

# Reinventando democracia en Bolivia<sup>1</sup>

*Ton Salman*

*El estado del Estado en Bolivia - Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*,  
Coordinación general: George Gray Molina, PNUD, Bolivia, 2007.

*El Estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente - Encuestas para el Desarrollo Humano*. Coordinadores: George Gray Molina, Alfonso Ferrufino y Antonio Aranibar, PNUD, Bolivia, 2007.

Uno de los grandes temas de debate en las últimas décadas en América Latina es el de la democracia. El debate va más allá de discutir como se podría introducir o implementar de manera más genuina la democracia 'liberal representativa'. La contienda, más bien, es sobre de qué modo se podría inventar una democracia más 'Latina', inspirada en la tradición indígena y las historias particulares de distintos países. Bolivia es un buen ejemplo.

En los últimos años fueron publicados varios libros y estudios contribuyendo a este debate, de manera directa y explícita, o más bien implícita. Revisamos dos de aquellos libros, pero primero esbozamos la situación en Bolivia en torno al debate mencionado.

La elección de Evo Morales en 2005 fue precedida por una larga serie de protestas en el país. Estas protestas fueras dispersas, tanto en términos

---

1 Una versión más extensa de esta reseña fue publicado en el *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (Amsterdam) no 84, 2008. Traducción para Umbrales: Susanna Rance.

de temas, de masividad, y de incidencia. Pero había también denominadores comunes. En muchas protestas participaron los sectores indígenas de Bolivia, y casi todas las protestas, implícitamente o explícitamente, fueron contra una falta de influencia democrática verdadera, en contra de un sistema político que fue percibido como excluyente, como corrupto, como inepto, y como incapaz o sin voluntad de mitigar la pobreza en el país. En este juicio sobre un sistema político percibido como ‘malo’, estaban presentes criterios específicos sobre cómo deberían actuar los políticos, sobre como debería funcionar un sistema democrático, criterios que fueron violados por el sistema vigente. Estaban presentes, además, ciertos criterios que tenían su inspiración en tradiciones indígenas en torno a cualidades que deben tener las autoridades, en torno a liderazgo ‘sirviente’, y en torno a procedimientos de deliberación y toma de decisiones más colectivas.

Cuando se eligió a Evo Morales como presidente, estos criterios entraron en el debate no solamente del modelo socioeconómico que sería mejor para el país, sino también en torno a cómo mejorar –¿o reinventar?– la democracia, buscando la conexión con las imágenes y expectativas que manejan los ‘ciudadanos de a pie’. Para un tal ejercicio, es imprescindible estudiar de qué modo los bolivianos han vivido la democracia, y qué imágenes y expectativas manejan. Es aquí donde los libros mencionados pueden aportar mucho. Ambos libros demuestran como los temas concernientes a la democracia se relacionan intrínsecamente con debates en torno a la ciudadanía. En el año 2007, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó dos publicaciones sobre Bolivia en el marco de su serie sobre el Desarrollo Humano. Ambas fueron coordinadas por George Gray Molina, con la asistencia de una gama de sub-coordinadores e investigadores/as. La primera publicación (*El estado del Estado en Bolivia*) constituye un esfuerzo extenso para examinar una amplia serie de aspectos de la democracia, la ciudadanía, rasgos y prácticas del Estado boliviano, y opiniones populares, y para situarlos en el marco de los acontecimientos recientes, a menudo turbulentos.

El libro, en mi opinión, representa un logro significativo. El trabajo fue guiado por una agenda de investigación innovadora y sólida: la reconstrucción del ‘estado del Estado’ en Bolivia, utilizando un vocabulario

que se originó en el propio país, y construyendo de manera inductiva las imágenes que tienen las y los bolivianos respecto a su Estado, su estructura, sus acciones y obligaciones, con una reflexión acerca de los rasgos tanto divisorios como unificadores de dichas imágenes.

Al mismo tiempo, esta agenda fue lo suficientemente abierta para permitir que algunos de los y las investigadoras más destacadas de Bolivia pudiesen dar lo mejor de sí en una serie de Capítulos excelentes que revelan con riqueza de detalle los rasgos distintivos del Estado boliviano, y de su democracia y “sus” ciudadanos y ciudadanas. El Capítulo 2, escrito por Rosana Barragán y José Peres, expone cómo este Estado llegó a existir y cómo, con el tiempo, diseñó su relación con los distintos sectores de la sociedad (a menudo diferenciados en términos de etnia. El Capítulo 3, enfocado en las características fiscales y burocráticas del Estado, ahonda en aspectos como los intentos (mayormente inexitosos) para ejercer el control centralista; el Estado como empleador; y el manejo estatal del presupuesto.

El Capítulo 4, en las manos de Pamela Calla, proporciona una “etnografía” del Estado “desde adentro”. Ella traza las acciones y decisiones tomadas por ministros, directores/as y subdirectores ministeriales; el (des)acatamiento de dichas disposiciones por maestros y maestras, la Policía, funcionarios departamentales y otros/as; y finalmente, la llegada de estos decretos y leyes entre organizaciones sociales, juntas vecinales, otras asociaciones y “ciudadanos de a pie”. Esta “cadena”, sostiene Calla, constituye el lazo entre estatalidad y sociedad, los “lugares de la política pública” (p. 277).

El Capítulo 5 (por Fernanda Wanderley), aunque su título infiere una “sociología” del Estado”, tiene un carácter igualmente o aún más etnográfico. Todos estos Capítulos son trabajos excelentes a título propio, y su combinación proporciona un retrato sin precedentes, rico y multidimensional, del Estado y la democracia boliviana. Para nuestros propósitos, los Capítulos 4 y 5 son especialmente relevantes y por razones de espacio, me limitaré a algunos comentarios sobre el Capítulo 5. Wanderley da una descripción meticulosa de cómo el o la ciudadana boliviana ejerce su ciudadanía, con una distinción aguda –el aspecto más impactante del análisis– entre la ciudadanía individual y colectiva.

El ejercicio de la ciudadanía individual, especialmente por las personas de bajos recursos, fue a menudo muy difícil. Wanderley utiliza el ejemplo de la adquisición del carnet de identidad para ilustrar este punto. En dicha interacción, el o la ciudadana se enfrenta, de manera solitaria, al representante del Estado. De manera paradójica, el proceso de obtener el carnet –el símbolo *par excellence* de equidad *vis-à-vis* el Estado– confronta al ciudadano con la tendencia estatal de quitar la igualdad. En el mismo acto de tramitar o renovar el carnet (obligatorio), el o la ciudadana se encuentra ante la práctica estatal de discriminar, menospreciar y hasta insultar a la persona postulante, todo de acuerdo a su *status*, forma de vestir y grado de elocuencia. Este proceso se acompaña por gestos de descalificación, comentarios insolentes, tonos autoritarios y arbitrariedad, contribuyendo en su totalidad a la auto-percepción de los y las ciudadanas de origen rural, indígenas, analfabetas, de bajos recursos o no castellano-hablantes, como seres inferiores y no iguales a otros (pp. 407-415).

La historia cambia sustancialmente al introducirse la ciudadanía colectiva. En la sección que aborda este tema, Wanderley alude implícitamente a las inspiraciones (a menudo pero no siempre indígenas) que se manifiestan en las luchas actuales sobre el ascenso de la democracia en Bolivia: las que recurren a diferentes formas “comunitarias” o colectivas para asegurar los derechos, para obtener beneficios, y para tener voz y voto en la política y en decisiones que afectan a (grupos de) ciudadanos/as. Wanderley señala la presencia en Bolivia de una fuerte tradición de defensa colectiva del derecho y la dignidad. Postula que, históricamente, el Estado ha cedido a menudo a demandas colectivas para derechos y beneficios. Por este motivo, en el caso boliviano, la clásica tensión (abordada frecuentemente en la literatura) entre derechos individuales y colectivos se resuelve de otra manera: el sentido de pertenencia, los derechos y las identidades individuales llegan a existir únicamente a través de la actuación colectiva (p. 389).

Por lo tanto, la personería jurídica representa para el grupo, la organización, la comunidad indígena o el consejo, lo que significa el carnet para el individuo. Sin embargo, va acompañada por rasgos completamente diferentes: “Mientras que en la adquisición del carnet de identidad, como hemos visto, la estrategia central es la súplica, y el discurso de los derechos

está ausente en las formas de abordar al funcionario público, en el esfuerzo para obtener la personería jurídica la súplica y el “favor” ceden a una estrategia de empoderamiento [...] acompañada por un discurso de derechos” p. 424). A diferencia de la experiencia de vulnerabilidad e inferioridad en la adquisición del carnet, en el proceso de obtener y luego actuar sobre la conquista de reconocimiento formal como ente colectivo, las personas se sienten empoderadas y “capacitadas”, y sienten que pueden igualarse al Estado y sus dependencias. Wanderley enfatiza que se trata de un proceso dual: las personas “aprenden” a percibirse como individualmente desempoderadas y colectivamente empoderadas *porque* el Estado, una y otra vez, confirma la suficiencia adecuación de esta imagen. En el acto frecuente de ceder a presiones colectivas y *respetar* a los y las ciudadanas cuando operan como grupo, el Estado corroboró que la ciudadanía colectiva fue una característica “real” entre y de la sociedad boliviana.

Este análisis constructivo y muchos otros relativos a la naturaleza del Estado boliviano, y la forma en que moldeó la democracia y sus ciudadanos/as, se juntan en la “Sinopsis” al inicio del libro. Adicionalmente, en esta Sinopsis los hallazgos arriba mencionados se conectan a la “crisis” actual de Bolivia que condujo a la elección del primer presidente indígena en la historia del país –Evo Morales, en 2005– y quizás de manera aún más pertinente, a la elección de una Asamblea Constituyente en 2006. En esta Asamblea, las deficiencias pero también las particularidades de la configuración boliviana de Estado, democracia y ciudadanía están en juego: expectativas respecto a la composición pluriétnica de la sociedad y su reflejo en el Estado; las estrategias que conciernen la explotación y redistribución de los beneficios de los recursos naturales; las autonomías regionales. Todas estas expectativas convergen en la Asamblea y requieren ser abordadas, pero de una manera tal que los y las bolivianas se reconozcan en los resultados. En este sentido, los temas discutidos de manera comprimida en el diagnóstico del libro son presentes en los desafíos que enfrenta la Asamblea.

Paso a recapitular el más evidente de estos temas. En el imaginario de los y las bolivianas el Estado representa de manera alternante: el Estado Padre que debería proteger y proveer; un Instrumento de Poder, un Estado en manos de aquellos que tienen el mando, más a menudo los ricos y la

élite; y el Estado Cotidiano que encuentran los y las ciudadanas en sus tratos diarios, mayormente erróneo en sus respuestas. Estas tres imágenes tienen su correspondencia en ciertas expectativas y demandas, y juntas constituyen (a menudo de manera combinada) el Estado experimentada por los y las bolivianas en el pasado. El resultado, insisten los y las autoras, no es un Estado “fracasado” o “inconcluso”, ni un Estado fuerte u homogéneo: se trata de un Estado en construcción que como tal, refleja la composición compleja y plural de la sociedad boliviana.

El otro libro publicado por PNUD el 2007 tiene como título *El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*. Es, en cierto modo, un complemento al otro libro, que se refiere a las opiniones de los bolivianos sobre los acontecimientos turbulentos en su país en las últimas décadas. Pretende delinear, además, los elementos de la cultura política boliviana que deberían entrar en el esfuerzo de repensar la democracia boliviana. El libro demuestra que efectivamente existen opiniones opuestas en Bolivia. Hablando, por ejemplo, sobre las negociaciones en la Asamblea Constituyente, resulta que un porcentaje más bajo de la población de las regiones del oriente opina que, al final, las minorías deben ceder a las mayorías (p. 182). Sobre el tema de las autonomías regionales, la pregunta si estas autonomías podrían poner en peligro la unidad del país, es contestada afirmativamente por un porcentaje más alto de la población de las regiones del occidente (p. 266). No obstante, los autores insisten en que hay muchas cosas sobre las cuales los bolivianos están de acuerdo. Una gran mayoría, tanto en el occidente como en el oriente, concuerda con que son necesarios cambios políticos en el país, y apoyan la Asamblea Constituyente (p. 172). Están de acuerdo con la idea que el trabajo de la Asamblea debería ayudar a la democracia, y que los resultados deberían ser observados por todos. Están al favor de que las leyes sean acatadas por todos, aunque admiten que muchas veces esto no se cumplió en Bolivia. Demandan que la nueva constitución debería establecer los modos cómo se resuelven los desacuerdos actuales y futuros de los bolivianos. La gente, además, concuerda con la idea de las autonomías aunque discrepan sobre el contenido de estas autonomías y sobre a quiénes corresponde: los pueblos indígenas, los municipios, y/o los departamentos. La gran mayoría está de acuerdo con la

idea de ‘unidad en diversidad’, con una democracia verdadera, con la idea de que se debería acatar la ley, y prefieren negociaciones antes que choques. Todo este hace optimistas a los autores. Sin embargo, ha pasado mucho desde que se realizó esta investigación. El proceso de concebir la nueva constitución ha sido difícil y discordante. Ahora, en los primeros meses de 2008, mucha gente opina que un escalado es inevitable, especialmente en torno a las autonomías regionales. No sabemos entonces si los autores, en este momento, darían tanto crédito a ‘la sabiduría’ de las mayorías como lo hicieron hace un año.

¿Cómo, entonces, bajo estas condiciones, pueden traducirse las nuevas ideas sobre democracia proporcionadas por esta investigación, en sugerencias para la nueva Constitución? Los y las autoras sostienen, para empezar, que “la noción liberal-representativa de la democracia se está cuestionando hoy en día en el debate boliviano” (p. 51). Adicionalmente, se da una demanda aumentada de autorización para pertenecer a un pueblo “distinto” y al mismo tiempo, ser boliviano/a (p. 54). Tomando en cuenta la intuición de vivir en un universo “intercultural”, se apela al reconocimiento simultáneo de esferas públicas *distintas*, entre las cuales se puede construir puentes “entre la democracia liberal-representativa y las prácticas comunitario-participativas que están presentes en la sociedad boliviana” (p. 73). Esto debe dirigirse hacia “una garantía para una representación de identidades múltiples, es decir, asegurar que la democracia-en-el-nivel-del-Estado y al mismo tiempo, el Estado-en-sociedad, incluyan “la diferencia” en todos los niveles de la gobernanza y la representación [...] por la vía de mecanismos mediante los cuales la complementariedad entre representación, deliberación y participación podría ser avanzada” (p. 74).

Sin duda, éstas son las metas correctas cruciales si se ven las opiniones mayoritariamente consensuadas entre bolivianos y bolivianas. Sin embargo, dejan muchos puntos discutibles cuando se llega a la composición institucional que pueda responder a una tal configuración. En primer lugar hay el tema difícil de las prerrogativas diferenciadas entre Estado, regiones, municipios y “comunidades”. Según se afirma, éstas incluyen la autonomía respecto al territorio, pero también respecto a los recursos naturales que ellos tienen. Se trata de un tema enredado. Sería difícil sostener en el debate regional-

autonómico que las riquezas de Bolivia deberían beneficiar a todos/as los/las bolivianos/as, y al mismo tiempo sostener en el debate sobre territorios indígenas que los originarios deberían tener un veto sobre la explotación. Es más, hoy en día, debido a los procesos intensivos de migración durante siglos, y en especial en las últimas décadas, no existen en Bolivia regiones o territorios “libres de contaminación” en términos demográficos.

En segundo lugar, sería quizás posible combinar –pero muy difícil integrar realmente– diferentes modalidades cuando se llega a la elección de autoridades en los niveles comunitario, intermedio y estatal. Los mecanismos de liderazgo rotatorio, deliberación extensa y participación generalizada son maravillosos en el nivel de la comunidad, pero difíciles de imaginar en una estructura política nacional. Por lo tanto, algunos sostienen que el aporte de dichas inspiraciones a una “reinvención de la democracia” parece haberse restringido a incentivos de tipo “moral”; y posiblemente, a mecanismos como el referéndum, o a mandatos comunales claramente demarcados respecto a asuntos locales y justicia; y a una obligación para que los políticos “negocien sus diferencias hasta las últimas consecuencias”, como reza la tradición indígena pero también las mayorías bolivianas. Sin embargo, en el nivel de la representación nacional, rendición de cuentas, cheques y balances, persisten muchas preguntas.