

BOLIVIA HOY: ENTRE LA DEMOCRACIA REBELDE Y LOS AGUJEROS NEGROS DE LA GOBERNABILIDAD

*Franco Gamboa Rocabado**

Introducción

La contundente victoria electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS) en las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 con 53,7% y con 151 representantes para la Asamblea Constituyente luego de las elecciones del 2 de julio de 2006, marca no solamente un hito en la historia electoral contemporánea de Bolivia, sino también un referente substancial para repensar las estrategias de gobernabilidad con el objetivo de ir más allá de pactos políticos entre los principales partidos con representación parlamentaria. En este sentido, el Presidente electo Evo Morales concentra, al mismo tiempo, amplia legitimidad y expectativas sociales que demandan una mayor intervención del Estado en la economía y en los rumbos del desarrollo a diferentes niveles.

Estas condiciones favorables, sin embargo, deben complementarse con propuestas factibles en términos de una reestructuración institucional del Poder Ejecutivo, y de una comprensión cabal sobre cómo generar nuevos pactos de gobernabilidad entre el Presidente y los prefectos recientemente elegidos en función de profundizar la descentralización.

* Sociólogo por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), magíster en políticas públicas por Duke University (USA), candidato a doctor en gestión pública por London School of Economics (Inglaterra). Actualmente es coordinador general del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2010 en el Gobierno Municipal de La Paz.

A pesar del éxito con que se realizaron las elecciones de diciembre, los fantasmas de la crisis de octubre negro en el año 2003 constituyen todavía un permanente temor agazapado detrás de cada marcha de protesta o cuestionamiento violento contra el sistema democrático. La caída del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada no solamente marcó una drástica reorientación en la política hidrocarburífera para impulsar la nacionalización del gas, sino que también representó el hundimiento de un modelo de gobernabilidad que estuvo basado únicamente en la repartición de privilegios y esferas de influencia al interior del aparato estatal para el conjunto de partidos que conformaron diferentes coaliciones de gobierno desde 1985.

La *brecha de gobernabilidad* que se abrió en octubre negro se mantuvo hasta diciembre de 2005, y no fue una torpeza o casualidad política que los sucesores de Sánchez de Lozada, Carlos D. Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé, fracasaran también en sus tímidos esfuerzos para reconstruir la autoridad política del Poder Ejecutivo y tomar decisiones legítimas dentro del sistema político. Empero, la elección de Evo Morales como nuevo Presidente de la República expresa una clara señal para reorientar el aparato estatal hacia la solución duradera de diferentes problemas, así como hacia la obtención de más y mejor calidad de gobernabilidad.

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

Actualmente, las elecciones generales de diciembre de 2005 viabilizaron una solución constitucional para renovar la

correlación de fuerzas en el Congreso de la Nación y definir nuevas direcciones para un reordenamiento estatal con el triunfo del MAS que junto a Evo Morales han declarado que la nueva gobernabilidad para el país descansará en las salvaguardas otorgadas por los movimientos sociales, aunque las capacidades de gobierno también están directamente ligadas con la posibilidad de diseñar de tal forma el conjunto del Poder Ejecutivo que diferentes sectores de la sociedad refuercen la legitimidad para el Presidente y, a su vez, obedezcan las directrices del gobierno como determinaciones que favorezcan la construcción del Estado Nacional.

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

A pesar de la generación de mayorías parlamentarias perdurables en diferentes gestiones gubernamentales para instituir la denominada *democracia pactada*, siempre se tropezó con un *déficit* entre las habilidades de gobierno y las demandas políticas provenientes de diferentes sectores de la sociedad para obtener satisfacciones concretas como trabajo, mejor distribución de la riqueza, oportunidades, justicia social y acceso igualitario a los beneficios que provenían de las reformas de mercado (cf. Alcántara, 1995:39-59).

La ingobernabilidad y el estallido de una sobrecarga incontrolable de demandas desde octubre de 2003, señalan una profunda ruptura que pone en cuestionamiento al sistema de gobierno democrático como productor de decisiones útiles y responsable principal para viabilizar soluciones. La ingobernabilidad con masivas protestas y una peligrosa dispersión del poder entre las élites de Santa Cruz, los

movimientos sociales en La Paz, y grupos de presión en los departamentos productores de petróleo como Tarija y Chuquisaca, muestran en toda su desnudez cómo los diferentes gobiernos desde el año 2002 se caracterizaron por una *discapacidad* para retomar la gobernabilidad y estar a la altura de los problemas a resolver.

Hoy día, el MAS está ante la encrucijada de retomar el *orden* para posibilitar las acciones de gobierno, o abrir completamente la *participación política directa* de varios grupos de interés y los movimientos sociales en las decisiones sin que intervengan, ni los partidos políticos, ni los líderes tradicionales, e inclusive ni las instituciones democráticas donde existe un montón de restricciones como procedimientos y el cumplimiento de reglas preestablecidas. Ahora todos quieren satisfacer sus demandas inmediatamente, capturar una parte del excedente económico que se va a crear con la venta del gas natural, y estamos ante la incertidumbre de ingresar en un laberinto donde podría jugarse con el caos y el fuego de múltiples intereses corporativos que no necesariamente tienen una visión de país.

En este sentido, la inestabilidad política como el epitome de un largo octubre de 2003 que dejó de ser un solo mes para convertirse en una obsesión de dos años, exige pensar que la gobernabilidad *en sí misma* sea algo fundamental para las acciones del nuevo gobierno. La gobernabilidad para Bolivia es una urgencia que debe *convivir* con las necesidades de mayor democratización y aquella refundación estatal prometida con la Asamblea Constituyente, debido a cuatro razones principales:

- Primero, el desorden y la pérdida de legitimidad para la autoridad presidencial se transformaron en depredadores para la estabilidad de cualquier régimen democrático, lo cual sugiere que el rediseño institucional del Poder Ejecutivo en los próximos cinco años deberá asumir rápidamente la solución de los siguientes problemas: a) nacionalización del gas que empezó a perfilarse el primero de mayo de 2006 pero que todavía no muestra objetivos claros y

tampoco se sabe si la medida va a traumatizar las relaciones del gobierno elegido con las posibilidades de inversión extranjera directa; b) una nueva distribución de tierras sin revanchismos y sin burocratización; c) un nuevo sistema de equilibrios entre el Presidente, los Prefectos elegidos y los 327 gobiernos municipales autónomos; d) una nueva política antinarcóticos; y e) decisiones sólidas para preservar la estabilidad macroeconómica con acuerdos beneficiosos entre el gobierno y los organismos financieros multilaterales (cf. Coppedge, 1993).

- Segundo, el rescate de la gobernabilidad debería entenderse como un elemento constitutivo para proseguir con las reformas del Estado y donde éste vuelva a conquistar centralidad para brindar *bienestar* a la población, señalando también otros lineamientos en la conducción económica para corregir definitivamente los fracasos de las políticas de capitalización ejecutadas por Sánchez de Lozada.
- Tercero, la demanda por reconstruir un *Estado de Bienestar* regresa con toda su complejidad para convertirse en una exigencia que se concentra, sobre todo, en el despliegue de *capacidades de gestión pública* para el gobierno, porque dicho Estado benefactor representa un *escenario de refugio* ante los ojos de grandes sectores de la nación, lo cual también reclama la ejecución de alternativas políticas institucionalmente viables¹.
- Cuarto, la ingobernabilidad en Bolivia constituyó un grado de capacidad política muy débil para *integrar* los actores sociales al espacio público y vincularlos con el sistema político democrático-representativo. En consecuencia, la llegada del MAS al poder significa un *principio de integración*

1 Ver el excelente análisis que combina el paradigma de la *reinversión del gobierno* con los desafíos instrumentales implícitos en las reformas estatales para aquellas sociedades que atraviesan por permanentes crisis: Oszlak, Oscar. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado"; *Nueva Sociedad* No. 160, Caracas, marzo-abril 1999, pp. 81-100.

política que debe mantenerse con responsabilidades de largo aliento.

Por otra parte, la gobernabilidad democrática no es una ceremonia de patriotismo constitucional, ni solamente un conjunto de reglas procedimentales. La gobernabilidad no está asociada a la riqueza o a la pobreza; si reflexionamos sobre las causas que favorecen su desarrollo, veremos que está vinculada a la capacidad de *desarrollo endógeno* de un país.

La elección de un presidente indígena como Evo Morales expresa que el desarrollo endógeno pone énfasis en la formación y/o reincorporación de actores sociales dentro de un proceso político de largo plazo donde los diferentes actores sociales, políticos y económicos diseñan e intervienen desde su vida cotidiana en el tipo de sociedad futura al cual aspiran.

200

En este ensayo plantearé cinco escenarios principales para repensar la gobernabilidad y el rediseño institucional del Poder Ejecutivo. Mi objetivo es mostrar que la gobernabilidad democrática es posible en la medida en que la sociedad civil se organice en un conjunto de actores políticos que pugnan por efectivizar la equidad en el acceso a beneficios, reduciendo progresivamente la marginalidad de indígenas y sectores relegados. Así resaltan varios *agujeros negros* que afectan enormemente la vida cotidiana de la gente común como el acentuado influjo de los medios de comunicación que a veces parece empujarnos hacia una sociedad anómica; por otro lado están las tensiones entre reformas de mercado y reformas políticas, junto a la *insatisfacción ciudadana* que se estrella en contra de la gobernabilidad cuando ve amenazadas sus posibilidades para conseguir provechos materiales. Es por esto que hoy día es fundamental incubar solidaridad y *confianza* como impulsores de cambio social; por último, se analizará la instauración de gobiernos departamentales con prefectos que también fueron elegidos el 18 de diciembre de 2005.

Los agujeros negros devoran todo y constituyen verdaderas amenazas para la materia en el espacio sideral. Así se va desarrollando el universo y el llamado horizonte de sucesos, región del espacio alrededor del agujero cuya curvatura en el espacio-tiempo impide que nada escape, ni siquiera la luz. La analogía con la política viene simplemente como sugerencia para hacer notar algunos problemas irresueltos en la democracia, cuya agenda exige pensar una serie de escenarios políticamente sensibles.

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

La actual crisis boliviana es una crisis derivada de la ausencia de un nuevo modelo político y del influjo de antiguos patrones. En la actualidad, los problemas económicos y sociales que afrontamos, pese a ser muy graves, son dificultades que pueden ser, si no resueltas, por lo menos aliviadas. La condición previa para esto es recuperar capacidad de acción política desde una gobernabilidad que sepa comprender los senderos de la vida cotidiana que habita en la ciudadanía; en consecuencia, de la gobernabilidad se espera conducción política, protección, rendición de cuentas y orientaciones sobre el horizonte a seguir en una época globalizada (cf. Lechner, 1994:263-279). Estos elementos atizan la llama de las demandas que reclaman un *buen gobierno*, demandas con las que todo ciudadano evalúa el quehacer de la gobernabilidad y ahora es capaz de confiar la dirección del Estado bajo el liderazgo de un Presidente indígena como Evo Morales.

Primer escenario: gobernabilidad, ¿moda o necesidad estratégica?

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

La llegada del MAS al poder expresa que la gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad política y a una intensidad determinada de las tensiones y los conflictos que cuestionaron profundamente las reformas neoliberales. Esta visión política señala que la gobernabilidad es en esencia un problema de *hegemonía estatal* y no solamente una hegemonía política para controlar las fuerzas de oposición. Se trata de ordenar el Poder Ejecutivo para dotar al Estado de una nueva capacidad estructural para dirigir la sociedad a partir de tres pilares:

- Primero, lograr soberanía sobre nuestros recursos naturales.
- Segundo, la reconstrucción de nuestra soberanía política demanda un Estado capaz de hacerse respetar.
- Tercero, la consolidación de una soberanía desde la sociedad señala que es fundamental nuestra reconciliación y generación de confianza como Nación.

En este sentido, el Ministerio de la Presidencia debe representar el principal eje de la gestión pública y directrices hegemónicas para transmitir las decisiones del Presidente hacia el conjunto del Poder Ejecutivo. Las concepciones políticas del MAS están afincadas en la centralidad estatal como núcleo de autoridad para generar propuestas de desarrollo y control; por lo tanto,

el Ministerio de la Presidencia adquiere notoriedad al condensar la articulación entre los ministerios sectoriales y el liderazgo personal del Presidente de la República.

Si bien siempre está de moda hablar de los problemas de gobernabilidad, ¿cuál es su orientación específica cuando se habla de estrategias de gobernabilidad para superar la crisis económica y política que nos agobia? Es importante que un plan de gobernabilidad después de instalado el gobierno, desenvuelva una visión de la política y del desarrollo dispuesta a ofrecer oportunidades para todo el país, lo cual implica considerar los problemas económicos, sociales, culturales y políticos con un enorme esfuerzo de unidad y conjunto. Esto exige recomponer un *sistema político muy complejo de integración limitada*, pues tampoco hay que ilusionarse con lograr una integración absoluta en la cual desaparezcan los conflictos. La sociedad boliviana nunca sería posible sin el conflicto.

En el fondo, se trata de crear una estrategia de gobernabilidad que dé cabida a aquello que nació después de octubre de 2003 y se consolidó en las urnas en diciembre de 2005: una *democracia rebelde*. Adaptarse a esta democracia rebelde supone crear canales de participación conflictiva, imaginar cierta capacidad para combinar rebeldía –que corresponde a una situación de exclusión como la que impera en el país– con procesos de reforma e influencia institucional, donde la *transformación del Poder Judicial* es un nudo crítico que ningún gobierno lo asumió en su integridad.

Hoy día lo que Bolivia necesita de manera primordial es un grado más alto de *politización dentro de la gobernabilidad*, y en este ensayo se entiende por politización a la vinculación entre demandas sociales rebeldes y participación política. Tal politización también aparece definida por el tipo de confrontación en que están inmersos el Presidente Evo Morales, su gobierno, la territorialidad en disputa con los gobiernos prefecturales, los Comités Cívicos, los movimientos sociales indígenas y la capacidad de diferentes actores sociales

para construir un nuevo patrón estatal². La tarea del gobierno es la tarea de búsqueda hegemónica para implantar un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica para el Estado y la Nación boliviana.

La correlación de fuerzas de esta politización muestra un resultado sugestivo. Por una parte se tiene que atender una posible *alianza* entre el *influjo económico* que viene del mercado mundial y la *participación* étnica, social y regional que presiona con demandas insurgentes desde octubre 2003. Por otra parte, si esta alianza –y las formas de hacer política que conlleva– no van más allá de principios, intenciones, declaraciones, y no se traduce en una estrategia de reincorporación de grandes porciones de la población dentro del espacio público, las complicaciones volverán a reproducirse. Entre los problemas más acuciantes cabe mencionar dos:

- a) La aparición de una tendencia fuertemente *neopopulista* basada en las masas urbanas; *masas* en el sentido de grupos provenientes de *sectores populares*, junto con una parte de la clase media que volverían a imponer una alianza con el Estado, exigiendo que todo pase nuevamente a través del aparato estatal obstaculizando el funcionamiento autónomo del sistema económico que debe seguir aplicando una política de equilibrio. En el peor de los casos esta ola *neopopulista* ocasionaría distorsiones por la presión de grupos de interés corporativo pero dependerá de la negociación política que lleve a cabo el gobierno para generar una unión más fuerte, tanto entre el Estado y la economía, como entre el Estado y la sociedad.
- b) El segundo problema es aquel aspecto propiamente dependiente de Bolivia que se conecta con el fenómeno del narcotráfico, la producción y comercialización de drogas

2 Sobre el problema de politizar la democracia para el desarrollo de una ciudadanía que permita inclusión social y bienestar material, consultar: Fleury, S. (2004, septiembre-octubre). Ciudadanías, exclusión y democracia. En *Nueva Sociedad*. N° 193, Caracas, pp. 62-75. Ver también: Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC-OIT

junto a la hoja de coca. Aquí los cocaleros juegan un papel central, de tal manera que el Presidente debe reducir la *dependencia* en materia de erradicación de cultivos. El MAS y Evo Morales tendrán que abrir un liderazgo para desarrollar una coalición andina multilateral en Sudamérica con el objetivo de proteger los derechos humanos y controlar la expansión de cultivos de coca. Esto implica un trabajo político internacional y un conocimiento sutil de estrategias diplomáticas para mejorar y reconstruir las relaciones boliviano-estadounidenses. La presión norteamericana para erradicar las drogas y los cocaes genera reacciones de tipo clásico: sentimientos anti-imperialistas y actitudes que defienden los intereses económicos de los cocaleros.

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

La idea de una *democracia rebelde* tendrá que ser evaluada según sus propios méritos y esto no significa que la gobernabilidad esté de hecho asegurada si el gobierno da prioridad a la irrupción de un pacto inédito con los movimientos sociales. La gobernabilidad es un dato que aparecía en la agenda política hace más de quince años. En este sentido, la discusión actual podría girar en torno a ¿cuál es el significado de nuestra gobernabilidad democrática hoy en día, cómo profundizarla y adaptarla a nuestras condiciones culturales específicas? No es inútil preguntarse ¿qué significa llevar adelante una sólida capacidad de gobierno cada día y cuál es su futuro? ¿Es esta

una forma apropiada de entender qué está pasando con la idea de *orden* y por qué están teniendo lugar demandas insurgentes de tipo caótico en diferentes lugares del país?

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

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

Las demandas para terminar con el abuso de poder de las élites empresariales y políticas, a su vez chocaron con los límites de una *globalización económica* donde Bolivia todavía no puede zafarse de otros poderes en el ámbito internacional que condicionan su desarrollo.

Por este motivo, otro problema estratégico para la gobernabilidad democrática es cómo llevar adelante un sistema político abierto al empuje de la *democracia rebelde* por mayor equidad y participación, junto con la *economía red* que viene del ámbito internacional. La economía red no es lo mismo que el conjunto de la sociedad. La economía conecta una serie de elementos relacionados con el capital y desconecta lo que no le sirve. De aquí nace una reacción de diferente tipo: identidades étnicas, religiosas, nacionalistas y ecologistas. Estas son resistencias que construyen sus propios sistemas de valores muy distintos al de la red económica, buscando cambiar el principio de funcionamiento de la gobernabilidad.

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

En un sentido pragmático, la gobernabilidad exige ampliar los márgenes de justicia desde un Estado fuerte y benefactor para evitar que el proceso de globalización nos arrastre hacia la inequidad eterna. De esta manera, la vida cotidiana tiende a pedir que una nueva estrategia de gobernabilidad democrática permita cuestionar las desigualdades del sistema económico, al mismo tiempo que demanda *protección* para no ser aplastada por una globalización inhumana³.

3 Cf. Gamboa, F. (2005). Certidumbres de arena: la globalización y sus múltiples fantasmas. En *Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal*, La Paz: Signo Ensayo, pp. 173-234. Asimismo, ver: Itzigsohn, J. (1998, diciembre). La globalización y las articulaciones de las actividades informales. En *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. N° 13, Año 7, pp. 153-178.

Los conflictos destructivos en Bolivia expresaron, asimismo, una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la *democracia rebelde* de octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansan sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requiere la efectiva representación de grupos en proporción a su poder para imponer una agenda y demandas específicas que se transformen en acciones de gobierno, pues la gobernabilidad, finalmente, obedece a cómo los grupos más poderosos son capaces de definir un rumbo específico para el Estado, especialmente en lo que hace a la apropiación del excedente económico como el gas natural y otros recursos valiosos; en el otro lado de la medalla está la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se alimenta de mucha tolerancia para respetar a las minorías y compensar, con criterios de justicia substantiva, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres⁴.

Por lo tanto, la gobernabilidad como necesidad estratégica debe intentar un equilibrio temporal entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia rebelde* y participativa, hoy día imposible de ser obviada.

Segundo escenario: el agujero negro de las relaciones entre reformas económicas y reformas políticas

El fracaso estrepitoso del segundo gobierno neoliberal de Sánchez de Lozada (2002-2003) mostró que las relaciones entre gobernabilidad y economía de mercado fueron de conflicto y distorsiones por corrupción. En Bolivia adoptamos las formas exteriores de las democracias occidentales y no se

4 Sobre estas contradicciones en toda América Latina, revisar: Mainwaring, S. & Hagopian, F. (ed.) (2002). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

asimiló bien o no se quiso asimilar cuáles son los fundamentos de aquellas democracias y estructuras de mercado. Nuestro desempeño es específico, no equiparable ni comparable con Europa o Estados Unidos. En muchos casos olvidamos un componente central: la importancia de fortalecer a la sociedad por medio de la participación respecto al rumbo que debe tomar nuestra democracia.

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

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

Las reformas políticas que incorporaron la votación por distritos electorales múltiples buscaban ampliar la representatividad de nuestro sistema político. La pregunta es ¿hasta qué punto, la importación de *modelos externos* respondió a las condiciones efectivas de la democracia en Bolivia? ¿La modernización que incorporamos satisfizo efectivamente todas las expectativas y exigencias endógenas de la nación? En el fondo no se generó

un consenso suficiente para que la sociedad civil también gobierne, y fueron solamente las cúpulas bien organizadas quienes finalmente se favorecieron con las reformas políticas.

Los resultados electorales de diciembre echan por tierra la gobernabilidad afincada en los pactos entre cúpulas partidarias que se subordinaron a las determinaciones de los organismos multilaterales y la cooperación al desarrollo, fomentándose un patrón de gobernabilidad represivo, pues las reformas económicas y políticas más importantes desde el Decreto Supremo 21060, hasta las reformas del *gonismo* y diferentes gobiernos entre 1993 y 2005, fueron ejecutadas en medio de estados de sitio y una subordinación nociva del Poder Legislativo al Ejecutivo.

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

- Primero, en el mundo de la economía informal hay evidencias claras sobre los buenos resultados del sistema económico de mercado y esto lo aceptan, incluso las clases populares. En este ámbito existe una especie de *populismo liberal* que busca sus propios intereses y cuestiona el encierro de las élites ilustradas y los políticos discriminadores que desprecian a los sectores populares.
- Segundo, cuando las políticas de ajuste estructural fueron aplicadas en Bolivia adolecieron de una *falta de innovación* y *creatividad* para dar un enfoque específico desde nuestra experiencia cultural. Todo parece ser lo mismo y no hay nada nuevo desde hace veinte años; la receta es siempre igual: equilibrar las cuentas nacionales, contener la inflación

y tener una balanza de pagos saneada. Lo que se requiere es la generación de grandes fuentes de producción que no estén afectadas por distorsiones políticas. Las amenazas principales no son los avances populistas, sino ciertos *intereses políticos* que bloquean la economía o la desfiguran generando ingobernabilidad; por lo tanto, es mucho más importante analizar la discriminación y concentración injusta de la riqueza en pocas manos como el resultado de *visiones elitistas de corto plazo*, antes que el populismo ligado a figuras carismáticas.

- Tercero, uno de los grandes defectos de los procesos de reforma económica fue la imposibilidad de incorporar a la economía de mercado a la mayor parte de ciudadanos que están sumergidos en la pobreza. No solamente se necesitaba una normatividad clara para que el inversionista extranjero se mueva con flexibilidad, sino también que grandes sectores de la sociedad civil, incluso los pobres y obreros de todo tipo, puedan gestionar su acceso a la economía de mercado y ser sujetos de crédito (Bayón y otros, 1998: 73-111).

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

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

de los ajustes estructurales. Las reformas económicas necesitan mucha innovación para hacer frente a la globalización.

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

212

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

Tercer escenario: el agujero negro de los medios de comunicación

No todos los conflictos de gobernabilidad tienen explicación en la dinámica interior de nuestra cultura democrática, pues actualmente la profunda influencia de los medios masivos de comunicación en la vida cotidiana disemina una ideología que

expresa cierta ambigüedad entre radicalismo e imposición autoritaria de las propuestas más absurdas para salir de la crisis. Los medios de comunicación han estado acostumbrados a transmitir un conjunto de concepciones donde una *expertocracia* ligada a los dueños de periódicos y canales televisivos, concentró cada vez más las decisiones en las manos de ciertas élites tendiendo a no democratizar las estrategias de desarrollo y modernización. Al interior de los medios de comunicación se puede encontrar más confusión que horizontes ideológicos claros dignos de seguir.

En Bolivia los medios de comunicación *sobrepesan* en la mentalidad de la mayoría y su influencia es ambivalente y dificultosa. Por un lado, los medios hacen ver un mundo democrático y relativamente igualitario donde muchos tienen oportunidades de ascenso social; por otro lado, las imágenes de violencia familiar, étnica y social son expresadas en forma intensiva y sofisticada desde el punto de vista visual. Por fortuna, estos medios no condicionan absolutamente nuestra mentalidad ni determinan los comportamientos como bien lo quisieran quienes conducen los canales de televisión o están a cargo de la prensa sensacionalista.

El perfil negativo de los *mass media* hace que los ciudadanos se encuentren frente a un mundo donde no saben cómo orientarse claramente, lo cual da lugar a la *anomia colectiva*, especialmente en situaciones turbulentas como los saqueos del 12 y 13 de febrero de 2003, los enfrentamientos con los campesinos cocaleros en septiembre de 2000 y los impactos inmensos que tuvieron las declaraciones del ex embajador estadounidense Manuel Rocha, cuando cuestionó la candidatura presidencial de Evo Morales en el periodo electoral del año 2002.

En teoría, la anomia produce frustración y ésta conduce a la violencia. Frente a la frustración irrumpe la agresión. El desorden estimulado por los medios de comunicación liquida la gobernabilidad, exagera los costos de cualquier crisis y, en consecuencia, la vida cotidiana se atasca en medio de una

cadena amenazadora que cabalga entre la anomia, confusión, frustración y agresión. El nuevo gobierno debe encarar las políticas de comunicación e información no desde un ministerio creado para tal propósito, sino estimulando en los movimientos sociales y algunas organizaciones de la sociedad civil, la necesidad de *regular* a todos los medios de comunicación.

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

En el fondo, las metas de los movimientos sociales radicales son extremadamente modestas: agua, luz, teléfono, conexión de gas, viviendas baratas, ingreso a la escuela; aunque sean movimientos autoidentificados como izquierdistas o indígenas originarios, sus consecuciones pueden enmarcarse dentro de las metas capitalistas y beneficios de mercado⁵. Para citar otro ejemplo cercano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) expresan una profunda discrepancia entre la radicalidad de los medios: violencia, secuestro, una gigantesca logística con estrategias militares imponentes, y la modestia de sus fines que se congelan en metas de poca estatura: mejor nivel de vida, salud para todos, reivindicaciones que cualquier reformista puede también lograr sin tanta muerte.

5 ¹ Esta es por ejemplo la gran contradicción de las *demandas cortoplacistas* para conquistar una parte de los recursos del gas. Cf. "Indígenas piden 10% del IDH". En *Energy Press*, Santa Cruz de la Sierra, del 15 al 21 de agosto de 2005, p. 9.

La gobernabilidad está tensionada en la cotidianidad porque vivimos en una sociedad donde la modernidad, el progreso tecnológico y la implantación de sofisticados medios de comunicación produjeron un estado de desconcierto total, en el cual parece que cada uno tiene que abrirse paso en la vida a golpes incubando peligrosamente diferentes comportamientos antidemocráticos.

Los medios han instaurado una especie de *sociedad de la información* donde cualquier persona accede a un mar infinito de información vía Internet, televisión por cable, redes globales de datos, o programas de computadoras. Esto significa que el común denominador de las personas ya no requiere de una autoridad que defina pautas de conducta o explique el mundo. Para los *mass media*, la vida cotidiana ya no necesita de intelectuales o patrones políticos de democracia, sino solamente de información (cf. Castells, 1997).

Si bien es fundamental la dupla información y análisis, los medios de comunicación tranquilamente pueden controlar y articular la información para reinterpretarla, orientando a la sociedad mediante diversas explicaciones; esta acción destruye cada día el rol de los intelectuales y las instituciones democráticas porque la gobernabilidad está condicionada en gran medida por lo que muestran o no muestran, por lo que declaran o no declaran los medios masivos. La gobernabilidad tiende a caer vencida por la era de la información, donde cada individuo se enriquece a sí mismo y trata de encontrar su lugar en el mundo, sin necesariamente preguntarse por el destino democrático de la colectividad en su conjunto.

Los medios de comunicación estimulan una ruptura entre la economía internacionalizada y los actores sociales fragmentados y *orientados hacia sí mismos*, más que hacia la vida pública. Cuando hay esta separación entre la economía, la cultura, el mundo social y político, la capacidad de integración y politización desaparece desatando una crisis de gobernabilidad. Por lo tanto, este espacio vacío queda ocupado por los *mass media* cuya función no es negativa en sí ya que

pueden contribuir a la formación de una opinión pública favorable a la democracia. Sin embargo, los medios de comunicación forman una especie de *neblina* en la vida política que no puede ser disipada por la lluvia; es decir, no puede convertirse en una gobernabilidad clara con estrategias políticas de integración y visión de futuro⁶.

Empero, los medios de comunicación no son para nada un *poder omnímodo*. Todo lo contrario, son plurales porque la televisión o la radio están cada vez más diversificadas. Existe una inagotable oferta de imágenes y mensajes. Los medios de comunicación y las maravillas de la tecnología como bases de datos remotas por medio de Internet posibilitan una educación nueva, donde toda persona es capaz de programar el desarrollo de sus capacidades. Esta es la palabra: programar nuestras ideas en la vida diaria, organizar la complejidad del mundo contemporáneo y autodeterminarse individualmente en función de lo que nos interesa.

216

Estas circunstancias también dan lugar a la aparición de *líderes éticos* en muchos ámbitos de la sociedad civil. Periodistas respetables con un sentido de tolerancia fundamental, profesionales y representantes cívicos. Éstos buscan embeberse de las fuentes de información masivas y articulan un discurso en el que expresan los problemas de la sociedad y contribuyen a identificar otras formas de gobernabilidad desde los microespacios de la vida cotidiana, haciendo frente a las agresiones del poder político y al mercado engegucado por la acumulación sin calidad humana.

6 Ahora bien, tampoco podemos convertirnos en teólogos medievales para quemar la televisión inaugurando una inquisición antimediática. Los medios de comunicación no son solamente las noticias, la inmediatez o la manipulación. Hay tal oferta que uno también puede solazarse con reportajes de investigación, análisis y páginas culturales impecables. La televisión no es del todo entretenimiento o aburrimiento. Cuántos de nosotros no hemos visto reportajes de la BBC, CNN o Transtel que orientan y educan bastante. Los *mass media* tienen diferentes alternativas para hacer comprensible la realidad. No serían un gran negocio si solamente fueran manipulación o meros instrumentos de difusión cultural y publicitaria.

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

Los líderes éticos pueden contribuir a tomar conciencia sobre cuál es nuestra situación, como paso previo a la reflexión personal haciendo uso de múltiples núcleos de información. Esto viabilizaría la gestación de proyectos democráticos alternativos, con el objetivo de habitar en una sociedad tolerante que estimule a respetar al otro para que uno también sea respetado.

Cuarto escenario: gobernabilidad y necesidad de confianza

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

El mejorar nuestro nivel de vida es un factor económico y, por lo tanto, puede ser que adonde va la gobernabilidad es hacia el alcance de *niveles superiores de modernidad*; de acuerdo con esta manera de ver los hechos, creo que *por rebalse* nos vinieron algunos beneficios de la democracia. En el momento en que haya dificultades para que la modernidad sea alcanzada y los costos sociales sean cada vez más elevados, es probable que se llegue a *despreciar la democracia* y glorificar solamente lo técnico moderno. Esta es la gran contrariedad para la cual, ni los políticos, ni la

ingeniería institucional o las teorías de la gobernabilidad contemporánea tienen respuestas⁷.

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

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

Por otra parte, una *sociedad abierta* y próspera depende de los hábitos, costumbres y el carácter distintivo de nuestra

7 Sobre estos dilemas consultar: Mansilla, H. C. F. "Gobernabilidad, élite del poder y cultura política". En Mayorga, R. (coord.). (1992). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*: Caracas: Nueva Sociedad/CEBEM/ILDIS, pp. 87-98.

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

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

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

La gobernabilidad que emerge con demandas por mayor participación e integración no es, por lo tanto, una estrategia totalmente moderna. Para que las instituciones de la democracia y la economía de mercado funcionen en forma adecuada, debemos *coexistir con ciertos hábitos culturales premodernos* que aseguren su debido funcionamiento. Las leyes, los contratos y la racionalidad económica brindan una

base necesaria pero no suficiente para la prosperidad y la estabilidad en las sociedades en crisis. Es necesario que después de los traumas de ingobernabilidad durante los últimos dos años, ahora estemos imbuidos de mayor reciprocidad, obligación moral, deber hacia la comunidad y *confianza*, exigencias que se basan más en el hábito que en el cálculo racional. Para una nueva gobernabilidad, todas estas características no constituyen anacronismos sino que, por el contrario, ahora son el requisito *sine qua non* de su éxito.

En Bolivia, el desafío es dejar de ser una sociedad de *baja confianza*, en la medida en que la relación de *confianza* primaria que existe dentro de la familia y los grupos de parientes no se extiende hacia fuera; es decir, hay una falta de *confianza* entre desconocidos⁸. Esto conduce a una especie de sistema moral de dos niveles:

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

El tener bajos niveles de *confianza* constituye la raíz, tanto del desempeño económico pobre, como de la corrupción gubernamental que está generalizada en el sector público. ¿Cómo es posible alcanzar elevados niveles de *confianza* en medio de una sociedad multicultural con gran heterogeneidad étnica como Bolivia?

Puede ser que no sea fácil construir niveles y ámbitos de *confianza* en circunstancias de heterogeneidad étnica; sin embargo, un gobierno eficaz y reconciliador puede empezar

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

por optimizar sus propias funciones cumpliéndolas de una manera limpia y efectiva. Para este objetivo, la gobernabilidad es indispensable, así como es fundamental la protección de los derechos individuales (incluyendo los *derechos de propiedad*), el orden interno, la defensa nacional, la educación, etc.

Existen muchas corrientes del pensamiento liberal que comprenden la importancia de la sociedad civil y la *confianza* en el funcionamiento adecuado de una democracia consolidada. La más destacada entre ellas es la de Alexis de Tocqueville. El problema que hoy día existe en las posiciones políticas que reclaman mayor participación y márgenes de democracia directa, es que, contradictoriamente, entienden a la solidaridad únicamente en términos de un *Estado centralizado y fuerte*. En realidad, existen muchas formas de relacionamiento social que con frecuencia son mucho más importantes y efectivas que el Estado para proporcionar servicios sociales y satisfacer las necesidades de protección y solidaridad. En la práctica, el gran *Estado Benefactor* que muchos quieren resucitar muchas veces fue enemigo de la sociedad civil y de la verdadera fraternidad, lo cual tiende a obstaculizar el nacimiento de apreciables niveles de *confianza* para obtener prosperidad económica y desarrollo⁹.

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

9 Sobre esta temática consultar: Magnoli, Alessandro. **What do you mean? Conceptual clarity in social policy**, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2002.

el ser humano es un individuo esencialmente racional pero egoísta que enfatiza su bienestar material.

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

Quinto escenario: ¿nueva estructura estatal o agujeros negros con gobiernos prefecturales?

222

El quinto escenario de gobernabilidad se relaciona con la elección directa de prefectos en diciembre de 2005, lo cual constituye un hecho fundacional porque es una nueva oportunidad en la historia de Bolivia donde se reorganiza la distribución del poder y la forma de gobierno luego de once años de ejecución de otra reforma importante como la Ley de Participación Popular. De esta manera, el territorio, la explotación de recursos naturales y nuevas estructuras para pensar el desarrollo a partir de las regiones como escenarios descentralizados, representan una posibilidad que va a transformar el contenido del mismo Poder Ejecutivo, así como el *rol político del prefecto* al interior de cada uno de los nueve departamentos del país. Además, el Referéndum Autonómico del 2 de julio de 2006 dio como resultado 56% de la población que negó la autonomía regional ubicada en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, mientras que 43,8% de los ciudadanos consultados apoyó la autonomía en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija; estas condiciones plantean profundos problemas de reforma constitucional, concertación

y diseño fiscal muy cuidadoso para proseguir con la descentralización como alternativa de reestructuración estatal.

Desde esta perspectiva es necesario reformular los alcances de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa actualmente vigentes para comprender más claramente una nueva forma de distribución de roles y competencias entre el Poder Ejecutivo, las Prefecturas de Departamento y los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, es fundamental considerar la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales con el cual los poderes prefecturales tendrían que regular la captación y organización de sus ingresos. Finalmente, las relaciones entre el ámbito de los poderes prefecturales y los gobiernos municipales deberán establecer un nuevo contexto para la concertación y las decisiones concurrentes que permitan el desarrollo regional y local en múltiples dimensiones.

Los actuales fenómenos como la globalización económica y la persistente inestabilidad política en la sociedad boliviana hacen que la gobernabilidad deba *reacomodarse* en un conjunto de procesos de cambio para aumentar su capacidad, redefinirla o ampliarla hacia sectores estratégicos. Uno de los instrumentos para contribuir a una reorientación de las capacidades de gobierno es la descentralización más intensa por medio de elecciones prefecturales y la constitución de nuevos ejes de poder regional. En consecuencia, dichas elecciones redefinieron la dinámica nacional de incentivos entre el Estado como estructura de visiones nacionales, y un conjunto de niveles intermedios de gobierno cuyo horizonte de acción política posibilitará una transferencia hacia la sociedad civil de ciertos mecanismos de decisión relativos a su vida cotidiana a partir de sus regiones; de aquí que la autonomía regional defendida por el departamento de Santa Cruz, vista a partir de un punto de vista optimista, se presente como una opción de poder y, al mismo tiempo, como estrategia de reforma estatal para construir otras estructuras de gobierno intermedias modificándose el armazón político-institucional.

Ahora bien, esta constitución de los poderes prefecturales que tuvo lugar a partir de diciembre de 2005 requiere la articulación importante con todo lo que significan las demandas concertadas que vienen de los actores sociales, políticos, económicos e institucionales. Es aquí donde es imprescindible aportar sin bloqueos mentales, prejuicios y particularismos ciegos porque el proceso de transición hacia los poderes regionales, mediante la sistematización y análisis de las demandas departamentales para estimular un proceso de reflexión y debate político, debe concentrarse en los siguientes elementos de gobernabilidad descentralizada¹⁰:

- Propuestas para el fortalecimiento institucional de las Prefecturas como futuros órganos de gobierno regional con capacidad de organización administrativa y política.
- La identificación de prioridades de desarrollo en los nueve departamentos.
- La elaboración de *agendas concertadas departamentales* que puedan marcar orientaciones para el desarrollo de las autonomías departamentales.

La necesidad de conocer y conciliar las demandas más importantes para cada departamento obedece no solamente al ímpetu por consolidar la modernización del Estado boliviano, sino que también es parte de una imprescindible consulta democrática que esté inserta en la reforma de nuestra cultura política donde el conflicto y la falta de acuerdos duraderos hacen que una serie de propuestas de cambio se deslicen hacia el desequilibrio en lugar de contribuir a una mejor gestión

10 El MAS propone que las autonomías se discutan en la Asamblea Constituyente, pero adelanta que la agenda deberá contener elementos como: la delimitación constitucional de las competencias nacionales y subnacionales de gobierno, el régimen financiero de las autonomías a partir de la solidaridad, cooperación y equilibrio entre las diferentes regiones, el derecho de las naciones, nacionalidades y comunidades indígenas a la autonomía política como parte del Estado, y la representación y participación indígenas en los entes de gobierno regional como general del Estado. Cf. Movimiento Al Socialismo (MAS). *Resumen. Programa de gobierno. ¡Bolivia digna, soberana y productiva!*, pp. 64-65.

de las políticas públicas y a una eficaz intervención estatal para alcanzar una gobernabilidad razonable.

Esto se percibió claramente en los periodos conflictivos de abril y septiembre del año 2000, octubre de 2003, así como en las protestas entre mayo y junio de 2005 que terminaron con la renuncia del ex presidente Carlos D. Mesa. Estos momentos constituyeron el estallido de una crisis nacional caracterizada por manifestaciones indígenas, bloqueos de caminos y mucha violencia. Así surgieron nuevas demandas como la necesidad de replantear la reforma agraria, convocar a una Asamblea Constituyente y posibilitar la emergencia de autonomías departamentales. Todas estas demandas dejarán de estar restringidas por la legislación vigente pues grandes sectores del país han decidido ir más allá del actual orden jurídico con el objetivo de reestructurar el país; por esto es también vital comprender que toda reestructuración debe contemplar la necesidad de recomponer un *Estado de derecho* donde pueda combinarse cualquier adaptación al cambio con la protección de un orden político en el que se respete la eficacia de la ley.

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

La constitución de los poderes departamentales demanda mucha *fortaleza operativa* para reformar el Estado, consolidando una mayor descentralización, especialmente en lo que se refiere a una institucionalidad departamental. Ésta debe estar apta para recibir nuevas competencias y funciones.

Normar el *ordenamiento de competencias* entre la administración pública nacional, departamental y local, resulta radicalmente insuficiente y hasta contraproducente si se establecen *competencias exclusivas* de la administración nacional y la prefectural, porque una visión exclusivista puede convertirse en un efecto distorsionante que entorpezca la gestión pública descentralizada, y tampoco aumente los niveles de participación política de la sociedad civil. En los sistemas jurídicos actuales, el ordenamiento de las competencias funcionarias no se basa sino *parcialmente* en la exclusividad de las competencias administrativas. Éstas tienden a ser más *compartidas* que exclusivas y lo más racional parece sugerir la existencia de competencias *concurrentes*. El carácter exclusivista conduce a compartimentos administrativos demasiado fragmentados; por lo tanto, son mucho más importantes los principios y mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación de competencias.

Las tareas más cruciales de los nuevos prefectos elegidos radican en el establecimiento del *régimen jurídico de la delegación de competencias* que se trasladará a los poderes departamentales desde la administración nacional. Modernizar, racionalizar y programar frente a entornos cambiantes, debería convertirse en un conjunto de exigencias fundamentales a partir de las cuales se definan las prácticas institucionales de un gobierno autónomo y responsable.

La identificación de una serie de *demandas* deberá jugar un papel *articulador* para que los gobiernos prefecturales no desarrollen una integración marginal con las reformas planteadas, sino que más bien ejerzan una contribución *gobernable* en materia de políticas descentralizadas; es decir, que las prefecturas puedan utilizar los instrumentos de la ley

para emitir criterios y decisiones que sean de carácter vinculante, generando así compromisos y responsabilidades de largo aliento con aquéllas demandas.

La instauración de mayores competencias deberá realizarse teniendo en cuenta una adaptación a *entornos cambiantes y conflictivos*, ya sea que se trate de políticas orientadas hacia el mercado, los ajustes estructurales, conflictos sociales o cualquier otro aspecto del desarrollo departamental.

Las posibilidades inéditas que tienen los poderes prefecturales deberán estar organizadas en función de los objetivos y metas previstas en la planificación estratégica de la Prefectura, y no en función de la novedad precipitada que puedan traer ciertas ideas o conceptos, una vez que instaurados los nuevos gobiernos departamentales con nuevas fuentes de poder regional.

Las normas propuestas para regular las nuevas competencias deben ser asumidas como un sistema de relaciones entre demandas externas provenientes de la sociedad civil, y demandas internas que exige una burocracia profesional dotada de mucha idoneidad para administrar un gobierno departamental; por lo tanto, el escenario institucional para implementar tales demandas e instalar los poderes prefecturales también debe establecer mecanismos de modernización, negociación y toma de decisiones al interior de una más sólida estructura prefectural.

Las prefecturas deberán encarar una *reforma institucional* inmediata para desarrollar un modelo organizacional que les permita ejecutar sus acciones cotidianas sobre los principios de efectividad, riesgo, beneficio, mercado, identidad socio-cultural y territorial en cada departamento.

Profundizar la descentralización y participación popular en Bolivia debe tomar en cuenta cómo acomodar la función del Estado a su capacidad. Este es el primer elemento de la estrategia de *nuevas responsabilidades para la gobernabilidad* en una era de globalización y consolidación democrática.

Cuando la capacidad del Estado es pequeña, éste debe sopesar cuidadosamente cómo y dónde intervenir, de tal manera que la descentralización favorezca una intervención eficiente pero sin asfixiar ni atentar contra las metas de estabilidad macroeconómica o el sentido realista en las posibilidades fiscales del Estado. Muchas veces, el Estado trata de hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad; por lo tanto, los perjuicios serán mayores que los beneficios (Banco Mundial, 1997).

Las elecciones prefecturales de diciembre de 2005, así como el Referéndum Autonómico del 2 de julio de 2006, fueron un proceso necesario de descentralización que va a *concentrarse*, de ahora en adelante, en la estructuración de verdaderos *poderes departamentales* pero para incrementar, sobre todo, la eficacia y responsabilidad de la acción estatal. Solamente así habrá tenido sentido el avanzar de manera más decisiva en una descentralización acorde con las capacidades de gobernabilidad que tiene nuestro país.

Conclusiones

Hoy día la gobernabilidad en Bolivia plantea esfuerzos importantes, entre los que se destacan cinco elementos substanciales:

- En primera instancia, el impulso y desarrollo de una nueva *conciencia nacional*, lo cual implica, más allá de enfoques meramente instrumentales, la posibilidad de combinar la integración social con la integración política.
- En segundo lugar se encuentra el fortalecimiento de un sistema político como instancia de mediación entre un Estado fuerte y una sociedad movilizadora y politizada que pueda construir en su interior actores sociales autónomos.
- En tercer lugar, considero que deben trabajarse de manera fluida una estructura de relaciones con plena legitimidad entre los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos originarios y movimientos sociales; es decir, cultivar

con responsabilidad nuevas formas de relación entre la política y los actores sociales.

- En cuarto lugar se encuentra la limitación del poder a través de mecanismos de control social y responsabilización para castigar la corrupción y todo tipo de arbitrariedades.

En quinto lugar está la protección de la representatividad junto al pluralismo del sistema político.

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

Para terminar, no está demás afirmar que la democracia es un fin en sí mismo. En este momento hay que pensar en la capacidad de no caer, ya sea en las redes falsas del fundamentalismo etnocéntrico, o en el sarcófago de un liberalismo loco, del clientelismo político y la corrupción política. ¿Cómo juntar estas metas en una estrategia gobernable? Por medio de un *sistema político integrador, un sistema económico abierto y un sistema social más justo*. Estas propuestas podrían constituir la finalidad central de aquellos que quieren ampliar y apuntalar un verdadero sistema político democrático.

Bibliografía consultada

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial (2000, 25 de agosto). *Bolivia, del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*. Tomo I, Informe principal: La Paz, Informe No. 20115-BO.

Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación, indicadores seleccionados del desarrollo mundial*. Washington D.C.

Bayón, C. y otros (1998, diciembre). Ciudadanía social y sector informal en América Latina. En *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 13, Año 7

Castells, M. (1997). *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial, 2 volúmenes.

Coppedge, M. (1993, March 11-13). Institutions and democratic governance in Latin America. Rethinking Development Theories in Latin America. Institute of Latin American Studies, University of North Carolina at Chapel Hill.

Fleury, S. (2004, septiembre-octubre). Ciudadanías, exclusión y democracia. En *Nueva Sociedad*. N° 193, Caracas.

Fukuyama, F. (1998). *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Madrid: Plaza y Jones.

Gamboa, F. (2005). Certidumbres de arena: la globalización y sus múltiples fantasmas. En *Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal*. La Paz: Signo Ensayo.

Itzigosohn, J. (1998, diciembre). La globalización y las articulaciones de las actividades informales. En *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 13, Año 7.

Lechner, N. (1994, marzo-abril). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. En *Nueva Sociedad*. N° 130, Caracas.

Magnoli, A. (2002). *What do you mean? Conceptual clarity in social policy*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Mainwaring, S. & Hagopian, F. (ed.). (2002). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mansilla, H. C. F. (1992). Gobernabilidad, élite del poder y cultura política. En Mayorga, R. (coord.). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad/CEBEM/ILDIS.

Oszlak, O. (1999, marzo-abril). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. En *Nueva Sociedad*. N° 160, Caracas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002*. La Paz: Plural Editores.

Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC-OIT.