

# Seis meses de gobierno: antecedentes, cultura y prospectiva

Roberto Barbery Anaya

## Introducción

El documento tiene seis acápite que permiten abordar los tres ámbitos temporales. Así, en los dos primeros se analizan los antecedentes, a partir de un estudio de contexto y sus formas colectivas de representación, destacando el deterioro del sistema político en los últimos años. En el tercer y cuarto se hace una evaluación de coyuntura, proponiendo sus principales características, resumidas en un Gobierno que tiene valores nacionalistas definidos y una marcada tendencia al totalitarismo. En el quinto se plantean aspectos de naturaleza estructural, reconociendo tensiones en la cultura política que generan permanente incertidumbre. Finalmente, en el sexto se ensaya un análisis de prospectiva, destacando la necesidad de reconciliar la política interna con la economía internacional y advirtiendo sobre la contradicción que existe entre el Gobierno y el proceso de descentralización en su conjunto.

## 1. Contexto

El desenlace de las elecciones nacionales del 18 de diciembre de 2005 está directamente relacionado con el desgaste de lo que se ha denominado sistema político tradicional, caracterizado por la presencia y alternancia sucesiva en el poder gubernamental del MNR, ADN, MIR, NFR y UCS, principalmente. Este desgaste se expresa fundamentalmente en dos ámbitos: el ámbito ideológico y el ámbito ético.

En el ámbito ideológico, existe la percepción de que el modelo económico que se ha impulsado en el país desde la promulgación del Decreto Supremo 21060 –promulgado el 29 de agosto de 1985– no ha generado resultados favorables para el país, sobre todo en términos de administrar los recursos naturales y promover equidad social. Por otra parte, se considera que el modelo político no ha tenido capacidad para construir escenarios de poder en los que se exprese la multiculturalidad de Bolivia. En el ámbito ético, existe la percepción de que el sistema político tradicional no ha manejado los intereses del país en forma transparente, siendo ya una práctica habitual cargarle el estigma de “corrupción”.

Se trata de percepciones cada vez más generalizadas. Por encima de su reconocido asidero, se han convertido en verdades independientes que forman parte del subconsciente colectivo. Una especie de mitos cada vez más afirmados que han tenido capacidad para determinar los desenlaces políticos que se han dado en el país en los últimos años.

## 2. Simbología

Tomando en cuenta su origen político y social, es comprensible que Evo Morales y su Gobierno representen simbólicamente en el imaginario colectivo una respuesta a los antivalores que se vinculan al sistema político tradicional. Así, desde una perspectiva económica, su imagen está asociada a una administración nacional de los recursos naturales que puede promover niveles importantes de equidad social. Desde una perspectiva política, se considera que puede construir una democracia que permita mayor inclusión cultural, rectificando el “eurocentrismo colonial y republicano”. Finalmente, desde una perspectiva moral, se plantea que puede generar una administración transparente del aparato público, capaz de evitar la “corrupción” que se atribuye a anteriores gobiernos.

## 3. Seis meses de Gobierno

El Decreto Supremo 28701, promulgado el 1º de mayo de 2006, es un paso decisivo para recuperar la tuición del Estado boliviano sobre la política de hidrocarburos y modificar en términos inequívocos el régimen tributario de este sector en beneficio de la hacienda pública. Estas dos afirmaciones sirven para reubicar en un plano relativo el debate sobre las posibilidades de sostener la medida -que abordaremos en el acápite 6- o de si efectivamente se trata de una nacionalización en el marco de las precisiones exquisitas de la doctrina y la experiencia comparadas. También para abandonar en los anales de la confrontación política el razonamiento lógico de que sin el malhadado proceso de capitalización no habría mucho que recuperar...

Pero, además, permite analizar el desempeño del Gobierno desde una perspectiva integral y dejando de lado las frases altisonantes que forman parte de su cotidianidad. En efecto, a partir del Decreto Supremo 28701 cobra significado una conducta que parecía improvisada en relación a diferentes temas. Por ejemplo, la política de austeridad, que tiene proporciones inéditas, más allá

de que, en contrapartida, se pueda advertir una devaluación del aparato público y del mercado profesional. O la implacable actitud para cortar todo indicio de corrupción, quitando el aval político a viceministros y parlamentarios, más allá de que se caiga con frecuencia en el uso abusivo de la acusación y los



adjetivos. O la derogación del artículo 55 del Decreto Supremo 21060, restituyendo derechos laborales que tienen alcance universal, más allá de que todavía sigan vigentes otros artículos controvertibles. O el incremento del salario mínimo, más allá de que no sea en los niveles comprometidos en la campaña electoral. O la defensa sin concesiones de la soberanía nacional en las fronteras, más allá de que se puedan considerar medidas jurisdiccionales o sanciones administrativas que sean menos punitivas con la inversión

privada -es el caso concreto de la expulsión de la empresa brasilera EBX, por no haber cumplido todos los procedimientos legales para funcionar en el país-, que previsiblemente tiende a disminuir.

En el marco de estas medidas concretas, es posible distinguir una definición ideológica y una línea de conducta que parecían difusas ante la profusión de consignas, frases hechas y muletillas electorales. De manera consecuente, el Gobierno comienza a actuar de acuerdo con las expectativas que se han generado en el imaginario colectivo y que ya son parte de la simbología política, a saber: recuperación de la soberanía nacional en la administración de los recursos naturales, inclusión social y transparencia en la gestión pública.

A pesar de ello, se observan debilidades en la gerencia gubernamental, que se ven acentuadas por un manifiesto desprecio a la especialización en el manejo del Estado. Con frecuencia, la técnica es sustituida por la consigna política y la ciencia por el prejuicio histórico. El resultado es la confusión ante los desafíos puntuales que se presentan en la gestión, como se puede advertir en el caso de la prolongada crisis de la línea aérea bandera LAB o de la defensa de los principales mercados de exportación no tradicional que tiene el país.

Precisamente, en el orden internacional, la inclinación política del Gobierno se expresa con inusitada claridad. Así, de las tradicionales arengas políticas contra Estados Unidos se ha pasado a la suscripción de acuerdos comerciales con Cuba y Venezuela, incluyendo una ofensiva conjunta contra el Tratado de Libre Comercio. A ello se suma la presencia inoportuna del Presidente Chávez y de asesores de su país en medio del legítimo sentimiento nacional por la nueva política de hidrocarburos.

En todo caso, el factor más preocupante es también de naturaleza política. Se expresa en la intención inequívoca del Gobierno de copar todos los espacios de poder, más allá de los frenos y contrapesos institucionales que son comunes a una democracia representativa. Por ello se ha desatado una ofensiva pública e indisimulada contra el Poder Judicial y el Poder Electoral, los únicos que no están bajo su hegemonía, provocando una sucesión de renunciaciones "sin precedentes en la historia democrática del país"-como señala un reciente documento dirigido a la opinión pública nacional e internacional por el Poder Judicial. Paralelamente, ejerciendo una presión abierta sobre el Ministerio Público, el

Gobierno está impulsando juicios contra ex presidentes de la República, con la intención de inhabilitarlos políticamente.

Para terminar este acápite, cabe destacar el desenlace del proceso electoral llevado a cabo el 2 de julio, a saber: una victoria contundente para el Gobierno que, a pesar de ello, debe enfrentar una paradoja y una contradicción.

La victoria, en efecto, ha sido contundente, porque el Gobierno ha logrado ratificar su hegemonía política en todo el país, logrando inclusive el primer lugar en Santa Cruz y Tarija en la elección de constituyentes, más allá de que su votación nacional sea ligeramente inferior (50.7%) a la obtenida el 18 de diciembre de 2005 (53.7%). También ha sido contundente porque ha logrado que en el Referéndum se imponga de forma clara el “No” a las autonomías departamentales en cinco departamentos.

Sin embargo, esta victoria contundente debe enfrentar una paradoja: el triunfo electoral no alcanza para que el Gobierno tenga dos tercios en la Asamblea Constituyente, por lo que necesita buscar acuerdos con la disminuida oposición, haciendo previsible concesiones. Asimismo, debe enfrentar una contradicción, que en forma inmediata ha comenzado a generar un escenario de tensión: el “Sí” a las autonomías departamentales se impuso también de forma clara en cuatro departamentos, que de esta forma contradicen la vocación centralista del Gobierno, reclamando, por lo demás, el respeto a la naturaleza departamental de la vinculación prevista en el Referéndum.

#### 4. El desafío mayor

Un sistema democrático tiene dos principios fundamentales: la división de poderes y la preservación de un escenario pluralista de fuerzas políticas. La división de poderes evita que el sistema democrático degenera en un totalitarismo político. La preservación de un escenario pluralista de fuerzas políticas garantiza tolerancia y reconocimiento mutuo, y conserva la diversidad política, como canal de expresión de las formas de diversidad que coexisten en una sociedad, muchas veces en precario equilibrio. El desafío mayor es conservar estas garantías democráticas en una coyuntura política que plantea impulsos totalitarios cada vez más evidentes.

#### 5. Debilidades culturales

Hay una influencia recíproca entre las dificultades de la superestructura política y las debilidades culturales que se presentan en el conjunto de la sociedad. Es una especie de círculo vicioso, que se manifiesta en la contradicción que existe entre las percepciones sociales, que pertenecen al ámbito de la cultura, y las posibilidades institucionales, que pertenecen al ámbito de la gestión política.

Se trata de una tensión capaz de condenar al fracaso las permanentes reinvencciones del proceso político, a saber: destituciones de gobernantes (Sánchez de Lozada), sucesiones constitucionales (Carlos Mesa), transiciones políticas (Rodríguez Veltzé), renovación de legitimidades (Evo Morales), Asamblea

Constituyente (nuevo pacto político), autonomías departamentales (profundización de la descentralización y la democracia). Estas debilidades en la cultura política -por lo demás, comunes en muchos países de América Latina- se pueden plantear en los siguientes términos:

- Normativa moderna vs. actitud premoderna. Los cambios buscan establecer marcos legales que promuevan conductas ciudadanas. Es decir, conductas que generen una relación institucional entre el Estado y la persona. En ello radica el carácter filosófico de la modernidad. Sin embargo, en las actitudes cotidianas de la sociedad -de gobernantes y de gobernados- generalmente prevalecen comportamientos premodernos, caracterizados por la burla sistemática del orden institucional, con el fin de obtener ventajas particulares. Este fenómeno tan común, además de ocasionar daños materiales a la colectividad, devalúa la moral pública.



- Universalismo vs. particularismos. La visión filosófica de las reformas suele estar inspirada en los valores universales de la democracia. Sin embargo, la aproximación crítica de la sociedad a los cambios suele estar inspirada en visiones parciales, que derivan en particularismos de la más amplia gama y escala -desde los sindicalismos más insólitos hasta los nacionalismos más excluyentes.
- Ciudadanía vs. clientelismo. La demanda y la oferta electoral no están caracterizadas por una relación ciudadana, sino por una actitud clientelista, por el intercambio de favores, antes que por una relación responsable con los intereses de la colectividad.
- Gestión pública vs. paraíso. Hay una cultura providencialista, vinculada a una concepción judeocristiana de la existencia, que estimula la propensión a esperar soluciones milagrosas, más allá de las posibilidades reales, a confundir en el subconsciente colectivo la noción de Dios con la noción de Estado, a sobreestimar el rol de la autoridad y a descuidar el rol de la sociedad. La consecuencia previsible de este fenómeno es la frustración generalizada.
- Responsabilidad individual vs. corporativismo. No hay nada más despreciado en nuestra cultura que el individuo. Para existir hay que estar agremiado. Hay que ser número de alguna corporación. No importa el nombre, basta el registro. Hay que estar alienado con algo, lo que sea, desde los irredentismos más cósmicos hasta los irredentismos más cómicos. Todo vale, menos el individuo. Se trata de la coartada gremial... Esto mientras no hay prosperidad democrática que se pueda construir sin responsabilidad individual.
- Síntesis vs. miopía. La vocación opositora es proporcional a la vocación de feudo. Se desconoce que la virtud de la democracia radica, precisamente, en la contemporización de intereses diferentes. Se considera la síntesis una debilidad y la miopía, una virtud.
- Concepto vs. defecto. Se responsabiliza a la norma por el vicio. Afortunadamente, la confusión no alcanza todavía para responsabilizar a Dios por el mundo...

## 6. Prospectiva

La incertidumbre sobre la sostenibilidad económica de las medidas que lleva adelante el país constituye la principal incógnita que se irá despejando en los próximos meses. De ello dependerá también la sostenibilidad política del proceso. Bolivia no puede prescindir para el equilibrio en su balanza de pagos de la inversión y la cooperación externa –que incluye donaciones, créditos blandos y renegociación de deuda. Tampoco para promover desarrollo productivo que genere empleo, como base ineludible de cualquier proyecto de redistribución de riqueza, como el que se propone en el Plan Nacional de Desarrollo, recientemente aprobado. En ese contexto, el gran reto supone reconciliar la política interna con la economía internacional, compatibilizar las legítimas expectativas de administrar soberanamente los recursos naturales con las expectativas del capital que proviene de fuentes externas.

Mientras tanto, los ensayos de participar en nuevos mecanismos de integración, cooperación e intercambio deben demostrar conveniencia económica y viabilidad política. Los acuerdos suscritos con Cuba y Venezuela -ALBA y TCP- parecen obedecer sólo a consignas difíciles de mantener en el tiempo, sobre todo cuando se considera que los niveles de intercambio comercial con estos países no representan ninguna alternativa para Bolivia, tomando en cuenta lo que se exporta a la región andina y a los Estados Unidos. A ello habría que añadir las expectativas en torno a la seguridad jurídica del país para atraer inversiones y cooperación bilateral y multilateral.

Por otra parte, también está pendiente la difícil renegociación del precio del gas que se exporta a Brasil, en el marco de las presiones que se han generado frente a las medidas que ha tomado Bolivia. Con Argentina -e indirectamente con Chile, que compra gas a Argentina- se ha incrementado modestamente el precio hasta fin de año.

El Decreto 28701 establece un plazo de 180 días para negociar con las empresas extranjeras las nuevas políticas y condiciones establecidas en el país para administrar los recursos hidrocarburíferos. Del resultado de este proceso dependerán en gran medida las expectativas económicas de Bolivia en los principales escenarios vinculados al capital internacional, tanto público como privado.

En el ámbito interno, la prospectiva más delicada se expresa en la contradicción recurrente entre el Gobierno y el proceso de descentralización, más allá del debate sobre la configuración de un régimen de autonomías departamentales.

El Gobierno busca justificar su oposición a la conformación de gobiernos departamentales autónomos en una supuesta acción “contra la oligarquía”, extremo que sería legítimo en el ámbito de la identidad ideológica que reivindica, por cierto. Sin embargo, desde el inicio de su gestión se ha mostrado contrario al proceso de descentralización en su conjunto, lo cual permite advertir una motivación diferente, más ajustada a su tradición política.

En efecto, el proceso de descentralización en Bolivia no se puede identificar con el debate reciente sobre la posibilidad de conformar gobiernos departa-

mentales autónomos, más allá de que hayan existido planteamientos para descentralizar en el nivel departamental de gobierno desde la restauración democrática en 1982. En realidad, la personalidad actual del proceso de descentralización en Bolivia está relacionada con la Ley de Participación Popular, que se viene implementado en el país desde su promulgación, el 20 de abril de 1994.

La Ley de Participación Popular impulsó un proceso de descentralización de alcances extraordinarios. Antes, sólo 24 municipios recibían recursos. Ahora son 327 los municipios que reciben recursos para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, deportes, cultura, riego y caminos vecinales, a través de sus propios gobiernos municipales, en la jurisdicción de las respectivas secciones de provincia que hay en el país.

Antes, sólo el 3% de la inversión pública tenía naturaleza municipal. Ahora, más del 30%, con la transferencia del 20% de la coparticipación tributaria -recursos de participación popular- a los gobiernos municipales y del 100% de los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias que afectan a estos bienes al dominio municipal exclusivo -recursos propios-, a lo que ahora hay que agregar los recursos de la Ley del Diálogo Nacional y los provenientes de la coparticipación del IDH.

Con estos datos bastaría para plantear una realidad completamente distinta al centralismo histórico que ha regido en el país. Sin embargo, los cambios generados por la Ley de Participación Popular conllevan, además, otros alcances de carácter político y social. A saber:

- 327 comités de vigilancia, conformados con representantes de las comunidades tradicionales en los municipios.
- Más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales -Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)-, respetando sus usos y costumbres.
- Más de 70 mancomunidades municipales.
- 9 asociaciones departamentales de municipios y una Asociación de Municipios de Bolivia (AMB).
- Una Federación de Asociaciones de Municipios (FAM- Bolivia).

Pero, además, en esta nueva realidad, los procesos institucionales que se han impulsado legalmente modifican también el concepto y la práctica de la gestión pública. Porque la Ley de Participación Popular introdujo la Planificación Participativa, que tiene carácter de imperativo legal -ver la propia Ley de Participación Popular, sus decretos reglamentarios, la Norma de la Planificación Participativa Municipal y la Ley de Municipalidades-, estableciendo un nuevo marco que promueve la participación de la sociedad civil en la orientación y en el control de la gestión municipal. En ese ámbito deben formularse los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales, en cada municipio, con la interacción de las OTBs y los Comités de Vigilancia respectivos.

Y la dinámica institucional, más allá de sus previsible debilidades, sigue avanzando con las posibilidades generadas por este nuevo marco, porque, además, hay planes de desarrollo mancomunados, como el Plan Macrorregional de Desarrollo del Chaco Boliviano, que comprende 16 municipios de 3 departamentos. Otro ejemplo es el Plan de Desarrollo de la Mancomunidad Chiquitana, que ha permitido incorporar una visión de desarrollo regional en 14 municipios, dos de los cuales tienen población mayoritariamente indígena -San Antonio de Lomerío y Urubichá. Asimismo, se han conformado comisiones de desarrollo económico local en más de un centenar de municipios, y comisiones de coordinación provincial e interprovincial, para impulsar proyectos comunes de inversión concurrente y gestión compartida, que deben estar interconectados con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

En este nuevo contexto, los grados de inclusión ciudadana han alcanzado dimensiones sociales extraordinarias, permitiendo que el 59% de los municipios se reconozcan como indígenas y que la participación de la mujer en la gestión pública crezca en un 100%, perfilando un escenario democrático de proporciones inéditas.

A este vasto escenario de inclusión política, social y económica -que dista mucho de ser un ámbito que favorezca intereses oligárquicos, por cierto-, el Gobierno también se muestra hostil, vertiendo criterios y anunciando medidas que tienden a menoscabarlo. Esto desde el inicio de su gestión, cuando se eliminó el Ministerio de Participación Popular, pasando por planteamientos como aquéllos que pretenden revertir centralmente los recursos de coparticipación del IDH, impulsar “regiones” que se sobrepongan a los niveles departamentales y municipales y “revisar” la Ley de Participación Popular, que consideran “agotada” y al servicio de “una visión colonial” (sic).

Se trata de un error filosófico y estratégico, que muestra en su verdadera faceta a un Gobierno que se opone al proceso de descentralización en su conjunto, más allá de los prejuicios y las consignas que buscan vincular la conformación de gobiernos departamentales autónomos con “los intereses de la oligarquía”. Error filosófico porque pretende desconocer la inclusión histórica que ha generado el proceso de participación popular, que es, a la sazón, uno de los principales referentes que postula en su visión ideológica. Error estratégico porque se coloca de forma desproporcionada en contra de un escenario que no podrá enfrentar, por la magnitud de su alcance.

En cualquier caso, una actitud que, por otra parte, también coincide con la tradición política del Gobierno. Ningún régimen que proclama valores de cambio milenaristas -valores apoyados en lecturas historicistas y maniqueas de la realidad- ha podido sustraerse a la tentación del manejo centralizado del poder. El ejemplo paradigmático de este vicio fue el estalinismo, que fundó, precisamente, la tradición moderna del totalitarismo historicista, asfixiando a las “repúblicas socialistas soviéticas”. Y para el caso, a esta tradición general, hay que añadir también la tradición corporativa y sindical del MAS, que se distingue, precisamente, por su manejo vertical del poder.