

# La democracia posible en Bolivia (2000-2009)

## The Possible Democracy in Bolivia (2000-2009)

Hugo Enrique Montaña Nogales\*

### Resumen:

La definición de democracia como "el gobierno del y para el pueblo" plantea una pregunta fundamental: ¿quién gobernará y a los intereses de quien responderá el gobierno? El tema cobra una especificidad distinta en sociedades plurales e interculturales como la boliviana. El artículo propone el modelo de "consociacionismo" de Lijphart como una alternativa posible para dar estabilidad y gobernabilidad en Bolivia, dado el carácter plurinacional e intercultural del país y ante la urgencia de implementar programas gubernamentales y políticas públicas para superar la extrema pobreza.

*Palabras clave:* Democracia, consenso, mayorías, minorías, elites, consociativo, Lijphart.

### Abstract:

The definition of democracy as "the Government of the people and for the people" raises a fundamental question: who will govern and whose interests will government respond to? These issues acquire a very specific interest

\* Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.  
montanonogales@yahoo.com

in plural and “intercultural” societies like Bolivia. The Lijphart's model of “consociationalism” could be an appropriate response to add stability and governability, given the plurality in national and cultural groups and the need to overcome extreme poverty.

*Keywords: Democracy, consensus, majority, minority, consociative.*

## 1. Introducción

Independientemente del diseño institucional adoptado, un sistema democrático debe operar durante periodos prolongados de tiempo para estar en condiciones de satisfacer plenamente las necesidades e intereses sociales que justifican su existencia. La eficiencia y la equidad de un orden social dependen sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones, que en buena medida viene determinada por el sistema institucional en que viven. Las instituciones son importantes porque de ellas depende en gran medida la estructura de incentivos de la interacción humana, lo que equivale a decir que los sistemas institucionales difieren entre sí por el tipo de comportamientos individuales y organizativos que incentivan. En otras palabras, el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad viene en gran parte determinado por la clase de conformación institucional en ella vigente.

El tema cobra una relevancia especial en Bolivia, donde la implementación de programas gubernamentales y la formulación de políticas públicas para superar la extrema pobreza requiere el concurso de estructuras complejas multiculturales, procesos decisorios extensos de negociación y utilización de recursos escasos. La democratización en Bolivia no se agota en la búsqueda de estrategias políticas e institucionales que faciliten la transición de situaciones autoritarias a otras más democráticas. También debe considerar las condiciones bajo las cuales estas últimas pueden consolidarse.

En contextos conflictivos como el de Bolivia, con una sociedad segmentada y multicultural, la respuesta democrática acerca del mandato de mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones. Sin embargo, las pautas y regularidades aparecen claramente cuando éstas instituciones se examinan desde la perspectiva de las mayoritarias o consensuales, que son sus normas y prácticas. El contraste entre mayoritarismo y consenso aparece en la definición más básica y literal de democracia, a saber, gobierno del pueblo o, en el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo.

Dado el carácter plural de la sociedad boliviana, pueden existir las condiciones para el establecimiento de un régimen democrático consociativo, que garantice estabilidad y gobernabilidad en el largo plazo, según el modelo estudiado por

Arend Lijphart. El propósito de este trabajo es analizar la aplicabilidad del modelo de democracia consensual,<sup>1</sup> estudiado por este politólogo<sup>2</sup>, en Bolivia, un tipo de sistema político que persigue la anuencia de todo el conjunto social, no sólo de la mayoría.

Nuestra investigación se abocará a analizar la aplicabilidad del modelo consensual de democracia –democracia de negociación– a una sociedad plural como la boliviana, donde las profundas divisiones sociales y diferencias políticas se deducen como responsables por la inestabilidad y derrumbamiento de la democracia unificadora. A nuestro juicio, la investigación de este tema y su aplicación tiene una relevancia práctica por el proceso histórico de cambios institucionales y constitucionales que vive Bolivia, que requiere un modelo más incluyente de democracia.

## 2. Marco teórico conceptual

La definición de democracia como “el gobierno del y para el pueblo” plantea una pregunta fundamental: ¿quién gobernará y a los intereses de quien responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes?

Una respuesta a este dilema es lo que diga la mayoría. Ésta es la esencia del modelo mayoritario de democracia. La respuesta mayoritaria es simple y directa y desprende un gran atractivo, puesto que es obvio que el gobierno de la mayoría y de acuerdo con los deseos de la mayoría se acerca más al ideal democrático de “gobierno del y para el pueblo”, que el gobierno por y de acuerdo con minorías.

Una respuesta alternativa al dilema es el mayor número de gente posible. Éste es el punto capital del modelo consensual. No se diferencia del modelo mayoritario en lo referente a aceptar que el gobierno de la mayoría es mejor que el gobierno de la minoría, pero acepta el gobierno de la mayoría únicamente como un requisito mínimo. En lugar de contentarse con mayorías estrechas para la toma de decisiones, busca maximizar el tamaño de estas mayorías.

El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mayoría relativa, en lugar de una mayoría absoluta; mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el

1 Este concepto puede considerarse básicamente la evolución del término democracia consociacional, el cual explicó y desarrolló ampliamente en su libro ya clásico *La democracia en las sociedades plurales* (1977).

2 Politólogo holandés especialista en política comparada. Ha publicado importantes obras sobre democracia en sociedades plurales, traducidas a varios idiomas. M.A. y Ph.D. de la Universidad de Yale.

pacto y el compromiso. Por ello, la democracia consensual podría denominarse también “democracia de negociación”, que se ajusta mejor a las sociedades segmentadas o multiculturales de Bolivia, en la que la respuesta democrática acerca del mandato de la mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones.

En la ciencia política existe una tendencia sorprendentemente fuerte y persistente a equiparar la democracia únicamente con la democracia mayoritaria y a no reconocer la democracia consensual como una forma de democracia alternativa e igualmente válida. No se tiene en cuenta que los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones y que, por lo general, un cambio en el gobierno de estos sistemas supone únicamente un cambio parcial en la composición de partido de gobierno, en lugar de la oposición “convirtiéndose” en gobierno.

Especialmente en sociedades plurales como Bolivia, que se hallan profundamente divididas, ya sea por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales, en auténticas subsociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios, es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no sólo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen.

El modelo consociativo de Lijphart, con rasgos consensuales significativos, podría ser la respuesta apropiada para agregar estabilidad y gobernabilidad en países como Bolivia, por su carácter plurinacional e intercultural, que se funda en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Esto es así desde el momento en que la democracia consensual puede considerarse más democrática que la democracia representativa. Los siguientes son algunos elementos que entran en la consideración de un modelo de democracia consociativo.

## 2.1. Democracia y consenso

Si bien es cierto que el sistema democrático se basa en la regla de las mayorías, no es legítimo ignorar los derechos, intereses, criterios y aspiraciones de las minorías. Un sistema democrático lo será realmente y se articulará correctamente cuando establezca mecanismos que garanticen los derechos e intereses de las minorías, y cuando la concepción de éstas sea considerada en los asuntos esenciales que afectan a la configuración de la estructura de poder político y las bases esenciales del desarrollo de la vida social. Los sistemas democráticos no pueden ni deben ser excluyentes de los grupos minoritarios, que, por otra parte,

pueden convertirse en grupos mayoritarios en el transcurso de las sucesivas elecciones de representantes políticos.

Este respeto por la visión, derechos e intereses de las minorías supone el desarrollo de compromisos entre distintas facciones que acceden a los órganos de representación política, y si entendemos que el consenso consiste en el acuerdo entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, los compromisos a los que llegan las distintas facciones supone la adopción de decisiones consensuadas.

En *La tiranía del consenso*, el profesor Dalmacio Negro Pavón pone de manifiesto los problemas que en el desarrollo de la vida colectiva puede producir un divorcio entre sociedad civil y sociedad política, en la medida en que el consenso político no coincida con el consenso social. El citado trabajo recuerda la importancia de la costumbre como fuente del derecho y manifestación del consenso social y el papel del juez en un sistema consuetudinario como aplicador de ese consenso social.

Puede existir un consenso ideológico dentro de la comunidad social, que refleje una forma común de entender y valorar el mundo en la mayoría de sus aspectos, pero las sociedades modernas no son tan homogéneas que hagan posible un consenso social en la mayoría de los aspectos del desarrollo de la vida social y menos aun en cuestiones accidentales y transitorias.

Lawrence Grossberg, en su artículo “Entre consenso y hegemonía”, señala tres diferencias esenciales entre los sistemas de consenso ideológico y los hegemónicos. Para este autor, la hegemonía nunca construye el consenso sino que busca el consentimiento sobre el cual un determinado grupo ha de ejercer el liderazgo de la nación. No busca la unidad en los planteamientos, sino que persigue la aceptación pacífica de una estructura de mando. En segundo lugar, la hegemonía no trata de eliminar las diferencias sino de reorganizarlas en torno al núcleo de pensamiento y acción del grupo dominante. El consenso por el contrario trata de eliminar las diferencias. En tercer lugar, el grupo medular tampoco es homogéneo. Hay distintas facciones que mantienen posiciones diversas que podrán plasmarse en la realidad según la fuerza que la facción que las sostiene ostente dentro del grupo hegemónico. En el caso del consenso ideológico, estas diferencias de posiciones en el grupo medular no se producen.

Las características de la dinámica hegemónica, según el citado autor, llevan inevitablemente a situaciones de cambio, con equilibrios temporales y acuerdos limitados en el tiempo, basados en una permanente negociación bajo el liderazgo de los grupos medulares que se ven obligados a reconstruir permanentemente su unidad y liderazgo. Supone igualmente que estos grupos, por la necesidad de la negociación, ven muy difícil plasmar en la realidad sus planteamientos ideológicos de forma completa, y en su acción de gobierno de la na-

ción, aparecen elementos de planteamientos que son sostenidos por los grupos minoritarios o las facciones minoritarias que integran el grupo medular.

Obviamente, una democracia equilibrada reúne aspectos de ambos sistemas. Por una parte, existe un consenso ideológico sobre los elementos esenciales que informan la vida social, tales como la concepción de la protección de la vida de los miembros de la comunidad, la libertad individual, la igualdad de los individuos en el desarrollo de la vida en sociedad, la organización y control de los poderes públicos. Pero también aparecen elementos del sistema hegemónico en las cuestiones relativas al gobierno ordinario de la nación. El sistema hegemónico posibilita la alternancia en el poder político de los distintos grupos ideológicos, al admitir la diferencia de planteamientos en el seno de la estructura política. El consenso ideológico no admite tal alternancia al tratar de superar las diferencias ideológicas y no reconocer como racionalmente admisibles otras posturas y convicciones distintas de las que integra el consenso.

## 2.2. Sociedades plurales y regímenes democráticos

Es más complejo lograr y mantener un gobierno democrático estable en una sociedad plural. La homogeneidad social y el consenso político son considerados prerrequisitos o factores fuertemente conductivos a una democracia estable. De manera recíproca, las profundas divisiones sociales y diferencias políticas dentro de las sociedades plurales se deducen como responsables de la inestabilidad y derrumbamiento en las democracias.

Lograr y mantener un gobierno democrático en una sociedad plural puede ser difícil. En una democracia unificadora, las tendencias centrifugas inherentes en una sociedad plural son contraatacadas por actitudes cooperativas y el comportamiento de los líderes de los diferentes sectores de la población. La cooperación de la elite es el primer rasgo que distingue a la democracia unificadora/democracia consensual/democracia consociativa.

Para que “rinda”, es necesario que la democracia sea sostenible en base al diseño institucional adoptado, es decir, que opere durante periodos prolongados de tiempo para estar en condiciones de satisfacer plenamente las necesidades e intereses sociales que justifican su existencia.

Una sociedad plural es una sociedad dividida en “divisiones sectoriales”, que presentan líneas de diferenciación objetiva, especialmente aquéllas particularmente salientes en una sociedad. Las divisiones sectoriales pueden ser de naturaleza religiosa, ideológica, lingüística, regional, cultural, racial o étnica. Cada grupo se sostiene por su propia religión, su propio lenguaje y cultura, sus propias ideas y formas: “secciones tan diferentes de la comunidad (viven) juntas, pero separadamente, dentro de la misma unidad política”.

Asimismo, los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, escuelas y asociaciones voluntarias tienden a ser organizados junto con las líneas de las divisiones sectoriales. Los grupos de la población confinados por tales divisiones serán referidos como sectores de una sociedad plural.

### 2.3. Sociedades plurales y democracia en el Tercer Mundo

Los procesos democráticos de cambio para la construcción de una nación están asociados con problemas de diversidad étnica, donde la esfera política no está claramente diferenciada de la esfera social y de las relaciones personales, el marco fundamental de las políticas es de tipo comunal y todo el comportamiento político está fuertemente definido por consideraciones de identificación comunal. Estos lazos comunales son lealtades primordiales, que pueden estar basadas en el lenguaje, la religión, las costumbres, las regiones, la raza o los lazos sanguíneos asumidos.

Otro aspecto fundamental es que las sociedades plurales son incapaces de sostener un gobierno democrático, ya que su unidad se mantiene por los medios no democráticos de la dominación colonial, y por la construcción de diferentes nacionalidades; donde existe la dominación por parte de uno de los sectores. La diversidad cultural o pluralismo impone automáticamente la necesidad estructural de dominación por una de las secciones culturales, por lo que se necesita una regulación no democrática de las relaciones de grupo; son sociedades reguladas y caracterizadas por la falta de consenso y pluralismo cultural, que mantienen su identidad bajo condiciones de dominación y subordinación en sus relaciones entre grupos.

La construcción nacional conlleva la erradicación de ataduras primordiales subnacionales y su reemplazo por la lealtad nacional, donde la integración nacional requiere de la creación de un consenso cultural ideológico, así como el reemplazo de un gran número de autoridades tradicionales, religiosas, familiares y políticas étnicas, por una sola autoridad laica, política y nacional.

El marco centro-periferia pone énfasis en el rol crucial de las elites, donde el centro es la parte de la sociedad en la que recae la autoridad y la periferia es el lugar remoto de las áreas urbanas sobre el cual se ejerce la autoridad. El sistema de valores del centro es de tipo consensual, pero los enlaces con él se atenúan en la periferia, que se caracteriza por ser heterogénea y dividida en sus valores.

El marco centro-periferia para las sociedades plurales supone que debe haber dominación política por un centro compuesto de uno de los sectores, o, si se debe evitar la dominación, alternativamente se debe crear un consenso nacional en el sentido de la incorporación del grueso de la población dentro de los sistemas centrales institucionales y de valores, lo que excluye cualquier tipo de coalición pragmática de la elite. El sistema de valores central no tiene que ser completa y puramente consensual, y hasta la clase gobernante puede

ser relativamente sectorial, pero siempre hay un sentido de afinidad basado en una relación común con el sistema de valores central que une a los diferentes sectores, y no sólo la percepción de un interés unificador (Lijphart 1987 34).

La creación de un consenso nacional no es sólo un prerequisite para la democracia, sino también la primera tarea que debe ser realizada por los líderes políticos no occidentales para la transformación de la sociedad. La función del gobierno es crear una voluntad social común como base de un gobierno que deberá representar a la gente como un todo. La transformación de la sociedad es un prerequisite para cambios en la forma de gobierno.

Aunque el reemplazo de lealtades sectoriales por una fidelidad nacional común parece ser el camino de transformación de la sociedad en una sociedad plural, resulta peligroso. La tenacidad de las lealtades primordiales puede estimular la cohesión *sectorial* y la violencia intersectorial, en lugar de la cohesión nacional. La alternativa de unidad evita este peligro y ofrece un método más prometedor para lograr tanto la democracia como un grado considerable de unidad política (Lijphart 1987, 37).

## 2.4. El modelo de democracia consensual de Arend Lijphart

La democracia consensual integra una cultura política fragmentada junto con una élite que sigue estrategias consensuales y no competitivas, de manera que la sociedad, culturalmente segmentada, sea al mismo tiempo una democracia estable, basada en el proceso de toma de decisiones. El esfuerzo consciente por parte de la élite política compensa el efecto desestabilizador de la fragmentación cultural, a través de pautas de comportamiento tendentes a la cooperación y a la consecución de acuerdos en la toma de decisiones de la élite. La élite política decide renunciar a la regla de la mayoría para seguir un proceso de toma de decisiones en el que cooperan para llegar a amplios acuerdos. El objetivo es evitar los peligros de inestabilidad que contiene en su seno una sociedad fragmentada.

La democracia consociativa puede ser definida en términos de cuatro características: (1) Gobierno a cargo de una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos que componen una sociedad plural, (2) derecho a veto de cada segmento en cuestiones consideradas vitales, (3) proporcionalidad en la representación, en la asignación de cargos públicos y en la distribución presupuestaria, y (4) alto grado de autonomía de los segmentos para manejar sus propios asuntos internos.

El primer elemento y más importante es un gobierno de una gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural. Esto puede tomar varias formas diferentes, tales como un gabinete de gran

coalición en un sistema parlamentario, un gran consejo o comité, con importantes funciones, o una gran coalición de un presidente y otros altos funcionarios en un sistema presidencial. El segundo elemento es el veto mutuo o mando de la “mayoría concurrente”, que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de la minoría. El tercer elemento es la proporcionalidad como la norma principal de la representación política, convenios de servicio civil y distribución de los fondos públicos. Y el cuarto elemento es un alto grado de autonomía en cada sector para que arregle sus propios asuntos internos.

Pero además de los elementos de cooperación, veto, proporcionalidad y autonomía, la democracia consensual exige que las élites crean en la necesidad y factibilidad de los acuerdos, y que tengan capacidad de ponerlos en marcha. La presencia de valores globales compartidos, sentimientos de adhesión a las instituciones políticas, tradiciones culturales proclives a la negociación o la existencia de un relativo equilibrio entre los distintos grupos sociales, favorece y estimula la consecución de acuerdos entre las élites.

La interpretación mayoritaria de la definición básica de democracia es la de “gobierno de la mayoría del pueblo”, lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. El modelo consensual de democracia cuestiona este punto de vista. La ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a oposición que ésta implica pueden interpretarse como antidemocráticos, por tratarse de principios excluyentes. El significado primordial de democracia es que *“todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos”* (Lewis, cit. en Lijphart, 2000). Su significado secundario es que prevalezca la voluntad de la mayoría. Si esto significa que los partidos vencedores puedan tomar todas las decisiones gubernamentales y que los perdedores puedan formular críticas pero no gobernar, los dos significados son incompatibles: “Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia.”

Esta incompatibilidad puede resolverse cumpliendo dos condiciones:

1. En primer lugar, la exclusión de la minoría se suaviza alternando mayorías y minorías en el gobierno, de tal manera que el que es partido minoritario pueda convertirse en mayoritario en las próximas elecciones, en lugar de quedarse permanentemente en la oposición. Es así como han funcionado los sistemas bipartidistas británico, neozelandés y de Barbados.
2. En segundo lugar, como ocurre en los países mencionados, que la sociedad sea relativamente homogénea y que, por lo general, sus principales partidos no estén demasiado separados en sus posiciones políticas, tendiendo a acercarse al centro político.

Especialmente en sociedades que se hallan profundamente divididas por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas subsociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios, es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no solo es antidemocrático, sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen.

En las sociedades que se encuentran más profundamente divididas, como es el caso de Bolivia<sup>3</sup>, el gobierno de la mayoría presagia, más que una democracia, una dictadura de la mayoría, así como enfrentamientos y "empates catastróficos" que paralizan el país en la toma de decisiones que afectan a las minorías. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que haga hincapié en el *consenso* en lugar de en la oposición, que incluya más que excluya y que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante, en lugar de contentarse con una mayoría escasa; necesitan una *democracia consensual*, en términos de divisiones sectoriales típicas de una sociedad plural, y la *cooperación política de las elites sectoriales*; entre el pluralismo dividido y la democracia concordante, como una estrategia para dirigir el conflicto a través de la cooperación y entendimiento entre las diferentes *elites*, en vez de a través de la competencia y decisión de la mayoría.

## 2.5. La democracia consensual en los países subdesarrollados

Las sociedades plurales están divididas por diferencias tribales, religiosas, lingüísticas, culturales, económicas y regionales. Las sociedades de clase de Occidente son esencialmente homogéneas, en las que la pertenencia a clase socioeconómica es la fuente principal de identificación política, pero que no constituye un clivaje muy profundo.

Lo que las sociedades plurales necesitan, escribe Lewis (cit. en Lijphart, 1989), son gobiernos de coalición, en lugar de la polarización entre gobierno y oposición. Esto es un imperativo del significado primordial de democracia: los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones. El segundo significado de democracia, en cuanto a que la voluntad de la mayoría debe prevalecer, viola la primera regla si los representantes están agrupados en gobierno y oposición, ya que excluye a la minoría de la toma de decisiones por un período prolongado. En todo caso, la regla de la mayoría puede ser aceptable en una sociedad homogénea, pero

<sup>3</sup> En la sociedad plural de Bolivia, profundamente dividida, la regla de estricta mayoría da lugar a una tensión dentro de la unidad y paz del sistema.

en una sociedad plural “es totalmente inmoral, inconsistente con el significado primario de democracia y destructivo de cualquier prospecto de construir una nación en la cual pueblos diferentes puedan vivir en armonía”.

Por otra parte, cada segmento en una sociedad plural debe estar adecuadamente representado; esto significa, de acuerdo a Lewis, que ellos deben estar proporcionalmente representados. En una sociedad plural, el significado primario de democracia “conduce a la representación proporcional, en la que todos los partidos obtengan asientos en los organismos de decisión, incluyendo en el propio gabinete”. Asimismo, el mejor sistema de partidos no es necesariamente el bipartidista. El requerimiento clave es que cada segmento esté representado por su propio partido.

En todo caso, la democracia consociativa como modelo normativo, implica el rechazo a cualquier determinismo social. Se asume que las elites políticas (independientemente del grado de desarrollo del país) gozan de un alto grado de libertad de elección, y que pueden recurrir al método consociativo de toma de decisiones como resultado de un proceso racional de reconocimiento de las tendencias centrífugas inherentes a las sociedades plurales, y que son capaces de desarrollar esfuerzos deliberados para contrarrestar estos peligros.

### 3. Análisis de la sociedad boliviana

Uno de los aspectos más complejos relativos al análisis de la estructura social boliviana es la determinación y jerarquización de sus clivajes. ¿Cuál división es la predominante? ¿La división urbano-rural? ¿El clivaje de clase o el étnico? ¿Existe división religiosa? ¿Cuál es el grado de coincidencia o contraposición de éstos? ¿Existe preeminencia del sentimiento nacional sobre los de clase, sobre los étnicos y/o sobre los territoriales? ¿Cuán fuertes y con qué extensión se manifiesta las aspiraciones autonómicas? ¿De qué modo el sistema de partidos representa a los diversos segmentos?

Según Álvaro García Linera, un elemento esencial a tomar en cuenta al momento de analizar la estructura social boliviana es la complejidad de sus componentes básicos. Por lo general, en toda sociedad siempre se agolpan varios tiempos históricos, varias identidades, varias formas de producción que combinan lo tradicional con lo moderno; sin embargo, la modernidad económica de los últimos dos siglos se ha encargado de homogeneizar estructuralmente las características de las sociedades modernas. Pero no es el caso de Bolivia, donde “ni la construcción de la nación es un proceso concluido ni verificable estructuralmente en todas sus dimensiones, ni la modernidad industrial es un hecho mayoritario en el ámbito socioeconómico del país” (García, 2005: 3). En Bolivia existirían dos ejes de complejidad; uno que se relaciona con su carácter multicultural: idiomas, sistemas de valores, hábitos, conocimientos y estilos de

vida. El otro eje es lo que García denomina el carácter multisocietal, es decir, la existencia de varias sociedades en Bolivia coexistiendo en un mismo espacio geográfico. (García, 2008).

En las líneas que siguen intentaremos estudiar y analizar los diversos elementos, clivajes y segmentos que conforman la sociedad boliviana y así poder compararlos con el modelo de Lijphart y apreciar su aplicabilidad a la realidad boliviana.

Hoy en día en Bolivia existen al menos 34 idiomas y/o dialectos regionales. (Albó, 2004). Existen dos idiomas que son la lengua materna de casi el 40% de la población: el aymara y el quechua. En tanto, cerca del 62% de la población boliviana se auto-identifica como indígena. (INE, 2002). De acuerdo al sociólogo García Linera, todo idioma es también una cosmovisión. De aquí que Bolivia representa también una pluralidad de identidades culturales, una pluralidad de maneras de significar el mundo diferentes a la hispánica, mestiza, castellano-hablante. (García, 2005:5).

En términos porcentuales, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria, como se muestra en el Cuadro que se presenta a continuación. Los que se consideran aymaras, por ejemplo, representan poco más del 25% del país. Los que se auto-identifican como quechuas son cerca del 30% de la población; los chiquitanos son el 2%; con la etnia guaraní se identifican cerca del 1.5%; el 0.85% se declaran mojeños, y aproximadamente un 1.5% se identifica con alguno de los 33 pueblos originarios restantes (INE, 2002).

Por otro lado, cerca del 38% no se auto-identifica con ninguno de los pueblos originarios, por lo que se puede suponer corresponde a los que se consideran blancos o mestizos de cultura hispano criolla, o bien, extranjeros.

**Autoidentificación con pueblos originarios o indígenas de la población boliviana de 15 años o más**

	Población de 15 años o más	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno
<b>Bolivia Total</b>	5.064.992	1.555.641	1.277.881	78.359	112.216	43.303	75.237	22.355
<b>Porcentaje</b>	100%	30,72	25,25	1,55	2,22	0,85	1,49	37,95
<b>Población por área</b>								
<b>Urbana</b>	3.268.660	790.436	761.712	43.008	76.806	32.675	41.792	1.522.231
<b>Rural</b>	1.796.332	765.205	516.169	35.351	35.410	10.628	33.445	400.124

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001(2002).

Esta modalidad de segmentación étnica, basada en la encuesta del INE boliviano, ha sido impugnada por algunos autores. Por ejemplo, Roberto Laserna considera que al ser planteada la pregunta como: ¿con qué grupo originario se identifica usted? (Albó, 2004), se supone un criterio excluyente y otro de simpatía, dejando afuera a los que se consideran mestizos, blancos o extranjeros. Carlos Toranzo comparte esta crítica (Toranzo, 2006: 6). Apenas un par de años antes del Censo, una encuesta del PNUD encontró que más del 65% de la población boliviana se declaraba mestiza, y que los que se definían como blancos o indígenas eran en realidad dos minorías. La Encuesta de Hogares, más o menos de la misma época, si bien mantuvo la exclusión, pidió a los entrevistados explicitar el grupo étnico al cual consideraban pertenecer. Menos del 48% mencionó un grupo indígena originario. También se verifica una variación de respuesta dependiendo de la edad, con mayor identificación indígena por parte de los más ancianos, identidad que disminuye hacia los sectores más jóvenes. Para Laserna, esto es un indicio claro de que la identificación étnica tiende a disolverse.

Partiendo por las críticas de Laserna, a nuestro entender, el criterio de auto-identificación con determinada etnia constituye una buena aproximación para establecer una segmentación de la sociedad boliviana. La pregunta del INE nos parece relevante, ya que el criterio subjetivo de pertenencia o de identificación es el único posible de medir y, para los efectos de esta investigación, es el que tiene mayor validez al momento de apreciar las lealtades grupales. “La autoasignación subjetiva es, paradójicamente, una de las aproximaciones más objetivas a la identidad” (Laserna; 2004, 2).

Si bien es legítimo que las personas se sientan mestizas o se sientan blancas y no indígenas, estos criterios nos parecen más cercanos a una identidad racial que a una afinidad cultural. Es difícil establecer las características que constituyen la cultura mestiza boliviana ya que, según Albó, implica una doble negación: no se es indio ni tampoco blanco. Normalmente, a blancos y mestizos se les asimila a la cultura hispano-criolla, aunque no en todos los casos. De cualquier manera, la opción que da la encuesta del INE de no identificarse con ninguna etnia o pueblo originario es más objetiva y útil, para nuestros propósitos.

Respecto a la condición étnica como fundamento de la organización política, podemos decir que del estudio de Lijphart sobre países europeos bajo regímenes de democracia consociativa se desprende que ellos basan su organización política en la existencia de condiciones étnicas diferenciadas. Se entiende que el concepto étnico es de carácter más bien cultural que racial. En los países nombrados la gran mayoría son blancos, sin embargo, sus diferencias étnicas están dadas, por lo general, a partir de su historia, lengua y religión.

Con relación a la tendencia a la disolución de la identificación étnica a que hace referencia Laserna, nos parece necesario complementar el dato estadístico

con mayores y más profundos análisis para llegar a tal conclusión, ya que es posible que la discriminación en Bolivia afecte en mayor forma a los jóvenes que a los ancianos, por lo que muchos de aquéllos preferirían no explicitar su adhesión indígena. Sin embargo, de ser correcta la apreciación de Laserna, su efecto sería de largo plazo, es decir, hacia una “mestización” de la sociedad boliviana con el tiempo. En tal evento, la democracia consociativa cumpliría su función estabilizadora hasta que nuevas condiciones de relaciones entre los ciudadanos conlleven hacia otra institucionalidad.

### 3.1. Ciudadanía multicultural

En Bolivia, hay cerca de medio centenar de comunidades histórico-culturales con distintas características y posiciones jerárquicas. La mayoría de estas comunidades culturales se halla en la zona oriental del país y demográficamente abarca desde unas decenas de familias hasta cerca de 100.000 personas. Por lo general, esta comunidad lingüística, a pesar de tener un número cercano a los tres millones y medio de componentes, presenta altos grados de porosidad que la lleva, en algunos casos, a fusionarse rápidamente con otras estructuras culturales, especialmente urbano-mestizas, a agruparse en torno a identidades clasistas de tipo campesino o gremial y, en otros casos, a condensarse en microidentidades étnicas en torno a *ayllus* o federaciones de *ayllus* (los *ayllus* ubicados en Potosí y Sucre).

En cambio, la otra gran comunidad lingüística, la aymara, que abarca a un poco más de dos millones y medio de personas, presenta todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada. A diferencia del resto de las identidades indígenas, la aymara ha creado hace décadas élites culturales capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma que ancla en el pasado la búsqueda de un porvenir autónomo, un sistema de movilización sindical de masas en torno a estas creencias políticas y, recientemente, un liderazgo con capacidad de dar cuerpo político visible a la etnicidad. En términos históricos, la identidad aymara no sólo es la más antigua en el territorio boliviano sino que, sobre todo, es la que más sistemáticamente ha creado una arquitectura de creencias, de discursos políticos centrados en el autogobierno, de proyectos y de fuerza de movilización en torno a esas demandas. A diferencia del resto de las identidades culturales indígenas, es la que cuenta con una amplia élite intelectual constructora de un discurso étnico que, a través de la red sindical, ha sido apropiado por amplios sectores poblacionales, constituyéndose en la única identidad de tipo nacionalista indígena en la actualidad.

Esta pluralidad de comunidades lingüísticas y de identidades étnicas es portadora de configuraciones simbólicas diferentes, de visiones del mundo, de formas organizativas, de saberes y prácticas culturales y de apegos territoriales.

Sin embargo, la mayoría de estas referencias cognitivas y prácticas nunca ha sido integrada a la conformación del mundo simbólico y organizativo estatal legítimo, debido a que las estructuras de poder social se hallan bajo monopolio predominante de la identidad étnica boliviana. Por ello, se puede decir que el Estado republicano es un Estado de tipo monoétnico o monocultural y, en tal sentido, excluyente.

Bolivia tiene aproximadamente diez millones de habitantes; de ellos, un poco más de cinco millones tienen como idioma materno el aymara o quechua o son bilingües con el castellano. Sin embargo, ninguna repartición pública, instituto de enseñanza superior o puesto de jerarquía económica, política o cultural tiene a los idiomas aymara o quechua como medio de comunicación oficial. Ahora bien, uno de los grandes retos de la democracia en Bolivia es, precisamente, impulsar una descolonización del Estado que aún utiliza la etnicidad, legítima y devaluada, como medio de ascenso y contención social. Se trata de un reto de la ciudadanía política y cultural, por cuanto afecta los derechos colectivos e involucra directamente la calidad y extensión de la democracia o de lo que el PNUD (2004) llama “democracia de ciudadanía”.

#### **4. La crisis estatal boliviana**

Los problemas de gobernabilidad en Bolivia no son nuevos ni han aparecido recién; en todo caso, son parte de los rasgos estructurales que marcan la historia de Bolivia. La falta de gobernabilidad o su precaria gobernabilidad está presente a lo largo de la trayectoria histórica del país. Va de la mano con la debilidad de sus instituciones, que es otro de nuestros males crónicos. Ambas cuestiones -precaria gobernabilidad y fragilidad institucionalidad- nos hablan de problemas y fallas en la conformación del Estado boliviano, que en ciento ochenta y cinco años de vida republicana no ha logrado consolidarse como tal; de asignaturas pendientes en la construcción de la nación boliviana y que, por lo mismo, se constituyen en obstáculos formidables para el crecimiento económico y social, en la medida en que no generan el contexto institucional adecuado para que puedan desarrollarse procesos económicos generadores de riqueza y de distribución de los ingresos, tanto como para el desarrollo político democrático de la sociedad.

Pero los problemas de gobernabilidad de este último tiempo tienen peculiaridades importantes. Irrumpieron con la recesión económica de fines de los años 90, fenómeno que dio paso a una crisis social y ésta a una crisis política, que precipitó la descomposición del sistema político, el desprestigio acelerado de los partidos políticos y la debacle de esa inédita experiencia política conocida como la democracia pactada, que operó con éxito por más de 20 años de funcionamiento democrático.

La crisis de gobernabilidad engloba todas esas facetas. Es el producto concentrado de un prolongado decaimiento económico, de una aguda inestabilidad social, que no cesa, y de una crisis política actuante o siempre latente.

Las máximas expresiones de la presente crisis estatal en Bolivia, como señales de un momento constitutivo, fundacional, son las jornadas de abril y septiembre de 2000, las de febrero y octubre de 2003, y las de mayo-junio de 2005, todas ellas anteriores a la elección del gobierno de Evo Morales. A esas jornadas hay que agregar ahora la de agosto-septiembre de 2008, ocurrida ya durante el gobierno de los movimientos sociales (Moldiz, 2009: 31).

En cuanto a las jornadas del año 2000, a la primera se la conoció como la “guerra del agua”, que culminó con la expulsión de una transnacional en el departamento central de Cochabamba, y a la segunda, que contó con una decidida participación campesina, se la bautizó con el nombre de “septiembre rojo”. Ambas se registraron en el gobierno del binomio Hugo Banzer-Jorge Quiroga, (Moldiz, 2009: 31).

En 2003, ya en el segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada, se produjo el “febrero negro”, que puso en evidencia el quiebre del aparato estatal y la irrupción de las ciudades en la lucha contra el neoliberalismo, y luego se registraron las “jornadas de octubre”, en las que una poderosa movilización de vecinos de la ciudad de El Alto, compuesta por indígenas y clases medias, forzó la renuncia del Presidente de la República y mostró el agotamiento estructural de las clases dominantes. No menos importantes fueron las movilizaciones de mayo-junio de 2005, ya con Carlos Mesa como presidente, pues el intento de los sectores conservadores y las clases dominantes de abrir un espacio para refundar su esquema de dominación fue derrotado por las clases subalternas. Como sucedió con Mesa, la corta gestión del presidente provisional Eduardo Rodríguez Veltzé apenas fue un accidente histórico entre dos proyectos antagónicos que continúan en disputa por el poder:

*Finalmente, tenemos la crisis política de agosto-septiembre de 2008, en pleno gobierno de Evo Morales. Alentadas por un Estado que se derrumba y decididas a impedir el avance del proceso de cambio impulsado por las clases subalternas, hoy elevadas a la categoría de gobierno, pero todavía con un Estado burgués y señorial, las clases dominantes buscan desesperadamente la refundación o reconstitución de su poder. La vía que han elegido no es la democrática, en la que sufrieron una dura derrota con la ratificación del presidente Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera en el referéndum revocatorio de mandato popular efectuado el 10 de agosto de 2008, sino la violencia ejecutada por grupos paramilitares y un proyecto secesionista en las regiones del Oriente (Moldiz, 2009: 32).*

## 4.1. El proceso constituyente

La cuarta crisis estatal en Bolivia dio inicio a un proceso constituyente. El nuevo texto constitucional fue aprobado mediante Referéndum Constituyente en enero de 2009, y sus ejes son:

*El proyecto de Constitución Política del Estado declara, como: El primer eje, al carácter plurinacional de Bolivia, es decir, echa por tierra la naturaleza monocultural y monocivilizatoria que se mantuvo en la estatalidad boliviana a partir de la fundación de la república, en 1825, y reconoce la existencia de 34 naciones originarias y sus respectivas lenguas, formas de organización política, social, jurídica y económica. “Se basa en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos y naciones indígenas originarias lo que conlleva a reconocer el derecho a la libre determinación. Ésta es la manera en la que, a diferencia del Estado excluyente y señorial, que fue incapaz de ser síntesis del carácter “multisocietal” de Bolivia, el MAS y los movimientos sociales, hoy en el gobierno, pretenden construir un Estado que garantice la unidad y la igualdad (Moldiz, 2009: 105).*

Como consecuencia de esta primera definición y “visión de país”, la Constitución incorpora un concepto de democracia mucho más amplio que el actual, al reconocer formas liberales y comunitarias en la elección de las autoridades y en el ejercicio y participación del poder. Con otras palabras, sin negar una de las expresiones de la democracia representativa, el sistema de elecciones y partidos políticos, que corresponden a la civilización moderna, se establecen otros mecanismos de democracia directa, como los referéndums y las iniciativas ciudadanas, y se reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a la elección de sus autoridades, mediante usos y costumbres no partidarios, en ciertos niveles compatibles con las autonomías, lo cual implica el reconocimiento a su autodeterminación en el marco de la unidad plurinacional y estatal, bajo formas profundas de descentralización y desconcentración del poder (Moldiz, 2009: 105).

El segundo eje es el que establece una “economía plural”, al reconocer la existencia y la necesidad de una articulación entre la economía estatal, comunitaria y privada. Las clases dominantes insisten en que el Estado sólo debe jugar un papel regulador de la economía y discrepan de la propuesta oficial de crear empresas estatales o de recuperar las que fueron privatizadas, además de cuestionar la creación de unidades productivas de propiedad social que superen la enajenación del trabajo. La propiedad privada es reconocida y goza de protección del Estado en la medida en que cumpla una función económico-social. Por lo demás, el fundamento de la “economía plural” está en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del pueblo, como sujeto colectivo plurinacional, y que son administrados por el Estado, con lo que se prohíbe su transferencia al capital transnacional:

*La economía plural es la recuperación del papel del Estado en la economía en términos de marchar hacia una distribución justa de los recursos que no profundice la brecha entre ricos y pobres, sino todo lo contrario, y la oficialización y/o recuperación de formas de producción no capitalistas. Eso sí, a contramarcha de la concepción liberal y capitalista, el proyecto de Constitución hace una redefinición epistemológica al señalar que la economía plural se basa en los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia (Moldiz, 2009: 106)*

La “economía plural” es una economía para el “vivir bien”<sup>4</sup>. Por lo demás, el fundamento de la “economía plural” está en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del pueblo, como sujeto colectivo plurinacional, y que son administrados por el Estado, con lo que se prohíbe su transferencia al capital transnacional.

El tercer eje, que provoca los principales enfrentamientos entre el Gobierno y la oposición, es la descentralización política mediante las autonomías, no sólo departamentales —como exigen las clases dominantes—, sino también regionales, municipales (que ya existen) y territoriales indígenas. La autonomía establecida en el proyecto de Constitución es una descentralización no jerarquizada y con igual rango constitucional, que garantiza que “*la lucha contra el centro no solo equivale a desconcentrarse del Estado central sino también a desconcentrarse de otros centros*” (Prada, 2004: 43). La oposición, de la mano de los comités cívicos, plantea autonomías departamentales con competencias nacionales que lindan con el federalismo en temas como distribución de tierra, comercio exterior, recursos naturales no renovables, la naturaleza de la asamblea departamental y otros. Sin embargo, para ser precisos, hay que apuntar que la propuesta de estatutos presentada por el departamento de Tarija, tanto en sus requisitos para implementarse como en su definición de atribuciones, guarda más similitud con el proyecto de Constitución. Los de Santa Cruz y Beni expresan más bien una tendencia federalista disfrazada de autonomía (Moldiz, 2009: 107).

El cuarto eje, también motivo de grandes controversias, es el reconocimiento de la pluralidad jurídica por la vía de constitucionalizar la “justicia comunitaria”, de aplicación a veces tergiversada en las comunidades rurales, y la elección de los magistrados del Poder Judicial por la vía del sufragio popular (Moldiz, 2009: 107).

El quinto eje es el reconocimiento y la garantía de igualdad de oportunidades para todos los pueblos —como sujetos colectivos— y los ciudadanos —derechos individuales—, y se constitucionalizan una serie de conquistas sociales

<sup>4</sup> El vivir bien o el sumac qamaña es el paradigma del nuevo orden societal y estatal al que aspira el bloque nacional-indígena-popular, lo que es una manera de hacer referencia al socialismo comunitario del que ha hablado el presidente Evo Morales.

que el gobierno de Morales puso en marcha en estos dos años: el Seguro Universal de Salud, el Bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad.

El sexto eje es la distribución de los ingresos del Estado. El oficialismo propone que los recursos beneficien a todos los bolivianos y que se debe establecer un equilibrio entre los fondos que aporta a tales fines el Gobierno nacional, al que el neoliberalismo le recortó drásticamente sus posibilidades de hacer inversiones, y los gobiernos subnacionales, que cuentan con un 80% de recursos para la inversión. Por lo demás, se plantea que ambos niveles de gobierno deben aportar para el cumplimiento de las medidas sociales del Bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad.

El séptimo eje es la problemática de las tierras. El texto mantiene la competencia nacional en materia de distribución y, sobre esta base, el Gobierno ha reiterado su decisión de revertir una lacerante realidad: de las 36 millones de hectáreas aptas para el cultivo y el pastoreo, 32 millones están en manos de unos pocos empresarios y latifundistas, mientras 4 millones están repartidas en más de 2 millones de indígenas y campesinos, de lo cual se deriva que al menos otros 2 millones de indígenas carecen de tierra. La oposición plantea que la distribución de tierras debe ser una competencia de los gobiernos departamentales (Moldiz, 2009: 108).

## 4.2. La crisis de gobernabilidad como crisis de Estado

Analizando la trayectoria de la crisis de gobernabilidad que se ha presentado en la última década y que ha conducido a la crisis de Estado en Bolivia, advertimos cuatro momentos posibles: un primer momento en que la *crisis de gobernabilidad* se presentó como *crisis de confianza*, especialmente en las políticas de gobierno; un segundo momento como *crisis de legitimidad*, en la que el rasgo central fue el bloqueo de la agenda política y gubernamental; un tercer momento como *crisis de conducción*, que se dio cuando el Gobierno perdió la iniciativa política y se puso a la defensiva, reaccionando ante los conflictos y los hechos; y, finalmente, un cuarto momento en el que se produjo el despliegue pleno de la *crisis de gobernabilidad*, cuando ella adquirió rasgos sistémicos que condujeron al quiebre del sistema político y al desmoronamiento del Estado. Éste fue el instante en que la crisis de gobernabilidad tomó la dimensión de una crisis de Estado.

Los principales componentes que caracterizan a este momento de la crisis de gobernabilidad son los siguientes:

Primero, el conflicto de poderes, que recurrentemente enfrenta al Gobierno con la oposición, especialmente en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Se trata de una situación de conflicto y bloqueo en el sistema de gobierno que afecta al conjunto del aparato estatal, e interfiere en el funcionamiento de toda la administración pública, y como resultado en la gestión pública.

Segundo, la creciente incapacidad del Gobierno para manejar y controlar los conflictos sociales, gestionar la política nacional, garantizar el orden, conducir la economía y, en definitiva, para gobernar el país.

Tercero, el clima de alta conflictualidad y confrontación social. Vivimos una verdadera espiral de conflictos sociales y de múltiples tensiones entre los diversos actores políticos, sociales y económicos, y en distintos ámbitos y esferas de la vida nacional. El Gobierno y los poderes del Estado están asediados y desbordados por una eclosión de demandas y de presiones, que no se puede atender; la brecha entre las demandas y la capacidad de satisfacerlas es cada vez mayor. Se da una situación en la que no sólo que el Gobierno no puede gobernar sino que la sociedad no quieren ser gobernada.

Cuarto, el elemento más caracterizado e inquietante de esta crisis es la sensación generalizada de ausencia del Estado, que se expresa en el vacío de autoridad, el desacato y la violación de la ley, la dilución del régimen de Derecho y una situación de desorden permanente cada vez más cercana al caos y la anarquía. Esto ocurre porque hay una dinámica incontenible de debilitamiento y destrucción de las instituciones del sistema político y, particularmente, por una acelerada desinstitucionalización del sistema de decisiones. La política está en las calles; las decisiones se toman en los lugares de presión y de conflicto. Los mecanismos institucionales son cada vez menos relevantes para la toma de decisiones. La potestad de los poderes públicos ha sido capturada por la acción directa de masas y la presión corporativa y de grupos de intereses. La autonomía relativa de la superestructura política ha desaparecido.

Este fenómeno, que algunos celebran como el triunfo de la democracia directa, tiene efectos perversos, como el hecho de que el sistema de poder se desagrega en múltiples focos de poder y decisión, donde los que adquieren algún poder no asumen responsabilidad, y los que sí tienen responsabilidad legal carecen de autoridad real. Esto quiere decir que el Estado no funciona, pero ya no únicamente como Estado de Derecho; tampoco lo hace como articulador y agregador de intereses diversos desde la perspectiva del interés general, que es su razón de ser. Es por ello que la sociedad boliviana está enormemente fragmentada en una multiplicidad de intereses y centros de decisión política.

En suma, la esencia de esta crisis de gobernabilidad es que el orden constitucional tiende a diluirse, porque el sistema de poder que debe asegurar el orden y la cohesión social, crear las condiciones de gobernabilidad de la sociedad y hacer posible el funcionamiento normal de la sociedad, se manifiesta impotente.

### 4.3. Visiones antagónicas y vacío de hegemonía

Para complejizar más éste análisis, hay que añadir que este momento sociológico de alta fragmentación de la sociedad boliviana coincide y se solapa con

otro hecho igualmente grave, como es la exacerbación de las tensiones sociales, regionales, étnicas, políticas y corporativas.

Estos dos fenómenos se sobreponen y parecen reforzarse recíprocamente: fragmentación por un lado y polarización por el otro. Esto puede dar cuenta del atolladero en que estamos. Lo que permite insistir en que Bolivia está atrapada entre el antagonismo y la confrontación de sus principales fuerzas políticas, sociales y económicas: unas que defienden el sistema político y económico construido en el proceso democrático, que creen en las reformas modernizadoras, que apuestan por el mercado y una economía abierta e inserta en la economía global: otras que, desde posturas antisistémicas y de la nostalgia de un pasado idealizado, reniegan de las reformas de mercado y quieren una economía de corte estatista y nacionalista, que rechazan la inversión externa y apuestan por un modelo endógeno, léase socialismo comunitario, a la vez que descreen de las formas representativas de la democracia y postulan un régimen corporativo y de democracia directa. Y entre unas y otras, hay una gama de sectores desconcertados.

Esta división del país en visiones antagónicas es la contradicción fundamental de la sociedad boliviana, y es lo que marca el carácter general de esta época o momento histórico. Ello se refleja en el debate polarizado que se ha dado últimamente sobre todos los grandes temas: la política de hidrocarburos, las autonomías, la Asamblea Constituyente, la nueva Constitución Política del Estado, los conflictos de tierras, la política económica, etc. Todos estos debates están fuertemente marcados por esa contraposición de visiones. Lo que estamos diciendo es que en Bolivia hay un vacío de hegemonía y de conducción nacional, esto es, la ausencia de un proyecto de dirección política inclusiva, ideológica e intelectual en el Estado y en la sociedad.

En ausencia de este proyecto hegemónico, los bolivianos carecemos de una visión común de país y de futuro. No existe una élite dirigente en Occidente –salvo en Santa Cruz y el Oriente– que pueda cohesionar a los bolivianos y ser capaz de traducir su propia visión de país y de desarrollo en un proyecto nacional. La sociedad está fracturada por regionalismos, etnicismos, localismos, corporativismos y otras tendencias disgregadoras y centrífugas.

Como no hay un proyecto colectivo conformado por las mayorías y minorías, el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, lo que no permite la inclusión, el pacto y el compromiso. El problema de fondo es un conflicto de poder no resuelto. La lucha por el poder se ha hecho más intensa que nunca, lo cual está bloqueando el funcionamiento del Estado y generando una sensación creciente de vacío de poder.

## 5. Conclusiones

Nuestro supuesto fue que el régimen democrático mayoritario tipo Westminster que rige en Bolivia no es el más adecuado para las características multiétnica y pluricultural de su sociedad civil, debido a que el sistema competitivo gobierno versus oposición y de mayorías relativas estrechas, apto para sociedades homogéneas, en la práctica dejaba siempre fuera del proceso de toma de decisiones a la gran mayoría indígena. Esta situación hizo crisis a partir del inicio del milenio, con los levantamientos populares que posteriormente forzaron la dimisión de dos gobiernos.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart, el régimen democrático consociativo es más eficaz para otorgar estabilidad y gobernabilidad a sociedades plurales en el largo plazo. Nuestra hipótesis de trabajo planteó que, dado el carácter plural de la sociedad boliviana, podían existir las condiciones para la aplicación de algunos elementos de democracia consociativa según el modelo estudiado por Lijphart.

Del análisis de las características de la sociedad boliviana actual, es posible concluir que la mayor parte de las condiciones consideradas favorables para el funcionamiento del modelo de democracia consociativa estudiado por el politólogo holandés, es aplicable en el caso de Bolivia.

Lo importante es establecer una institucionalidad que sea aceptada y legitimada por la gran mayoría de los ciudadanos y que funcione de manera coherente y consistente con la realidad pluricultural del pueblo boliviano. Una vez establecidas las reglas del juego político, es decir, las instituciones y los procedimientos de toma de decisión, es posible entrar a debatir las modalidades de las políticas públicas a aplicar en los diferentes ámbitos.

La modalidad consociativa de gobierno nacional de gran coalición puede, precisamente, proveer los mecanismos para la toma de decisiones en la que participen todos los segmentos relevantes de carácter étnico-cultural o territorial, con derecho a veto en aquellos asuntos que se consideren de importancia vital para ellos y, en este sentido, dar a las autonomías una orientación nacional al tiempo que se tomen en cuenta las necesidades regionales. Se trata de descentralizar en interés de la sub-nación y centralizar en interés de la nación.

El fervor y el enfrentamiento, en ocasiones violento, con que los diversos actores políticos defienden sus posiciones en estos días, confirman la hipótesis de Gabriel Almond respecto a que en sociedades plurales, con grupos segmentados y potencialmente hostiles, prácticamente todas las decisiones son percibidas como importantes, si no vitales. De aquí que la política deja de ser un juego, propio de las naciones homogéneas como las democracias anglosajonas, para convertirse en una lucha cuyo clima generalizado es más bien de

ansiedad. Sin embargo, existe la voluntad del pueblo boliviano de mantenerse unido como nación democrática, en el reconocimiento de su diversidad étnico-cultural y territorial.

En tal caso, la única salida racional corresponde a la moderación, la cooperación, la negociación y la inclusión. Como en todo acuerdo político, ningún segmento puede pretender obtener toda su voluntad. Cada parte deberá conformarse con el sub-óptimo porque, de esta manera, quien recibe el beneficio de lo óptimo es la sociedad en su conjunto, que es capaz de sobrevivir.

Un importante reto para la minoría blanco/mestiza, que hasta ahora había detentado el poder político, es la disyuntiva entre negociar y mantener así una cuota cierta de ese poder, o bien luchar por recuperar la totalidad de él y perderlo todo en el intento. Por otra parte, el triunfo del MAS, con un apoyo popular que puede haber tocado techo en las elecciones pasadas, la actitud más adecuada es una disposición a negociar. La lógica de la inclusión debe prevalecer por sobre la lógica de la toma del poder, cuyo historial de fracaso y de reversión de la democracia es ampliamente conocido en el continente.

Los sueños extremos de recreación de sociedades ancestrales, como asimismo los que aspiran a construir una sociedad homogeneizada en base a un proyecto mestizo hispano-criollo, deben dar paso a la realidad de la sociedad boliviana tal cual es hoy día: multiétnica, pluricultural y con necesidad de insertarse en el mundo globalizado del siglo XXI.

Sin embargo, a nuestro entender, el tema central y primario es el arreglo político; las formas que debe tomar la relación entre el Estado boliviano y la sociedad civil, es decir, las reglas del juego democrático en la toma de decisiones políticas. Una vez aclarada la relación Estado-sociedad, se podrá debatir la relación Estado-mercado. Es importante que el debate sea secuencial y no simultáneo en estos aspectos. Mezclar discusiones de modelos políticos y modelos económicos es garantía de entrapamiento que, finalmente, no arribe a ninguna solución.

Durante el desarrollo de esta investigación hemos llegado al convencimiento de que no solamente es posible sino necesario diseñar una estructura político-administrativa fundada en el agrupamiento étnico-cultural y territorial, en base al “principio de personalidad” combinado con el “principio de identidad territorial”, que tome en consideración el carácter pluricultural de la sociedad boliviana y que provea de las autonomías necesarias, sin perder de vista el interés del conjunto del país.

En una sociedad de estructura plural y bajo un comportamiento agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga, es decir, un régimen democrático que tiende hacia los extremos y, por tanto, con inestabilidad inherente. Bajo estas circunstancias, existen dos direcciones hacia la cual

se puede mover ese régimen: hacia una democracia consociativa, si existe la voluntad política o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

La democracia centrífuga es afectada por dos variables independientes: el carácter plural de la estructura de la sociedad y el comportamiento agonístico o conflictivo de las elites políticas. La primera variable no es modificable. Por lo tanto, es urgentemente necesario cambiar la conducta de las elites y su cultura política, las que deben transitar desde un comportamiento hostil a uno de integración y cooperación.

Creemos que la democracia consociativa, sustentada en la cooperación más que en la confrontación de las elites dirigentes, con sus cuatro características básicas de: gobierno nacional de gran coalición, derecho a veto mutuo, proporcionalidad en la representación y presupuestos y autonomías de los segmentos en materias propias de su cultura, constituye la única solución viable para instalar en Bolivia un régimen democrático que brinde gobernabilidad y estabilidad en el largo plazo.

Para hacer posible la recomposición democrática de la gobernabilidad se necesita una estrategia política. El objetivo debe ser restablecer la gobernabilidad en democracia y asegurar la viabilidad de Bolivia como nación, que es justamente lo que hoy día está en tela de juicio. Es responder a la necesidad de tener un orden político tanto legítimo como eficaz; legítimo porque se trata de construir una capacidad de gobierno que sea fruto de la voluntad democrática y el compromiso de las mayorías nacionales, y eficaz por los resultados que deben lograrse en la acción de gobernar, que son los únicos que pueden consolidar y reproducir la legitimidad del poder político.

La estrategia que vemos necesaria consiste en un conjunto de acciones que las enumeraré rápidamente, a manera de una ruta crítica a seguir.

- Una estrategia política que sea capaz de articular una mayoría política y electoral –que no se puede gestar si no es el escenario de un proceso electoral– como base para la constitución de un gobierno sólido y fuerte. Debe tratarse, además, de una estrategia que permita formar una coalición de poderes legales y aquellos otros que llamaríamos fácticos –pensamos en las organizaciones sociales, fuerzas empresariales y cívicas, medios de comunicación, organismos internacionales y otras que sin ser formalmente parte del sistema político tienen, sin embargo, una capacidad efectiva de influir sobre los procesos decisionales y las condiciones de gobernabilidad en el país.
- Lograr una forma de alianza que reúna a los poderes legales con estos factores fácticos es la única posibilidad de lograr un bloque de poder que pueda aglutinar a sectores amplios de la sociedad, asegurando gobernabilidad política y social. En suma, una estrategia capaz de establecer un renovado

equilibrio político en el país, superando el conflicto de poder y el empate catastrófico.

- Un programa de crecimiento económico y creación de empleo, sobre bases productivas amplias y diversas, que aproveche de la manera más óptima la favorable coyuntura económica actual.
- Rescatar la centralidad de las instituciones representativas (gobierno, parlamento, partidos políticos) para reconstituir el sistema de decisiones y reconstruir el soporte institucional del Estado democrático. En ese sentido, el desafío es también recuperar el protagonismo y la centralidad del Estado como eje del poder político, entendido éste como la capacidad de tomar decisiones legítimas y vinculantes, asegurando el funcionamiento del orden constitucional.
- Proyectar ciertos cambios institucionales para reforzar la legitimidad del sistema político y mejorar el funcionamiento del sistema de gobierno. Este nuevo esfuerzo de ingeniería política debe contemplar medidas como la doble vuelta para la elección del Presidente de la República y de al menos una parte de la representación parlamentaria, así como otras que puedan impulsar una reforma parlamentaria y mejorar la coordinación interpoderes.

Pero el tema fundamental de la reforma del Estado tiene que ver con la implantación del régimen autonómico, sin duda una necesidad histórica para profundizar la democracia y avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo, dentro de un proceso que debería ser gradual y diferenciado y operando a través de una estrategia fiscal sostenible. Tener autonomías puede favorecer la gobernabilidad, por el reforzamiento de la legitimidad de las instituciones políticas departamentales, de una mejoría en la gestión de gobierno en este nivel del Estado, la descongestión de presiones y demandas sobre el gobierno nacional y también la posibilidad de mayor participación ciudadana en las decisiones departamentales. Pero un régimen autonómico trae consigo nuevos problemas y desafíos de gobernabilidad que, para que puedan ser solventados adecuadamente, requieren del liderazgo de un gobierno nacional fuerte, de la autoridad de un parlamento respetado en sus decisiones legislativas y del contrapeso necesario de los partidos nacionales a las presiones regionales, locales e indígenas.

- Por último, un proyecto de país que pueda unir a los bolivianos en una visión común de futuro, con un contenido fuerte inclusivo.

## Referencias bibliográficas

1. Albó, Xavier. Cuoteo étnico: ¿sí o no? La Paz-Bolivia. PULSO 276, 12/2004.
2. Bolivia. Constitución Política del Estado, 2009.
3. García Linera, Álvaro. *La estructura social compleja de Bolivia*. La Paz: Plural Editores, 2005.
4. ---- *Sociología de los movimientos sociales*. La Paz: Plural Editores, 2008.
5. Grossberg, Lawrence. "Entre consenso y hegemonía. Nota sobre la forma hegemónica de la política moderna". *Tabula rasa*, ene-dic. N°002 Universidad Colegio mayor de Cundinamarca, Bogotá, pp. 4957
6. INE. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, 2002.
7. Laserna, Roberto. "Representatividad étnica", 2004. PULSO 229
8. ---- Fuerza y debilidad de los movimientos sociales, 2004a.
9. ---- "¿Cuoteo étnico? No tatay". PULSO del 10.12.2004b, Vol.5, No. 277.
10. ---- Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia, 2005
11. Lijphart, Arend *Las democracias contemporáneas: Un estudio comparativo*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1987.
12. --- *La democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
13. Moldiz, Hugo. *Bolivia en los tiempos de Evo. Claves para entender el proceso boliviano*. Ocean Sur. México-D.F.: Ocean Sur, 2009.
14. Negro Pavón Dalmacio. "La tiranía del consenso". *Revista de la hermandad del valle de los caídos*, N°136 (02) julio/agosto/2010. 225, 1969.
15. PNUD. *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 2004.
16. Prada Alcoreza, Raúl. "Políticas de las multitudes". En: *Bolivian Studies Journal*, Vol. 4, Issue 1, 2004.
17. Toranzo Roca, Carlos "Bolivia. Una revolución democrática". *Nueva Sociedad*, Caracas-Venezuela, 2006, marzo.