7) y 7.1, actualizado. Este aumento en la presión tributaria fue impulsado también por el aumento de la tasa del IVA del 10% al 13%, el perfeccionamiento de la reforma tributaria en 1994 y la reducción de la evasión tributaria donde una de las medidas más importantes fue la consolidación del Registro Único de Contribuyentes (RUC), por medio del cual se empadrona a los sujetos alcanzados por las normas tributarias, también hubo una mejora en la administración y control de los Grandes Contribuyentes (GRACO), en diciembre de 1994 se estima que fueron más de 17 mil personas jurídicas con RUC y alrededor de 1.9 mil GRACOS, de donde se captó más del 50% de las recaudaciones totales.

#### CUADRO 7: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Como porcentaje del PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Ingresos Totales</b>	<b>30.8</b>	<b>31.7</b>	<b>29.8</b>	<b>32.0</b>	<b>31.4</b>	<b>29.7</b>	<b>29.7</b>	<b>30.3</b>
Ingresos Corrientes	29.1	29.0	28.1	29.4	28.9	27.0	27.3	28.4
Tributarios	7.2	8.9	9.3	10.4	11.1	11.5	12.8	14.5
Venta de bienes y servicios	19.4	17.7	16.2	15.8	14.5	11.8	9.5	8.9
Otros	2.5	2.4	2.6	3.2	3.3	3.7	5.0	5.0
Ingresos de Capital	1.7	2.7	1.7	2.6	2.5	2.7	2.4	1.9
<b>Gastos Totales</b>	<b>35.0</b>	<b>36.1</b>	<b>35.9</b>	<b>35.0</b>	<b>33.2</b>	<b>31.7</b>	<b>33.0</b>	<b>34.3</b>
Gastos Corrientes	26.2	26.1	26.7	26.0	25.0	23.6	25.8	28.0
Servicios Personales	10.2	11.3	12.0	12.1	11.1	10.7	10.7	10.6
Intereses y Comisiones	3.7	3.2	2.8	2.4	2.6	2.2	1.6	1.4
Otros	12.3	11.6	11.9	11.5	11.3	10.7	13.5	16.0
Gastos de Capital	8.8	10.0	9.2	9.0	8.2	8.1	7.2	6.3
<b>Déficit</b>	<b>-4.2</b>	<b>-4.4</b>	<b>-6.1</b>	<b>-3.0</b>	<b>-1.8</b>	<b>-2.0</b>	<b>-3.3</b>	<b>-4.0</b>
Financiamiento	4.2	4.4	6.1	3.0	1.8	2.0	3.3	4.0
Externo	3.1	3.7	5.0	3.7	3.6	2.6	2.7	2.8
Interno	1.1	0.7	1.1	-0.7	-1.6	-0.6	0.6	1.2

Fuente: Elaborado en base a UDAPE (1999)

**CUADRO 7.1: OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**

(En millones de bolivianos)

	<b>Enero-Octubre 2007</b>	<b>Enero-Octubre 2008</b>	<b>Variación %</b>
<b>Ingresos Totales</b>	29,939.2	40,464.1	35.2
Ingr. corrientes	28,618.7	39,201.9	37.0
Ingr. tributarios	13,668.7	17,607.6	28.8
Por hidrocarburos	11,289.8	17,258.0	52.9
Otros ingr.corrientes	3,659.9	4,336.3	18.5
Donaciones	1,320.8	1,262.1	(4.4)
<b>Gastos Totales</b>	<b>25,331.1</b>	<b>28,515.4</b>	<b>12.6</b>
Gastos corrientes	15,793.8	18,559.7	17.5
Servicios personales	7,456.4	8,320.2	11.6
Bienes y servicios	2,638.7	3,216.8	21.9
Intereses deuda interna.y externa	1,032.7	798.3	(22.7)
Otros ingr.corrientes	1,984.4	3,291.8	65.9
Pensiones	2,681.5	2,932.5	9.4
Inversión	9,539.3	9,955.7	4.4

Cámara Nacional de Industrias. Boletín Económico. Evaluación de la economía 2008.

Fuente: Unidad de Programación Fiscal.

Para el logro de estos resultados, es importante mencionar que la Reforma Tributaria fue perfeccionada con la Ley 1606 (diciembre de 1994); se sustituyó el IRPE (Impuesto a la Renta Presunta a las Empresas) por un Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) con una alícuota<sup>2</sup> de 25%, se crearon; el impuesto a la remesa de utilidades al exterior con una alícuota del 12.5%, impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, impuesto sobre herencias y donaciones, se aumentó el IT (Impuesto a las Transacciones) a 3% y se creó un Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD), con la finalidad básica de financiar el proceso de descentralización administrativa que ya estaba iniciando el Estado. También se sentaron las bases para reformar los sistemas tributarios de los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad, con el objetivo de impulsar la transferencia de empresas públicas, que operaban en estas actividades, al sector privado.

<sup>2</sup> Parte que mide exactamente a su todo. La parte alícuota es la que resulta de dividir algo en un cierto número de partes iguales.

En noviembre de 1996, con la Ley de Ajustes y Modificaciones a la Reforma Tributaria, se determina una alícuota a las utilidades extraordinarias por actividades extractivas de recursos naturales no renovables. Los ingresos de capital por las transferencias producto de la capitalización o privatización, constituyeron una fuente de ingresos públicos importante, pero temporal, al estar entre 1.7% del PIB y 2.7 del PIB anual a lo largo de la década de 1990 (ver cuadro 7). Sin embargo cuando se inicia la transferencia de las principales empresas públicas al sector privado, mediante la capitalización, o más bien privatización, el costo de llevar a cabo las reformas estructurales arrojó gastos superiores a 34% del PIB en la mayor parte de 1990-1998. Los gastos corrientes en salarios se mantuvieron alrededor del 10% del PIB, aunque hubo aumentos salariales en el área de educación y salud. Finalmente, los alivios y reprogramaciones del pago de los intereses de la deuda externa, permitieron mantener una tendencia decreciente de este rubro a lo largo de la década de 1990. En términos generales la política fiscal, centró su atención en un manejo equilibrado de los ingresos y egresos, con la finalidad de reducir el déficit fiscal y así evitar presiones inflacionarias. Así mismo se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos con una base mayor de contribuyentes y especialmente al consumo.

La necesidad de aumentar el gasto en inversión social, para una lucha más eficaz contra la pobreza, llevó al gobierno a incrementar los ingresos tributarios, desafortunadamente las estimaciones que dieron organismos internacionales y la UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) fueron, que a pesar de los avances alcanzados con la reforma tributaria, existió una evasión entre 40% y 50% en los principales impuestos, esto se explicaría por el hecho de que el contrabando alcanza proporciones elevadas en Bolivia, se podría decir de manera estructural, de igual manera la evasión fiscal.

El desafío será implementar una mejor administración y aplicación de los procesos de recaudación y fiscalización de tributos internos y aranceles, reducir la corrupción para hacer más eficiente la recaudación con la consiguiente reducción en la evasión y en el contrabando. En este aspecto se destaca la Reforma Aduanera, promulgada en 1999 y aprobada en 2003. Un tema pendiente es promover la eliminación de los regímenes especiales.

### 3.1.1.2. POLÍTICA CAMBIARIA.

El segundo aspecto que tocó la Política de Estabilización como parte fundamental del programa de estabilización fue, la Política Cambiaria y para esto se dictó varias medidas para liberalizar el mercado cambiario y reducir la brecha entre el cambio oficial y el paralelo para posteriormente estabilizar el tipo de cambio. Inicialmente se dejó flotar el tipo de cambio y el mercado estableció un nuevo tipo de cambio unificado, con una depreciación de 1600% de la tasa oficial en un día. En Bolivia se promovió inicialmente una fuerte depreciación del tipo de cambio oficial para utilizarlo después como un ancla nominal para frenar la hiperinflación. La economía de Bolivia estaba fuertemente dolarizada, los precios se ajustaban a movimientos del tipo de cambio oficial y paralelo, los contratos salariales prácticamente se determinaban en períodos semanales (esto ocurría en 1985), el fijar el tipo de cambio era una condición necesaria para estabilizar los precios internos en el corto plazo. Para este objetivo; es decir para reunificar el tipo de cambio oficial con el paralelo y permitir la libre convertibilidad de la moneda boliviana respecto al dólar, se creó el Bolsín, que en los primeros meses, operó como una verdadera subasta, donde las ofertas al precio base o por encima de este eran consideradas un éxito y donde los que participaban pagaban el precio que ofrecían (Ibíd., 32).

Sin embargo, para mantener el tipo de cambio estable con una paridad de poder de compra con el dólar estadounidense y con el aumento de las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia (BCB), se derivó en un sistema de minidevaluaciones periódicas, con la finalidad de mantener un tipo de cambio real. El BCB ofrecía divisas en el Bolsín a precio base y adjudicaba las mismas en función a los mejores precios ofertados y cuando se tenía una fuerte presión de demanda de divisas, el BCB aumentaba el monto ofertado, no utilizó una política cambiaria agresiva para aumentar la competitividad, debido a la existencia de un fuerte efecto transmisión de devaluaciones del tipo de cambio a los precios internos. Utilizó y lo hace en el presente, el sistema denominado crawling peg, donde el BCB utiliza tanto el tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos como el real multilateral con sus principales socios comerciales, para ajustar mediante minidevaluaciones periódicas y, de esta manera mantener el tipo de cambio estable y predecible.

¿Cuáles fueron los efectos de la política cambiaria? la crítica más fuerte fue que podían provocar atrasos cambiarios que afectarían la rentabilidad de las exportaciones. En el caso específico de Bolivia, la política cambiaria que se siguió, consiguió mantener relativamente estable el tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos (ver cuadro 8), también le permitió aumentar la competitividad de sus exportaciones en especial con los países vecinos (Argentina, Brasil). Bolivia, al tomar en cuenta el tipo de cambio real multilateral de sus principales socios comerciales, observó un significativo aumento de la competitividad, durante la segunda mitad de la década de 1980 y también durante los años noventa. Ver cuadro 8.

**CUADRO 8: TIPO DE CAMBIO REAL (Índice a diciembre)**

Año	Bilateral con los Estados Unidos	Multilateral con los Principales socios comerciales
1985	116.64	91.59
1986	85.72	72.92
1987	92.06	84.32
1988	88.51	82.06
1989	95.68	91.49
1990	98.28	103.61
1991	97.63	103.23
1992	99.75	106.19
1993	102.27	110.96
1994	102.41	122.81
1995	97.45	117.75
1996	97.02	115.95
1997	96.67	112.42
1998	99.06	114.80

Fuente: UDAPE (1999)

### 3.1.1.3. POLÍTICA MONETARIA.

El tercer aspecto importante de la Política de Estabilización, fue la Política Monetaria, que recuperó su independencia del marco fiscal y se constituyó en otra pieza clave de la lucha contra la inflación (Ibíd., 34). Lo hizo, restringiendo el financiamiento primario al sector

público y a la banca de fomento, para evitar los déficit cuasi fiscales financiados anteriormente por el Banco Central de Bolivia. Se facilitó el uso de la moneda nacional como unidad de cuenta y transacciones, después de un proceso de dolarización en que se desenvolvía la economía boliviana con el uso de la moneda extranjera: el dólar; se creó otra moneda, el boliviano, como dinero de curso legal. La política monetaria fue pieza clave para estabilizar el tipo de cambio contra ataques especulativos y dar además mayor credibilidad al programa de estabilización. Sin embargo, en septiembre de 1985 se restablecieron las operaciones en dólares en el sistema financiero. Durante la década de 1990, la política del Banco Central de Bolivia (BCB) fue fortalecer, con el aumento del flujo de capitales, las reservas internacionales para garantizar la capacidad de compra del país y la estabilidad del tipo de cambio.

En la política de emisión del Banco Central de Bolivia, los programas financieros acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), fueron los lineamientos seguidos. En 1992 por Decreto Supremo (DS) se capitalizó el BCB con 790 millones de dólares, en octubre 1995 la independencia del BCB se fortaleció con la Ley 1670, que determinó que su objetivo principal es preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la aplicación de políticas cambiarias y de intermediación financiera. Por ley el BCB no puede otorgar préstamos al sector público, sólo en casos de emergencia.

Sin embargo, la repatriación de capitales como resultado de la estabilización de la economía, aumentó el crecimiento de depósitos en dólares en el sistema financiero. Aumentó de 23% a 95% entre 1985 y 1998 (Ibíd., 37). El boliviano, aún mantiene las funciones de unidad de cuenta y medio de intercambio en especial para transacciones cotidianas de pequeño valor, pero el dólar sustituyó al boliviano, en la función de reserva de valor y como unidad de cuenta y medio de intercambio de transacciones de elevado valor.

La efectividad de la política monetaria, fue limitada, la discusión sobre ésta se centró entre realizar medidas para reducir la dolarización o buscar implementar un compromiso del gobierno de mantener un tipo de cambio fijo (currency board). El BCB, se inclinó por la primera opción y argumentó que si bien la dolarización limitaba la utilización de la política

monetaria, tener una cierta flexibilidad en el tipo de cambio, le permitía contrarrestar fluctuaciones económicas y garantizar la competitividad de las exportaciones, debido a que en general, los salarios estaban determinados en moneda nacional.

#### **3.1.1.4. DEUDA EXTERNA.**

Para terminar con lo que fue la política de estabilización me referiré a lo que se hizo respecto a la deuda externa, que fue otro de los principales objetivos del programa económico que se puso en marcha en agosto de 1985, ese objetivo fue reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional. ¿Cómo se hizo esto? El gobierno buscó la manera de negociar programas de reprogramación y condonación de la deuda externa con la banca privada internacional, con los organismos bilaterales y multilaterales de crédito. Entre los años de 1986 y 1999, se realizaron 12 reuniones del Grupo Consultivo donde se comprometieron importantes recursos externos que oscilaron desde 470 millones de dólares el primer año, hasta 980 millones de dólares en 1999. Fue un importante apoyo de la comunidad internacional al programa de reformas que el país venía implementando desde 1985. El alivio de la deuda externa llegó cuando Bolivia renegoció la recompra de la deuda comercial con sus acreedores (131 bancos internacionales). Las negociaciones determinaron que Bolivia recompre el capital adeudado y los bancos condonen los intereses atrasados, la recompra se realizó en gran parte con recursos donados por la comunidad internacional, para este efecto se creó un Fondo de Recompra. Ver cuadro 9 y 9.1, este último actualizado.

**CUADRO 9: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y SU ESTRUCTURA**

<b>Año</b>	<b>Deuda (% Del PIB)</b>	<b>Deuda (Millones de US\$)</b>	<b>Multilateral (% del Total)</b>	<b>Bilateral (% del Total)</b>	<b>Privada (% del Total)</b>
<b>1985</b>	106.1	3294.4	26.5	50.7	22.8
<b>1986</b>	96.0	3642.5	30.4	49.2	20.4
<b>1987</b>	99.3	4283.4	30.1	52.8	17.1
<b>1988</b>	88.5	4069.5	35.0	54.4	10.6
<b>1989</b>	73.9	3491.6	43.7	48.3	8.0
<b>1990</b>	77.5	3778.9	45.1	47.8	7.1
<b>1991</b>	67.8	3628.0	50.7	42.0	7.3
<b>1992</b>	67.2	3784.5	51.7	42.0	6.3
<b>1993</b>	65.6	3782.8	55.6	43.2	1.2
<b>1994</b>	70.3	4216.1	56.4	42.7	0.9
<b>1995</b>	66.7	4523.7	59.1	40.2	0.7
<b>1996</b>	58.1	4366.3	62.7	36.5	0.8
<b>1997</b>	54.2	4233.9	65.4	34.0	0.6
<b>1998</b>	51.4	4396.2	63.0	36.2	0.8

Fuente: Elaborado con Base a la UDAPE y Banco Central de Bolivia

**CUADRO 9.1: EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO**

(En millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Saldo</b>	<b>FMI</b>	<b>Multilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Privada</b>
<b>2000</b>	4.460.5	220.2	2.857.4	1.371.8	11.2
<b>2001</b>	4.497.0	207.0	3.054.3	1.227.3	8.4
<b>2002</b>	4.399.8	194.6	3.442.7	756.9	5.5
<b>2003</b>	5.142.3	276.5	4.042.1	820.7	2.8
<b>2004</b>	5.046.0	306.0	4.356.2	383.5	0.4
<b>2005</b>	4.941.7	243.8	4.276.2	421.6	0.2
<b>2006</b>	3.248.1	14.5	2.820.0	413.6	0.0
<b>2007</b>	2.208.6	0.0	1.709.3	499.3	0.0
<b>2008</b>	2.243.8	0.0	1.820.1	623.8	0.0

Fuente: Elaborado con base a estadísticas del Banco Central de Bolivia.

Entre 1986 y 1997 Bolivia consiguió la reducción de su deuda externa en 1900 millones de dólares, empero, esta reducción no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos en el país, por este motivo, se iniciaron negociaciones en 1997 con los organismos multilaterales, para la reducción de la deuda externa multilateral, en el marco de la iniciativa para países pobres altamente endeudados, bajo la iniciativa HIPC (Heavely Indebted Poor Countries), patrocinada por el FMI y el Banco Mundial ( Antelo, Eduardo: 2000,41)<sup>3</sup>.

Las políticas de estabilización aplicadas en Bolivia y con base a variables que proporcionan los diferentes organismos nacionales e internacionales, muestran a una Bolivia al borde de la bancarrota, sumida en una crisis profunda y total, total, porque abarca no sólo lo económico, sino también lo político y social. Esta coyuntura llevó al gobierno a buscar apoyo en los organismos financieros internacionales y acatar los términos bajo los cuales el país accedería a la ayuda internacional, básicamente eran los términos del Consenso de Washington, el costo fue muy alto y lo sigue siendo, pues si bien se logró una cierta estabilidad económica, un cierto orden en las finanzas, especialmente en términos de la hiperinflación, hubo otras medidas que vulneraron al Estado y a sus instituciones, cuando de por sí el Estado boliviano nació frágil.

### **3.1.2. REFORMAS ESTRUCTURALES.**

Las reformas estructurales, llevadas a cabo por Bolivia, se enmarcaron en los lineamientos del Consenso de Washington, según el discurso oficial tenían como objetivos declarados garantizar la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía así como promover un mayor crecimiento económico con equidad, estas reformas tocaron el ámbito comercial, financiero, sector público, el mercado laboral y medio ambiente, este último rubro como una variable adicional en la formulación de políticas gubernamentales, con el propósito de que se promoviera un desarrollo sostenible en el país. Para alcanzar el éxito en estas reformas, se buscó rediseñar las instituciones públicas, de tal manera que estas

---

<sup>3</sup> En 2006, España condonó la deuda externa a Bolivia, bajo la Ley de Deuda, dentro del Programa de Conversión de Deuda por inversiones públicas (financiar proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza), en el marco de la iniciativa de HIPC (Países pobres altamente endeudados).

fuesen independientes de las interferencias políticas y eficaces en la realización de sus funciones. Bolivia promovió la liberalización de las reglas que restringían las inversiones extranjeras directas, y dio el mismo trato a las empresas domésticas y extranjeras para que compitieran en las mismas condiciones, sin embargo en la realidad no sucedió de esa manera, pues las empresas domésticas no estaban preparadas para competir en términos de igualdad con las extranjeras, no tuvieron el tiempo para ello, ni el capital, y ni qué decir de la tecnología, pues las reformas surgieron a consecuencia de la crisis en la que estaba sumida Bolivia. Los trabajadores estaban acostumbrados a ese empresario poco exigente, laxo y corrupto que era el Estado boliviano, entonces, de origen no hubo igualdad, se abrió la casa de par en par sin ninguna restricción para cuidarla, los que llegaron venían con ventaja.

En la liberalización comercial, Bolivia, comenzó con la NPE (Nueva Política Económica) que tenía entre sus objetivos básicos, a corto plazo, limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables y restablecer las recaudaciones aduaneras, reforzando el programa de estabilización y a mediano plazo elevar la competitividad del sector transable de la economía, promoviendo la apertura e integración de Bolivia al comercio exterior. La NPE, eliminó la dispersión de aranceles, que variaban entre 0% y 150% y creó un arancel único y uniforme de 20% aplicado a todas las importaciones y se eliminaron las exoneraciones y las barreras para-arancelarias. Bolivia, llevó sus políticas comerciales dentro de las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En el cual participó desde 1989 y posteriormente como miembro de la (OMC) Organización Mundial de Comercio (Ibíd., 42).

Debido al contrabando, que como dije anteriormente, es uno de los problemas estructurales que enfrentaba y enfrenta la economía boliviana, por un lado y por otro el reducido desarrollo de la industria nacional, no ocurrieron reacciones de oposición a las medidas de liberalización comercial. De la misma manera que la liberalización comercial, la liberalización financiera y regulación prudencial se inició también en 1985, con la NPE, sus objetivos inmediatos fueron, la eliminación de la represión financiera y promover una rápida re intermediación financiera. Desde la desdolarización de 1982 era ilegal tener cuentas bancarias en moneda extranjera, además existía un estricto control de capitales, sin embargo, esto no impidió que en la primera mitad de la década de 1980 tuviera lugar una fuerte salida de capitales al exterior.

Lo que se buscaba era incentivar la repatriación de capitales bolivianos que habían salido al exterior durante la inestabilidad e incertidumbre de los primeros años de la década de 1980, para lograr esto, se liberalizaron las tasas de interés, se reintrodujeron las transacciones en moneda extranjera en el sistema financiero, se abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos y se redujo sustancialmente el uso del crédito interno para el financiamiento del sector público. La liberalización financiera implicó por otro lado, retirar al Estado de las decisiones de la asignación del crédito en la economía y en la misma línea, se liquidó la banca pública comercial y de fomento. Claramente se advierte que el Estado se va haciendo mínimo, y la economía va ocupando un espacio cada vez mayor, dejando de lado lo social, lo humano que posteriormente cobrará factura más adelante, a partir del año 2000.

Como parte de las reformas al sector público se modernizó y adecuó el marco legal e institucional al nuevo modelo de desarrollo, basado en las fuerzas del mercado, en la inversión privada y en la apertura e integración de la economía al exterior, estas reformas buscaron promover reglamentaciones que estimulen la competencia, eficiencia, productividad y competitividad para promover las inversiones y el crecimiento económico. Para lograr todo lo anterior, tuvo lugar un cambio en la legislación laboral, con el DS 21060 se estableció la libre contratación y se otorgó libertad para la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando así, disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral, este decreto estableció también, que el Estado sólo fijaba el salario de los funcionarios públicos. Esta reforma, vulneró a la principal fuerza de un país, como es su clase trabajadora, que quedó desprotegida; así el Estado, que entre sus fines u objetivos está el bienestar de su población, dejó desamparada a su fuerza de trabajo. Esta es una de las áreas, que desde mi punto de vista fue muy vulnerada, en desmedro de toda la clase trabajadora, y de los logros conseguidos a lo largo del tiempo. Este cambio en la legislación laboral trajo como consecuencia la incertidumbre respecto a la pérdida del empleo que podía y puede ser en cualquier momento y dio lugar al aumento del trabajo informal, al desempleo y al subempleo.

Las reformas estructurales también tocaron al medio ambiente y lo hicieron con la Ley del Medio Ambiente de 1992, y la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Entre sus funciones, estuvieron, regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos

renovables, determinaba que las concesiones forestales se renueven cada 40 años en base a licitación pública, establecía patentes de aprovechamiento forestal y de derecho de desmonte, para promover un uso más sostenible del bosque. En términos de la definición de los derechos de propiedad rural, en 1996 se promulgó la Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (Ley INRA). Con el objetivo de brindar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra se estableció un nuevo marco institucional, en el cual se sentó las bases para la administración de justicia agraria, la sostenibilidad en el uso de la tierra y la regulación en el saneamiento de la propiedad agraria.

Siguiendo con las reformas estructurales, en 1994, tuvo lugar la reforma a la Constitución Política del Estado (CPE), con una serie de modificaciones al sistema electoral; la creación de circunscripciones para la elección de diputados uninominales y cambios en algunos procedimientos en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República y en el reconocimiento de la multietnicidad y pluriculturalidad nacional y de los derechos de los pueblos originarios. También permitió impulsar los procesos de capitalización, de descentralización administrativa y participación popular. Otras reformas a la CPE, fueron la creación del Tribunal Constitucional, para velar la aplicación de los principios constitucionales en la aplicación de la legislación, la creación del Consejo de la Judicatura, para garantizar la plena independencia del Poder Judicial, la creación del Defensor del Pueblo, para defender los derechos y garantías de los ciudadanos y promover los derechos humanos.

Dentro de estas reformas asentadas en la CPE, las que tocaron de manera profunda la estructura frágil del Estado boliviano fueron la capitalización, la participación popular, pero también se dieron las reformas al sistema de pensiones, a la educación, a la salud y el combate a la pobreza.

### **3.1.2.1. PRIVATIZACIÓN Y CAPITALIZACIÓN.**

En 1985, el Estado contaba con más de 170 empresas que podían transferirse al sector privado, estas empresas estaban localizadas en prácticamente todos los sectores económicos; habían

empresas mineras, ingenios azucareros, fábricas de aceite, hilanderías de algodón, vidrio, cemento, productos lácteos, procesadoras de alimentos, telecomunicaciones, electricidad, agua, transporte, hidrocarburos y de hotelería. Con la Nueva Política Económica (NPE), se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) que funcionaba como un holding de un gran número de empresas industriales y agroindustriales de propiedad del Estado, por encontrarse deficitaria y financiada con fondos del Tesoro General de la Nación (TGN). Sin embargo, al disolverse no se privatizaron de inmediato las empresas públicas, fueron transferidas a entidades estatales descentralizadas y regionales, como fueron las Corporaciones Regionales de Desarrollo y Municipalidades, con la intención de mejorar el control y la gestión administrativa.

La Nueva Política Económica (NPE), dio lugar a un proceso de “racionalización” en las empresas públicas, el caso que destacó fue el sector minero aglutinado en la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Con la explicación de la baja en el precio de los minerales, principalmente del estaño, el gobierno decidió el cierre de varias minas, dejó sin empleo a más de 20 000 trabajadores mineros y a sus familias. Esta medida desarticuló el principal sindicato en Bolivia, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros en Bolivia (FSTMB). A finales del mismo año se creó la Comisión de Transición Industrial, que se encargó de elaborar los primeros estudios sobre privatización, el reordenamiento de las empresas públicas y de economía mixta. Con el DS. 22836 de junio de 1991 y la Ley de Privatización 1330 de abril de 1992, se establecieron los lineamientos para la transferencia al sector privado de empresas y otros activos pertenecientes a instituciones del Estado, pero se restringía a las empresas que no se encontraban en sectores monopólicos. Los métodos de privatización se basaron en ofertas públicas, ventas de activos, compra de acciones por parte de los trabajadores, arrendamientos y contratos de administración, aportes de capitales privados y mecanismos híbridos. El destino de los recursos de la venta de las empresas dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo fue, financiar inversiones en infraestructura, salud, educación en los departamentos respectivos del país. Entre 1992 y 1993, se privatizaron 26 empresas, se obtuvo por las ventas, 30 millones de dólares (ver cuadro 10), el programa enfrentó varias dificultades asociadas fundamentalmente a la oposición política y a la percepción de que el proceso adolecía de falta de transparencia (Antelo: 2000, 59).

**CUADRO 10: PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS\***

(En miles de dólares)

<b>Periodo</b>	<b>Ingresos Fiscales</b>
<b>Periodo 1992-1993</b>	
26 Empresas Privatizadas	29.978
<b>Periodo 1994-1997</b>	
50 Empresas Privatizadas	97.491
<b>Periodo 1998-1999</b>	
5 Empresas Privatizadas**	151.889
<b>TOTAL</b>	<b>279.358</b>

\*No toma en cuenta empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión.

\*\*Toma en cuenta la transferencia de un tercio de la Fábrica Nacional de Cemento (FANCESA S.A.) y las privatizaciones de las refinerías de YPFB y Vinto.

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

Las empresas públicas más importantes como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), representaban el 90% de las operaciones empresariales del Estado y operaban en condiciones monopólicas. El Estado impulsó la transferencia de empresas públicas al sector privado y para esto creó un marco legal e institucional adecuado que significó un gran esfuerzo en términos económicos y de reformas institucionales. La percepción de las autoridades económicas del país era que difícilmente en el corto plazo se conseguiría inversión privada, particularmente extranjera para promover la recuperación que el país necesitaba, la estrategia que siguió el gobierno fue reestructurarlas. Sin embargo, los resultados no fueron satisfactorios, la gestión de estas empresas estaban muy afectadas por la drástica disminución de flujos de crédito de los organismos financieros internacionales hacia las actividades empresariales.

La ineficiencia de las empresas públicas, la ausencia de objetivos claros, la interferencia política en su funcionamiento, la descapitalización de las mismas y la falta de recursos nuevos para inversión, propiciaron a que el gobierno boliviano en 1988, diera los primeros pasos para transferir sus empresas al sector privado. En 1994, se promulgó la principal reforma

estructural, la Ley de Capitalización, con la cual se capitalizó a las principales empresas públicas; los objetivos de la capitalización fueron atraer inversión privada a gran escala, acelerar la creación de fuentes de trabajo, transferir el control de gestión al sector privado y crear a largo plazo un mecanismo de ahorro para redistribuir los beneficios de la capitalización a la población. Conceptualmente, la capitalización es un modelo de privatización, en el cual el inversionista estratégico adquiriría el 50 por ciento de una compañía pública y su control administrativo, a cambio el socio se compromete a invertir el 100 por ciento de su aporte de capital para financiar nuevas inversiones. Una diferencia de este diseño fue que el gobierno no recibió ningún monto de la venta de la empresa pública, sino que este fue transferido a un fondo fiduciario manejado por administradores de pensiones privados para beneficio de un segmento particular de la sociedad boliviana.

El primer paso para capitalizar una empresa fue convertirla en sociedad anónima, lo cual se hizo transfiriendo las empresas públicas a sus propios empleados, convirtiéndose éstos en accionistas de la nueva sociedad mixta, el segundo paso fue licitar internacionalmente el 50 por ciento de las acciones de esa nueva empresa. Los inversionistas que compraron esas acciones obtenían el control de la administración de la empresa y se comprometían por su parte a realizar inversiones en un periodo de cinco a ocho años; el 50 por ciento restante era traspasado a los ciudadanos bolivianos mayores de edad a diciembre de 1995 mediante el beneficio denominado BONOSOL (Bono Solidaridad), que se otorgaría anualmente y de forma vitalicia todos los ciudadanos beneficiarios a partir de sus 65 años de edad, luego cambió a BOLIVIDA. Actualmente, el gobierno otorga el Bono Dignidad mensualmente y con las mismas características. Con esta modalidad se capitalizaron cinco de las seis empresas públicas más importantes de Bolivia: ENDE, en el sector eléctrico; ENTEL, en telecomunicaciones; ENFE y LAB, en el transporte y YPFB, en hidrocarburos. La capitalización de estas empresas comprometió inversiones superiores a los 1 671 millones de dólares, que en 1997 representaron alrededor de 25% del PIB (Ibíd., 62). Ver cuadro 11. Faltó capitalizar la empresa del sector minero, la Fundidora de Vinto, que fue privatizada en 1999. El proceso de capitalización se complementó con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas. Se llegó a transferir al sector privado 53 empresas

medianas y pequeñas en el período 1994-1999, se recaudó para el fisco y las regiones donde se localizaban las empresas más de 279 millones de dólares (ver cuadro 10).

### CUADRO 11: CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS<sup>4</sup>.

(En miles de dólares)

<b>Empresas Capitalizadas</b>	<b>Inversionista Estratégico</b>	<b>Inversiones Comprometidas (50% de las acciones)</b>
<b>ENDE</b>		<b>139,848</b>
Guaracachi S.A.M.	Energy Initiatives Inc. (EE. UU)	47,131
Corani S.A.M.	Dominion Energy Inc. (EE. UU)	58,796
Valle Hermoso S.A.M.	Costellation Power (EE. UU)	39,910
<b>ENTEL</b>		<b>610,000</b>
Entel S.A.M	E.T.I. Euro Telecom (STET Italia)	610,000
<b>ENFE</b>		<b>39,104</b>
Empresa Ferroviaria Andina S.A.M.	Cruz Blanca S.A. (Chile)	13,251
Empresa Ferroviaria Oriental S.A.M.	Cruz Blanca S.A. (Chile)	25,853
	VASP (Brasil)	
<b>LAB</b>		<b>47,475</b>
LAB S.A.M.	Consortio YPF Pérez Companc	47,475
<b>YPFB</b>		<b>834,944</b>
Empresa Petrolera Andina S.A.M.	Amoco Bolivia Petroleum Company	264,777
Empresa Petrolera Chaco S.A.M.	Consortio Enron Transportadora	306,667
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A.M.	Bolivia S.A. Shell Overseas Holding Ltda.	263,500
<b>TOTAL</b>		<b>1,671,371</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, 1997.

Las empresas de servicios que no podían ser transferidas al sector privado a través de la capitalización o privatización, fueron otorgadas en calidad de concesiones de administración,

<sup>4</sup> Los cuadros del 1 al 11 fueron tomados de: Antelo, Eduardo y Jemio, Carlos, Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia, La Paz, Bolivia, 2000.

como fueron los aeropuertos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la empresa SABSA de los Estados Unidos y las empresas de agua potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto.

El proceso de capitalización y privatización de empresas públicas permitió atraer Inversión Extranjera Directa (IED) que se incrementó de 2% del PIB en 1992 a 10.2% del PIB en 1998, este nivel se mantuvo en 1999, el sector que más atrajo IED fue el de los hidrocarburos. Las variables muestran que YPF fue la empresa que más interés despertó en la población, en la clase política, en el sistema político en general, porque de esa empresa provendría la renta, el excedente económico esperado por todos. El proceso de capitalización de esta empresa comenzó por su desmembración en tres sociedades de economía mixta: dos de exploración/producción (Empresa petrolera Chaco y Empresa petrolera Andina) y una de transporte (Transredes), posteriormente se siguieron las mismas directrices que señala la ley de capitalización. Este sector fue el que más inversiones atrajo y recibió, por la importancia que tiene esta materia prima y por el excedente que se obtendría de su comercialización.

### **3.1.2.2. REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES.**

Otra área sensible a esta ola de capitalizaciones-privatizaciones fue la reforma al Sistema de Pensiones; en Bolivia el sistema público del seguro social fue establecido en 1956 con el Código de la Seguridad Social, era un sistema de reparto simple, con beneficios definidos donde los activos financiaban la jubilación de los pasivos.

Por las características de los beneficios ofrecidos por el sistema, se necesitaban alrededor de 10 trabajadores activos por cada jubilado, en la práctica esta relación fue disminuyendo aceleradamente en el tiempo, en 1980 existían cinco cotizantes por jubilado y en 1993 la relación disminuyó a tres cotizantes por uno. En 1987, se promulgó la Ley 924, que pretendió reducir los desequilibrios financieros del sistema de seguridad social que había aumentado en el período hiperinflacionario, además de la mala administración que provocó una reducción importante en las reservas que ponía en riesgo la sostenibilidad del sistema.

El diagnóstico señaló que el problema financiero recaía en la utilización de una parte importante de las reservas del seguro de largo plazo en el financiamiento del seguro a corto plazo, aunado al atraso continuo del pago de los aportes patronales, la baja cobertura del sistema y la tasa de evasión de empleadores y empleados.

El objetivo de esta reforma fue aumentar la racionalidad administrativa con la separación de la administración de los seguros de salud, corto plazo, y la seguridad de largo plazo; la jubilación. Sin embargo, a pesar de todos los cambios, el sistema de pensiones en Bolivia, de reparto simple estaba descapitalizado, ilíquido, se consideraba mal administrado y con elevado índice de corrupción, ante esto la necesidad de modificar el sistema de pensiones, fue apremiante, en 1996 se aprobó la Ley de Pensiones, Ley 1732, que significó la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada, se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) que se rigen bajo el sistema de capitalización individual, donde las contribuciones pasaron a ser responsabilidad de los empleados y son depositadas en cuentas individuales administradas por las AFPs. Esta reforma fue total, se eliminó el sistema de reparto simple, dos consorcios internacionales se adjudicaron la administración del sistema: Consorcio Invesco Argentina (AFP Futuro Bolivia) y el Consorcio Previsión Banco Bilbao Vizcaya (AFP Previsión BBV), los cuales ofrecieron menores costos para la administración de las cuentas individuales.

Todos los cotizantes del sistema anterior fueron automáticamente transferidos al sistema de cuentas de capitalización individual en mayo de 1997, fecha en que las AFPs iniciaron sus operaciones, y se les concedió monopolio en sus áreas de exclusividad por cinco años. En esta área, el desafío del gobierno fue aumentar el ahorro público para reducir las necesidades de financiamiento, especialmente créditos concesionales, con el fin de evitar presiones de endeudamiento interno sobre las cuentas fiscales en el futuro. Referente a la cobertura, los resultados fueron positivos. El número total de afiliados en el sistema de pensiones se incrementó en 40% entre 1997 y 1998 y los empleadores registrados se elevaron en un 18% más o menos.

Los resultados de la capitalización mostraron que los bolivianos y el Estado no sólo perdieron la propiedad sino también la posibilidad de participar en la toma de decisiones, en la generación, control, comercialización y distribución del excedente económico. La ausencia mínima de control; es decir de política abierta, no dio resultados, no atrajo las inversiones esperadas en otros sectores salvo en el de los hidrocarburos. Tampoco se tuvo resultados en el empleo, no solamente por el uso de insumos importados por las empresas capitalizadas, sino porque antes del proceso de capitalización se despidió a un gran número de trabajadores para evitar la responsabilidad de asumir las cargas sociales, por otra parte los aportes al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), no fueron los esperados, además estos disminuyeron. No hubo control ni fiscalización de las inversiones, de los dividendos y de los impuestos pagados. La apertura comercial no fue acompañada de políticas productivas, aún más, el poco tejido productivo que se tenía fue prácticamente destruido y desarticulado, las importaciones y exportaciones funcionaron para una economía de enclave, desarticulada del resto de la estructura productiva, en realidad se redujo a una apertura de importaciones porque disminuyó el arancel boliviano de un promedio de 30 por ciento que era en 1985 a un nueve por ciento. Después de dos décadas de aplicación de las reformas estructurales, la economía boliviana en lugar de desarrollarse, atravesó por un profundo proceso de desindustrialización. En 1985 el PIB de la industria representaba el 16 por ciento del total y en el 2005, bajó al 11.7 por ciento (PND).

**CUADRO 12: TASA DE VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Tasa de variación anual)

Periodo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa	4.6	5.3	1.6	4.3	4.7	4.7	4.4	5.0	5.0	0.4	2.5

Periodo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa	1.7	2.5	2.7	4.2	4.4	4.8	4.6	5.8

Fuente: Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL 2008.  
Elaboración propia.

**CUADRO 13: TASA DE VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE. (Tasa de variación anual)**

Periodo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa	2.3	2.9	-0.7	1.9	2.3	2.3	1.9	2.5	2.5	-1.9	0.1

Periodo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa	-0.6	0.2	0.4	1.9	2.2	2.6	2.4	3.7

Fuente: Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL 2008.

Elaboración propia.

### **3.1.2.3. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

El Estado boliviano se ha caracterizado por una administración pública bastante centralizada, que impedía atender más eficazmente las demandas regionales y municipales, en 1985, se dio el primer paso en el proceso de descentralización de la administración pública con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades que impulsó la democratización de los gobiernos locales, sin embargo a partir de 1994, se sentaron las bases para aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, para esto se determinó nuevas competencias y responsabilidades a los gobiernos locales y las prefecturas de los departamentos, esto realizó mediante la aprobación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

La Ley de Participación Popular, definió la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de la salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y micro riego de los gobiernos municipales. Para que los gobiernos municipales pudieran realizar estas nuevas funciones, se incrementaron sus recursos, distribuyendo el 20% de la recaudación efectiva de renta interna y renta aduanera (coparticipación tributaria) entre los municipios existentes en el país, bajo el principio de distribución per cápita. Además, se transfirió al dominio exclusivo municipal los impuestos: a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos, vehículos y automotores, transacciones sobre esos

bienes, los ingresos por tasas y patentes aprobadas en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de Municipalidades. Para fortalecer la relación de los gobiernos municipales con la sociedad, se crearon las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y las Juntas Vecinales, se establecieron los Comités de Vigilancia para realizar un control social de los recursos. La Ley de Participación Popular estableció la integración de comunidades indígenas y campesinas en la vida jurídica, política y económica de Bolivia, mediante su participación en las OTBs y los Comités de Vigilancia.

Los resultados fueron el reconocimiento de más de 14 500 OTBs entre comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, la constitución de 311 Comités de Vigilancia responsables del control y vigilancia de cada gobierno municipal, en 1998 se transfirieron más de 200 millones de dólares a los gobiernos municipales como parte de un proceso de integración de los sectores tradicionalmente excluidos de la vida política, económica y social del país, su articulación con la sociedad civil organizada revirtió la centralización de recursos que existía en las nueve capitales de departamento, que absorbían más del 92% de los ingresos nacionales (Ibíd., 69). Por otra parte, en julio de 1995, se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa, que tiene entre sus objetivos; establecer la estructura organizacional del Poder Ejecutivo a nivel Departamental. Con esta ley, se transfirieron a las prefecturas varias responsabilidades: la construcción y mantenimiento de caminos nacionales y secundarios, apoyo a la producción, conservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de fortalecimiento municipal, programas de asistencia social entre otros. Los recursos públicos para realizar esas responsabilidades, desde 1996, son las regalías departamentales, que se generan principalmente de la producción minera, de los hidrocarburos y de la producción forestal. Desde 1994 también obtienen el 25% de la recaudación efectiva del IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados).

Con la Participación Popular y la de Descentralización Administrativa, se buscó reducir las diferencias regionales y llegar a los estratos más pobres de la población, la legislación limita la asignación de recursos tanto a las prefecturas departamentales como a los gobiernos municipales, al establecer que estas instancias deben destinar el 85% de los recursos asignados a la formación de capital y el restante 15% al gasto corriente.

Se dieron cambios importantes en la inversión pública por nivel de gobierno, con un aumento importante en la ejecución de la inversión pública tanto a nivel departamental como municipal, que supera a partir de 1996 el 50% de la inversión pública, comparado con el 20% de inversión antes de la aplicación de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. Ver cuadro 14.

**CUADRO 14: ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO**

Porcentaje del total	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Gobierno Central</b>	<b>71.8</b>	<b>72.5</b>	<b>65.5</b>	<b>53.4</b>	<b>24.1</b>	<b>18.0</b>	<b>29.4</b>
Ministerios	32.4	38.3	37.5	33.3	10.5	11.8	28.3
Empresas Públicas	39.4	34.2	28.0	20.1	13.6	6.2	1.1
Fondos de Inversión y Desarrollo	6.7	7.2	13.1	8.8	19.3	19.2	18.2
<b>Adm. Departamental</b>	<b>19.6</b>	<b>17.9</b>	<b>12.0</b>	<b>13.4</b>	<b>34.8</b>	<b>38.0</b>	<b>27.0</b>
<b>Adm. Local</b>	<b>1.9</b>	<b>2.4</b>	<b>9.4</b>	<b>24.4</b>	<b>21.8</b>	<b>24.7</b>	<b>25.5</b>
<b>Total (Mill. de US\$)</b>	<b>631.6</b>	<b>480.6</b>	<b>513.3</b>	<b>519.7</b>	<b>588.7</b>	<b>548.3</b>	<b>504.7</b>

Fuente: Banco Mundial (1999)

**CUADRO 14.1: GASTO PÚBLICO SOCIAL según NIVEL ADMINISTRATIVO**  
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Gasto Social</b>	<b>1302,9</b>	<b>1389,6</b>	<b>1385,2</b>	<b>1405,4</b>	<b>1469,5</b>	<b>1602,6</b>
Gobierno Central	630,0	667,7	656,4	628,0	645,0	693,7
Prefecturas	375,0	384,5	388,2	413,6	453,1	498,5
Municipios	154,9	178,6	169,9	211,0	260,4	259,7
Seguridad Social	131,9	141,4	141,7	126,5	89,1	144,5
Empresas Nacionales	11,1	17,4	29,0	26,3	21,8	6,4

Fuente: UDAPE, 2009.

A pesar de los avances alcanzados, existen dificultades y desafíos importantes, debido a debilidades institucionales, la necesidad de programas de capacitación y asistencia técnica tanto a la administración pública como a los Comités de Vigilancia. Es importante también, establecer claramente las competencias de los diferentes niveles de gobierno, tanto del Gobierno Central como de las Prefecturas y los Municipios para evitar duplicación de esfuerzos y mal uso de los recursos, especialmente en gastos de salud, educación e

infraestructura, el control del gasto descentralizado es un desafío importante, para evitar niveles de endeudamiento elevados.

### **3.1.2.3. REFORMA EDUCATIVA.**

Otro sector importante que tocó las reformas estructurales fue la Reforma Educativa, se contempló que la necesidad de mano de obra educada y capacitada es un pre-requisito para el desarrollo rápido de un país; al existir la mano de obra capacitada para proporcionar los bienes demandados en los mercados nacionales e internacionales, más el capital y la infraestructura, las posibilidades de éxito se agrandan, de lo contrario, los bajos niveles educativos merman las posibilidades de conseguir trabajos mejor remunerados, especialmente esto redundará en la población femenina. En Bolivia, los bajos niveles de cobertura educativa y de la calidad de la educación básica, se encuentran entre las principales causas de la pobreza. Los problemas de bajos desempeños educativos se relacionan tanto a factores de demanda que limitan la atención a las escuelas (bajos niveles de ingreso, problemas de idioma, utilidad del programa educativo respecto a sus necesidades cotidianas) y factores de oferta relacionados con las carencias de infraestructura adecuada, libros, materiales educativos y poca capacitación de los profesores. En 1994, se promulgó la Ley de Reforma Educativa, que enfatiza en la educación básica (primaria) sobre la educación superior en lo referente a la asignación de recursos públicos, buscando una mayor cobertura y una universalización de la misma. La reforma contempla el fortalecimiento del sistema educativo, la provisión de equipo, material escolar, capacitación de docentes, administradores y asesores pedagógicos, un nuevo diseño curricular que incluya programas de educación bilingüe, la reforma enfatiza la búsqueda de participación de la comunidad y del fortalecimiento de la gestión educativa municipal.

A partir de esta reforma el sistema educativo boliviano descansa en cuatro estructuras: 1. Participación popular, que define la forma y los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la educación. 2. La organización curricular, que determina las áreas, niveles y modalidades de educación, aprendizaje, lengua, docencia, educación formal y alternativa para adultos. 3. Administración curricular, determina los grados de responsabilidad

en la administración de las actividades educativas y, 4. Servicios técnicos-pedagógicos y administración de recursos, para atender los requerimientos de las anteriores estructuras. (Ibíd., 72).

De manera adicional, se creó un sistema nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación con el fin de certificar la calidad de los programas y de las instituciones tanto públicas como privadas, siendo un requisito para el funcionamiento de las instituciones privadas. En lo administrativo, se unificó el magisterio, pero manteniendo salarios diferenciados para quienes trabajan en lugares de difícil acceso o carentes de infraestructura básica, además se busca que el ingreso al servicio docente sea por examen de competencia, preparado y administrado por el sistema de nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación. El financiamiento de la educación fiscal (pública) preescolar, primaria, secundaria y alternativa corresponde al TGN y a los Gobiernos Municipales. Los logros fueron, el incremento en el salario de los maestros de manera significativa en la década de 1990.

#### **3.1.2.4. REFORMA DE SALUD.**

El sector salud, también entró en las reformas estructurales, Bolivia en este rubro presentó los peores indicadores en América Latina, en 1992, la esperanza de vida al nacer en Bolivia alcanzó los 59 años según el Censo de Población y Vivienda, que sólo era superior a la tasa de Haití, el perfil epidemiológico se caracterizó por una alta incidencia de enfermedades de transmisión (chagas, malaria, tuberculosis) y por elevadas tasas de mortalidad y morbilidad de madres y niños menores de cinco años, entre las explicaciones de esta elevada mortalidad infantil se destacaron las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias agudas. Los principales problemas en las políticas públicas de este sector se ubicaron en la baja cobertura de los servicios y las dificultades de financiamiento para dar continuidad a los programas y por ende no permitieron encarar el problema de manera integral. Sin embargo, los avances que se dieron en el área de salud se relacionaron con la atención materno infantil y las inmunizaciones, para esto se implementó un seguro gratuito, el Seguro Nacional de

Maternidad y Niñez (SNMN), a partir de junio de 1996, con una cobertura del 90% de los Gobiernos Municipales, focalizado principalmente en las mujeres embarazadas y niños menores de cinco años. Para responder a este reto se buscó la responsabilidad compartida, que consistió básicamente en la mejora de la infraestructura y equipamiento necesario por parte del Gobierno Municipal y de la parte del Gobierno Central, se asignó el personal necesario para prestar el servicio. Y, para cuidar a la otra parte de la población vulnerable, se creó el Seguro Nacional de Vejez, que financia la atención de salud a las personas mayores de 65 años, utilizando, para este fin, los ingresos de la Lotería Nacional. Debido a problemas financieros de las Alcaldías y de la Lotería Nacional, la sostenibilidad financiera no estuvo garantizada, por lo cual se creó el Seguro Básico de Salud (SBS), con el objetivo de buscar la descentralización de las decisiones y la responsabilidad financiera de las comunidades locales y de esta manera garantizar su auto sostenibilidad financiera en el tiempo. Por esta razón, se conceptualizó a la reforma de salud como un proceso continuo que busca la cobertura universal y la generación de un sistema privado paralelo y complementario de cobertura de salud. Esta mayor atención gubernamental al sector salud, mostró sus primeros resultados positivos, a pesar de que presentó, aún, elevadas tasas de mortalidad infantil, sin embargo, la tendencia ha sido decreciente y se está mejorando la cobertura de la atención médica. Ver cuadro 15 y 15.1

#### CUADRO 15: INDICADORES DE SALUD

Indicador	1989	1994	1998
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	99	75	67
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por mil)	142	116	92
% de mujeres que usa anticonceptivos modernos	12.2	17.8	48.3
% de nacimientos ocurridos en instalaciones médicas	37.6	42.3	52.9
% casos de diarrea grave tratados por personal médico	24	32.4	36.4

Fuente: Banco Mundial (1999) con Base a las encuestas de demografía y salud (ENDSA)

**CUADRO 15.1: INDICADORES DE SALUD**

<b>Indicador</b>	<b>2003</b>	<b>2008 (p)</b>
Tasa de mortalidad infantil de menores de 1 año por mil nacimientos	54	50
Urbana	44	36
Rural	67	67
Indígena	62	n. d
No indígena	33	n. d
Tasa de Mortalidad de niños menores de 5 años por mil nacimientos	75	n. d
Indígena	87	n. d
No indígena	45	n. d
Tasa de Mortalidad Materna por cien mil nacimientos	229	n. d
Porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica total	24.2	23.7
Indígena	27.8	n. d
No Indígena	15.7	n. d
Porcentaje de mujeres que usan algún método anticonceptivo moderno	34.9	34.6

Fuente: INE.

p) Informe preliminar de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2008, publicado por el Min. de Salud.

**3.1.2.5. COMBATE A LA POBREZA.**

Por último, tenemos la lucha contra la pobreza y lo referente al gasto social, durante el período de 1980 a 1985 el gasto social: salud, educación y saneamiento básico, decreció, alcanzando sus niveles mínimos en 1986 a 2.5% del PIB, debido principalmente a la racionalización de gastos impulsada para estabilizar la economía (ver cuadro 16), aduciendo a su supuesta flexibilidad.

**CUADRO 16: GASTO SOCIAL (Como porcentaje del PIB)**

	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>Gasto Social % PIB</b>	7.2	4.5	3.9	4.2	5.3	3.2	2.5	3.9	4.0	4.6

Fuente: UDAPE (1998)

En 1987, se inició una ligera recuperación, con el financiamiento de programas sociales de emergencia, a partir del Fondo Social de Emergencia (FSE). Para atenuar los efectos recesivos y de despido de funcionarios públicos, el Gobierno puso en marcha el programa de relocalización, y el FSE, fue el encargado de amortiguar los efectos sociales del ajuste a través de la creación de empleos temporales. Los resultados del FSE, fueron positivos, llegaron a representar el 0.6% del PIB en inversiones públicas de características sociales.

La incidencia de pobreza entre 1976 y 1992, se redujo de 85.4% a 72.1% en términos de hogares con necesidades básicas insatisfechas en el área urbana, no ocurrió así en el área rural donde la reducción de la incidencia de la pobreza bajó solo de 98.2% a 94.2%. A partir de la década de 1990, se buscó implementar una estrategia boliviana de lucha contra la pobreza, para esto, se priorizó la asignación de recursos públicos al área social, mediante la implementación de programas donde se destacaron: la participación popular, la descentralización administrativa, la reforma educativa, programas que se complementan con la utilización de programas sociales que focalizan su atención en la población vulnerable como son los niños, las mujeres, los ancianos, con énfasis en las áreas rurales donde se concentran los mayores niveles de pobreza.

Según el cuadro 17, en la década de 1990 se duplicó la asignación del gasto público social, y se plantearon las estrategias de lucha contra la pobreza, como la Transformación Productiva del Agro en 1996, el tema de equidad dentro del Plan Operativo de Acción de 1997, donde se enfatizó acciones para promover la asistencia técnica, acceso al crédito y difusión de tecnología en áreas rurales, para aumentar la productividad de la producción agrícola y ampliar la visión del Estado en temas como, el género, generacionales y étnicos. Ver cuadro 17.1

**CUADRO 17: ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL<sup>5</sup> (Como porcentaje del PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Educación</b>	2.8	3.3	3.8	4.3	4.6	4.3	5.8	6.0
<b>Seguridad social</b>	1.2	0.8	0.8	1.0	1.4	1.0	1.6	3.7
<b>Vivienda /servicios. comunarios</b>	1.0	0.5	1.1	1.2	1.6	2.4	2.1	1.9
<b>Salud</b>	1.2	1.1	2.2	2.3	1.7	1.5	1.4	1.4
<b>Total</b>	<b>6.2</b>	<b>5.8</b>	<b>7.8</b>	<b>8.9</b>	<b>9.4</b>	<b>9.2</b>	<b>10.9</b>	<b>13.0</b>

Fuente: UDAPE (1998)

**CUADRO 17.1: GASTO PÚBLICO Y GASTO PÚBLICO SOCIAL**  
En porcentaje respecto al PIB.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 2000-2005
<b>Gasto Público Total</b>	<b>38.8</b>	<b>38.1</b>	<b>35.4</b>	<b>35.6</b>	<b>35.6</b>	<b>35.6</b>	<b>36.5</b>
<b>Gasto Social</b>	15.6	17.0	17.2	17.5	17.1	17.3	17.0
<b>Salud</b>	2.9	3.1	2.9	3.2	2.9	3.5	3.1
<b>Educación</b>	5.6	6.0	6.4	6.8	6.7	6.7	6.4
<b>Vivienda y Serv Básicos</b>	1.5	1.8	1.6	1.7	1.7	1.9	1.7
<b>Protección social</b>	5.4	5.9	6.0	5.6	5.4	5.0	5.5
<b>Otros Programas Sociales</b>	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3

Fuente: UDAPE

Por otra parte, se debe mencionar el papel que desempeñaron las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que canalizaron importantes donaciones a Bolivia, especialmente a nivel municipal, para atender a las áreas rurales, hasta 1997 existían en Bolivia 550 ONGs registradas en el Ministerio de Hacienda, que operaban con más de 9 mil personas. En el periodo de 1993 a 1996, las ONGs canalizaron un equivalente al 2% del PIB por año (Ibíd., 77). A pesar de los significativos avances, aún no se alcanzó cambios sustanciales, por una parte la política social aún carece de una clara estrategia que aborde de manera integral y

<sup>5</sup> Los cuadros del 14 al 17, fueron tomados del libro: Antelo, Eduardo y Jemio, Carlos, Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia, La Paz, Bolivia, 2000.

multisectorial la problemática social, promover por otro lado, una mayor gestión compartida con una mayor coordinación de todos los actores sociales: Gobierno Nacional, Prefecturas, Gobiernos Municipales, ONGs y la Sociedad Civil. Ver cuadro 17.1 y 17. 2, para acceder a una información actualizada en orden de comparar y de esta manera tener una idea de la situación en Bolivia, en términos del gasto social.

**CUADRO 17. 2: GASTO PÚBLICO SOCIAL  
(Como porcentaje del PIB 1990-2006)**

Periodo	General	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
1990	5.06	3.12	0.94	0.79	0.21
1991	5.42	3.50	1.08	0.65	0.19
1992	6.09	3.80	1.39	0.68	0.22
1993	6.99	4.55	1.48	0.80	0.16
1994	7.31	4.85	1.49	0.80	0.17
1995	7.08	4.93	0.98	1.08	0.09
1996	7.63	5.09	0.93	1.51	0.10
1997	10.17	5.30	0.94	3.83	0.10
1998	10.48	5.02	0.91	4.43	0.12
1999	10.92	5.21	1.04	4.50	0.17
2000	11.65	5.33	1.26	4.80	0.26
2001	12.40	5.72	1.30	5.13	0.25
2002	13.49	6.58	1.49	5.06	0.36
2003	13.15	6.48	1.58	4.92	0.17
2004	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL 2008.  
Elaboración propia.

El presente análisis del impacto de la Política de Estabilización y Reformas Estructurales que tuvieron lugar en Bolivia, realiza una radiografía profunda de la situación del país. La década de 1980 fue una década de profundos cambios, en la cual se dio un viraje amplio, absoluto; el resultado a quince años de estas reformas no fue el que la población esperaba, a pesar de logros importantes en lo referente a la política de estabilización, como nos muestran los cuadros correspondientes; la inflación se redujo, el crecimiento económico promedio desde 1991 alcanzó un 4.3 % anual, sin embargo los niveles de pobreza se mantienen elevados, hasta

el presente, con las consecuencias que esto significa para la población que una vez más puso su esperanza en un cambio real, que perciba en sus bolsos, en su vida diaria, en su cotidianidad.

A lo largo de más de quince años estas reformas convivieron con una persistente pobreza, con la concentración del ingreso nacional en pocas manos y también con la incapacidad de generar equidad económica y social, además de una fuerte exclusión social y política. En el transcurso de estos años de ajuste estructural, nunca como antes, se visualizó a la Bolivia rural plagada de carencias con un indigente 91% de pobreza, y a la Bolivia urbana, acomodada. Sin embargo, “a pesar de todo, debemos tener cautela en el análisis de la economía, pues a partir de la experiencia de estos años hemos aprendido algo muy importante: la estabilidad económica es una condición necesaria para impulsar cualquier proyecto de desarrollo, aunque no es condición suficiente para lograr la equidad y una mejor distribución del ingreso” (Toranzo: 2006, 90).

Llegados a este punto de la investigación podemos ver claramente que Bolivia transcurrió de las dictaduras a la democracia, a la ampliación de la misma a través del voto, de la participación popular, la descentralización, la aplicación de mecanismos participativos, como son el referéndum, la asamblea constituyente, la consulta ciudadana entre otros, todos estos avances muestran la profundización democrática a la que arribó este país, sin embargo, la democracia no solamente abarca el régimen político sino también debe lograr el ejercicio de los derechos sociales y económicos y culturales y, es aquí donde se visualiza a Bolivia con un rezago importante en su economía, en la creación de empleos, en la reducción de la pobreza.

Tenemos, por ejemplo, que el ingreso per cápita apenas se ha movido en más de 20 años, su nivel de vida en promedio sigue siendo el de 1980, la distribución del ingreso, hoy, es una de las peores de América Latina, el 10% más rico de la población concentra el 46% del ingreso total del país. La economía boliviana es una máquina de desempleo, apenas 20 000 de los 80 000 nuevos entrantes al mercado laboral encuentran empleo cada año (PNUD: 2007).

### **3.2. CARACTERÍSTICAS Y LÍMITES DE LA ECONOMÍA POS REFORMAS.**

¿Cómo revertir este panorama desolador? Creo que es oportuno hacer un análisis del desarrollo económico y social del país para poder responder a diversas preguntas como son: ¿Por qué Bolivia sigue siendo uno de los tres países más pobres de América Latina? ¿Por qué se relegó a la economía? ¿Por qué no se democratizó también la economía? ¿Estará aquí la respuesta a tanta convulsión en su sociedad? ¿A la ingobernabilidad que aparece y se va, es decir que está latente? En este punto, explica de manera clara lo que dijo Nelson Mandela en la Cumbre de MERCOSUR (Ushuaia, 1998), “si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicinas cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”.

Bolivia tuvo un largo proceso de construcción democrática, proceso que aún continua, sin embargo, a lo largo de estos años en los cuales se dieron importantes avances en la democracia, ésta es, como dijo Nelson Mandela, “una cáscara vacía”. La pobreza sigue siendo indignante, hasta hoy, y en el área rural de manera particular, el proceso de diversificación económica, ha sido lento, débil, insuficiente. Bolivia sigue basando su economía en un patrón histórico de desarrollo de base estrecha, es decir, su economía sigue basada en la explotación de recursos naturales y materias primas y en la que además continúa el divorcio entre actores y sectores que generan empleos al interior de la pirámide productiva. De 1985 a 2005, fueron años que transcurrieron dejando pasar oportunidades de diversificación, de ampliación de la economía. Bolivia ha seguido concentrando la mayor parte de sus esfuerzos en la explotación y aprovechamiento de un núcleo reducido de recursos naturales, persiste un patrón de desarrollo administrado desde diferentes modelos, centrado en la exportación de pocos productos los cuales son entregados al mercado sin procesamientos que le otorguen un valor agregado. A pesar, de que en 1985 la caída en los precios del estaño, dejó a Bolivia sin productos alternativos competitivos internacionalmente, y además significó el colapso de su motor económico. En lo social provocó un proceso de migración regional, la desarticulación de la clase trabajadora, los mineros. Sin embargo, en estos años transcurridos emergieron

algunos productos como la soya, la madera, los textiles, pero sin transformar su patrón de base estrecha en la economía boliviana; es decir, con poco valor agregado y anclado en los recursos naturales y con la incertidumbre que provocan las leyes del mercado, de la oferta y demanda.

¿Cómo revertir el déficit democrático de la economía? ¿Cómo pasar de una economía de base estrecha, basada en el estaño o en el gas, a una economía de base ancha? ¿Por qué el persistente fracaso en el desarrollo?

Seguramente hay muchas respuestas para estas preguntas, variados enfoques, acercamientos, teorías, etc. Todo lo diverso que puede existir para entender a Bolivia en su desarrollo económico y social, empezando por su geografía, sus pobladores, las culturas que ya se encontraban desarrolladas ahí, entre otras razones. De mi parte, después de leer bibliografía acerca de esto, y para responder a las preguntas que surgieron, tomaré a Roberto Laserna y por otra parte a George Gray Molina, para tratar de responderlas, más otras acotaciones. Los autores mencionados son economistas reconocidos, ambos bolivianos y ayudarán a entender el por qué del rezago en términos de democratización económica.

Bolivia se encuentra atrapada por dos procesos complejos que entrelazan aspectos económicos y culturales y que refuerzan comportamientos individuales y colectivos, que dificultan, obstaculizan de alguna manera el desarrollo político, económico y social, estos dos procesos son el ch'enko<sup>6</sup> y el rentismo (Laserna: 2007, 88). Esta explicación que hace Laserna, creo que es la que ayuda a entender lo difícil que ha sido caminar en el terreno de la economía en Bolivia, porque este ch'enko, que es estructural está relacionado con lo que nos dice Zavaleta de la sociedad abigarrada o multisocietal si leemos a Tapia.

### **3.2.1. EL CH'ENKO.**

La noción de ch'enko que maneja Laserna, vincula los espacios culturales y sociales con las estructuras económicas que no solamente tienen diversas formas de producir, de consumir e

---

<sup>6</sup> Palabra de origen quechua, significa nudo, enredo.

intercambiar sino que además establecen relaciones que les permite reproducir esa heterogeneidad. El tiempo libre, el trabajo, el consumo, la fiesta, la educación entre otros, no tienen la misma connotación para todas y todos las y los bolivianos y las prioridades también son distintas, estas diferencias ponen de manifiesto la heterogeneidad estructural como característica que define a su sociedad y a su economía. Además, la persistencia de una economía estructuralmente heterogénea, en la cual diversas racionalidades productivas se articulan a través de sus intercambios de trabajo, bienes, servicios y símbolos, aprovechándose unas de otras pero también obstaculizándose mutuamente. Siguiendo con estas diferencias y tomando en cuenta la base desde la cual se organizan las actividades de producción, trabajo y consumo se pueden diferenciar tres formas de esferas económicas: la de base natural, la de base familiar y la de mercado (Laserna: 2007, 94).

Abundando sobre estas diferentes maneras de producir, tenemos que la economía campesina pervive no sólo por la insuficiencia dinámica de la economía de mercado que no puede absorber a todos los trabajadores sino también como una expresión exitosa de resistencia al mercado y de manera particular a la disciplina que ésta impone a los trabajadores, por otra parte existe un elevado número de familias que precisamente se encuentran dentro de la economía familiar, pero que tuvieron una experiencia inicial dentro del trabajo asalariado, y dentro de este mercado laboral, aprendieron nuevas habilidades o tecnologías que les permite a futuro establecerse de manera independiente o por su cuenta, para así, alcanzar fuera de la economía mercantil algo que valoran mucho, el control de su tiempo, sin embargo, es importante apuntar también que los salarios en la economía mercantil son tan bajos que probablemente no compensan el sacrificio de la libertad personal que se puede disfrutar en las economías de base natural y familiar. Estas características ayudan a comprender por qué la productividad es tan baja en Bolivia y tal vez también a entender por qué las inversiones en general tienen poco impacto en el crecimiento de la economía. Abundando en esta heterogeneidad estructural, cito: “la economía boliviana funcionaría sobre la existencia simultánea de dos clases de “mundos” socio-productivos escasamente interconectados” (PNUD: 2006, 47). Por un lado, la economía de base estrecha que se caracteriza por concentrar la mayor cantidad de ganancias o ingresos, pero que moviliza poca cantidad de empleos, de esta manera, con pocos trabajadores, fuertes inversiones y estructuras

concentradas a manera de enclave, obtiene una alta productividad, sin embargo no tiene un impacto social redistributivo, junto a este sector exclusivo y próspero se encuentra otro que funciona como complementario a la economía de base estrecha, es la economía popular, cuyas características son opuestas a la anterior; es decir, genera la mayor cantidad de empleos pero con volúmenes reducidos de ingresos o ganancias.

Las relaciones que se establecen entre estos dos mundos diferentes son en términos de desigualdad provocando generalmente explotación en desmedro de la economía popular y a favor del enclave exportador, dando lugar a que en el país muchos ganen poco y pocos ganen mucho, con la consecuente polarización en sus relaciones cotidianas.

A lo largo de su historia Bolivia continúa con el patrón de desarrollo de siempre, manejado desde diferentes modelos económicos, que sin embargo no lograron disminuir la pobreza como se esperaba o como se prometió. Ver cuadro 18.

#### **CUADRO 18: PERSONA EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, EN ÁREAS URBANAS Y RURALES.**

(Porcentaje del total de personas)

Periodo	Pobreza		Indigencia	
	Nacional	Rural	Nacional	Rural
<b>1994</b>	-	-	-	-
<b>1999</b>	60.6	80.7	36.4	64.7
<b>2007</b>	54.0	75.8	31.2	59.0

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL 2008.  
Elaboración propia.

#### **3.2.2. EL RENTISMO.**

El otro proceso que mencioné, el rentismo, alude a un patrón de comportamiento colectivo, que mezcla dimensiones políticas y económicas, porque es motivado por el deseo de controlar riquezas existentes, principalmente las que provienen de recursos naturales y que absorbe y desvía energías productivas, reproduce el corporativismo, debilita la capacidad política del

Estado y conduce al despilfarro de recursos, a la corrupción e ineficiencia en las inversiones públicas (Laserna: 2007, 88).

Para entender de donde viene y qué es el rentismo debemos referirnos al patrón de desarrollo de base estrecha anclado en la explotación de recursos naturales, como el estaño, el petróleo o el gas natural, en el caso de Bolivia. El vínculo entre la base estrecha y los recursos naturales arrojó ya en la década de los noventa datos controversiales, entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento económico. Autores como Sachs y Warner, hallaron en 1997 una relación inversa, significativa, entre la dotación de recursos naturales y crecimiento económico, según estos investigadores, a mayor abundancia de recursos naturales, menor capacidad de crecimiento del ingreso, esta relación denominada “la maldición de los recursos naturales” fue analizada desde tres líneas de investigación por los autores arriba mencionados, la primera, se asienta en la denominada “enfermedad holandesa”, y se explica a partir de un ejemplo histórico concreto, la explotación de un recurso natural abundante como fue el petróleo en Holanda, durante la década de 1960. Esta explotación generó una serie de distorsiones en su economía con consecuencias negativas, como la recesión económica y la imposibilidad de generar empleos e ingresos desde la base productiva; la segunda línea de análisis de esta “enfermedad” explica la economía política de los Estados que dependen exclusivamente de la renta que proviene de la explotación de sus recursos naturales. La concentración de riqueza en un solo sector genera instituciones sociales y políticas funcionales a la redistribución de dicha riqueza bajo formas patrimoniales, clientelares o corporativas. A su vez, la construcción institucional del Estado redistributivo genera una cultura social rentista, que impregna las relaciones entre los actores y el Estado y, en los casos más extremos el Estado rentista genera violencia alrededor del acceso de los recursos naturales, sobretodo en contextos de polarización étnica o territorial, la última línea de investigación analiza la concentración de bienes y servicios transables<sup>7</sup> y no transables y las imperfecciones del mercado financiero (PNUD: 2006, 37, 38).

---

<sup>7</sup> Son todos aquellos bienes que se consumen dentro de la economía que los produce y se pueden exportar e importar.

En el caso de Bolivia, Jorge Laserna, se refiere al rentismo corporativo y con esto hace alusión a un comportamiento que busca obtener réditos particulares, mediante el ejercicio del poder político o la adquisición de influencia en el sistema decisional para de esta manera acceder al control y usufructo de una riqueza ya existente, sobre todo cuando los derechos de explotación y usufructo no están claramente definidos y no hay seguridad de que sean respetados; es decir no hay seguridad jurídica. El autor aborda la explicación de este rentismo corporativo desde tres factores: la debilidad institucional del Estado y su incapacidad para establecer y resguardar los derechos de las personas, la existencia de profundas desigualdades y la concentración de riqueza o recursos especialmente en entidades públicas, que han sido generadas fuera del sistema económico de producción y consumo y en el que se desenvuelve la mayor parte de la población boliviana.

Se entiende por todo lo anterior que para el rentismo el campo principal es el campo político, donde se toman decisiones y por esa razón, concentra sus esfuerzos y expectativas en la política, esto nos lleva a entender el por qué de la politización de la sociedad boliviana, que centra su creatividad y sus energías en este campo y no en la actividad productiva, todo gira alrededor del recurso natural, y a pesar de lo exiguo del excedente que llega a manejar el gobierno (por lo menos antes de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, reciente). La sociedad tiene muchas expectativas que van en aumento las cuales al no darse crean frustraciones que también van en aumento e inflaman el tejido social con consecuencias conocidas en Bolivia, aunado a la debilidad institucional, ambos, se convierten en factores determinantes para el rentismo, cuya particularidad es erosionar el Estado de derecho, con consecuencias desfavorables para la mayor parte de la población, ahondando aún más la brecha de pobreza y de exclusión, sobretodo en el área rural. Esta pobreza, esta exclusión coloca a las personas en condiciones de tal vulnerabilidad que las hace dependientes del clientelismo y de la manipulación no solamente del gobierno sino también de toda organización, sea esta gubernamental o no gubernamental.

Estos dos procesos arriba desarrollados son los que inciden no solamente en dificultar la consolidación de la democracia, sino también en no darle dinamismo a la economía. Las energías y la creatividad de la sociedad están dirigidas a la captura de riqueza más que a su

creación, y no solamente de la sociedad sino también del sistema político en general, con lo cual se debilitan las instituciones, se entremezclan los poderes del Estado. De los tres poderes del Estado, uno de ellos, el poder judicial que debe cuidar a la sociedad, a todos los ciudadanos especialmente a los de a pie, el que debe garantizar el respeto a los derechos humanos y dar seguridad al desarrollo tanto de la vida cotidiana como de las relaciones económicas y sociales, no lo hace porque está minado por la corrupción y por la impunidad siempre presentes.

Todo lo anterior revela las causas estructurales, que más que estructurales, diríamos históricas en lo que se refiere a la desigualdad, a la pobreza, a la exclusión, a la distribución inequitativa, al clientelismo, corrupción. Sin embargo, considero que además de ser históricas, estas se han profundizado aún más por las reformas estructurales, en especial con la privatización y la capitalización de las empresas estatales que tuvieron lugar en la década de 1990, cuyo objetivo fue transferir a las empresas extranjeras, la propiedad, la administración y el control de las empresas estatales, en pocas palabras: ¡el control del excedente económico!

En este rubro, irónicamente, Bolivia a fines de la década de 1990, (según el índice de avance de las reformas estructurales elaborado por el BID, que mide de 0 a 1 los avances en estas reformas), sí pudo ocupar el primer lugar entre los países latinoamericanos con un índice de 0.7 frente a un promedio calculado para 17 países latinoamericanos de 0.58, además estaba en el primer grupo de países más reformadores en política comercial, en reforma financiera, y en privatización; es decir Bolivia se abrió totalmente, absolutamente, sin cuidar para nada su poca industrialización, sus pocas empresas y de manera particular, no cuidó a sus trabajadores, a su población en general.

La realidad es que el peso específico de Bolivia en su inserción al mundo es muy pequeño; las exportaciones e importaciones representan el 0.6 por ciento de las de América Latina y la Inversión Extranjera Directa (IED) el 0.8 por ciento de la que atrae la región, pero el flujo de capitales de salida, si bien no es tan relevante en comparación con otras economías, pero sí lo es en relación al PIB del país por tener una incidencia importante, como ocurrió con la crisis a partir de 1999, cuando Bolivia tuvo salidas de capitales del orden del 5.9 por ciento del PIB en

el año 2003. (PND). El desarrollo económico del país muestra que continúa con un modelo dependiente y excluyente donde el patrón primario exportador sigue prevaleciendo, a pesar de una mayor diversificación de las exportaciones de productos primarios. Por otro lado, la precarización del empleo y su concentración en el sector informal, muestran la ineficiencia del modelo y la ausencia de políticas productivas y estructurales.

El modelo neoliberal no generó crecimiento ni sostenido ni sustentable. Bolivia se hizo aún más dependiente respecto a la cooperación externa incluso para el pago del gasto corriente, la gestión pública fue monitoreada y diseñada desde afuera y los programas y planes no reflejaron la realidad nacional, las necesidades del país, sino las tendencias mundiales de la globalización neoliberal. Bolivia, más que ningún otro país de América del Sur fue un conejillo de indias, con la anuencia de sus gobernantes y su clase política.

Lo económico, lo político y lo social están de alguna manera concatenados, van juntos, no se los puede aislar y en este sentido referirnos a lo social en Bolivia, tendrá mucho que ver con su desarrollo económico, con su desarrollo democrático. Además de esta interrelación, Bolivia también está relacionada con su región y con el mundo, y en este sentido, para sus resultados le afectaron, también, los acontecimientos que tuvieron sus vecinos. En la primera fase de ajuste, de 1985 a 1989, Bolivia creció muy poco, 1,6 por ciento en promedio, entre 1990 y 1998 su crecimiento fue mayor, un 4.4 por ciento, en esta fase se debe señalar que este crecimiento fue apoyado por un sector externo favorable, como fueron las altas tasas de crecimiento de sus principales socios comerciales, el aumento de exportaciones de recursos naturales, el surgimiento de la IED que llegó con la capitalización-privatización y que se orientó sobre todo a los hidrocarburos, hubo una expansión de las importaciones.

Sin embargo, de 1999 a 2003, el crecimiento económico se desaceleró, no solamente en Bolivia sino también en América Latina, alcanzó un promedio de 2 por ciento anual, pasando a ser negativo en términos del PIB per cápita, entre las causas que incidieron fueron las fuertes devaluaciones y recesiones de Brasil, en 1999 y de Argentina, en 2001 y 2002. Entre 2004 y 2005, la economía boliviana creció en un 4 por ciento anual, debido a la alza de los precios

internacionales del petróleo y también al Impuesto Directo sobre Hidrocarburos, resultado de una Ley que lograron los movimientos sociales en 2005.

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue establecido en el artículo 53 de la Ley 3058 de Hidrocarburos. La alícuota del tributo es del 32 por ciento del total de la producción de energéticos en el punto de fiscalización. Sin embargo, a pesar de este ingreso, y de la relativa estabilidad macroeconómica, la población boliviana sigue siendo la más pobre en comparación con sus vecinos. Bolivia presenta una de las mayores tasas de incidencia de pobreza en América Latina y también una elevada desigualdad en la distribución del ingreso, (que es estructural, histórica) si consideramos que el 10 por ciento más pobre en Bolivia recibe tan sólo el 0.2 por ciento del total de ingreso, mientras que el 10 por ciento más rico se queda con 47.3 por ciento; es decir 235 veces más (PND).

**CUADRO 19: ÍNDICE DE GINI EN ÁREAS URBANAS Y RURALES. Valores entre 0 y 1.**

<b>Periodo</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>1989</b> <sup>1</sup>	-	0.538	-
<b>1999</b>	0.586	0.04	0.640
<b>2007</b>	0.565	0.499	0.599

1/Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad.

Fuente: Anuario estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL 2008.

Elaboración propia.

Los datos de las variables son claros y contundentes y como sostiene Gray Molina, Bolivia tiene en el horizonte el “reto posneoliberal” que consiste en construir una economía de base ancha que incluya más actores, exportaciones más diversificadas y una mayor variedad de articulaciones internas y externas.

El autor sostiene que el patrón de base estrecha debe ser transformado por tres motivos: 1. Por el bajo nivel histórico de crecimiento, a pesar de un entorno macroeconómico estable y un periodo de apertura favorable, Bolivia no ha podido generar el impulso necesario para promover el desarrollo y reducir la pobreza. 2. El segundo motivo es la alta concentración en

pocos productos exportables<sup>8</sup>. 3. La persistencia de la pobreza, la desigualdad y la baja movilidad social<sup>9</sup>.

Para terminar, “el reto posneoliberal no significa encontrar un nuevo decálogo para el desarrollo. Implica construir una nueva manera de hacer economía desde la experiencia, sin obviar la importancia de construir competitividad en un mundo globalizado. La esperanza de una agenda posneoliberal se asienta en que miles de actores económicos ya producen y generan mercados alternativos”. (Gray Molina: 2007, 129).

---

<sup>8</sup> En 2006, 49% de la oferta exportadora se basó en hidrocarburos y 19% en minería (Gray Molina: 2007, 124).

<sup>9</sup> Según datos de MECOVI (Mejoramiento de las Condiciones de Vida), cerca de 174 419 personas ingresan en la pobreza cada año.

## CONCLUSIONES

Llegar a este punto de la tesis significa para mí la culminación de un largo recorrido un tanto sinuoso por todas las experiencias vividas en el camino y sobre todo por la vivencia en la estancia que tuve la oportunidad de realizar en Bolivia, gracias al apoyo, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Posgrado en Estudios Latinoamericanos. La Maestría y la presente investigación me ayudaron a re-conocer mi país, investigar con otros ojos lo que vive Bolivia de cara a los nuevos acontecimientos por los que transita. Etapa de profundas turbulencias y cambios en este siglo XXI, los ojos del mundo puestos en Bolivia, país andino con ciertas características y en esto me refiero a la pobreza en un alto porcentaje de la población, su riqueza en lo referente a sus recursos naturales y la presencia de la hoja de coca. Y además, en este siglo XXI, el arribo a la presidencia de Evo Morales con un contundente triunfo en las elecciones de 2005 y aún más en las últimas elecciones generales de 2009. La presencia de Evo Morales, de ascendencia aymara al ejecutivo, significa desde mi punto de vista una síntesis del proceso de cambio que continúa en Bolivia.

Desde el inicio de la tesis el objetivo fue investigar el origen de la ingobernabilidad en Bolivia para responder a las preguntas que están inmersas en la hipótesis. Para analizar el origen necesité buscar en el pasado las raíces de los conflictos que originan la crisis de gobernabilidad que son frecuentes en este país. La herramienta importante fue la historia y con ésta, las fuentes bibliográficas que apoyan esta investigación y para corroborar, con las reservas del caso, la investigación de campo.

Las diferentes crisis que vivió y que vive Bolivia, tienen causas estructurales e históricas, porque vienen desde su nacimiento como República. Bolivia nace escindida, desigual, donde un alto porcentaje de su población que era indígena no contaba, no estuvo incluida como parte de la República y por tanto era una población a la cual no se cuidaba ni procuraba, por el contrario, se explotó. Por su parte esta población indígena continuaba con sus formas de organización que a la postre están vigentes y hacen de Bolivia una sociedad abigarrada, que aún al presente no logra articularse y repercute esto en su desarrollo como nación y como Estado.

La falta de visión de un líder que piense en, y busque esta articulación, es una necesidad histórica, si tenemos en cuenta que Bolivia nació a la vida independiente en 1825.

Después de esta fecha importante para este país, por su nacimiento como República, la de 1952, marca con letras mayúsculas su nacimiento como Estado Nacional con sus claros oscuros, porque sus objetivos no fueron totalmente alcanzados, quedaron algunos en el camino como una utopía que nunca llegó a cristalizar. Si bien el voto universal vino a aminorar un poco esa desigualdad de nacimiento, la realidad se impuso muy pronto y la Revolución cambió de matiz y Bolivia continuó arrastrando ese déficit de origen: la desigualdad en todos sus aspectos: en lo político, en lo económico y en lo social y por ende también la falta de articular, de integrar a la población. A pesar de que Bolivia contaba con la riqueza de sus recursos naturales, la distribución del excedente no fue equitativa, en desmedro de su desarrollo como nación y Estado. Posteriormente vivió una larga noche de la cual el despertar no fue ideal, pues despertó a las reformas estructurales que si bien estabilizaron al país, no lograron superar la desigualdad, la pobreza, la exclusión presente desde...siempre, por el contrario se agudizaron de tal manera que fue la simiente de un descontento generalizado y las posteriores turbulencias que hicieron que en el país nuevamente graviten, el caos, la incertidumbre, la crisis generalizada y la ingobernabilidad.

Esta crisis que empezó en el año 2000 y se generalizó en 2003, mostró a una Bolivia más madura, que supo sortear estos movimientos y superarlos de manera institucional, lo que hace percibir el proceso de cambio que vivieron los diferentes actores en el desempeño de sus relaciones, con ese aprendizaje se pudo hacer frente a las convulsiones sociales respetando la legalidad que manda su Constitución. La crisis generalizada de 2003 puso en jaque no sólo al sistema político sino al Estado y a todos los actores sociales. El discurso fue distinto así como fueron distintos sus actores. El resultado es la presencia de Evo Morales en la presidencia, la Nueva Constitución y la reelección de Evo Morales en el ejecutivo.

A la pregunta de cuál sería la causa de la ingobernabilidad en Bolivia, enfocamos una parte de la tesis a un recuento de su desarrollo político democrático para buscar si las falencias se encuentran en este rubro y vemos que Bolivia a pesar de la larga noche en su historia logra

desarrollar una cultura democrática que le permite hacer frente a la crisis generalizada de 2003. Ciertamente este proceso continúa y debe fortalecerse porque en su desarrollo democrático, que data de 1982 a la fecha, tuvo su desgaste, sus distorsiones, traducido esto a la corrupción, al patrimonialismo, al prebendalismo, sin embargo, se avanzó, se aprendió lo suficiente como para salir de la crisis generalizada que se estaba viviendo. La democracia para las y los bolivianos y para su sistema político tiene un valor muypreciado y a pesar de la crisis que se volvió a vivir en 2005 y luego en 2008, en este último año, ya con el MAS en el poder, Bolivia continúa viviendo en democracia, en una democracia representativa y participativa con nuevos elementos que coadyuvan a la inclusión, aminorando de esta manera la exclusión que vivió una parte importante de su población durante un largo tiempo.

Empero, a pesar de todo este camino recorrido en el campo de la democracia, de las diferentes ampliaciones, de las últimas modificaciones en la Constitución, del cambio en el modelo de desarrollo, con tan altas expectativas, la población no vio una variación real en sus vidas ni en sus bolsillos. De la larga noche de las dictaduras, su población pasó a la larga noche de las reformas estructurales, etapa durante la cual la pobreza continuó e igualmente la exclusión, la desigualdad y la inequidad en la distribución, que más que persistir, se agudizaron los problemas estructurales de la población. Para este punto se investigó de manera profunda el impacto de las reformas estructurales y posteriormente el desarrollo económico social de Bolivia, buscando encontrar respuestas a las constantes crisis de gobernabilidad que ocurren en este país. La enseñanza recabada es la persistencia de una pobreza aguda, histórica, una pobreza absoluta, una desigualdad injusta que obliga a la gente a protestar, a interpelar al Estado y al sistema político como responsables de la deficiente administración del gobierno y del excedente existente, pero mal distribuido desde siempre.

Efectivamente las reformas estructurales no lograron mejorar la situación de la mayor parte de la población boliviana, el cambio de modelo no fue suficiente para abatir la pobreza, la desigualdad. Está visto que lo que más desarrollo tuvo en este largo proceso que vive Bolivia, fue el desarrollo político y no así el económico, no fueron de la mano y tampoco lo hacen en el presente, se descuidó y se sigue descuidando el desarrollo productivo del país, se sigue apostando a lo mismo de siempre, al mismo patrón de desarrollo apoyado en la explotación de

los recursos naturales, en beneficio de un pequeño porcentaje de la población quedando una gran mayoría en las mismas condiciones de pobreza y exclusión.

Ciertamente en lo político se vive una inclusión real, palpable, pero Bolivia está empantanada en eso, en pelear el poder, para usarlo como siempre, de manera prebendal. Hace falta pensar más allá del gas como titula un libro, hace falta pensar más allá del MAS, más allá de Evo, hace falta pensar en Bolivia.

Se necesita desarrollar otro patrón de desarrollo en el cual la diversidad presente en el país sea optimizada, hace falta tener un aparato estatal a la altura de las necesidades del país y no al servicio del gobierno en turno, hacen falta los partidos políticos como verdaderos articuladores entre la sociedad y el Estado, que vean más allá de sus intereses, que se atrevan a formular utopías y vayan por ellas, que cambien para que la gente vuelva a creer en ellos, hace falta que el excedente se distribuya de manera equitativa, que la población entera tenga acceso a sus requerimientos básicos, también hace falta que su población cambie; que reclame sus derechos y sea responsable de sus actos y cumpla con sus deberes, hace falta que su sociedad también piense en Bolivia. Por último se debe aceptar y reconocer que la lógica de un Estado mínimo, a más de dos décadas de su aplicación no fue del todo un acierto por parte de los gobernantes que aplicaron sin reservas las reformas estructurales en el país.

Hace falta pensar en el futuro, un futuro compartido por todos los actores que inciden en la toma de decisiones y también por aquellos que no se mueven en el campo de la política sino en su cotidianidad, hace falta un cambio real en su universidad pública, porque de ésta vendrán los profesionales que incidirán en la realidad nacional, hace falta el respeto por el Otro, hace falta la tolerancia. Hace falta un proyecto de Estado más que un proyecto de partido.

Es evidente el rezago de Bolivia, y si se quiere cambiar esto se debe pensar en invertir en la educación, en apostar al conocimiento como el nuevo paradigma que por las circunstancias de Bolivia está casi inalcanzable, pero que puede ser una utopía que debería estar en el horizonte de las y los bolivianos y de sus gobernantes. Se debe apostar a un cambio para mejorar, para

no seguir siendo lo que alguna vez escribió Raúl Prada, “Bolivia no sólo es un país de la periferia del capitalismo sino que es el interior de la periferia” (Prada en García Linera: 2005, 140).

Nuevamente Bolivia está ante el hecho de construir la nación, ya no aquella de 1952 que tuvo una construcción fallida, la nueva nación por las circunstancias políticas que vive Bolivia, se deberá basar en un Estado descentralizado donde se respete las identidades y las culturas diversas, pero en la construcción de este Estado no se debería fijar la mirada solamente en los pueblos originarios sin ver al resto de la población que es urbana y mestiza. El reconocimiento de lo étnico y de la presencia de pueblos originarios no debe llevar a fundamentalismos étnicos, que pueden ser antesala de violencia racial.

Formulé varias preguntas a lo largo de esta investigación, para responderlas debo referirme a la propuesta que conlleva mi tesis; la Reforma de Estado en Bolivia no como una solución a los diferentes problemas y carencias que tiene Bolivia, sino como una opción de cambio, como un primer eslabón en el largo proceso que debe continuar y articularse en algún momento, buscando en la memoria larga ese espacio de encuentro de los dos flujos; el de abajo hacia arriba y el de arriba hacia abajo y, también tomando en cuenta el desarrollo de la historia republicana del país, pensar también en esa memoria ¿corta?, dos siglos, en los cuales Bolivia tuvo noches largas, pero también aprendió a vivir en democracia.

Hay dos regiones en el país, hay dos visiones, una coincidencia importante, el Estado debe seguir, coincidir en este punto es reconocer ese andamiaje construido a lo largo de dos siglos de vida republicana, por otra parte, los cambios que vive hoy Bolivia lleva a constatar que la diversidad y lo abigarrado de su sociedad es una realidad presente. El Otro, cargado de una memoria ancestral pervive, se debe reconocer y respetar su presencia, su cultura. En base a esta diversidad, a este abigarramiento que no ha podido articularse aún, mi propuesta recae en un Estado Autnómico, con autonomías indígenas y departamentales, contemplando y respetando estas visiones de país encontradas, cada una con sus fundamentos, cada una con su memoria, con su cultura. Un Estado Autnómico, como parte de un proceso que comienza y debe continuar buscando en el horizonte no solamente la articulación política, sino y

primordialmente, la económica para combatir la pobreza, la inequidad y la exclusión que también siguen presentes y vigentes en Bolivia.

Los cambios que vivió y vive Bolivia, exigen que la democratización vaya de la mano de la descentralización, pero una descentralización articulada tanto en lo político, como en lo económico, lo social y lo cultural, cuyos objetivos sean la inclusión, el mejoramiento de la población en general y de manera particular, la población rural. El desarrollo largamente buscado y que todavía no llega.

Con la reciente aprobación de la Nueva Constitución, la reelección de Evo Morales para otra gestión de gobierno, Bolivia está ante el reto de construir el entramado que articule al país y a su población con un horizonte común de inclusión y equidad. Esa debería ser la tarea que realice el gobierno actual.

## BIBLIOGRAFÍA

Antelo, Eduardo, Jemio, Luis Carlos (Editores), Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia. Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad, CEPAL, UCB, Bolivia, 2000.

Albó C., Xavier, Barrios S., Franz X, Cuaderno de Futuro 22, Informe sobre Desarrollo Humano, Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías, PNUD, Bolivia, 2007.

Barragán, Rossana, Roca, José Luis, Cuaderno de Futuro 21, Informe sobre Desarrollo Humano, Regiones y poder constituyente en Bolivia, PNUD, Bolivia, 2005.

Borón, Atilio, Estado, Capitalismo y democracia, CLACSO, Argentina, 2004.

García Linera, Álvaro, et. al., Horizontes y límites del estado y el poder, Muela del Diablo Editores, Bolivia, 2005.

Garretón, Manuel Antonio, Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones, F.C.E., Chile, 1995.

González Casanova, Pablo (Coordinador), El Estado en América Latina. Teoría y práctica, Editorial, Siglo XXI Editores, México, 2003.

Gray Molina, George (Coordinador), Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas, PNUD, Bolivia, 2006.

Kuczynski, Pedro Pablo, Williamson, John (Editores), Después del Consenso de Washington, Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina, Fondo Editorial UPC, Perú, 2003.

- Laserna, Roberto, et. al., La trampa del rentismo, Fundación Milenio, Bolivia, 2006.
- Mayorga, Fernando, Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia, Editorial Gente Común, Bolivia, 2007.
- Mesa, José y Carlos D. Mesa, Historia de Bolivia, Editorial, Gisbert, Bolivia, 2003.
- Oporto Castro, Henry, Reinventando el gobierno. Reforma del Estado y Gobernabilidad en Bolivia, FES-ILDIS, Editorial, Los Amigos del Libro, Bolivia, 1998.
- Sandoval Rodríguez, Isaac, Nación y Estado en Bolivia. Etnias-Regiones-Clases, Industrias Gráficas SIRENA, Bolivia, 2000.
- Tapia, Luis, La producción del conocimiento local, Muela del Diablo Editores, Bolivia, 2002.
- Tomassini, Luciano, Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1993.
- Toranzo Roca, Carlos, Rostros de la democracia: una mirada mestiza, FES-ILDIS, Editorial, Plural, Bolivia, 2006.
- Touraine, Alain, El Regreso del Actor, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1984.
- Vicepresidencia de la República, Presidencia del Congreso Nacional, et. al., (Editores), Visiones sobre el proceso democrático en Bolivia 1982-2007. Bolivia 25 años construyendo la Democracia, Editorial MAV A Producciones Gráficas, Bolivia, 2008.
- Zavaleta Mercado, René, El poder dual en América Latina, Editorial, Siglo XXI Editores, México, 1974.

----- El Estado en América Latina, Editorial, Los Amigos del Libro, Bolivia, 1990.

----- Clases Sociales y Conocimiento, Editorial, Los Amigos del Libro, Bolivia, 1988.

Zegada, María Teresa, et. al., En nombre de las autonomías. Crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia, Editorial, Presencia, Bolivia, 2007.

## ARTÍCULOS

Bade, Max F, Casanova, Mauricio, “Análisis de las Políticas de Descentralización y Participación popular en Bolivia”, internet, 2008.

Cornejo Ramírez, Enrique, “Hacia una transformación del Estado en América Latina”, Revista Nueva Sociedad, No. 199.

Gray Molina, George, “El reto posneoliberal de Bolivia”, Revista Nueva Sociedad No. 209, 2007.

----- “Una mirada a la gobernabilidad desde la economía política”, internet, 2009.

Mayorga, René Antonio, “Gobernabilidad y Reforma Política. La experiencia de Bolivia”, internet, 2009.

Ocampo, José Antonio, “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”, Naciones Unidas, CEPAL, México, enero del 2005.

Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia, internet, 2006.

Schuldt, Jürgen, Acosta, Alberto, “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?”, internet, 2009.

Tomassini, Luciano, “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, BID, 1996.

Zurbriggen, Cristina, “La nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado?”, Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina, agosto de 2008.

## **PERIÓDICOS**

Seguimiento de noticias en la revista Nueva Crónica, Bolivia, de septiembre a diciembre de 2008.

Periódicos, La Razón, Los tiempos, El Deber, vía internet.

Periódico Reforma, México, D. F.