

El Estado y el desarrollo participativo en Bolivia

Henry Veltmeyer y Juan Téllez

LAS DOS décadas anteriores testificaron un cambio fundamental y una redefinición de época que han transformado la organización socioeconómica del mundo. Una característica definitoria de estos cambios es la formación y la extensión global de un sistema de producción capitalista, el libre flujo de bienes, servicios y capital, al igual que el de la información en una escala global. Una fuente, y fuerza, impulsora de este proceso es la evolución de las nuevas tecnologías basadas en el uso de la computadora que han acortado drásticamente los circuitos de transporte y comunicación del proceso de producción, y establecido así los cimientos para un nuevo régimen posfordista de acumulación y su correspondiente modo de regulación. Otra característica es la que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales, ha identificado como un nuevo “marco institucional y de políticas” basado en la liberalización económica que ha facilitado el libre movimiento de capital y el intercambio de bienes y servicios dentro de un ambiente sin regulaciones, y la privatización de los medios de producción y las empresas económicas asociadas. En varios ámbitos, el nuevo marco institucional y de políticas ha tomado la forma del Programa de Ajuste Estructural (PAE), el cual corresponde a un paquete de políticas y de cambios institucionales o “estructurales” diseñado por los economistas del Banco Mundial (BM) y vinculado con las agencias financieras multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). El PAE, que comenzó en los setenta con el régimen militar de Pinochet en Chile, fue experimentado también por otros gobiernos de corte militar (Argentina, Uruguay), y en los ochenta fue puesto en práctica en México, Bolivia y en otros países en condiciones de una crisis de deuda de alcance regional. Al principio de los noventa, prácticamente todos los países de la región habían adoptado el PAE o pronto sucumbieron a las presiones por hacerlo. En el lapso de unos cuantos años, aquellos países que habían tardado en adoptarlo o ponerlo en práctica (Perú, Venezuela, Argentina y Brasil) llegaron a participar en “la dura revolución” que estaba recorriendo el mundo, y adoptaron un

paquete de políticas y reformas institucionales con fundamento en la teoría neoclásica y la visión neoliberal del mercado mundial, libre de la intervención gubernamental, como medidas encaminadas a generar –supuestamente– un desarrollo económico y social óptimo.

La agenda de reforma neoliberal incluye, entre otras cosas:

- una serie de medidas de estabilización a corto plazo, austeridad fiscal y devaluación de la moneda, diseñada para lograr la estabilidad macroeconómica (en términos de cuentas y precios) y promover las exportaciones;
- la liberalización del mercado, la liberación del intercambio y de los flujos del capital entre y dentro de las naciones;
- la desregulación del sector privado, visto como la fuerza impulsora del sistema económico;
- la privatización de los medios de producción, revirtiendo la nacionalización de la industria que marcó las décadas anteriores y regresando las empresas del Estado al sector privado; y
- la modernización del Estado, la minimización de sus operaciones y la reducción de su papel económico a la provisión de apoyo al mercado, el motor del proceso de desarrollo, y al sector privado, su conductor y fuerza impulsora.

La puesta en práctica de esta agenda y el proceso de ajuste asociado han adoptado diferentes formas en los distintos países, dependiendo de la dinámica de la resistencia y de otras respuestas políticas. En un nivel, es posible identificar patrones claros y evidentes en el desarrollo de este proceso, con referencia a límites estructuralmente determinados para el grado de variación en la experiencia de diferentes países. En esta medida, la perspectiva posmodernista sobre la contextualidad, especificidad y subjetividad radical de la experiencia tiene poca relevancia, menos que la perspectiva de clase que ha intentado desplazar.¹ Sin embargo, en otro nivel aparece una variación considerable en la experiencia de diferentes países con el proceso de reforma, basada en las condiciones específicas de cada uno de ellos. A la luz de esta complejidad, el análisis del proceso de desarrollo y reforma debe tomar en cuenta tanto los factores estructurales como los coyunturales, al igual que los aspectos idiosincráticos de la sociedad. En este contexto, y para nuestro propósito, este capítulo aporta un estudio de caso del proceso de reforma según se ha desarrollado en Bolivia, un país cuyo desarrollo en los últimos 15 años,

¹ El posmodernismo como una perspectiva intelectual sobre el proceso de desarrollo se remonta a una larga tradición de críticos idealistas de la ciencia y la posibilidad y validez de una forma estructural de análisis. Para uno de los más recientes contrapuntos en este debate (el posestructuralismo frente al marxismo) dentro del campo del desarrollo, véase, entre otros, a Schuurman (1993).

en un gran número de aspectos, puede tomarse como sintomático, al iluminar la naturaleza del proceso de reforma experimentado por tantos países en el mundo, en particular en América Latina.

La dictadura militar, la nueva oligarquía
y la lucha histórica por la democracia (1971-1985):
el contexto de la reforma

En 1971, asumió el poder el régimen militar de Hugo Bánzer, dos años después de la destrucción del segundo movimiento guerrillero en Bolivia y de la derrota de un experimento de 10 meses de la Asamblea Popular bajo el gobierno de J.J. Torrez, quien intentara poner en práctica una revolución social-popular basada en la organización de las fuerzas políticas populares. La década de los setenta se caracterizó por una lucha entre el régimen tiránico de Bánzer y la dinámica resistencia popular conducida por el poderoso Sindicato Central de Trabajadores (SCT) que desafió al régimen militar sobre la base de la organización clandestina.² A este respecto, la década de los setenta fue una continuación de la dinámica social y política del poder dual que data desde la Revolución nacional de 1952.

En la década de los setenta, la recién formada oligarquía encontró su expresión política en la alianza de las fuerzas militares encabezadas por Bánzer, el MNR, las FSB y un activo apoyo político desde Estados Unidos. Estos actores políticos se situaban en el centro del bloque político que había diseñado y monitoreado el desarrollo de Bolivia, y representaba los intereses comunes de la nueva oligarquía y los inversionistas extranjeros en la rentable explotación de los abundantes recursos naturales bolivianos.

En este contexto, la puesta en práctica de los planes de desarrollo del gobierno, y del tipo de distribución de recursos, requería e implicó el uso de una brutal intervención militar, la violación de los derechos civiles y la represión de las organizaciones que se habían formado en el sector popular de la sociedad civil boliviana. Con el objeto de imponer la estrategia de desarrollo económico de la nueva oligarquía, Bánzer estableció un implacable aparato de Estado policiaco dispuesto a gobernar el país con mano de hierro y sin guante de terciopelo. En 1974, un decreto de Bánzer abolía la existencia legal de los

²El surgimiento y formación de un movimiento y lucha sociales por la democracia y el proceso asociado, es tratado en una gran cantidad de estudios. En cuanto a las fuerzas y actores sociales implicados, véanse varios estudios en Laserna, 1985. *La institucionalización de la democracia es tratada adecuadamente* en los estudios compilados por Mayorga (1993), mientras que el libro compilado y publicado por Flacso (1985) *aporta una perspectiva a más largo plazo* sobre este proceso. Véanse también Calderón y Laserna (1990), Lazyrte (1988), Velasco (1985), y Zavaleta (1974).

sindicatos, decreto que fue seguido de una brutal represión contra éstos y los líderes comunitarios. Según la Comisión de los Derechos Humanos, entre 1971 y 1978, el régimen sería responsable de la desaparición y asesinato de unos 10,400 individuos relacionados en su mayor parte con estas organizaciones, al igual que con los partidos políticos democráticos, aun cuando Bánzer y sus camaradas militares también se volvieron en contra de sus anteriores aliados políticos, el MNR y las FSB, cuyos líderes y activistas fueron igualmente perseguidos. El régimen de Bánzer juzgaba que las fuerzas a su disposición eran suficientes para administrar el gobierno de Bolivia sin la ayuda de partido o aliado político alguno a excepción de Estados Unidos y el apoyo de las instituciones financieras internacionales.

En ese contexto el régimen autoritario de Bánzer dirigió su atención hacia cuatro áreas estratégicas:

- “la gran minería”, dominada por la burguesía minera en las tierras altas;
- la economía de agroexportación, dominada por la burguesía en las tierras bajas;
- el sector financiero y su burguesía; y
- la casta de los oficiales militares concentrados en La Paz.

Estos cuatro sectores caracterizaron a la “nueva oligarquía” de Bolivia, los principales beneficiarios de las políticas del gobierno y del proceso de desarrollo del país. Durante el régimen de Bánzer, esta oligarquía tuvo un fácil acceso al crédito de largo plazo, obtuvo contratos extraordinarios para el desarrollo de infraestructura y exportó sus ganancias a los bancos de Estados Unidos y Europa.

El desarrollo de Bolivia bajo el régimen de Bánzer se basó en tres factores:

- el incremento sin precedente de la deuda externa –se incrementó de 1.5 a 4,100 millones de dólares;
- la sobreexplotación del trabajo: no sólo se congelaron los salarios, sino que, al igual que en los tiempos de la Colonia, el ejército reclutaba a los jóvenes mayores de 18 años como parte de su servicio militar para trabajar en el corte de la caña de azúcar; y
- los precios favorables de los productos mineros en los mercados internacionales –el precio de una libra de latón se incrementó hasta 7.10 bolivianos, cuando Bolivia exportaba 28,000 toneladas métricas y, como consecuencia de las medidas adoptadas por la Organizaciones de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) Bolivia se vio beneficiada por un rápido incremento de los precios del petróleo.

Estos factores constituyeron la base económica de la estrategia de desarrollo del régimen de Bánzer.

A pesar de la política de represión de Bánzer, las organizaciones populares fortalecieron su voluntad de conformar una sociedad en la que existiera la justicia social y lucharon por restablecer la democracia en Bolivia.³ Los líderes de los partidos políticos de izquierda y de los sindicatos, en particular aquellos del sector minero, sobrevivieron la turbulencia de la época. De hecho, en el proceso de organizar a las masas y movilizar las fuerzas de oposición y resistencia, el movimiento popular continuó fortaleciéndose, lo que condujo a la formación de un bloque histórico popular. Sin precedente alguno, y con un valor considerable, las organizaciones sindicales y de base utilizaron formas innovadoras de organizar y movilizar a las fuerzas sociales popular-democráticas de oposición, resistencia y desarrollo alternativo. Las fuerzas organizadas con el poderoso SCT, a pesar de los esfuerzos del régimen y el apoyo de Estados Unidos para debilitarlas, mantuvieron una fuerte resistencia a la estrategia de desarrollo económico del régimen sobre la base de un liderazgo clandestino. A lo largo de los 7 años del gobierno militar, el SCT no dio descanso ni respiro al dictador. Todavía peor (para el régimen), mientras estuvo en la clandestinidad, el SCT expandió su membresía para incorporar a los movimientos cívicos regionales y las nuevas organizaciones sociales que demandaban el retorno a la democracia, el retorno a los derechos civiles y el control local del desarrollo regional. De hecho, bajo el régimen autoritario de Bánzer surgió el impulso para la autonomía regional y la descentralización, dimensiones clave de una forma popular-democrática y participativa de desarrollo. En este mismo contexto político, Bolivia experimentó el resurgimiento del movimiento indígena bajo la influencia del Movimiento de Liberación Tupac Katari, uno de cuyos líderes se incorporaría –y sería cooptado, según algunos– en el régimen neoliberal de Sánchez de Lozada formado en 1993.

Una serie de poderosas huelgas entre 1974 y 1976, comandadas por un liderazgo clandestino, fueron una demostración de la vibrante fuerza del movimiento popular conducido por los poderosos sindicatos mineros dentro del SCT. El movimiento hizo temblar al régimen militar y forzó a Bánzer y sus camaradas a movilizar las fuerzas armadas a lo ancho del país.

En 1978 se recuperó la democracia (si no es que el paraíso) en Bolivia, como consecuencia de una masiva movilización nacional-popular iniciada por cuatro mujeres de los centros mineros (entre ellas Domitila Chungara) y capitalizada por el poderoso SCT. En esta coyuntura, bajo el peso de las fuerzas acumuladas

³En relación con este punto, véanse los trabajos citados en la nota anterior.

en el sector popular, y a pesar del apoyo incondicional de las instituciones financieras internacionales, el régimen de Bánzer fue incapaz de contener el movimiento masivo del bloque histórico popular boliviano. La huelga de hambre de cuatro mujeres se convirtió en miles de huelgas de hambre organizadas en más de 150 sedes a lo ancho del país. Esta lucha estuvo coordinada con una ola de manifestaciones populares masivas de un extremo al otro del país. Como consecuencia, Bánzer fue derrotado. No tuvo otra opción que renunciar y convocar a elecciones generales. Dado el largo dominio del proceso político por los militares, para muchos bolivianos la institución de las elecciones nacionales fue una experiencia nueva y sin precedentes.

Las elecciones nacionales de 1978 fueron dominadas por el Frente Democrático Unido (UDP)⁴ encabezado por Hernán Siles Suazo, quien tenía una clara ventaja sobre los otros candidatos presidenciales. El predominio y la victoria electoral de la izquierda fueron en gran parte debido a casi 2 décadas de prácticas políticas antidemocráticas en Bolivia y al triunfo del movimiento popular sobre el régimen militar de Bánzer. Sin embargo, los resultados de estas primeras elecciones nunca se anunciaron, al ser interrumpidas por otro golpe militar en el que se confiscaron las urnas. El nuevo oficial militar a cargo de esta operación fue Pereda, ministro de Estado de Bánzer. De hecho, este sabotaje militar del proceso electoral no fue más que un autogolpe militar diseñado para ampliar el control militar sobre la sociedad boliviana y evitar el retorno al gobierno de la izquierda democrática. No obstante, el SCT movilizó una vez más las fuerzas de resistencia y oposición en la lucha por restablecer la democracia y convocar a una segunda ronda de elecciones nacionales.

Entre 1978 y 1982, Bolivia experimentó lo que muchos bolivianos ven como la experiencia política más desgraciada de su historia contemporánea. En tres años de carnaval político el palacio presidencial fue ocupado por no menos de siete funcionarios militares. Los rápidos cambios de oficiales del ejército fueron en gran parte una respuesta a la presión del movimiento popular por restablecer la democracia en Bolivia. Esta presión se ejercía en un contexto de amplia inestabilidad política al igual que en un periodo de severa crisis económica, lo que a su vez provocó una revuelta social sin parale-

⁴El UDP se formó por tres principales fuerzas políticas: el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), partido nacido a partir de una aproximación neomarxista que combinaba el análisis de clase con la herencia y el contexto nacional-popular de Bolivia, el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), encabezado por Siles Suazo, quien fuera uno de los líderes de la Revolución nacional de 1952, y el Partido Comunista de Bolivia (PCB) que tenía una fuerte relación con Moscú. Otros partidos y líderes de menor talla eran parte de esta coalición de izquierda.

los y condiciones de ingobernabilidad, lo que condujo a una alocada sucesión de regímenes militares y eventualmente al camino del ajuste estructural.

En 1982, con el triunfo del UDP, encabezado por Siles Suazo, quien ascendió al poder sobre la base de un importante apoyo de la clase trabajadora y su organización dentro del SCT, Bolivia recuperó una dosis de democracia liberal, creando condiciones para una apertura política y a la lucha que condujo al final de casi dos décadas de gobierno militar. Así, Bolivia, junto con Ecuador, se convirtió en pionera de un proceso de redemocratización en el ámbito regional que en el lapso de 10 años vio el retiro negociado de los generales a sus barracas y la instalación en todas partes de un régimen civil.

Sin embargo, para el gobierno del UDP en Bolivia, esta transición democrática tuvo lugar en el contexto de la peor crisis económica jamás sufrida por el país, caracterizada por:

- el colapso de la gran minería que comprendía la mayor parte de los ingresos por exportación y formaba la base del sector más militante de la clase trabajadora;
- una apreciable caída en la capacidad y en la actividad productivas –tocó fondo entre 1981-1982 con un descenso del 7 por ciento y una caída continuada hasta 1985;
- un serio déficit en las cuentas fiscales, producto de varias décadas de mala administración, gasto excesivo y la extracción de rentas;
- un alto nivel de deuda externa que en términos de requerimientos del servicio ponía severas limitaciones en el capital disponible para la inversión productiva, lo que tuvo como consecuencia el nivel más bajo de formación de capital de toda la región –de un promedio anual de 22 por ciento, entre 1975 y 1979, a 11 por ciento, entre 1980 y 1984, y tan solo 7 por ciento en 1985, año en que la crisis económica de Bolivia alcanzó su punto más alto;
- tasas de inflación astronómicas que en octubre de 1984 ascendieron a un sorprendente 25,000 por ciento (que bajaron a 11,000 por ciento en 1985);
- un nivel de deuda externa que en cálculos per cápita excedía a la de México o Brasil; y
- una crisis económica que en sus mayores niveles ha sido sólo excedida por Chile en 1982.

En la coyuntura de esta crisis económica y política se generaron las condiciones de una contrarrevolución neoliberal iniciada por el régimen de Paz Estensoro, un líder de la vieja guardia del MNR, quien ascendió al poder del Estado a través de las elecciones en 1985.

En el contexto inmediato de la crisis económica y política, la dinámica del cambio político se desarrolló en dos direcciones. Por una parte, el SCT, controlado por la izquierda radical expresada en la Dirección Revolucionaria Unitaria (DRU), buscó radicalizar el proceso democrático hacia un programa socialista de desarrollo. Con este fin, el SCT movilizó a las masas populares con una plataforma basada en el salario mínimo vital con escala móvil ajustada a la inflación. Sin embargo, dada la tasa de inflación que alcanzó el 25,000 por ciento, quedaba claro que era poco realista esperar que los salarios se ajustaran a esa tasa. En este contexto, la plataforma del SCT tenía un propósito más político que económico. Y el SCT triunfó al capturar el deseo de las masas por cambiar de una vez y para siempre esta realidad de injusticia, lo que entre otras cosas significó el derrocamiento de Siles. En este contexto, la izquierda radical percibía a la centro-izquierda representada por el gobierno de Siles-UDP como el enemigo, el principal obstáculo en la lucha por crear una sociedad socialista, y convocó a una huelga general de trabajadores acompañada por un bloqueo de las rutas carreteras y manifestaciones masivas.

Por otra parte, los partidos políticos conservadores, incluyendo al MNR, el FSB y el partido de Bánzer, la Alianza Democrática Nacionalista (ADN), aprovecharon el desorden social y político y se atrincheraron en el Parlamento para limitar los esfuerzos de Siles por resolver la crisis a través de la estabilización de la economía y la introducción de reformas sociales. Al mismo tiempo el gobierno de Siles confrontó y tuvo que luchar con uno de sus problemas políticos más serios: la oposición de la nueva oligarquía que para entonces había desarrollado vínculos con el sector emergente del narcotráfico, el que había penetrado los rangos militares y los partidos políticos de la derecha. Además, el FMI y el Banco Mundial ejercían una enorme presión con respecto al pago del servicio de la deuda acumulada por el UDP y los regímenes militares precedentes.

En la coyuntura de estos diversos desarrollos políticos, las presiones, tanto internas como externas, hicieron imposible para el UDP poner en práctica una estrategia popular de desarrollo con iniciativas innovadoras, en particular en lo que respecta a las estrategias de desarrollo local y regional en las que los gobiernos municipales y las comunidades indígenas jugarían un mayor papel en el proceso de toma de decisiones. Los esfuerzos del UDP por introducir reformas económicas populares acabaron en una experiencia más bien traumática con la explotación de la inquietud social, la que a principios de 1985 forzó a Siles a renunciar a su cargo como presidente y convocar a elecciones nacionales.

Las elecciones de 1985 llevaron al poder del Estado al MNR, el que en el periodo posterior a la Revolución de 1952 había sido forzado por las masas populares a poner en práctica un programa de reforma de la tierra, nacionalización de las minas y voto universal. Irónicamente, a mediados de los ochenta, el mismo MNR trazaría una trayectoria para Bolivia en la dirección exactamente opuesta, es decir, la puesta en práctica de políticas neoliberales de privatización y liberalización diseñadas como apoyo del sector privado en contraposición al Estado como principal agente del proceso de desarrollo. Estas políticas, junto con las reformas institucionales correspondientes, darían un fundamento político totalmente diferente al proceso de desarrollo en Bolivia.

Estabilización y democracia:
la realización de una nueva política
económica (Paz Estensoro, 1985-1989)

Orígenes e implementación de la NPE

Bajo las condiciones de una frágil democracia, las elevadas expectativas y las demandas movilizadas por un electorado liberado del régimen militar, la profundidad y severidad de la crisis económica experimentada por Bolivia de 1980 a 1985 erosionó la capacidad de la clase política para gobernar el país. Las mismas condiciones que condujeron a una difundida demanda de orden político y estabilidad económica explican en parte la urgencia y necesidad de estabilización económica y las medidas de ajuste puestas en práctica por el gobierno de Paz Estensoro. La transición de un régimen militar a un régimen civil constitucional, caracterizada por la crisis económica, el desorden social y la inestabilidad política, después de todo constituía el tema más importante por resolver para el gobierno recién elegido en 1985. En septiembre de ese año se impulsó mediante el Decreto 21060 la nueva política económica (NPE), que se ha extendido por los regímenes subsecuentes formados y encabezados por Paz Zamora (1989-1993) y Sánchez de Lozada (1993-1997). El decreto 21060 no sólo era una política para la reforma económica. Se ha convertido en el nuevo marco ideológico y filosófico para redefinir las futuras actividades económicas, sociales y políticas de Bolivia.

La NPE, sin embargo, no fue resultado de un pensamiento endógeno como quisiera hacer creer el MNR a los bolivianos. Como en Chile, unos 10 años antes, fue esbozada por los Chicago Boys, un grupo de economistas educados en Estados Unidos (en las universidades de Chicago y Harvard) y que

trabajaban estrechamente con asesores estadounidenses.⁵ De hecho, el equipo económico del MNR, encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada, en esa época ministro de Finanzas, participó en seminarios y talleres de entrenamiento facilitados por Jeffrey Sachs y su equipo.

Los exponentes de la NPE argumentaban que el principal propósito de las reformas incluidas en ésta era controlar los procesos de hiperinflación y aportar un marco efectivo para reducir el déficit fiscal y liberalizar el intercambio externo, con el propósito de reducir los gastos e incrementar los ingresos. Así, se le presentaba como una serie de medidas estabilizadoras. Sin embargo, el Decreto 21060 también sentó las bases para una reforma estructural a largo plazo –la puesta en práctica del PAE del BM (Toranzos, 1993). En este contexto, el Decreto-21060 fue utilizado para justificar la imposición de un nuevo sistema regresivo de impuestos, la privatización de las empresas públicas, la liberalización de las barreras al intercambio, la desregulación de los estándares de trabajo y de la inversión extranjera.

En la institución de la NPE la principal preocupación del gobierno era el SCT y su capacidad de movilizar las fuerzas de oposición y resistencia populares. Con el objeto de crear las condiciones políticas para la puesta en práctica de la NPE resultaba imperativo para el régimen de Estensoro y los subsiguientes, debilitar el poder del SCT. Un requisito para el éxito del modelo neoliberal era un alto nivel de gobernabilidad, una confianza en un solo agente a cargo del gobierno. A este respecto, el SCT en tanto poder dual, era un impedimento y una amenaza para el régimen y su compromiso con la NPE, con la estrategia neoliberal para el desarrollo nacional basado en el nuevo modelo económico (NEM). Así, el régimen de Estensoro buscó debilitar el poder sociopolítico del SCT y su papel de representación del bloque histórico popular, confinando su papel al de una organización gremialista o sindical.

Dentro del marco político institucional de la NPE, el espacio ocupado tanto tiempo por el SCT fue reasignado a los partidos políticos. Para este fin la estrategia del MNR fue dismantlar la hasta entonces poderosa (o “gloriosa”) Federación Nacional de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), el pilar del SCT en los últimos 50 años de historia boliviana. La medida más efectiva en este sentido fue la de cerrar las empresas propiedad del Estado en el sector minero. Antes de realizar tal clausura, el MNR despidió a más de 25,000 mineros de un total de 32,000, debilitando así el poder del SCT.

Empero, Paz Estensoro no tenía carta blanca en la puesta en práctica de esta estrategia. En primer lugar, se topó con un enérgico movimiento popular

⁵Sobre el nuevo modelo económico que subyace a la NPE y las políticas adoptadas prácticamente por todos los gobiernos de la región, véase, entre otros, Bulmer-Thomas (1996).

de resistencia a sus políticas. A mediados de 1986, la caravana Por la Vida, conducida por el SCT y encabezada por los sindicatos mineros, marchó de Oruro a La Paz. Para detener y dismantelar la marcha, el gobierno tuvo que movilizar siete unidades militares altamente armadas, al igual que la Fuerza Aérea, declarar el estado de emergencia –que abrogaba los derechos civiles– y prohibir los sindicatos, y subsecuentemente perseguir a los líderes sindicales y políticos que continuaron orquestando actos de resistencia contra la NPE.

El problema –e ironía, desde la perspectiva opositora de las fuerzas representadas en el movimiento popular– es que, a pesar de la represión, en las subsecuentes elecciones nacionales los partidos de derecha, alineados con el régimen y que apoyaban su NPE, fueron reelegidos por el voto popular.⁶ De hecho, el régimen de Paz Estensoro, como la mayoría de los regímenes democráticos establecidos en otros lugares de la región en los ochenta, gozaba de un apreciable margen de apoyo político y electoral, sobre todo por su capacidad para mantener la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, este apoyo de ninguna manera era un indicador del nivel de satisfacción con la capacidad del régimen para responder a las expectativas y demandas públicas; en cambio reflejaba el trauma psicológico y las preocupaciones económicas asociadas con la hiperinflación, al igual que con los excesos de los regímenes militares en retirada o desplazados. Una indicación clara de esta situación en Bolivia lo fue el sorprendente vuelco electoral de la situación de los años 1979 y 1980, en el que una coalición de centro-izquierda encabezada por Siles Suazo obtuvo la mayoría electoral, al igual que en 1982, lo que llevó a esta coalición al poder político, hacia la situación de 1985 en que el electorado se volcó hacia el ex dictador Hugo Bánzer, seguido de cerca por el caudillo conservador Paz Estensoro.

Tanto Bánzer como Estensoro hacían propuestas muy similares para un nuevo programa de políticas económicas, razón por la cual su alianza subsecuente no causó sorpresa alguna. Tampoco la NPE, introducida en 1985 y extendida por los dos regímenes posteriores, causó mucha sorpresa, a excepción quizá en lo que respecta a la capacidad de cada régimen para generar suficiente apoyo político para un severo tratamiento de choque aplicado a una debilitada economía boliviana y para el programa más radical de ajustes estructurales y reformas económicas de su época, y de otras posteriores. Sólo

⁶La experiencia de México, que ha hecho surgir las mismas preguntas (véase Lustig, 1995) sugiere que la debilidad relativa de la respuesta política, en particular entre las clases trabajadoras, también puede explicarse en parte por las condiciones de reestructuración económica y social reflejadas en el crecimiento de un sector informal en los centros urbanos de la región y una economía popular que requiere de los hogares una estrategia de sobrevivencia sin los servicios proporcionados por el Estado o con un escaso acceso a ellos.

Chile, en la década anterior, y Argentina y Perú, en la siguiente, pueden compararse con Bolivia en lo que respecta al nivel de severidad y alcance del ajuste realizado a la economía y a los cambios ejercidos en la sociedad en un marco temporal tan breve.

La NPE fue puesta en práctica en tres etapas (estabilización, privatización y capitalización), cada una correspondiente a un cambio en los regímenes políticos y a la dinámica de la resistencia y oposición populares. La primera etapa de la NPE fue instrumentada por el gobierno de Víctor Paz Estensoro bajo el decreto 21060. Adoptó la forma de medidas de políticas ortodoxas como la reducción del gasto del gobierno, la abolición de los subsidios y el despido de empleados públicos; la restricción del flujo monetario (para reducir el consumo y con ello la inflación) y la devaluación de la moneda, hasta un 93 por ciento (para promover las exportaciones); la liberalización de los mercados y flujos de productos y capital; la desregulación de la actividad privada (para liberar las fuerzas productivas del sector privado); y la privatización de las empresas de propiedad estatal. Estas medidas de estabilización y ajuste se vieron complementadas por diversas medidas heterodoxas con respecto al servicio de la deuda externa (y sus renegociaciones con el Club de Roma) y la reorganización del régimen impositivo, al igual que una serie de reformas diseñadas para reducir el tamaño del gobierno y el papel del Estado en la economía –reformas en las que insistieron los funcionarios del BM, el FMI y el BID (Laserna, 1995a: 1949).

Impactos sociales del programa de ajuste estructural de 1985-1987

Los efectos del programa de estabilización y ajuste han sido notables. El despido masivo de trabajadores en el militante sector minero –hasta el 60 por ciento del total– fue altamente visible, ejecutado tanto por razones políticas como económicas, como se explicó antes, y problemático en la medida del papel central de los mineros en la lucha popular de clase.⁷ Asimismo, las medidas para reducir el déficit fiscal tuvieron un impacto negativo igualmente visible en la clase media urbana y sus diversos estratos. Pero, a pesar de las protestas de varios sectores de los trabajadores organizados, las medidas de estabilización condujeron a cierta recuperación de los salarios reales promedio y los

⁷En cuanto a esta centralidad, nótese la presencia en las calles de La Paz en 1985 como protesta por el paquetazo de cuando menos 10,000 mineros y el papel de vanguardia de los mineros del latón en el SCT, véanse entre otros Lazyrte (1988) y Toranzo y Arrieta (1989), quienes pueden contarse entre los pocos economistas o sociólogos que han intentado evaluar y sopesar el impacto político del cambio en la clase trabajadora latinoamericana inflingido por el proceso de reforma económica.

ingresos per cápita. En 1987 los ingresos per cápita se incrementaron en un 2.1 por ciento en relación con la caída de -4.4 por ciento en 1982 o de -6.5 por ciento en 1983 (Iriarte, 1996). Aun así, a pesar de que para 1987 la economía de Bolivia comenzó a crecer lentamente con el 2.1 por ciento, o incluso 4.1 por ciento en 1991, la tasa de crecimiento era insuficiente para permitir una recuperación de las pérdidas sufridas en los años de la crisis económica. Por ejemplo, después de 12 años de ajuste estructural, Bolivia no había recuperado el nivel de ingreso per cápita logrado en 1977.

El crecimiento económico inducido por el PAE tampoco ha conducido a un mejoramiento en el nivel, forma y condiciones de empleo. Al contrario, en el periodo de ajuste estructural el sector informal ha crecido en una medida que no tiene precedente y las condiciones de empleo en general han sido negativas para la fuerza de trabajo. Efectivamente, uno de los cambios más claros generados por la NPE se ha dado en la estructura y condiciones del empleo y en la estructura asociada de la relación entre el capital y el trabajo, el elemento más crítico del sistema de producción capitalista operante.⁸ Sobre este punto, todos los estudios disponibles, incluidos los de la OIT y los centros de investigación como el CEDLA, coinciden en que del grueso de los trabajos generados en el proceso de ajuste estructural desde 1985, y ello incluye un promedio estimado de 50,000 puestos al año en la etapa más reciente (1992-1995), el 90 por ciento de todos los trabajos se ha restringido al sector informal. Esto significa que las políticas del gobierno dirigidas al desempleo y la creación de trabajos no han tenido los resultados esperados a pesar de sus agresivos programas e iniciativas. El crecimiento del empleo en el sector informal representa en cambio la respuesta a las condiciones de ajuste por parte de individuos que se ven obligados a buscar trabajos por su propia cuenta, establecer sus propias empresas y aceptar empleos de baja paga y pobres condiciones de trabajo o a ofrecer sus servicios o mano de obra bajo condiciones de inseguridad económica, sin protección legal. En este sentido, aunque la tasa de desempleo oficialmente anunciada se ha reducido en cierta medida, la expansión dramática del sector informal tanto en Bolivia como en otras partes de la región es un indicador claro de una tendencia generalizada hacia la precarización y la informalización del empleo y un cambio en las

⁸Los intelectuales del SCT estimaban que para 1994 la NPE había traído consigo la destrucción de cuando menos 15,000 empleos en el sector privado, además de los cientos de miles de puestos de trabajo perdidos en el sector público por decreto, privatización y despidos masivos (Informe R, 16 de diciembre: 27). La expulsión de 20,000 o más trabajadores de COMIBOL tuvo como consecuencia una transformación masiva de los mineros en granjeros, principalmente en el cultivo de la coca, lo que se reflejó en un crecimiento dramático de la producción de coca (que se estima ahora alcanza al 6 por ciento del PIB y del 60 al 70 por ciento de las exportaciones) y la militancia de los cocaleros en la actual lucha en contra de la NPE neoliberal del gobierno y lo que la principal federación de cocaleros junto con la SCT contempla como un Estado antitrabajadores.

condiciones de empleo marcadas por la falta de protección legal, lo que incrementa la inseguridad y la incertidumbre, al igual que el crecimiento dramático de lo que Karl Marx, en un contexto diferente y previo, definió como un ejército industrial, un depósito de reserva de mano de obra en exceso que se hace visible en sus efectos de disciplina del trabajo, debilitamiento de su organización y capacidad de negociación, y su creciente flexibilidad dada su movilidad y disponibilidad a bajas tasas y peores condiciones.

Estos cambios reflejan también transformaciones en una tendencia estructural hacia la recomposición y concentración del capital y una reducción asociada en la porción del trabajo en el ingreso nacional, y en el valor agregado en el proceso de producción. A este respecto, la porción del trabajo se ha reducido del 36.5 por ciento en 1970 a menos del 26.9 por ciento en 1985 (CEPAL, diversos años). Con respecto al valor agregado en la manufactura, la porción de los salarios y sueldos (remuneración del trabajo) se redujo de 43 por ciento a 26 por ciento en el mismo periodo (BM, 1990).

Otra área reveladora de los impactos del PAE o de la NPE iniciados en 1985 es la del desarrollo social, que engloba la educación y la salud, al igual que los servicios sociales y el bienestar. Una característica sorprendente de las medidas adoptadas en esta área es que a pesar de la clara reducción del gasto los principales indicadores mostraron una tendencia general hacia el mejoramiento. Por ejemplo, para 1989, varios años antes del inicio de la llamada guerra contra la pobreza, encarnada en la forma de la estrategia social boliviana, tanto las tasas de mortalidad infantil y materna como las de analfabetismo se habían reducido, como lo había hecho el porcentaje de la población (aunque no el número absoluto) que estaba en la pobreza extrema (Conasupo, 1991; De Soto y Schmiedheiny, 1991; CID-COTESU-MCTH, 1993; ILDIS-CEDLA, 1995). En el mismo contexto, la tasa de escolaridad, cobertura de vacunación y servicios comunitarios se habían incrementado y continuaron haciéndolo en los años subsecuentes.

Una explicación para estos avances en el desarrollo social en el contexto de niveles decrecientes de gasto es la mayor eficiencia de los nuevos métodos para administrar un nivel reducido de servicios sociales, y la gestión de organizaciones basadas en la comunidad para la provisión de estos servicios.

Así puede explicarse el mejoramiento gradual en las condiciones sociales experimentadas en Chile y en otros lugares en los ochenta en un contexto general de cortes en el bienestar social y en el gasto en servicios. En general, y en el caso específico de Bolivia, tales cortes no se reflejaban en las estadísticas de desarrollo social precisamente porque las organizaciones sociales basadas en la comunidad y las ONG de diversos tipos cubrían el hueco y hacían aportacio-

nes sobre la base de la autoayuda o comunitarios los servicios recortados por el Estado.

Un desarrollo similar se hizo notar en México tras el devastador terremoto de 1985, cuando la sociedad civil respondió de manera mucho más efectiva que el Estado. En Bolivia también hay evidencia considerable de una sociedad civil dinámica que responde bien a la crisis económica y fiscal y a las medidas de austeridad y ajuste del gobierno, con una actividad y organización de sustitución. Efectivamente, hay indicios de que la respuesta de la sociedad civil ha sido considerablemente más efectiva que la NPS para permitir, si no es que producir de hecho, los avances sociales realizados en la pasada década.

El régimen de Paz Zamora (1989-1992) y la nueva política social (NPS)

El segundo ciclo de reformas económicas bajo la NPE fue puesto en práctica en el periodo 1989-1993, en el que se instrumentó una NPS por parte del gobierno de Jaime Paz Zamora. Junto con FOSIS en Chile y Pronasol en México, la NPS de Bolivia –en la forma del Fondo Social de Emergencias (FSE)– llegaría a constituir un modelo emulado por otros países en la región. Las reformas económicas de Paz Zamora se centraban en la restauración de la confianza en la economía y la creación de oportunidades para las inversiones privadas, las que permanecían en un nivel bajo de 4 por ciento del PIB. Las respectivas medidas incluían la mayor compactación de las tasas salariales, sujetas ya al control gubernamental (violando sus principios de libre mercado), la institución de un nuevo código minero y la Ley de Privatización de 1991; y la reducción del aparato de Estado y la reducción en el número de empleados públicos, en un estimado del 10 por ciento. Así, tanto las exportaciones como las importaciones se liberalizaron aún más, con los derechos y bienes de capital reducidos hasta un nivel bajo del 5 por ciento.

Estas reformas instituidas de 1985 a 1989 bajo la NPE⁹ fueron acompañadas por un agresivo programa de creación de trabajos a corto plazo que el gobierno hubiera preferido mostrar como una estrategia para reducir la tasa oficial de desempleo. Pero en alguna medida persistió el problema de desempleo. Aun así, en sus cinco años de operación, el Fondo Social de Emergencias (FSE) creó un promedio de 20,000 puestos de trabajo mensuales a través del financiamiento de 3,000 proyectos con una inversión total de cerca de 200 millo-

⁹Para una perspectiva neoliberal u oficialista de la NPE, véase Sachs y Morales (1988). Una perspectiva más crítica la proporcionan Aguirre *et al.* (1990).

nes de dólares.¹⁰ Casi el 50 por ciento de estos fondos fue aportado por donadores internacionales mientras, que la Tesorería General contribuyó con sólo el 15 por ciento.

Para Paz Zamora, el FSE fue un éxito relativo, dadas las condiciones socioeconómicas que creó para paliar a corto plazo los peores efectos de la crisis económica y el subsecuente ajuste estructural. Como resultado de esta evaluación el FSE se convirtió en un programa permanente de gobierno y se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) que se convirtió en un modelo para la “nueva concepción” del BM de la necesidad de rediseñar los PAE en la guerra contra la pobreza (Salop, 1992), y como tal fue emulado por otros países de la región. Según se formuló en Bolivia, y otras partes, el FIS sirvió como:

- un mecanismo para canalizar los recursos externos al igual que movilizar los locales;
- dinamizar las inversiones públicas reducidas en educación y salud; y
- instrumentar la nueva estrategia social del gobierno (la Estrategia Boliviana Social) anunciada en septiembre de 1991 y puesta en práctica un año después. Sin embargo, la característica más críticamente importante del FIS fue la conversión de un programa de gasto público en uno basado en la inversión social, esto es, con el desarrollo social visto como un asunto de inversión social en vez de como un gasto de los fondos públicos.

La nueva estrategia social de Bolivia, que en otros contextos se ha identificado como una NPS, fue institucionalizada por decreto (DS 22964) en septiembre de 1992. La estrategia definía como prioridad nacional un programa radical antipobreza. En su diseño identificaba cuatro componentes críticos o pilares institucionales:

- focalización de las comunidades pobres caracterizadas por una alta incidencia de marginalidad y pobreza;
- sociedad con los gobiernos locales y las organizaciones intermediarias no gubernamentales;
- una forma descentralizada y participativa de desarrollo basado en la comunidad; y
- una aproximación integrada a lo que el PNUD ha venido a llamar “desarrollo humano integrado”.¹¹

¹⁰La característica clave de los trabajos así creados, un hecho generalmente ignorado en las evaluaciones encargadas por el gobierno, es que por lo general son de corto plazo y que cualquier otra generación de empleo se da en el sector informal, el que, se estima, comprende al 90 por ciento de todos los trabajos generados en el proceso de ajuste estructural (Larrazabal, CEDLA, *Informe R*, 1994: 8).

¹¹La influencia del pensamiento de la CEPAL y el PNUD en el diseño de la NPS, en la búsqueda de una forma integrada de desarrollo humano, es clara en el protocolo del Plan de Todos de Bolivia anun-

Las políticas adoptadas por el gobierno estaban diseñadas para dar al proceso de ajuste un rostro humano y una dimensión social, para mitigar sus impactos negativos y “costos sociales extraordinariamente altos”, según se expresa en un memorando del BID. El debate en la sociedad era el de en qué medida las organizaciones de base y las ONG deberían participar en programas como el del FSI, administrado dentro de una política y un marco institucional neoliberales. A discusión, en el debate, se encontraban diversas cuestiones de principio político al igual que el riesgo de cooptación gubernamental y de ser utilizados por éste para promover su propia agenda.

En cuanto a la “focalización” de los pobres, la nueva orientación de la política no sólo reflejaba la “nueva concepción” del BM sobre la necesidad de una NPS (PAE con un rostro humano) sino que se conformaba con la necesidad percibida por el gobierno de un uso más eficiente de los recursos limitados y reducidos¹² y su orientación ideológica hacia un Estado minimalista no interventor, cuyo papel económico se reduce a proveer la infraestructura básica y aquellas condiciones que establecerían al mercado como el motor del proceso de desarrollo y al sector privado como su fuerza conductora.¹³

Como en otros lugares, la NPS de Bolivia, y en particular el FIS se instituyeron en respuesta a la deficiencia manifiesta en el diseño del PAE y los problemas subyacentes de la pobreza, los que, desde casi cualquier perspectiva estaban a la vez extendidos y exacerbados en, y por, el proceso de reforma neoliberal. En Bolivia, como uno de los países más pobres en la región, con más del 70 por ciento de la población oficialmente clasificada como pobre –hasta el 93 por ciento en el sector rural–, el problema era particularmente serio. Según un reporte del BM, el problema de la pobreza en Bolivia, que afecta principalmente a los campesinos indígenas productores en pequeña escala, está enraizado profundamente en las estructuras económicas y sociales tradicionales y en las respectivas políticas de un Estado ineficiente, populista e intervencionista. Empero, algunos otros estudios, incluidos los conducidos por el PNUD, muestran claramente que Bolivia tiene una porción de los nuevos

ciado en 1993, que identificó cuatro pilares principales de la estrategia de desarrollo nacional de Bolivia: crecimiento económico, equidad social, protección ambiental y democracia. Sobre el modelo de la CEPAL en este renglón véanse, entre otros, Boisier *et al.* (1992) y Veltmeyer y Petras (2000).

¹²Cfr. el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (Morales, 1994: 59) sobre la reducción del gasto en programas sociales de 1987 a 1992 por el gobierno desde 32.7 al 23.6 por ciento del presupuesto nacional.

¹³Esta orientación ideológica se deriva de la participación del presidente y su equipo económico en instituciones educativas y de otro tipo en Estados Unidos que promueven su ideología neoliberal, practicarla en otros contextos y sancionar su cumplimiento en países como Bolivia sobre la base del mecanismo del acceso al financiamiento internacional para el desarrollo a la renegociación de la deuda externa.

pobres con referencia a los problemas generados por la crisis económica y el proceso de reforma neoliberal de los ochenta (BM, 1990).

En respuesta a estos problemas y a las condiciones subyacentes, y a sus efectos políticamente desestabilizadores, los economistas del BM, el PNUD y otras agencias operativas del sistema de las Naciones Unidas, rediseñaron el PAE para darle un rostro humano y crear las condiciones de lo que la CEPAL ha definido como una transformación productiva con equidad y el PNUD como desarrollo humano. La clave para este modelo rediseñado de ajuste estructural ha sido lo que el director ejecutivo del BID entre otros ha llamado el desarrollo social de Bolivia como un caso de liberalismo social. Esta definición implica una nueva relación del Estado con la sociedad civil, un cambio institucionalizado con una serie de reformas puestas en práctica por el régimen de Sánchez Lozada.

El régimen de Sánchez Lozada (1993-1997) y el Plan para Todos

En 1993, el electorado boliviano llevó al poder a un régimen ferozmente comprometido con la profundización de las reformas neoliberales iniciadas en 1985. El régimen era encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, un magnate minero educado en Estados Unidos y uno de los arquitectos del Decreto 21060 (Plan de Estabilización) de 1985; era secundado por el líder aymara Víctor Hugo Cárdenas como vicepresidente, un indígena que encabezaba el Movimiento Revolucionario Tupac Katary (MRTKL) y quien alguna vez abrazó al marxismo y una ideología indígena multicultural caracterizada por la creencia y la demanda de autonomía cultural y nacional indígena. El régimen estaba apoyado por el caudillo populista Max Fernández, fundador y cabecilla de la Unión Cívica de Solidaridad (UCS),¹⁴ al igual que del Movimiento Bolivia Libre (MBL), el mayor partido de centro-izquierda en el espectro político, y que 8 años antes había caracterizado al Decreto 21060 como un “pinochetazo” en contra del pueblo de Bolivia.

La pieza central del gobierno de Lozada era el Plan de Todos, un programa que presentaba tres políticas principales sancionadas por ley y por modificación constitucional:

- participación popular;
- descentralización; y
- capitalización.

¹⁴Este apoyo electoral se tradujo más tarde en lo que los comentaristas han denominado una alianza barata basada en un pacto de gobernabilidad entre el MNR y la UCS, firmado en junio de 1993 y revisado en marzo de 1994 (véase Informe R, 27 de mayo de 1994).

Ello junto con un plan para privatizar las seis empresas estratégicas propiedad del Estado: la Corporación Nacional de Energía, la Compañía de Telecomunicación, Aerolíneas Bolivianas, la Corporación Ferrocarrilera, la Corporación Petrolera Nacional y la Refinería Minera de Vinto. La privatización de estas compañías en su plan estaría acompañada de una nueva reforma de las pensiones basada en el modelo chileno (como un mecanismo de formación del capital nacional), y una reorganización del aparato del gobierno y su rama ejecutiva. Estas tres políticas, elevadas a rango de ley en el primer año del inicio del régimen, a la vez profundizaron y completaron el proceso de reforma neoliberal iniciado en 1985, expandiendo las oportunidades existentes para las formas nacionales y extranjeras de capital privado. Además de crear un marco institucional para la nueva política económica y social, estas reformas estaban diseñadas explícitamente para modificar la organización y funcionamiento del gobierno y, en el proceso, cambiar la relación del Estado con la sociedad civil y con la economía.¹⁵

Reorganización del poder ejecutivo

Las reformas instituidas por el gobierno en esta área consistieron en la reorganización de la autoridad y el poder ejecutivos bajo la Ley 1493 en septiembre de 1993. La reforma del gobierno tenía dos propósitos: reducir el costo de los gastos de gobierno y facilitar los niveles de toma de decisiones en el ámbito local de las bases. Para este fin, el número de ministerios se redujo a un máximo de 12, incluyendo a tres superministerios en el ámbito del desarrollo:

- desarrollo económico, con una secretaría de industria, comercio, turismo, energía, minas y transporte y comunicaciones;
- desarrollo humano, con una secretaría para educación, salud, vivienda desarrollo urbano, asuntos étnicos, asuntos de género e intergeneracionales, desarrollo rural, cultura y deportes, y, de manera más importante, coordinación de la inversión y el gasto social –la operación del FIS; y
- desarrollo sustentable, con secretarías para planeación y ambiente, participación popular y asuntos territoriales.

¹⁵Según lo formula Samuel Doria Medina, ministro de Planeación en una reunión en París del grupo de asesores del BM para Bolivia, es necesario privatizar... tan pronto como sea posible, y redefinir el papel del Estado... de modo que el gobierno [de Bolivia] pueda cumplir sus metas. En el mismo contexto, añadió, el sector privado debe encargarse de la responsabilidad de la producción mientras que el Estado debería sólo asegurarse de mejorar la infraestructura, el desarrollo del sector social y la protección del ambiente (Informe R, diciembre de 1991).

Esta reorganización del poder ejecutivo y del aparato administrativo fue una clara respuesta al debate y consenso internacionales de la época sobre los temas del desarrollo nacional, gobernabilidad y sustentabilidad. De manera similar señalaba la apertura del gobierno y la respuesta positiva hacia las recomendaciones derivadas de numerosos foros internacionales organizados por la CEPAL, el PNUD, al igual que el BM, acerca de la necesidad de incrementar la capacidad institucional para coordinar las políticas económicas, sociales y ambientales, y hacerlo con eficiencia y la participación popular que sólo podría ocurrir a través de un proceso de descentralización del poder.

Esta reorganización del ejecutivo, sin embargo, resultó ser menos efectiva y más difícil de lo anticipado; indudablemente generaba más problemas de los que resolvía. Por ejemplo, la nueva organización del Ejecutivo distorsionó una clara línea de comunicación que previamente ayudaba a manejar problemas económicos y políticos. Hasta entonces las organizaciones campesinas podían acercarse directamente al Ministerio de Agricultura que había sido responsable de los asuntos campesinos. Ahora estos asuntos estaban divididos entre cuatro secretarías, cada una localizada en un departamento de gobierno diferente: Desarrollo Rural, Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Alternativo. Las organizaciones campesinas tenían que conectar no sólo con el gobierno en un nivel más bajo de la jerarquía de la toma de decisiones, sino hacerlo en una forma que inevitablemente los conducía a conflictos interdepartamentales y a un complicado sistema de negociación institucional; y esto impedía una respuesta efectiva o eficiente a las preocupaciones y demandas de los campesinos.

Cambio constitucional

En agosto de 1994, el gobierno aprobó una ley de reforma constitucional. Aunque introducía una cantidad de reformas democráticas como el derecho al voto a los 18 años de edad, la creación de un tribunal constitucional y elecciones directas de los diputados por distrito, aun así el gobierno no lograba éxito en sus esfuerzos por asegurar una mayor flexibilidad en los procedimientos de reforma constitucional. Dado que estos procedimientos se basan en la Constitución de 1967 que visualizaba y proponía un ejecutivo fuerte y un papel activo del Estado en la economía, la reforma de estos procedimientos era una prioridad del gobierno. El gobierno esperaba aprovechar su mayoría legislativa para introducir la flexibilidad que le permitiría acelerar las medidas para liberalizar y privatizar la economía. Sin embargo, el temor

de que el MNR abusara o estuviera en posibilidad de excederse en su consecuente poder de cambiar la Constitución evitó que sus aliados unieran fuerzas, con lo que la reforma fracasó.

La Ley de Descentralización

El 28 de junio de 1995 se aprobó la Ley de Descentralización de Bolivia en medio de críticas y frustraciones. En los ochenta, Bolivia, junto con otros países de la región (e indudablemente del mundo), experimentó diversas presiones para descentralizar las estructuras administrativas y políticas y la institución del gobierno. En algunos contextos las propuestas de descentralización provenían del gobierno mismo, preocupado como estaba bajo difusas condiciones de una crisis fiscal –y económica– generalizada, por proveer servicios que ya no podía financiar. Bajo estas circunstancias, el BM, el BID, el PNUD y la CEPAL (esta institución regional latinoamericana ha encabezado la batalla intelectual en contra del neoliberalismo y la búsqueda de una forma alternativa de desarrollo) se convirtieron en jugadores clave de los procesos económicos y políticos que se fueron sucediendo. Según varios analistas, la descentralización ha sido concebida como el eslabón perdido en el proceso de transformación productiva con equidad. Sin embargo, la Ley de Descentralización en el contexto de Bolivia creaba la base institucional para la participación popular en el proceso de desarrollo.

En otros contextos, sin embargo, el principal impulso y la demanda en favor de la descentralización y el desarrollo (y democracia) participativo vinieron desde abajo, desde los sectores populares de la sociedad civil. En el caso de Bolivia, como se explicó antes, la exigencia de descentralización se encontraba en el corazón de la plataforma política de la izquierda. Efectivamente, era un concepto central en la resistencia en contra del régimen militar de Bánzer. En particular el Movimiento Cívico Regional suscribía esta aproximación. Además, fue el gobierno de Siles-UDP el que apoyó un proceso de municipalización en el que el gobierno delegaría en el ámbito local los servicios y la administración de la infraestructura. Pero en el contexto del MNR, la principal razón fue que el gobierno ya no podía patrocinar los programas y contener la lucha popular en favor del gobierno local y la autonomía regional. Bajo estas condiciones, la Ley de Descentralización vigente desde 1995 aportaba un vínculo crucial entre el Plan de Todos del gobierno y su programa neoliberal de ajuste estructural con la economía y la sociedad.

La Ley de Participación Popular y Municipalización

El gobierno de Sánchez Lozada introdujo una de las reformas institucionales más profundas en la Bolivia contemporánea: la Ley de Participación Popular (LPP), aprobada en abril de 1994. Primero que nada, dentro de la estrategia de descentralización del gobierno, la ley extendía la jurisdicción de los gobiernos locales municipales –hasta entonces restringida al radio urbano– hacia las áreas rurales que en efecto y en su mayor parte habían sido gobernadas por organizaciones indígenas y tradicionales que carecían de la autoridad legal o de recursos públicos. En segundo lugar, la Ley transfería la autoridad de la toma de decisiones y la responsabilidad administrativa por la infraestructura relacionada con la educación, la salud y los caminos locales a la municipalidad y con este propósito asignaba por ley el 20 por ciento de la bolsa pública al ámbito del gobierno municipal, al igual que autorizaba a las municipalidades el cobrar directamente los impuestos sobre la tenencia de la tierra y vehículos.

Hay ciertas dudas respecto a la dinámica política subyacente implicada en la institución de la LPP. Por un lado, es consistente con la agenda de descentralización del gobierno a la estrategia asociada, promovida por el BM, de aprovechar los gobiernos locales y las organizaciones sociales para la puesta en práctica de sus proyectos de desarrollo y la participación popular en la toma de decisiones relacionadas con tales proyectos. Por otro lado, previamente a la LPP, el gobierno tuvo que confrontar algunas de las más grandes movilizaciones de los pueblos indígenas en los anteriores 40 años. En el contexto político de éstas y otras movilizaciones y de la demanda de reconocimiento de las organizaciones sociales y económicas, de autonomía y de control local de los pueblos indígenas, muchos bolivianos, incluido el propio gobierno a través del Ministerio para el Desarrollo Sustentable, vieron a la LPP esencialmente como una respuesta a la lucha y presión populares en favor del cambio (Medina, 1995; Melgar, 1995; y Molina, 1997).

Sin mayor estudio y sin mirar con mayor detalle estas dinámicas en conflicto –o, en este caso, complementarias– la LPP podría ser vista razonablemente como una forma de desarrollo “desde arriba” (iniciada desde dentro del aparato de Estado) y “desde abajo” (el resultado de un movimiento social popular). En cualquier caso, desde varias perspectivas ha expandido el espacio político para la acción independiente y el control local por organizaciones basadas en la comunidad que han sido reconocidas legalmente en el proceso como organizaciones territoriales de base (OTB).

La etiqueta “participación popular” se deriva del hecho de que además de los concilios y los consejos municipales, la ley proveía la formación en cada municipalidad de comités de vigilancia elegidos directamente por represen-

tantes de las OTB, que eran asociaciones barriales, sindicatos agrarios y otras formas de organizaciones locales legalmente reconocidas basadas en la comunidad. Antes del año de la promulgación de la ley, se reconoció a más de 10,500 OTB, creándose así un mecanismo para la participación popular en la toma de decisiones del gobierno.

La LPP aporta una base institucional para la estrategia del gobierno de promover y profundizar el proceso de reforma, y para poner en práctica sus nuevas políticas económicas y sociales.¹⁶ En efecto, constituye la respuesta del gobierno a la llamada de la CEPAL, el PNUD e incluso del BM en favor de una forma participativa de desarrollo integrado y humano que –en la formulación de la CEPAL– pueda conducir a la transformación productiva con equidad. Sin embargo, las nuevas políticas del gobierno así formadas provocaron debate y serias divisiones políticas.

En la mesa de discusión estaba el cargo desde ciertos ámbitos políticos de que la LPP y la constitución de OTB estaban diseñadas para

- sembrar confusión dentro del movimiento popular,¹⁷ y
- servir al gobierno como un medio para debilitar las organizaciones sectoriales o de base comunitaria como los sindicatos obreros o campesinos en términos de su capacidad para representar a sus bases y promover sus exigencias de cambio (Peredo, 1995; Molina, 1997).

¹⁶ Los componentes clave de la LPP pueden sintetizarse como sigue: 1. Reconocimiento de Bolivia como un país multiétnico. Por primera vez en la historia de Bolivia las comunidades indígenas fueron reconocidas constitucionalmente como entidades sociales existentes. Esto constituye un importante paso hacia el cambio en la sociedad estratificada y racista de Bolivia. 2. El papel de las municipalidades y los gobiernos locales. La LPP define el papel fundamental de los gobiernos municipales en sus tareas administrativas y de desarrollo, confiriéndoles nuevos atributos que incluyen la administración de la salud, servicios comunitarios básicos, educación, cultura, deportes y recreación e infraestructura. 3. La distribución de los recursos del gobierno. Antes de la LPP, las municipalidades recibían el 10 por ciento de los ingresos nacionales, de los que el 85 por ciento se asignaba a las municipalidades urbanas en tres ciudades principales. Con la LPP las municipalidades recibían el 20 por ciento de los ingresos nacionales, distribuidos según el criterio de la densidad población. Esta distribución de los recursos financieros a través de la LPP ha sido un cambio fundamental en particular para aquellas municipalidades que habían sido olvidadas en las estrategias de desarrollo nacional. Las municipalidades tenían ahora que aprender cómo preparar planes estratégicos, sistemas de contabilidad para el desarrollo comunitario y a construir sus propias capacidades. 4. Estructuras para la participación de la población. Éste era quizá el elemento más relevante de la LPP con respecto al desarrollo local. La LPP estimula la formación de organizaciones de base territorial (OTB) que están compuestas de organizaciones existentes en las comunidades (sindicatos, ONG, autoridades tradicionales e indígenas, organizaciones cívicas, etcétera). El papel principal de las OTB es ejercer control sobre el proceso de planeación estratégica, la puesta en práctica y evaluación de las actividades y planes de desarrollo de las municipalidades. Para este fin, las OTB son instruidas para que establezcan comités de vigilancia para que presten estrecha atención al presupuesto y actividades del gobierno municipal. Como tales, se les requiere que se aseguren de que los planes estratégicos sean sensibles cultural y étnicamente, sanos desde el punto de vista ambiental y que incluyan la participación de las mujeres.

¹⁷ La LPP fue una clara respuesta a la demanda de autonomía, gobierno local e identidad etnocultural propuestas en años de lucha por un amplio movimiento social de campesinos y pueblos indígenas.

En efecto, los críticos han acusado de que aparte del esfuerzo por minar y debilitar el movimiento popular, tiende a existir un divorcio entre la comunidad como unidad social y la municipalidad como una unidad político-administrativa, y entre las economías locales y los ingresos municipales.¹⁸ Al compartir su poder de toma de decisiones con las municipalidades (con el debilitamiento simultáneo de sus organizaciones intermediarias), el gobierno central efectivamente ha incrementado su grado de control a la vez que proporciona nuevas oportunidades para la cooptación. Además, la nueva institucionalidad limita las acciones políticas de las organizaciones populares a temas estrictamente locales, incapacitándolas para tratar temas más amplios y efectuar el cambio de estructuras que se extiendan más allá de la comunidad local.¹⁹

Hacia una conclusión: nueva visita a la cuestión de la democracia

La transición hacia la democracia en Bolivia se ha caracterizado sobre todo por la búsqueda de un nuevo orden económico, social e institucional. Al principio de los ochenta, en un contexto de crisis económica y política, la idea de la democracia era un punto central de referencia de la movilización política de parte del Frente Amplio, un extenso frente de fuerzas sociales y políticas de oposición, pero carecía de un perfil institucional claramente definido, de una concepción de sus requerimientos institucionales. Cada uno de los partidos políticos y organizaciones sociales comprometidos en la batalla por la democracia tenía una visión diferente, un punto de vista, incluso un concepto dife-

nas al igual que como una lucha en favor de la autonomía regional impulsada por un movimiento de comités cívicos. En su legislación en el área de participación popular y desarrollo alternativo integrado y las políticas asociadas, el gobierno se ha apropiado efectivamente del lenguaje y el discurso del movimiento popular reduciéndolo y debilitándolo en el proceso, al tiempo que crea un ambiente de confusión y desorganización. Por ejemplo, al inicio de la LPP y la constitución de las OTB algunos representantes de la comunidad en el ámbito del gobierno local concluyeron que la era y la necesidad de los sindicatos se habían superado y que las comunidades eran beneficiarias del proceso de coparticipación establecido en vez de los intereses políticos y económicos asociados con el gobierno local (véase Informe R, XIV-300, 16 de diciembre de 1994: 6-7).

¹⁸En cuanto a la cuestión de las economías locales frente a los ingresos municipales hay una diversidad de temas implicados, incluyendo el hecho de que los ingresos se distribuyen de acuerdo con la población y que en muchos casos ésta reside y es miembro de diferentes comunidades distintas de aquellas en las que trabaja o en las que participa en la actividad económica, creando en algunos casos una enorme separación entre los requerimientos de los recursos de ciertas economías y las capacidades de generación de ingresos de las municipalidades relevantes.

¹⁹Sobre este punto, véanse varios estudios y comentarios editados por Exeni y Toranzo. Según Carlos Hugo Molino, secretario nacional para la participación popular; en su comentario en una presentación en un congreso realizada por Juan Enrique Vega sobre la participación popular y la gobernabilidad democrática, la amplia oposición de la LPP desde el espectro social y político, tiene que ver

rente de la democracia. Pero a pesar de su diversidad ideológica existía un consenso general en cuanto a la necesidad de reformar y modernizar al Estado. Antes de este punto, la mayor parte de la divergencia no tenía que ver con el papel del Estado como tal, sino con los conflictos políticos acerca de la división social de sus ingresos y recursos (el patrimonio corporativo) y el patrón del gasto público. Pero esto fue transformado por ciertas realidades económicas, como la bancarrota virtual de la empresa minera, una tasa de inflación que erosionaba el poco poder adquisitivo que les quedaba a los sueldos, y un déficit fiscal desestabilizador en el contexto de una enorme y creciente carga de la deuda y una extendida inseguridad económica. En el contexto de estas condiciones y el caos político asociado, las demandas de cambio se enfocaban en la necesidad de transformar la función y organización del gobierno, y la relación del Estado con la economía y la sociedad civil. Esto es, las ideas acerca de la reforma institucional y la modernización del Estado implícitas en las propuestas de las asociaciones cívicas en favor de la autonomía regional y el gobierno local recibieron un nuevo ímpetu y fueron puestas en la agenda política al igual que ganaron un amplio apoyo desde diferentes círculos políticos.

La reconstrucción del Estado y su relación con la sociedad civil se convirtió entonces en el punto focal de una compleja lucha intelectual y política que ha comprometido a las fuerzas sociales y políticas más diversas. A discusión en esta lucha se encontraban diversas y conflictivas concepciones de la democracia como un fin en sí mismo y como una base necesaria para instituir uno u otro proyectos políticos. Por un lado, los funcionarios del régimen existente en Bolivia y en otras partes de la región (véanse los comentarios, del 6 de enero de 1997, de Ernesto Zedillo, Presidente de México, sobre el nuevo federalismo mexicano) ven a la descentralización y al incremento asociado o consecuente en la participación social, como el medio más efectivo, e indudablemente el único, de asegurar la gobernabilidad y el “buen gobierno”. En este respecto,

con el hecho de que el movimiento para instituir la participación popular y establecer una legislación que permita descentralizar el gobierno parte esencialmente de la iniciativa del gobierno, lo que naturalmente provoca escepticismo y oposición por el miedo de que la capacidad de cada organización para representar a sus miembros se verá erosionada y ésta se verá desplazada. Molino identifica cuatro interlocutores principales: la clase política, los sindicatos, las asociaciones cívicas, muchas de las cuales, hace notar, son absolutamente conservadoras y oligárquicas, y los intelectuales (al igual que las ONG, la Iglesia y las fuerzas armadas, cada una con sus intereses y participantes en emotivos debates políticos sobre el tema. Las críticas más severas de la LPP, sin embargo, vienen de la izquierda, tanto en lo que respecta a los sindicatos como a la clase política. La izquierda, no obstante, se encuentra en un atolladero (si no es que políticamente desorientada y sorprendida fuera de guardia por el movimiento del gobierno), ya que es difícil oponerse a una ley que en algún grado responde a una larga lucha popular por la democracia participativa, la autonomía regional y el control local –y que abre un espacio político para las organizaciones del sector popular. El debate y la lucha continúan.

la descentralización y la participación populares pueden ser vistas como dos aspectos de un solo proceso, la convergencia del Estado (descentralización) y la sociedad civil (participación). En este mismo sentido, la descentralización es vista como el eslabón perdido en la cadena de transformación productiva (equidad-sustentabilidad) (Boisier *et al.*, 1992: 58-60), y los gobiernos nacionales son vistos como agentes activos del proceso, capaces de desarrollar una cultura participativa dentro de la sociedad civil al igual que de ajustar el aparato de Estado a la participación a través de la descentralización democrática del poder.²⁰

En cuanto a los muchos críticos y oponentes del modelo neoliberal, por lo general estuvieron de acuerdo en la necesidad de democratizar la relación del Estado con la sociedad civil, y de crear una forma participativa de desarrollo y democracia que crearía las condiciones políticas para un movimiento efectivo en favor del cambio social y la institución de un modelo alternativo de desarrollo económico y social.²¹

Pero no está claro qué concepción y conjunto de fuerzas políticas se alzarán con la victoria; esto es, encontrará los medios políticos de su institucionalización. Tanto quienes apoyan como quienes se oponen al actual régimen neoliberal en el contexto actual son capaces de reunir una gama de fuerzas sociales y políticas en la lucha continuada por el desarrollo económico y social. Se requerirá de un análisis mucho más detallado de la dinámica de este proceso político. Éste es el desafío que enfrentan los analistas sociales del proceso de reforma comprometidos en Bolivia y en otras partes de la región.

²⁰“En esta idea propuesta por varios economistas de la CEPAL, la participación popular o social es vista como otra forma de crear poder y como tal con respecto a la participación real [frente a la formal] no puede entenderse [o ponerse en práctica] sin la descentralización, que es una política diseñada para estimular la participación dentro de una matriz contrahegemónica y constituye la palanca principal de... las iniciativas de desarrollo local... que facilitan el cambio... [y] promueven la sustentabilidad” (Boisier *et al.*, 1992: 53).

²¹Como se hace notar por algunos de los autores que contribuyeron al Informe R, un reporte anticipado sobre los desarrollos políticos y el movimiento popular y laboral en Bolivia publicado por CEDOIN, en su lucha ideológica y política con los movimientos popular y laboral, el gobierno boliviano (al igual que sus organizaciones de asesoría como el BM) consciente y efectivamente se apropió de su discurso ideológico de la participación popular. El efecto, si no la intención, ha sido desorientar y debilitar al movimiento popular.