

**DEMOCRACIA, REFORMAS ECONÓMICAS
Y GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA**

Eduardo A. Gamarra

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1995

LC/L.894
Mayo de 1995

Este trabajo fue preparado por el señor Eduardo A. Gamarra del Departamento de Ciencias Políticas de la Florida International University, Consultor del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45). El borrador de este trabajo se finalizó en octubre de 1994.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Pág.
RESUMEN	5
PREFACIO	7
INTRODUCCION	9
I. EL CONTEXTO GENERAL DE LA GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA	11
II. LA GOBERNABILIDAD Y LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA	15
1. El equilibrio entre la democracia y la crisis económica: la Bolivia de Siles Zuazo	16
2. La oposición y la crisis de gobernabilidad bajo Siles Zuazo	17
III. LA RESTAURACION DE LA AUTORIDAD ESTATAL Y LA ESTABILIZACION ECONOMICA: EL REGRESO DE PAZ ESTENSSORO	19
1. La Nueva Política Económica	19
2. El Pacto por la Democracia	20
3. El fin del Pacto por la Democracia	21
IV. PAZ ZAMORA Y EL ACUERDO PATRIOTICO	23
V. LA PROFUNDIZACION DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES	27
1. La crisis de confianza en las instituciones de la democracia boliviana y el surgimiento de actores no tradicionales	27
2. El debate sobre la privatización. Las iniciativas de privatización durante el Gobierno de Paz Estenssoro	28
3. El Gobierno de Paz Zamora, el Acuerdo Patriótico y la privatización	31
4. Políticas patrimoniales y privatización	32
5. Reflexiones finales sobre la primera ola de privatizaciones en Bolivia	37
6. González Sánchez de Lozada y la agenda para mediados de los años noventa	39
7. Conclusión: el futuro de la gobernabilidad democrática en Bolivia	52
Notas	53
BIBLIOGRAFIA	59

RESUMEN

En este estudio se examina el perfil general de gobernabilidad en Bolivia y las perspectivas de continuidad del régimen democrático. En la primera parte se incluye un panorama histórico general para situar la transición del país a la democracia y sus dilemas actuales de gobernabilidad. En la segunda se analizan los problemas de gobernabilidad que enfrentó el primer gobierno posterior a la transición. En la tercera se examina la situación reinante a mediados de los años ochenta, cuando se introdujeron reformas de mercado para estabilizar la economía. Por último, se evalúan los problemas de gobernabilidad encarados por las presidencias de Paz Zamora y actualmente de Sánchez de Lozada.

En este trabajo se sostiene que, en el marco de las crisis que afligieron a Bolivia en los años ochenta, las limitaciones institucionales condicionaron el tipo de procesos decisorios que surgieron. Debido a las demandas de casi todos los sectores sociales, los presidentes centralizaron dichos procesos, demostraron su capacidad de gobernar y establecieron cierto control sobre la dirección y el ritmo del proceso democratizador. En gran medida, la actual situación de continuas reformas de mercado y democratización en Bolivia obedece a ese estilo de hacer política.

Pero los problemas que enfrenta el país también dimanaban de un estilo de gobernabilidad que los tres últimos mandatarios han optado por seguir. Este estilo entraña una lucha entre los funcionarios públicos y sus asesores tecnocráticos, y diversos sectores sociales que intentan insertarse en el sistema de mercado que se está desarrollando. Este conflicto esencialmente consiste en una disputa entre dos maneras claramente diferenciadas de entender la gobernabilidad. Los funcionarios públicos y su séquito de asesores tecnocráticos nacionales e internacionales apoyan la idea de que la gobernabilidad es la administración eficaz y eficiente de la economía. Esta visión supone un ejecutivo fuerte rodeado de un grupo de especialistas "económicamente correctos" que creen que las respuestas a los problemas de Bolivia deberán resolverse sobre todo merced a la aplicación correcta y continua de reformas de mercado. Armados con la legitimidad que les brindaron las elecciones y las instituciones democráticas, los tres últimos gobiernos han optado por estilos decisorios que han excluido a amplios sectores de la población para implementar medidas económicas correctivas. En la práctica, esta visión administrativa de la gobernabilidad se ha arraigado firmemente entre los tres partidos políticos dirigentes. Sin embargo, si bien la visión administrativa de la gobernabilidad quizá fue un mal necesario para lograr la estabilización de la economía boliviana a mediados de los años ochenta, en el contexto de una grave hiperinflación, un decenio más tarde cabe preguntarse cuál será su impacto sobre las perspectivas de la democracia boliviana de lograr una gobernabilidad exitosa.

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

INTRODUCCION

Pese a ominosas predicciones, en octubre de 1994 Bolivia celebró 12 años de gobierno democrático. Sin embargo, casi todos los artículos o libros que se han escrito sobre la política boliviana comienzan con aquella alusión según la cual este país ha tenido más presidentes que años de independencia. En efecto, Bolivia ha sufrido no menos de 200 intentos de golpe de Estado en sus 169 años de vida como república independiente, pero de hecho ha sido gobernada por sólo 73 presidentes. Además, en el transcurso de su historia ha tenido períodos intermitentes de relativa estabilidad política. En el último decenio Bolivia ha logrado un cierto nivel de estabilidad política y crecimiento económico relativo que desmiente la lógica de la intrincada historia política del país.

I. EL CONTEXTO GENERAL DE LA GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA

Varios problemas explican las dificultades de gobernar Bolivia; la mayoría dimanaban de su tortuosa historia política y los factores estructurales derivados de su posición en la economía mundial. La formación de Bolivia estuvo profundamente condicionada por tres guerras internacionales: contra Chile (1879), Brasil (1900) y Paraguay (1932-1935), en que el país perdió gran cantidad de territorio, incluido el acceso soberano al Océano Pacífico, el control del departamento productor de caucho de Acre y una región más bien pobre del Chaco, respectivamente. En consecuencia, Bolivia quedó aislada, más allá del plano puramente geográfico. Contaba con un minúsculo sector gobernante que se aferraba al poder, y poco pudo hacer para integrar la nación y ejercer control sobre sus fronteras.

Pese a las pérdidas territoriales frente a sus vecinos, el resto del territorio era vasto, hecho que destaca la incapacidad del Estado boliviano de ejercer control sobre sus fronteras nacionales. Con 1 098 168 kilómetros cuadrados, Bolivia es el quinto país en tamaño de Sudamérica; pese a haberse reducido aproximadamente a la mitad de lo que era cuando declaró su independencia. Sigue siendo uno de los países latinoamericanos con mayores diferencias regionales. Esta disparidad también provocó graves conflictos entre elites provinciales rivales que se negaron a reconocer la autoridad de un Estado central. La guerra civil de 1898 entre La Paz y Chuquisaca, que determinó el traslado permanente a La Paz de todas las funciones administrativas del Estado, ilustra sólo la más notoria de estas disputas. En la segunda mitad del siglo XX el conflicto entre La Paz y Santa Cruz revela que el enfrentamiento entre las elites regionales sigue constituyendo un importante problema de gobernabilidad.

Las complejidades de gobernar se exacerbaban con la tardía integración de Bolivia a la economía mundial, gracias a la exportación de estaño a finales del siglo XIX. Durante el siglo siguiente, el país dependió casi exclusivamente de la exportación de este metal. De allí que haya sido más vulnerable que la mayoría de las naciones a las fluctuaciones de los niveles de la demanda internacional de metales. La modalidad de desarrollo económico que se produjo en consecuencia tuvo un impacto significativo en la política del país. Hasta 1952, la economía y política nacionales estuvieron dominadas por un triunvirato de la elite minera del estaño y del sector de terratenientes, que excluían a casi todos los demás sectores y clases del proceso político. No obstante, Bolivia tuvo una prolongada experiencia en política electoral entre 1880 y 1952, en que la clase media desempeñó un importante papel.

Bolivia desarrolló un sector de clase media que dependía principalmente del Estado para sobrevivir. Para entender la complejidad de la política boliviana es preciso concentrarse en el papel que desempeñó esta clase media dependiente¹. En toda la historia de Bolivia,

este sector fue responsable en gran medida de la formación de partidos políticos que se basaron menos en programas y plataformas de corte ideológico que en la necesidad de asegurarse el padrinazgo estatal para subsistir.

Esta realidad subraya el problema esencial de la gobernabilidad en Bolivia. La ausencia de un sector privado amplio que pudiera ofrecer otra fuente de empleo a estos grupos básicamente redujo el proceso político a un juego de entradas y salidas, protagonizado sobre todo por la clase media dependiente. En Bolivia este hecho por sí solo explica gran parte de la inestabilidad política crónica del país. Sin una alternativa distinta del empleo estatal, la clase media se dividió en facciones rivales y se convirtió en la quintaesencia de la clase política, tramando cómo entrar y salir de la escena política. Aunque en los últimos años se han logrado ciertos progresos notables para reducir la dependencia de la clase media del empleo estatal, esta característica aún distingue el proceso político de Bolivia y es uno de los obstáculos más difíciles con que tropiezan los gobernantes que abogan por contraer el tamaño del aparato estatal en el contexto de la ola actual de reestructuración neoliberal.

En un país en que 75% de la población es aimara, quechua o de otro origen indígena, resulta significativo que estos sectores estuvieran en gran parte excluidos del proceso político. Sólo el catastrófico final de la guerra del Chaco en 1935, que motivó el surgimiento de los partidos políticos de clase media, como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) y la Falange Socialista Boliviana (FSB), así como los partidos de los trabajadores, como el Partido Obrero Revolucionario (POR), contribuyó a la movilización política de sectores excluidos contra la élite minera y latifundista dominante.

Las dificultades de gobernar Bolivia dimanaban en gran medida de los problemas que enfrentaban los gobiernos al tratar con el proletariado pequeño pero poderoso, compuesto principalmente de trabajadores ferroviarios, mineros y empleados, además de algunos obreros. La clase trabajadora siempre ha sido una fuerza más bien pequeña pero estratégica en la economía, especialmente en el sector minero del estaño. En general, los trabajadores fueron excluidos del proceso político, sus demandas de mejores condiciones desatendidas y sus organizaciones suprimidas. No es de sorprenderse que estos grupos recurrieran a organizaciones e ideologías más radicales que exigían la toma del poder y la destrucción del orden establecido. Durante por lo menos 40 años, hasta el colapso de la industria minera en 1985, la más importante de estas organizaciones fue la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), columna vertebral del movimiento sindical.

Estos factores y fuerzas se fusionaron en torno a la revolución del 9 de abril de 1952, que desencadenó el acontecimiento más significativo en Bolivia en el siglo XX. Encabezado por Víctor Paz Estenssoro y otros, el MNR presidió durante un período de 12 años de cambio revolucionario, que incluyó la nacionalización de las minas de estaño, la declaración del sufragio universal y la aprobación de un extenso programa de reforma agraria. En las etapas iniciales de la revolución, el MNR desmanteló las fuerzas armadas, estableció una confederación sindical coordinadora, la Central Obrera Boliviana (COB), y creó milicias integradas por campesinos y obreros. Para mediados de los años cincuenta y

debido a la presión y ayuda de los Estados Unidos, se reconstituyó el ejército que emprendió una serie de medidas de acción cívica que permitieron que algunos oficiales establecieran importantes vínculos con las organizaciones campesinas. Este nuevo ejército orientado al desarrollo terminó por derrocar al MNR en 1964 y permaneció en el poder hasta que en 1982 finalmente fue expulsado por la fuerza del escenario político.

Bajo el MNR, Bolivia se embarcó en una estrategia de desarrollo encabezada por el Estado que duró hasta mediados del decenio de 1980. Esta estrategia inauguró una era de industrialización mediante la sustitución de importaciones caracterizada por altas tasas de inversión pública. Concretamente, además de controlar el sector minero nacionalizado y una incipiente industria de hidrocarburos, se creó una serie de empresas estatales y corporaciones regionales de fomento para dirigir la nueva estrategia económica. También se inició una expansión hacia el oriente, alejándose del altiplano hacia las tierras bajas. Después de 1956 la estrategia de desarrollo requirió la reanudación de la inversión extranjera en las industrias minera y de hidrocarburos mediante operaciones conjuntas con empresas estatales, tema recurrente en las estrategias de desarrollo bolivianas.

La estrategia de capitalismo de Estado consolidó el papel del Estado como el principal empleador del país, tanto de trabajadores de las industrias minera y de hidrocarburos como de burócratas de la clase media residentes sobre todo en la ciudad capital de La Paz. Esta dimensión de la economía boliviana ha tenido amplias ramificaciones políticas.

Hasta cierto punto, todos los gobiernos desde 1956 siguieron los lineamientos básicos de la estrategia de capitalismo de Estado. Todos los gobiernos militares entre 1964 y 1982 (excepto los de Alfredo Ovando y J.J. Torres -1969-1971) impusieron la estrategia reprimiendo al movimiento sindical y dando un papel privilegiado al sector privado. Como se mencionó antes, el problema principal de gobernabilidad que se les planteó a todos los gobiernos desde 1952 fue encontrar una manera ingeniosa de imponer los costos de la estrategia de desarrollo al movimiento sindical y demás grupos sociales movilizados por la revolución y al mismo tiempo conservar el apoyo político de estos grupos². El hecho de que no se lograra este equilibrio contribuyó a derrocar al MNR en 1964 y socavó la autoridad de todos los gobiernos militares que lo sucedieron.

La estrategia de desarrollo del capitalismo de Estado fue llevada a su máxima expresión por el General Hugo Banzer Suárez (1971-1978), que intentó emular las características burocrático-autoritarias del régimen autoritario de Brasil. Banzer orquestó una coalición de oficiales militares, tecnócratas extraídos del sector privado y políticos del MNR y la FSB. Al final, el carácter "modernizador" del modelo burocrático autoritario dio paso a la dinámica más patrimonial afincada en la distribución de prebendas y el clientelismo entre los miembros de la coalición dominante. Durante todo el mandato de Banzer este estilo "neopatrimonial" de gobierno se caracterizó por la distribución de contratos de obras públicas y la concesión de garantías y créditos subvencionados de desarrollo a clientes del régimen del sector privado. Los bolivianos han calificado idóneamente este estilo como la "patria contratista".

Hay que reconocer que durante el septenio de la presidencia de Banzer se registró un crecimiento económico (tasas anuales de crecimiento medias de 5.4%), gracias a una favorable relación de intercambio de las ventas de estaño y gas natural y altos niveles de endeudamiento externo. Las políticas fiscales deficientes y la negativa a devaluar el peso boliviano, junto con el vencimiento de la deuda y el estallido de una crisis económica de grandes proporciones, contribuyeron a la caída de la era Banzer y el principio de la transición a la democracia a finales del decenio de 1970. Sin embargo, desde la perspectiva de la gobernabilidad, el factor más importante que llevó a la caída del régimen fue el colapso de las redes patrimoniales que Banzer había tendido.

II. LA GOBERNABILIDAD Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Entre 1978 y 1982, siete gobiernos militares y dos débiles gobiernos civiles dirigieron el país. Fue uno de los períodos más aciagos e inestables de la historia boliviana, marcado por golpes y contragolpes. La sucesión de elecciones y golpes que sobrevino después del retiro de los militares de la política en 1978 reveló el deterioro de la vida institucional boliviana. En ausencia de una dirigencia militar para el proceso de transición, los partidos, facciones y demás grupos buscaron la fórmula que los llevara a la presidencia. Para las elecciones generales de 1978 se inscribieron aproximadamente 70 partidos políticos, incluidas por lo menos 30 facciones del MNR.

En este contexto, es obvio que las elecciones no resolvieron los problemas estructurales que enfrentaba Bolivia. En 1979, 1980, 1985, 1989 y 1993 el partido ganador apenas logró la mayoría relativa de votos en las elecciones, con lo cual, en virtud de disposiciones constitucionales, el Congreso Nacional, integrado por políticos inexpertos y ávidos de cargos, hubo de designar al Presidente de la República entre los tres candidatos más votados. En consecuencia, la Legislatura pasó a ser el punto focal de la actividad política, donde los partidos y las diminutas facciones maniobraban para influir en el resultado final de las elecciones generales. En 1979, por ejemplo, en que ninguno de los tres candidatos más votados logró asegurarse la victoria en la ronda del Congreso, este órgano eligió a Walter Guevara Arce, como solución interina. Al mismo tiempo, facciones de los militares vinculadas con narcóticos y otras actividades ilícitas se mostraban renuentes a entregar el control del Estado a políticos civiles que amenazaban con investigar acusaciones de violaciones de derechos humanos y corrupción cometidas durante los años del Gobierno de Banzer.

El golpe que dio el General Luis García Meza el 17 de julio de 1980 representó una interrupción de dos años en la transición a la democracia. Desde todo punto de vista, el régimen militar de García Meza fue uno de los más corruptos de la historia boliviana. El militar y sus colaboradores mantenían estrechos vínculos con traficantes de cocaína y terroristas neofascistas europeos. Ante el aislamiento internacional y el repudio de casi todos los grupos políticos y sociales, García Meza y los generales que lo sucedieron gobernaron por la fuerza bruta. En 1982 las disputas entre oficiales rivales y la presión del exterior, los partidos políticos, el sector privado y el sindicalismo finalmente llevaron a la convocación del Congreso elegido en los comicios de 1980.

1. El equilibrio entre la democracia y la crisis económica: la Bolivia de Siles Zuazo

En virtud de un acuerdo concertado el 10 de octubre de 1982 entre los principales partidos políticos, los militares, el movimiento sindical y el sector privado, el Congreso Nacional eligió Presidente a Hernán Siles Zuazo, de la coalición Unidad Democrática y Popular (UDP). La UDP era una entidad amorfa que agrupaba al propio Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) de Siles Zuazo, el Partido Comunista Boliviano (PCB) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR).

Al asumir el poder Siles contaba con gran apoyo popular y parecía tener el mandato para combatir la crisis con reformas económicas heterodoxas. Los militares y sus aliados civiles estaban completamente desacreditados y no constituían una amenaza inmediata para la incipiente democracia del país. No obstante, Siles había heredado una economía muy enferma en que los déficit fiscal y de la balanza de pagos se habían vuelto crónicos. Durante su gobierno, Bolivia no estuvo en condiciones de atender al servicio de su deuda externa de casi 3 000 millones de dólares. Entre 1979 y 1982 el producto interno bruto se redujo en casi 10%.

Siles enfrentaba el dilema de tratar de democratizar el país en un marco de crisis y escasez económicas. La UDP prometía aplicar una estrategia de estabilización económica más heterodoxa que atendiera los reclamos sindicales de mejoras salariales y demás beneficios. Sin embargo, a medida que la crisis se agravó, el sindicalismo, el campesinado, la clase media y el sector privado manifestaron cada vez más descontento.

Para entender cabalmente la magnitud de la crisis del mandato de Siles, hay que mencionar el auge de la industria de la coca y la cocaína, dentro del quiebre generalizado de la economía nacional. A mediados del decenio de 1980 el país pasó a ser el segundo productor de hoja de coca del mundo y, según cálculos del Gobierno de los Estados Unidos, de aproximadamente un tercio de la cocaína que se consumía en ese país y Europa. En medio de la peor crisis económica en la historia de Bolivia, el colapso del mercado internacional del estaño y una prolongada sequía en el altiplano, agricultores campesinos escapándose de las zonas assoladas por la sequía, se trasladaron a los valles tropicales del departamento de Cochabamba, donde el cultivo de coca resultaba una alternativa ventajosa. Además, a medida que se cerraban las minas de estaño en el altiplano, miles de trabajadores desempleados bajaban a los valles en busca de una mejor manera de ganarse la vida trabajando en el cultivo de coca. A mediados del decenio de 1980 los ingresos procedentes de la cocaína -cerca de 680 millones de dólares al año- se convirtieron en una fuente importante de divisas. Dada la suma gravedad de la crisis económica y el auge del comercio de drogas, los analistas extranjeros en particular sostuvieron entonces que Bolivia se había insertado en la economía mundial con la producción de hojas de coca y la exportación de pasta de cocaína, de manera muy similar a como lo había hecho un siglo antes con la exportación de estaño. Sin embargo, los economistas bolivianos han afirmado sistemáticamente que el impacto de los ingresos procedentes de la cocaína se ha exagerado mucho.

El Presidente Siles Zuazo fue el primer gobernante democrático que se enfrentó a la peliaguda tarea de eliminar o reemplazar la industria de la coca y la cocaína. En este contexto, los Estados Unidos establecieron una serie de prioridades de política en Bolivia para librar la "guerra contra las drogas". En consecuencia, los gobiernos democráticos bolivianos debieron responder a las demandas de los Estados Unidos de que se realizaran más programas de interdicción de drogas, lo que, en medio de la crisis de los años ochenta, puede haber tenido un efecto desestabilizador sobre la economía formal y el sistema político boliviano. Las actividades de interdicción y erradicación inevitablemente equivalían a eliminar la única fuente de subsistencia de miles de bolivianos que dependían de todo el circuito coca-cocaína. No obstante, Siles Zuazo comprendió que al apuntar a la industria también estaba fomentando el descontento en las regiones de cultivo de coca y corría el riesgo de desatar una reacción violenta por motivos étnicos. La lucha contra la producción de drogas en Bolivia ha sido un problema enorme de gobernabilidad, dado que entraña no sólo amenazar a por lo menos miles de agricultores quechuas y aimaras y a sus familias sino también, como en Colombia, aunque en menor medida, correr el riesgo de trabar combate con los traficantes. Quizá más importante es que, en el contexto de la crisis económica y política, los responsables de la política boliviana consideraban que el tema de la cocaína era un problema estadounidense.

2. La oposición y la crisis de gobernabilidad bajo Siles Zuazo

Siles Zuazo definió la mayoría de sus problemas como de carácter político-institucional, dado que su coalición controlaba sólo el poder ejecutivo. El Congreso estaba bajo el control de una alianza tácita entre el MNR de Víctor Paz Estenssoro y la Acción Democrática y Nacionalista (ADN) del General Banzer. En este marco, los legisladores formaban coaliciones complejas para elegir gobernantes, a quienes rápidamente se oponían e intentaban destruir. Siles, como Guevara en 1979, experimentó una serie de golpes maquinados por el Congreso, convenientemente tildados de "golpes constitucionales".

La presencia de minúsculos partidos exacerbaba los enfrentamientos entre la UDP y los partidos en el Congreso. Como el Gobierno era incapaz de lidiar con el Congreso, Siles recurría a decretos leyes para llevar adelante su política económica. A su vez, el Congreso acusaba al Presidente de comportarse de manera inconstitucional y lo amenazaba con enjuiciarlo o derrocarlo en un denominado golpe constitucional. Durante los tres años de su presidencia, Siles no logró aplacar la amenaza del Congreso, dirigido por la coalición MNR-ADN pero apoyado por grupos de su partido, la UDP, incluido Jaime Paz Zamora, su propio Vicepresidente.

Entre 1982 y 1985, Siles intentó solucionar el problema de la crisis económica de Bolivia negociando seis programas tentativos de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como señalaron Sachs y Morales, la respuesta inicial del Gobierno (1982-1985) fue reemplazar la afluencia de capital extranjero por la expansión del crédito interno. Sin embargo, la consiguiente expansión de la oferta de dinero precipitó una hiperinflación.

Políticamente, cada paquete económico era el centro de una renovada batalla que situaba a Siles en el medio de una lucha de clases entre la poderosa COB, que representaba a los trabajadores, los campesinos y sectores de la clase media, y el relativamente pequeño pero organizado sector privado, liderado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). Entre 1982 y 1985 la CEPB y la COB se trabaron en un juego de suma cero para obligar al Gobierno a aprobar políticas favorables a sus intereses. Cada vez que Siles decretaba un programa de estabilización destinado a satisfacer al FMI y los Estados Unidos en el plano internacional y a la CEPB en el nacional, la COB respondía con huelgas y manifestaciones, a menudo con el respaldo de campesinos y asociaciones cívicas regionales. Como no contaba con el apoyo del Congreso, el Gobierno modificaba el programa al punto de anular su eficacia, mediante aumentos de salarios y subvenciones, provocando así la ira de la CEPB y del FMI.

En este contexto, la hiperinflación seguía una lógica perversa: mientras los empresarios y otros grupos con mayores recursos lograban defenderse contra la carga de las medidas de estabilización, el movimiento sindical y gran parte de los sectores más necesitados soportaban no sólo el impacto de las fallidas políticas de estabilización sino también el "impuesto de la inflación" muy oneroso. Sin duda ésta era la situación por la que atravesaban los sectores indígenas de la población.

Para 1984 el Gobierno estaba completamente inmovilizado y no era capaz de definir política económica alguna. El resultado fue que la grave crisis económica se transformó en una catástrofe de proporciones gigantescas. Desprovisto de autoridad para gobernar ante la hiperinflación galopante y el conflicto con el Congreso, el sindicalismo, el sector privado, los grupos regionales y otros, el Gobierno de Siles llegó al punto del colapso. Al intensificarse la crisis, la oposición obligó a Siles a abandonar el poder con una nueva ronda de elecciones celebradas en julio de 1985.

En suma, Siles presidió durante la peor crisis fiscal que haya atravesado nunca el Estado boliviano. Las causas de la crisis son varias: la pérdida de solvencia internacional en el decenio de 1980 debido a la crisis de la deuda y la consiguiente congelación de la afluencia de capital extranjero; un sistema tributario débil, perspectivas exportadoras desfavorables, especialmente el agotamiento de la economía minera del estaño y la fragilidad de las exportaciones de hidrocarburos; una crisis de la estrategia del Estado capitalista derivada del manejo económico deficiente, caracterizado por la incapacidad de los gobiernos de terminar con los déficit y recaudar eficazmente los impuestos de la sociedad civil³.

El síntoma principal de la crisis fiscal fue la tasa de hiperinflación de 26 000% descrita por Morales y Sachs como el único caso real de hiperinflación en América Latina. Además de la hiperinflación, el Gobierno boliviano enfrentó graves déficit presupuestarios y de la balanza de pagos. Por otra parte, los pagos del servicio de la deuda de Bolivia llegaron a 70% de sus ingresos de exportación. En muchos aspectos, la crisis fue tan grave que Bolivia se volvió simplemente ingobernable y su muerte como nación era inminente.

III. LA RESTAURACIÓN DE LA AUTORIDAD ESTATAL Y LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA: EL REGRESO DE PAZ ESTENSSORO

Una vez más, el país no logró ponerse de acuerdo en las elecciones de julio de 1985 y, por tercera vez desde 1979, la tarea de elegir un nuevo Presidente recayó en el Congreso Nacional. Aunque la ADN del General Banzer obtuvo una ligera mayoría, el MNR y el MIR formaron una coalición que impidió su ascenso a la presidencia. A los 78 años, Víctor Paz Estenssoro fue elegido para cumplir su cuarto mandato presidencial. Un hito significativo en la política boliviana se produjo el 6 de agosto, cuando el General Banzer aceptó el resultado y prometió apoyar el proceso democrático⁴.

En 1985, gobernar Bolivia entrañaba llenar un vacío de poder en el centro del sistema político. Como el Congreso nuevamente estaba dominado por la oposición y el sindicalismo estaba empeñado en impedir la aplicación de duras medidas de austeridad, la tarea sería ardua. Sin embargo, Paz Estenssoro puso en marcha una modalidad de poder que permitió que su Gobierno impusiera una estabilización económica y controlara a la oposición legislativa y laboral.

1. La Nueva Política Económica

El 29 de agosto de 1985, en virtud del decreto 210060, el Gobierno introdujo la Nueva Política Económica (NPE). Para sorpresa de la izquierda y de los grupos que habían apoyado su elección en el Congreso, Paz Estenssoro anunció un programa que reestructuraba la estrategia de desarrollo establecida 33 años antes por el populista MNR. La NPE perseguía tres objetivos básicos: la liberalización de la economía, el predominio del sector privado como protagonista principal del desarrollo económico y la recuperación del control estatal sobre empresas públicas clave que habían caído en manos de camarillas partidistas y grupos sindicales. La NPE planteó una terapia de shock consistente en reducir los déficit fiscales, congelar sueldos y salarios, devaluar la moneda y disminuir drásticamente el empleo en el sector público. El Gobierno también anunció la descentralización y privatización a largo plazo de empresas estatales y otras medidas similares⁵.

En un año la NPE se atribuyó el mérito de reducir la inflación a 10%. Los funcionarios públicos afirmaron que se habían asentado los cimientos de la recuperación económica. En el plano internacional, la NPE de Bolivia se convirtió en una vitrina de exposición, en tanto las instituciones financieras internacionales y los gobiernos extranjeros prodigaban abundantes elogios al programa. Sin embargo, la recuperación económica de Bolivia no se desarrolló con rapidez. El colapso del mercado del estaño en octubre de 1985 y la baja del precio del gas natural, únicas fuentes de moneda fuerte del país, amenazaban

con descalabrar la NPE. En 1987, la economía finalmente dio muestras de crecimiento por primera vez en el decenio.

Considerando la grave crisis que enfrentó el Gobierno de Paz Estenssoro en 1985 y las deficiencias estructurales de las instituciones políticas de Bolivia, es preciso explicar con más detalle el éxito de la NPE. Para neutralizar el movimiento sindical, el Gobierno del MNR impuso el estado de sitio y confinó a cientos de líderes sindicales, incluido el dirigente de la COB, Juan Lechín Oquendo, a remotos pueblos de la selva. Cabe recordar que la COB sabotó todo intento del Gobierno de Siles por imponer austeridad. Sin embargo, al mismo tiempo el sindicalismo también desgastó la eficacia y legitimidad de las huelgas. Así, cuando fueron despedidos 22.000 mineros, la COB apenas reunió suficiente apoyo para convocar a una huelga general.

Como en la mayoría de los sistemas presidenciales, en Bolivia la continuación del estado de sitio depende de la aprobación parlamentaria⁶. Casi de inmediato los grupos de oposición en el Congreso pusieron en marcha maniobras de interpelación para contrarrestar la imposición de la NPE y el estado de sitio. Debido a su asociación con Siles y la UDP y su humillante derrota en las elecciones generales, la izquierda obtuvo muy poco apoyo popular para sus maniobras parlamentarias. El único partido de centroizquierda de importancia era el MIR, de Jaime Paz Zamora, que astutamente había abandonado la UDP y refundido el partido en líneas social-demócratas más aceptables. En suma, los grupos de centroizquierda del Congreso carecían de los votos necesarios para revertir el estado de sitio.

2. El Pacto por la Democracia

La única amenaza real en el Congreso provino de la ADN del General Banzer. Poco después de lanzar la NPE, Paz Estenssoro procedió a formar el denominado Pacto por la Democracia, destinado sobre todo a conseguir la ratificación parlamentaria del estado de sitio. Más allá de los gestos patrióticos y la retórica sobre el compromiso con la democracia, el Pacto brindó apoyo legislativo a la NPE a cambio de una dosis de padrinazgo estatal para la ADN⁷. En un anexo secreto (suscrito en mayo de 1988) se dispuso la alternancia en el poder y el MNR prometió apoyar la candidatura de Banzer en las elecciones generales de 1989. En una escala menor, el Pacto por la Democracia introdujo elementos similares a los presentes en el pacto de gobierno de Colombia entre liberales y conservadores: una parte del padrinazgo estatal y un mecanismo para garantizar la rotación de la presidencia entre el MNR y la ADN. En suma, el Pacto fue uno de los intentos más importantes de institucionalizar un arreglo de poder entre el Gobierno y el principal partido de oposición.

El Pacto por la Democracia dejó al descubierto una realidad básica sobre la gobernabilidad en los sistemas multipartidarios presidenciales. Para gobernar los presidentes deben poder formar y mantener coaliciones en el Congreso para apoyar sus iniciativas de política. Como el Pacto lo permitía, la autoridad decisoria se concentró en el Poder Ejecutivo. Vale decir, el Congreso Nacional se redujo a legitimar un proceso normativo concebido por un puñado de tecnócratas en el Poder Ejecutivo⁸.

El Pacto permitió que el Presidente superara el grave conflicto entre ejecutivos débiles y un parlamento controlado por la oposición. Como se evidenció durante el mandato de Siles Zuazo, esta tensión resaltó las características parlamentarias del sistema. Dado que este conflicto se resolvió temporalmente con el Pacto, de aquí en más para gobernar todo Presidente de Bolivia estará obligado a reproducir una versión del pacto. Paradójicamente, esta es a la vez la mayor ventaja y principal deficiencia del sistema.

En la Bolivia de 1985 la clave para formar y sostener el Pacto estribaba sobre todo en la capacidad de Paz Estenssoro y el General Banzer de controlar sus respectivos partidos y mantener la disciplina en la coalición⁹. En gran medida debido a la talla de ambos dirigentes, ninguna facción podía cuestionar seriamente el poder que tenían sobre sus respectivos partidos. Así pues, un factor crucial en la formación y mantenimiento de este Pacto fue la calidad de estadistas y el caudillismo a la antigua.

El Pacto resolvió, sin duda, muchos de los dilemas institucionales del sistema político de Bolivia, pero ratificó la importancia del padrino. Paradójicamente, el Pacto aumentó las presiones de padrino de los partidos sobre el empleo público, a pesar de la elevada retórica neoliberal de reducir el tamaño del Estado. Esta lógica también socavó la capacidad del Presidente de afianzar su autoridad sobre la burocracia estatal¹⁰. En suma, el Gobierno de Paz Estenssoro enfrentaba el problema más urgente de Bolivia: la necesidad de dar empleo a la clase media dependiente. Como en otras naciones latinoamericanas, la "empleomanía" en Bolivia seguía guiando la lógica de la competencia de los partidos políticos y era crucial para la supervivencia de los presidentes.

El Presidente Paz Estenssoro pudo superar los problemas relacionados con el sectarismo laboral mediante una serie de maniobras interesantes. Para implementar la NPE estableció un equipo económico encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada, el "super" Ministro de Planeamiento y Coordinación, que pasó a ser un Primer Ministro de facto de asuntos económicos y con el tiempo aprovechó el éxito que obtuvo como tal para llegar a la presidencia en 1993. Paz también formó un gabinete político, encabezado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guillermo Bedregal, para controlar la disciplina partidaria. Al crear dos puestos casi equivalentes a Primer Ministro, Paz Estenssoro se aisló de las diarias contiendas partidarias y las luchas que constantemente libraba el equipo económico. Si bien este estilo dio resultado en el caso de Paz Estenssoro, sería difícil de repetir.

3. El fin del Pacto por la Democracia

Durante tres años el Pacto por la Democracia y la tenue oposición del MIR permitieron que Paz Estenssoro impusiera otros dos estados de sitio sancionados por el Congreso, asestando fuertes golpes al sindicalismo, que aún no se recupera¹¹. El Pacto también permitió la imposición de legislación relacionada con la NPE, incluidos el nuevo código tributario y tres sucesivos presupuestos nacionales.

Aunque el Pacto por la Democracia demostró que la estabilidad de las coaliciones parlamentarias es esencial para la eficacia y permanencia del Gobierno en los sistemas

presidenciales, también reveló que los pactos de gobierno pocas veces son suficientemente flexibles para transformarse en coaliciones electorales viables. Pese a que el Pacto logró imponer la NPE y su legislación conexas y que el apoyo popular a las iniciativas de política del Gobierno del MNR era bastante grande, no pudo sobrevivir la campaña electoral de 1989. En tela de juicio estaba la negativa del MNR de cumplir con las condiciones del acuerdo secreto de mayo de 1988, que había asegurado el apoyo a la candidatura del General Banzer. Una vez más la lógica del padrinazgo de los partidos políticos desestabilizó el proceso político boliviano. A pesar del tenor "moderno" entre 1985 y 1989, sobrevivieron las viejas maneras de hacer política, concretamente el papel determinante del padrinazgo y el clientelismo, ya que los partidos políticos revelaban que estaban más interesados en controlar el padrinazgo estatal que en gobernar efectivamente.

Basado en la creencia de que el apoyo popular a la NPE podía llevarlo a una victoria completa en las elecciones, el MNR dio su candidatura a Gonzalo Sánchez de Lozada, el "super" Ministro de Planeamiento y uno de los principales arquitectos de las medidas de estabilización de 1985. Sánchez de Lozada quebrantó abruptamente el Pacto con la ADN y emprendió una acerba campaña negativa que remedaba lo peor de las campañas presidenciales de los Estados Unidos¹². La decisión de quebrantar el Pacto y el estilo de la campaña del MNR resultaron fatídicos. Aunque Sánchez de Lozada obtuvo una ligera mayoría de 23.07% frente al 22.7% de Banzer y el 19.6% de Jaime Paz Zamora, ni la ADN ni el MIR contemplaban la posibilidad de apoyar la pretensión del MNR a la presidencia. El insulto de quebrantar el Pacto, combinado con el tenor de la campaña, contribuyó al aislamiento del MNR¹³. En consecuencia, entre mayo y agosto de 1989, Bolivia tambaleó durante tres meses de intensas negociaciones entre la ADN y el MIR y fútiles intentos por parte del MNR de hacer un trato. En la víspera de la convocación del Congreso para elegir al próximo Presidente, al ordenar a su partido que apoyara la candidatura presidencial de Paz Zamora, Banzer reveló que había prevalecido el resultado menos previsible.

IV. PAZ ZAMORA Y EL ACUERDO PATRIÓTICO

El período que Paz Zamora estuvo en el poder (1989-1993) reveló que había aprendido muchas lecciones del MNR y de su tío Paz Estenssoro. Antes de asumir su cargo Paz Zamora concertó verbalmente el denominado Acuerdo Patriótico con el General Banzer, aduciendo que no deseaban firmar un documento en que se formalizara el arreglo porque ambos dirigentes habían dado su palabra de honor¹⁴.

El nuevo pacto emulaba muchos de los lineamientos del Pacto entre el MNR y la ADN. Antes que nada, su función era acelerar la aprobación en el Congreso de la legislación destinada a profundizar las reformas económicas de la NPE. Pero el mayor problema del Acuerdo Patriótico era encontrar una "personalidad económica" propia. El hecho de promover legislación relacionada con la NPE no le daba al nuevo Gobierno un carácter diferente que lo distinguiera de la era del MNR. Para superar esta situación, en enero de 1990 Paz Zamora anunció el decreto 22407, destinado a reemplazar al decreto 21060, por el que se había introducido la NPE en 1985. Sin embargo, al analizarlo con cuidado, queda claro que el nuevo decreto fue una simple ratificación de las principales premisas de la economía política del Gobierno de Paz Estenssoro.

Siguiendo los pasos del Gobierno de Paz Estenssoro, el nuevo mandatario también declaró un estado de sitio para controlar la oposición del movimiento sindical a la política económica. En noviembre de 1989, al amparo del Acuerdo Patriótico se detuvo a cientos de dirigentes sindicales confinándolos a remotos pueblos de la selva. Empero, a diferencia de su predecesor, Paz Zamora no podía buscar la aprobación del Congreso para sus medidas de gobierno. Aunque el Acuerdo Patriótico tenía mayoría en ambas cámaras, no era una mayoría de dos tercios, necesaria para aprobar estados de sitio¹⁵. No obstante, el control mayoritario que tenía el Acuerdo Patriótico en el Congreso le permitió arrollar allí a la oposición y aprobar políticas controvertidas, tales como nuevas leyes de inversión que autorizaban la privatización de las industrias minera y de hidrocarburos.

Ante su falta de influencia en el Congreso, la oposición recurrió a la Corte Suprema, cuyos integrantes habían sido nombrados en su totalidad por el anterior Gobierno del MNR¹⁶. Este fue otro aspecto fundamental que debilitó y socavó la eficacia del Acuerdo Patriótico. El Poder Judicial pasó a ser el centro de conflicto político ya que particulares y grupos presionaban a la Corte Suprema para que reexaminara no sólo toda la política económica reciente sino también las decisiones políticas del Presidente Paz Zamora¹⁷. El conflicto dimana de un fallo de la Corte Suprema en que se declaró inconstitucional un impuesto a las cervecerías. Aduciendo que el fallo era producto de la corrupción, vale decir, que las dos cervecerías más grandes de Bolivia habían sobornado a los magistrados, el Ejecutivo se negó a aceptar la decisión de la Corte. En lugar de ello, el Acuerdo Patriótico

inició un juicio por desafuero en el Congreso Nacional contra ocho magistrados de la Corte Suprema. El conflicto escaló cuando el MNR volvió a entablar juicio para exigir que la Corte declarara nulas y sin efecto las elecciones de 1989.

El hecho llegó a un punto muerto entre el Congreso y el Ejecutivo, controlados por el Acuerdo Patriótico, y el Poder Judicial, controlado por la oposición. Como en anteriores ocasiones, el desenlace preferido fue una "salida" inconstitucional de corto plazo¹⁸. El 5 de febrero de 1991 se llegó a un acuerdo tentativo con la oposición, en virtud del cual se obligaría a los magistrados a renunciar, a cambio de una nueva Ley Electoral. Cuando parecía que el Gobierno no iba a cumplir su promesa de reformar la Ley Electoral, se aplazó la implementación del acuerdo¹⁹. Ante el menguante apoyo popular y acusaciones de profunda corrupción, a mediados de mayo de 1991 el Gobierno permitió que los ocho magistrados de la Corte Suprema suspendidos regresaran a sus puestos.

Muchos de los problemas con que tropezaba el Acuerdo Patriótico dimanaban del carácter de este pacto de gobierno. A diferencia del Pacto por la Democracia, el Acuerdo era un pacto entre dos partidos que ejercían control sobre el Poder Ejecutivo. No constituía un arreglo entre el partido gobernante y la principal fuerza de oposición, sino entre dos partidos gobernantes para compartir el poder. La oposición fue marginada prácticamente de todos los puestos y decisiones importantes, incluidos la participación en comités parlamentarios o puestos directivos. Este es un aspecto fundamental que hizo que el estilo de gobierno del Presidente Paz Zamora no fuera eficaz.

Contrariamente al Pacto por la Democracia, el nuevo pacto adjudicaba la presidencia al candidato que había terminado tercero, excluyendo así al MNR, que había obtenido la mayoría de votos en mayo de 1989. Aunque Banzer había ganado las elecciones de 1985, el pacto con el MNR y la consiguiente distribución de prebendas puso fin a los reclamos del parlamento, que ponían en duda su legitimidad. Además, la posterior entrada oficiosa del MIR en calidad de oposición "leal" tuvo mucho que ver con la duración y estabilidad del pacto trienal. En cambio, se reitera que el Acuerdo Patriótico excluyó al MNR y a la mayoría de los partidos de oposición de toda prebenda²⁰. A su vez, el MNR impugnó la legitimidad del gobierno ADN-MIR, aduciendo que se lo había despojado de la presidencia valiéndose de un fraude electoral.

No obstante, la distribución de prebendas entre los miembros del Acuerdo Patriótico caló más hondo que en el caso del Pacto por la Democracia. Mientras el Gobierno anunciaba una nueva tanda de despidos en la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), las exigencias de prebendas de la clase política lo obligaron a crear tres ministerios y 16 puestos viceministeriales nuevos²¹. Nuevamente las necesidades políticas del Pacto se contraponían a la lógica neoliberal de reducir el tamaño del Estado. Sin embargo, el principal conflicto político tuvo poco que ver con la lógica económica de la estabilización y mucho con la exclusión del MNR y demás partidos de oposición de la distribución de prebendas.

En este sentido, el conflicto decisivo fue la negativa del Acuerdo Patriótico de cumplir con su promesa de reformar la Ley Electoral²². Al bloquear los intentos del MNR de reformar la Ley en el parlamento, la coalición de la ADN y el MIR trató de urdir una

fórmula de alianza que habría llevado al General Banzer a la presidencia en 1993. Como propuso la dirigencia de ambos partidos gobernantes, la presidencia alternaría entre la ADN y el MIR por el resto del decenio de 1990. La oposición interpretó que estas maniobras eran intentos del Acuerdo Patriótico de establecer un sistema bipartidario que sirviera de fachada y disfrazara una estructura unipartidaria de hecho.

Tal como han sostenido otros autores, el excluir a la oposición de la rotación del padrinazgo no es un buen augurio para la continuidad del proceso democrático (Linz, 1990). En Bolivia, cualquier alianza gobernante que haga este tipo de maniobras inevitablemente llevará a analizar escenarios en que la oposición recurre a mecanismos antidemocráticos para insertarse nuevamente en el juego de poder y padrinazgo. Cualquiera sea el desenlace de la situación en lo que queda del decenio, a menos que el presidencialismo boliviano pueda resolver la cuestión de la rotación del padrinazgo entre todos los sectores de la clase media dependiente, la estabilidad democrática estará siempre en duda. Una vez más, se trata de un tema de gobernabilidad que se repite en Bolivia.

V. LA PROFUNDIZACION DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

1. La crisis de confianza en las instituciones de la democracia boliviana y el surgimiento de actores no tradicionales

Al inicio de la década de 1990, las principales instituciones políticas de Bolivia contaban con poco o ningún apoyo público. En muchas encuestas se reflejaba una paradoja: si bien la mayoría de los bolivianos seguían apoyando a la democracia, tenían poquísima confianza en las grandes instituciones democráticas. En gran parte debido a este hecho -el índice de confianza del público en los partidos políticos, el Congreso y el Poder Judicial es sumamente bajo-, no es de asombrarse que hayan surgido partidos y dirigentes no tradicionales. Max Fernández (Unión Cívica Solidaridad-UCS) y Carlos Palenque (Conciencia de Patria-CONDEPA), un polémico dueño de una cervecería y un propietario de una emisora de radio y televisión, respectivamente, pasaron a ser importantes protagonistas políticos, especialmente en la capital La Paz²³. No es extraño que el respaldo a Palenque, el más exitoso de los dos, se base en apelaciones a la raza y la clase. No obstante, de un modo más bien ostensible, tanto Fernández como Palenque emplearon una estrategia patrimonial esencialmente clientelista para formar sus partidos y reunir apoyo político.

Fernández viajó mucho por todo el país, construyendo hospitales, auspiciando eventos deportivos y tomando contacto con sus clientes. A los ojos de los sectores mestizos o "cholos" aspirantes a empresarios, Fernández se ha convertido en el Horatio Alger de Bolivia: era un pobre cholito de Cochabamba que repartía cerveza y se abrió camino hasta que pasó a ser dueño de la cervecería más grande del país. El surgimiento del "capital cholo" es muy significativo porque representa un desafío al capital "blanco", que ha dominado tradicionalmente la política en Bolivia²⁴.

Palenque, por su parte, representa lo que podría denominarse los sectores marginales de la ciudad de La Paz. Se ha convertido en un intermediario poderoso en la política nacional, aunque su base de poder sigue estando en la capital. En 1993 su esposa Mónica fue elegida alcaldesa de La Paz. En muchos aspectos, los programas de radio y televisión de Palenque han pasado a ser "juzgados de menor cuantía" en que la población de habla aimara de La Paz, marginal pero numerosa, encuentra una solución expedita a sus problemas particulares, que de ningún modo podría resolver en el sobrecargado, corrupto y discriminatorio sistema de administración de justicia de Bolivia. En suma, Palenque bien puede haberse colocado en situación de convertirse en uno de los contendientes políticos más poderosos de este decenio.

2. El debate sobre la privatización. Las iniciativas de privatización durante el Gobierno de Paz Estenssoro

Durante el Gobierno de Paz Estenssoro, el programa de privatización en Bolivia persiguió cuatro objetivos que coincidían con las metas más amplias de la NPE: 1) fortalecer la economía merced a una utilización racional de los recursos; 2) estimular el papel del sector privado otorgando oportunidades de inversión en empresas de manufacturas y servicios; 3) reducir el gasto público y el déficit fiscal a fin de que el Estado pudiera reasignar los escasos recursos financieros a esferas prioritarias, y 4) generar una economía más eficiente y dinámica mediante técnicas de administración destinadas a incrementar la producción, las exportaciones y la sustitución de importaciones (COMTRAIN, 1987a).

Conceptualmente, la privatización en Bolivia comparte muchos de los fundamentos ideológicos de programas adoptados en otros países. El supuesto básico es que la privatización "democratizará el capital" aumentando el número de individuos y empresas responsables de la conducta y la administración del aparato productivo dentro del Estado. No obstante, los críticos señalan que los programas impuestos desde el exterior (por medio de organismos como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) probablemente hagan que la economía de Bolivia se vuelva más dependiente del capital externo²⁵.

Cuadro 1
EL MODELO DE PRIVATIZACIÓN EN BOLIVIA

Empresas estatales	Empresas que se han de transferir parcial o totalmente	Estudio jurídico, económico y financiero conducente a la privatización
	Empresas estratégicas o de seguridad nacional (YPFB, COMIBOL, ENAF)	Reestructuración, redimensionamiento, racionalización

Fuente: Elaborado sobre la base de Comisión de Transición Industrial (COMTRAIN), "Perfil del proyecto", La Paz, 1987.

En 1987 una Comisión de Transición Industrial (COMTRAIN) que funcionaba entre bastidores y un Centro de Privatización trabajaron en el proyecto con la ayuda de la USAID y unos pocos grupos de privatización con sede en Washington. La COMTRAIN incluyó a tres representantes del sector público y tres del sector privado, quienes debían elaborar los objetivos conceptuales y prácticos del proceso de privatización. Cabe señalar que la frase "transición industrial" expresamente desviaba la atención del uso altamente polémico de la palabra "privatización". Además, la existencia de la COMTRAIN no se hizo pública hasta bien entrado 1988.

El Centro de Privatización, basado en Washington, realizó "estudios del mercado de capital" a fin de determinar fuentes y alternativas de financiamiento para empresas de propiedad del Estado. En agosto de 1988 en uno de esos estudios se seleccionaron 20 empresas, que antiguamente formaban parte de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), susceptibles de privatizarse.

Como puede observarse en el cuadro 1, durante el mandato de Paz Estenssoro las industrias estratégicas debían excluirse del proceso. La minería, por ejemplo, no se vio expuesta a la privatización en la fase inicial²⁶. Cabe destacar que otras industrias que alguna vez se consideraron estratégicas, como el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), la aerolínea nacional, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) serían objeto de la primera ola de privatizaciones.

Durante este período los partidarios de la privatización intentaron legitimar el proceso invocando e interpretando abstrusos decretos y artículos constitucionales promulgados por anteriores gobiernos militares. No obstante, era evidente que los hidrocarburos y los minerales eran industrias estratégicas que no se verían afectadas por la privatización debido a disposiciones constitucionales que prohibían su transferencia a intereses privados. Además, ningún gobierno sería capaz de afrontar los altos costos políticos de una estrategia semejante. Empero, cabe señalar que, según lo dispuesto en la NPE, tanto los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) debían reestructurarse.

El cuadro 2 ilustra el modelo de privatización que propuso la COMTRAIN al Gobierno de Paz Estenssoro en 1988. La COMTRAIN planteó cinco opciones para implementar la privatización en Bolivia. Primero se favorecieron las compras directas de empresas estatales porque significarían una transferencia inmediata a un propietario privado y resultarían atractivas para el capital extranjero privado. No obstante, dados la historia, el tamaño y la situación económica imperante en el sector privado boliviano, su papel sería mínimo. La COMTRAIN sostuvo que si el sector privado de Bolivia quisiera realizar compras directas, tendría que pedir prestado al Estado. Si el Estado llegara a "vender" sus activos al sector privado con capital público, se plantearía una serie de cuestionamientos respecto de la lógica de la privatización.

Cuadro 2
EMPRESAS ESTATALES ELEGIDAS PARA LA PRIVATIZACION: 1985-1989

Empresa	Ubicación	Producto	Actividad
LAMIGOSA	Beni	Caucho	Agroindustria
FANVIPLAN	La Paz	Vidrio	Industria
Fábrica de Fósforos	La Paz	Fósforos	Industria
Fábrica de Fósforos	Tarija	Vidrio	Industria
INMETAL	La Paz	Metalúrgica	Industria
ALPABOR	Santa Cruz	Alimentos	Agroindustria
ALBAT	Tarija	Alimentos	Agroindustria
PEA	Santa Cruz	Queso	Agroindustria
PAM	Santa Cruz	Harina de maíz	Agroindustria
ENA	Santa Cruz	Silos	Agroindustria
FABOCE	Cochabamba	Azulejos	Industria
PIL*	Cochabamba	Productos lácteos	Agroindustria
Fábrica de Aceites*	Villamontes	Aceite comestible	Agroindustria
Ingenio Guabira*	Santa Cruz	Azúcar	
Planta de Pollos (BB)*	Sucre	Criadero de pollos	Agroindustria
ENAF*		Fundiciones	Industria
ENTEL**			Comunicaciones
LAB**		Aerolínea	Transporte

Fuente: Elaborado sobre la base de Comisión de Transición Industrial (COMTRAIN), "Perfil del proyecto", La Paz, 1987; Presencia, 1º de noviembre de 1988.

* Prevista para la segunda ola de privatizaciones.

** Destino incierto.

También se propusieron compras con fondos tomados en préstamo para la venta de empresas estatales a asociaciones de usuarios y productores. Como el vendedor ayuda al comprador a realizar la transacción, se consideró seriamente esta opción. Sin embargo, este tipo de compras entrañaba la financiación del Estado para que los grupos privados pudieran comprar las empresas.

Se encomiaron asimismo las conversiones de deuda en capital o en patrimonio con los acreedores comerciales de Bolivia, ya que se consideraron mecanismos viables para llevar a cabo la privatización. De acuerdo con la COMTRAIN, las conversiones resultaban atractivas por dos razones: atraerían capitales fugados y extranjeros. Además, también generarían mayores precios. Sin embargo, debido a la oposición política interna observada en el movimiento sindical y la izquierda y a la reticencia de los bancos comerciales a participar en estos arreglos, los privatizadores de la COMTRAIN no consideraron muy seriamente esta opción.

Otra alternativa que se propuso porque podía evitar problemas políticos era el arrendamiento de empresas públicas a grupos privados. Los tecnócratas de la COMTRAIN sostenían que se lograrían las ventajas de la gestión privada y que el Estado se garantizaría una permanente fuente de ingresos. Además, el Estado conserva la propiedad de la empresa. Por último, se consideraron planes de adquisición de acciones por los empleados (ESOP) (COMTRAIN, 1987b).

3. El Gobierno de Paz Zamora, el Acuerdo Patriótico y la privatización

Durante el mandato de Paz Zamora, la privatización tuvo gran auge. Contrariamente a la opinión predominante de que se desaceleraría, el Gobierno siguió adelante con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y continuó el trabajo iniciado por los tecnócratas que idearon el modelo de privatización para el anterior Gobierno del MNR. Asimismo, recabó el asesoramiento de docenas de empresas consultoras internacionales para presentar su propia agenda de privatizaciones.

Las mayores expectativas de Paz Zamora estaban cifradas en la inversión privada. El objetivo del Gobierno era enviar un nítido mensaje sobre su determinación de continuar con las privatizaciones y el papel del Estado en la economía. El eslogan de Paz Zamora pasó a ser "reducir el tamaño del Estado es engrandecer a la nación". Como señala Morales (1994, p. 15), el segundo objetivo de la iniciativa de privatización del Gobierno de Paz Zamora era conseguir recursos para el gasto social del sector público que, en teoría, tendría un impacto en el crecimiento económico a largo plazo.

En enero de 1990 el Gobierno promulgó el decreto 22407. Se anunció que reemplazaría a la NPE, pero no contenía una propuesta o plan concreto sino una declaración del nuevo Gobierno de que continuaría con las políticas de la NPE. En junio de 1991 el Gobierno publicó un decreto complementario (DS 22836) para establecer directrices de privatización. Si bien eran algo diferentes de las propuestas por la COMTRAIN, conservaban mucho del lenguaje propuesto en los documentos proporcionados al Gobierno boliviano por el Banco Mundial, el FMI y otras instituciones financieras internacionales. Los cuatro objetivos modificados eran: promover el crecimiento económico y el empleo sin sacrificar la estabilidad; mejorar la eficiencia y la competitividad de la economía; desarrollar el mercado para atraer capitales y democratizar su propiedad, y reducir el déficit fiscal público y reasignar los escasos recursos de este sector a las actividades estatales que corresponden, especialmente, a infraestructura, educación, salud, eliminación de la pobreza, así como administración pública y administración de justicia. Estos objetivos eran difíciles de lograr; quizá el mismo Gobierno se metió en un brete al fijarse metas tan encumbradas.

Concretamente, el proyecto seleccionó 159 empresas de propiedad estatal para privatizar. Entre ellas se contaba una amplia gama de procedencias, incluidos gobiernos municipales, regionales, nacionales y departamentales, así como las de propiedad de las fuerzas armadas y las que entraban en la categoría de "empresas mixtas". La primera fase del proyecto consistía en la privatización de 60 empresas que iban desde una planta de procesamiento lácteo en Cochabamba hasta un criadero de truchas en el Lago Titicaca. En

el decreto 22836 se advertía la ausencia conspicua de empresas vinculadas a los sectores minero y de hidrocarburos, las denominadas "empresas monopólicas".

En diciembre de 1991 el Gobierno de Paz Zamora usó el control que tenía el Acuerdo Patriótico sobre el Congreso Nacional para conseguir la aprobación de la Ley de Privatizaciones consagrada en el decreto 22836. Como se utilizó un procedimiento dudoso - la Ley fue aprobada sin quórum presente y a altas horas de la madrugada-, se ha cuestionado su legitimidad. Durante todo 1992 se cernió siempre la amenaza de un fallo de la Corte Suprema que anulara dicha Ley.

4. Políticas patrimoniales y privatización

Fuera de los componentes puramente económicos de la privatización, el Gobierno de Paz Zamora sostenía que uno de los objetivos fundamentales de la privatización era poner fin a la corrupción. En Bolivia, resolver el problema de la corrupción significa básicamente hacer frente al clientelismo político y la distribución de prebendas. Así, en casi todo sentido, más que una cuestión de finanzas o economía, la privatización en Bolivia es un asunto político. Mientras los economistas y otros deliberan sobre los detalles del plan, las decisiones clave sobre la privatización han corrido por cuenta del sistema político del país.

Previendo la oposición de numerosos frentes, el Gobierno de Paz Estenssoro no presionó para continuar con los planes de privatización. A diferencia de otras decisiones que transformaron la economía política de Bolivia, como el decreto 21060, que pudieron hacerse cumplir merced a un decreto ley, la decisión de seguir adelante con las privatizaciones tenía que contar con la aprobación del poder legislativo. Además, el debate sobre la privatización enfrentaba a los partidarios del programa, como las empresas privadas, los actores internacionales y el poder ejecutivo, contra actores políticos cruciales, como el movimiento sindical y los partidos políticos. En suma, las iniciativas de privatización desencadenaron un debate que obligó al Gobierno de Paz Zamora a recurrir a medidas de dudosa constitucionalidad.

Ningún programa de privatizaciones realizado de manera pública y abierta ha sido rápido. El problema no sólo radica en la necesidad de adecuar las normas constitucionales a las iniciativas de privatización; también surgen varias interrogantes respecto de lo que motiva la venta del patrimonio estatal. En Bolivia la cuestión principal ha sido la venta de propiedad pública a simpatizantes políticos del Gobierno de turno. Las acusaciones de corrupción en el proceso han retrasado el impulso privatizador. Pero el problema principal estriba en que hay grupos sociales protagonistas, como el movimiento sindical, que se oponen a la privatización de minas estatales.

Richard Mallon, de Harvard, dijo en 1990 frente a un público boliviano que, en aras de la democracia, la privatización debería ser un proceso "transparente". Tras instar a la aprobación de una nueva ley de privatizaciones, sostuvo que aun después de que se privatizaran las empresas de la CBF, el impacto sobre la economía sería en gran medida cosmético. Según Mallon, para que la privatización afectara a la economía boliviana de

manera sustancial, debía permitirse que el capital privado participara en las actividades de las siete mayores empresas públicas, ya que representan más de 90% del valor de las transacciones totales del sector. Para lograr estos objetivos planteados por Mallon, cualquier gobierno tendría que asegurarse un tremendo capital político.

Desde 1985 los gobiernos bolivianos han reconocido que debe existir un mínimo de consenso político para llevar adelante las privatizaciones. Los planificadores de Paz Estenssoro admitieron que había que inclinar la opinión pública a favor de la privatización²⁷. Temiendo una difícil batalla política con la oposición, especialmente el sindicalismo y los partidos políticos en el Congreso, el Gobierno de Paz Estenssoro había procedido con cautela hacia sus objetivos de privatización. Paz Zamora, en cambio, tuvo menos reparos. El decreto 22836 y la manera en que se aprobó la ley de privatizaciones hablan por sí solos. La rapidez con que el Gobierno se movilizó a la larga puede costarle cara para sus metas globales de privatización.

La implementación de este proceso depende de la habilidad de los gobiernos bolivianos para: controlar el sindicalismo; minimizar el debate parlamentario sobre el tema; conseguir apoyo de los comités cívicos regionales, y obtener el respaldo e inversión cruciales del sector privado. En cada instancia, el apoyo que brinde por el Gobierno para apuntalar las coaliciones políticas será fundamental.

El sector privado era partidario de la privatización porque obviamente es el principal beneficiario de esa política. Encabezado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), dicho sector presionó para liberalizar la economía y dismantelar las empresas estatales. Es evidente el sello del sector privado en la NPE y la legislación conexas. De hecho, la elaboración de la NPE es en gran medida obra de tecnócratas independientes, extraídos del sector privado y contratados por Paz Estenssoro.

Debido al papel decisivo que le cabe al sector privado, la privatización depende sobremanera de su contribución en cuanto a inversión y ahorro. Inicialmente, la repatriación de alrededor de 380 millones de dólares en capital privado boliviano en 1986 parecía alentadora²⁸. Sin embargo, lo que reactivó el crecimiento del PIB fueron las inversiones del sector terciario y no del sector privado. En general, el desempeño de la empresa privada ha sido decepcionante. No obstante, el sector privado ha proseguido participando de los esfuerzos del Gobierno para planificar e implementar la privatización en Bolivia. El éxito de estos esfuerzos reside en su capacidad para promover la venta de las empresas estatales.

Aun así, pese a algunos progresos hacia la privatización, varios grupos dentro de la CEPB, demostrando que no son capaces de competir en el mercado libre, han reaccionado frente a ella con lentitud. Los industriales bolivianos no están financieramente preparados para hacerse cargo de la compra de empresas públicas en malas condiciones, especialmente las antiguas empresas de la CBF. Estas transferencias se producirán únicamente si el Estado boliviano y las organizaciones internacionales como la USAID, el BID y el Banco Mundial otorgan los subsidios necesarios a compradores privados interesados y calificados, evitando al mismo tiempo que se desarrolle una dependencia excesiva. La oposición política a la aportación del sector privado al proceso, sobre todo de parte del sindicalismo y los partidos

políticos, podría entorpecer la implementación de las iniciativas de privatización. Se podría afirmar que en Bolivia la privatización se materializará sólo en virtud de decisiones no públicas. El peligro está en repetir la experiencia de los años setenta, cuando un grupo selecto de particulares resultaron beneficiados con créditos externos que nunca se reembolsaron y cuyo saldo quedó en la cuenta de los gobiernos subsiguientes.

Fuera de los principales partidos políticos, el apoyo a la privatización en Bolivia ha sido exiguo. Solo la ADN y el MIR, integrantes del Acuerdo Patriótico, han refrendado oficialmente estas reformas estatales. La ADN apoya la privatización por razones obvias; entre sus electores hay numerosos empresarios que pueden resultar directamente beneficiados. Este partido conserva el apoyo del gran segmento tradicional de la CEPB que respaldó a Banzer durante todo el decenio de 1970. Hasta hace poco no había ningún otro partido que representara la evolución política del sector privado mejor que la ADN. Otrora un bastión del conservadurismo, el nacionalismo y el autoritarismo, ahora se presentaba como principal defensor de la democratización y el libre mercado. En suma, más que ningún otro grupo en la sociedad boliviana, la ADN participó activamente en impulsar la implementación de la privatización. Ante la perspectiva de una derrota en las elecciones de 1993, la ADN intentó poner en marcha el programa lo antes posible. Se pueden sacar distintas conclusiones a partir de su interés en impulsar la privatización antes de dejar el poder.

A pesar de lo medular que era la privatización en la política económica del Presidente Paz Zamora, su partido, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), nunca apoyó masivamente estas iniciativas. De hecho, es en su seno donde se advierten con más claridad las contradicciones entre la lógica moderna de la privatización y la tradicional dinámica patrimonial de la política partidaria. Las divisiones internas del MIR se disimularon en un debate sobre si la privatización de las empresas estatales servía a los intereses nacionales de Bolivia.

Sin embargo, al examinarlo con mayor atención, se advierte que el debate se centró más en qué sector del partido terminaría con la parte del león de las empresas privatizadas. Esta cuestión se hizo patente con el intento de venta del ex Hotel Sheraton de La Paz. En septiembre de 1992 el senador Gonzalo Valda, veterano incondicional del partido, encabezó esfuerzos para impedir la venta del hotel, que fue tasado en 7 millones de dólares por Charles Anderson Bell, firma consultora internacional de privatizaciones. Valda señaló que el Estado había pagado 12 millones de dólares y debía luchar por obtener al menos esa suma. Además, el debate interno del MIR respecto de la venta del hotel llevó a acusaciones de que todo el proceso de licitación estaba arreglado para beneficiar a los empresarios vinculados al ala presidencial del partido. La batalla por el Sheraton fue un presagio de lo que podía ser la modalidad general de privatización en Bolivia.

El MNR, verdadero autor de la NPE, también tuvo reparos en apoyar incondicionalmente la privatización. Su dirigencia se ha cuidado de sostener que la privatización pondrá fin a la corrupción estatal. Cabe señalar que el MNR se opuso a la ley de privatizaciones aprobada por el Congreso y no apoyó ninguno de los componentes de los intentos hechos entonces por vender la propiedad del Estado, especialmente las grandes

empresas públicas que a su juicio debían permanecer en sus manos. Los portavoces del MNR también criticaron vivamente la venta del ex Hotel Sheraton de La Paz.

Los partidos políticos populistas y de izquierda, especialmente la CONDEPA y el Movimiento Bolivia Libre (MBL), también se han opuesto a la privatización desde un principio. Debido al deteriorado papel que ha tenido el sindicalismo en la articulación y promoción de los intereses de la clase trabajadora boliviana, estos partidos encabezarán la oposición a los programas de privatización, aunque probablemente no sean tan vehementes ahora que el MBL forma parte de la coalición gobernante del MNR. Con los llamados del MNR a la capitalización de empresas estatales estratégicas mediante operaciones conjuntas con capital extranjero, la opción estatista que representa el MBL ha recibido un considerable impulso.

Si bien el movimiento sindical se vio severamente debilitado por la NPE y las medidas utilizadas por los gobiernos desde 1985 para mitigar su oposición a la política económica, en 1992 la oposición a los planes de privatización que encabezaba el sindicalismo era violenta. Las posteriores estrategias de la COB resultaron eficaces y lograron llegar a acuerdos con el Gobierno de Paz Zamora para dilatar o postergar los planes de privatización. La COB sigue siendo una potencia con la que tendrán que vérselas las fuerzas de la privatización. No obstante, por ahora el sindicalismo se ha reducido a una postura defensiva que procura conservar los pocos beneficios que aún están intactos.

El 30 de julio de 1992, con bombos y platillos, se inició en Bolivia el proceso de privatizaciones, con la venta de la Fábrica de Aceites Comestibles Rafael Deheza, de Villamontes, Tarija. La fábrica, transferida a la Corporación de Desarrollo de Tarija (CORDETAR) en 1985, se vendió a Granos del Oriente por 5.15 millones de dólares. Los antiguos trabajadores de la fábrica recibieron beneficios sociales y una bonificación "extralegal" por única vez de 2 000 dólares.

Aunque el Gobierno de Paz Zamora afirmó haber seguido todos los trámites legales dispuestos en la Ley 1330 (la ley de privatizaciones), surgieron varias quejas una vez finalizada la venta. Los críticos señalaron que la baja producción de la fábrica obedecía a que se carecía de un suministro adecuado de materias primas y a que la dirección apenas se esforzaba por encontrar mercados para sus productos. La fábrica perdió más de 23 millones de dólares y en los últimos años la CORDETAR tuvo que subvencionarla para evitar que quebrara.

La firma consultora, PARIBAS-SECORES SRL, evaluó la fábrica y dio su recomendación sobre la estrategia que se debía seguir para privatizarla. La propia Comisión de Evaluación de la Empresa Pública del Gobierno tasó la maquinaria de la planta en 13.9 millones de dólares. Sin embargo, la firma consultora estableció tres precios de referencia: 7.3, 8.3 y 9.3 millones de dólares. Todos estos precios eran 50% menores que la inversión inicial de 20 millones de dólares. A su vez, el Gobierno fijó su propio precio "secreto" de referencia en 2.9 millones de dólares y explicó que la depreciación y las fuerzas del mercado lo habían determinado.

Para el Gobierno, la fábrica sólo se cotizaría a un precio de subasta. La firma Granos del Oriente la compró por 5.15 millones de dólares, mejorando la oferta de otras tres empresas. La mitad de esa suma debía pagarse por adelantado y el resto en cuotas durante los dos años siguientes. Granos del Oriente está compuesta por un grupo de inversionistas del sector de la banca privada. Varios críticos señalaron que el principal accionista es Carlos Cronenbold Melgar, cuñado de Carlos Saavedra, actual Ministro de Gobierno. Además, varios miembros de la COB acusaron a Granos del Oriente de tener unas cuantas deudas pendientes con el Estado boliviano.

La privatización se aceleró en cierta medida después de la venta de la Fábrica de Aceites Comestibles. Pero el proceso estuvo plagado de problemas, desde incompetencia hasta una abrumadora preocupación por los detalles para rematar estas fábricas, una de las cuales se vendió en sólo 500 dólares. En consecuencia, para diciembre de 1992, el Gobierno no había logrado cumplir ni un tercio del programa de privatizaciones que se había propuesto²⁹.

Otro motivo de disputa con el movimiento sindical fueron los intentos del Gobierno de Paz Zamora de firmar acuerdos para formar empresas conjuntas con capital extranjero en las áreas de minería e hidrocarburos. El 22 de julio de 1992 la COB llamó a protestas y movilización popular contra las iniciativas de privatización mediante empresas conjuntas. El caso más conocido es el de la mina de San José, en Oruro, que produce concentrados metálicos. El Gobierno intentó suscribir por lo menos tres arreglos para formar empresas conjuntas: la Empresa Minera Catavi, Tasna y Colquiri.

Si bien el sindicalismo inició acciones destinadas a detener las empresas conjuntas, no presentó un plan de alternativa. En una asamblea general de la COB celebrada a fines de julio de 1992 se aprobó una resolución que instaba a la resistencia para preservar el patrimonio nacional e impedir la privatización de la salud y la educación. La resolución también hacía un llamamiento al Gobierno para que analizara la situación de la COMIBOL con el movimiento sindical y buscara soluciones distintas de la privatización para la crisis de las corporaciones regionales de fomento. Los mineros implementaron una anterior resolución, que instaba al sindicalismo a ir más allá de la resistencia activa a la subversión. En 1992, ello significaba tomar las minas para impedir que se formaran las empresas conjuntas.

De acuerdo con el Secretario General de la COB, era paradójico que el Gobierno se jactara de su capacidad para financiar el despido y retiro de 530 trabajadores de la mina San José y, sin embargo, se declarara carente de recursos financieros para invertir 877 000 dólares en reactivar la mina. Ello reflejaba la absoluta dependencia del Gobierno a los dictados del Banco Mundial; el Gobierno recibía dinero para despedir obreros y no para resolver los problemas del país.

El Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), Víctor López Arias, sostenía que su organización estaba dispuesta a pelear contra la venta de las minas estatales y confiaba en que las organizaciones populares y los partidos políticos se sumarían a su lucha. Aunque no lo hicieran, afirmaba, los mineros defenderían

los derechos de los bolivianos y encontrarían al resto de la sociedad en el camino. López tenía razón en señalar que la demora en privatizar era al menos en parte producto de la oposición sindical.

Pero la posición de la COB no ha sido unificada. Varios grupos dentro de la organización coordinadora se mostraron más proclives a la privatización. Aunque no apoyaron públicamente los planes del Gobierno de establecer empresas conjuntas con capital privado extranjero o nacional, el ala de la Alternativa al Socialismo Democrático (ASD) de la COB se manifestó dispuesta a discutir las distintas opciones con el Gobierno. No obstante, el grupo de la COB que más ha dejado oír su voz es el Partido Revolucionario del Pueblo (PRP), que ha mantenido una firme posición contra las privatizaciones y cuyo documento de tesis fue adoptado como plataforma de la COB. La ASD cuenta con varios puestos directivos importantes en la COB; sin embargo, su mandato es llevar a cabo la plataforma de la Central.

Esta disputa interna no era evidente a fines de julio y principios de agosto de 1992. El 27 y 28 de julio la COB realizó bloqueos al suministro de luz en sectores clave de las ciudades, pero no fue capaz de reunir fuerza suficiente para clausurar los lugares de trabajo. Las demoras en la formación de empresas conjuntas en las minas de San José y Colquiri fueron sólo transitorias. En octubre de 1992 los mineros se tomaron la mina de Colquiri y el Gobierno se vio obligado a negociar condiciones para conseguir que devolvieran la mina y seguir adelante con la formación de una empresa conjunta con una compañía canadiense.

En suma, las prácticas tradicionales de los partidos políticos y el sindicalismo no se conciben con el proceso de privatización, cuyo objeto es reducir el gasto fiscal. Las demandas de empleo de la clase media y el movimiento sindical, sumados a la incapacidad del sector privado de reemplazar al Estado en la creación de puestos de trabajo, auguran un futuro sombrío. La privatización en Bolivia dependerá de cuánto éxito tenga el actual Gobierno del MNR en atraer inversión. Hay pocos indicios que señalen que tendrá mejor suerte que el Gobierno anterior.

5. Reflexiones finales sobre la primera ola de privatizaciones en Bolivia

A principios de los años noventa, el éxito de los programas de privatización en Bolivia está vinculado a los factores económicos y políticos esbozados en esta sección. En términos económicos, la privatización depende del éxito que tenga la NPE en reactivar la economía boliviana. Si se toma en cuenta la apreciación de los funcionarios públicos, la economía se ha desempeñado bien desde 1985 y las perspectivas de crecimiento económico para los próximos años son prometedoras. De ahí que el Gobierno de Paz Zamora haya confiado en la privatización como principal vehículo para una completa transformación de la economía boliviana, ya que la consideraba la mejor manera de financiar la inversión y mantener niveles adecuados de crecimiento económico. Sin embargo, según análisis menos optimistas, la privatización no impulsaría gran cosa el desempeño de la economía. Dado que el éxito de la NPE estribaba en la disponibilidad de financiación externa y la capacidad de Bolivia de vender gas natural a sus vecinos, en el mejor de los casos el éxito ha sido esquivo.

Las fuerzas privatizadoras de Bolivia obligaron a sucesivos gobiernos a apoyar la privatización de varias empresas no estratégicas y algunas estratégicas. No obstante, era evidente que la implementación de estos programas dependería menos de los pronósticos económicos que del entorno político que probablemente surgiría después de las elecciones de 1993. La privatización de empresas estatales fue un tema muy importante en la campaña y se mantuvo en el primer lugar de la agenda política.

Si continúa la tendencia hacia la privatización en el país, entonces se imponen por lo menos tres observaciones finales. De acuerdo con las conclusiones de un estudio de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) de 1991, la cuestión fundamental sobre la privatización sigue siendo si conllevará aumentos significativos de la inversión. Considerando el historial de la inversión pública en Bolivia, cabe dudar que la inversión privada suplante el papel preponderante que a este respecto ha tenido el Estado. Aun después de lanzada la NPE en 1985, señaló la UDAPE, las tasas positivas de crecimiento que se registraron después fueron consecuencia de la inversión pública. Si bien se han producido cambios económicos en las reglas del juego, persiste una tendencia estructural en que la inversión pública cumple una función destacada (UDAPE, 1991, p. 14).

Dada esta característica, probablemente es prudente afirmar que el Estado en Bolivia continuará desempeñando un papel fundamental en la inversión. Además, si se advierte el mediocre historial de inversión del sector privado de Bolivia, es improbable que a la larga pueda reemplazar la función de la inversión estatal. Así, el único capital que tiene posibilidades de reemplazar a la inversión pública es el capital privado extranjero. Hasta el momento, con poquísimas excepciones, el capital extranjero ha manifestado escaso interés en las empresas estatales bolivianas.

La privatización en Bolivia se fundaba en el supuesto esencial de que este proceso mejoraría el calamitoso estado de las finanzas públicas. De esta manera, según este razonamiento, los cambios en la propiedad de los bienes no sólo aliviarían las presiones sobre el tesoro nacional, sino que los ingresos producto de la venta de la propiedad estatal engrosarían las finanzas públicas y le permitirían cumplir con una agenda más orientada a lo social.

Nuevamente, cabe reiterar las conclusiones del estudio de la UDAPE. Primero, sólo las grandes corporaciones estatales, como la COMIBOL, reciben fuertes dosis de fondos del Estado. De acuerdo con la UDAPE, el programa de estabilización de Bolivia debe gran parte de su plan de ajuste fiscal a los recursos que se obtenían de estas grandes empresas estatales. En suma, y como señala Morales (1994), la privatización de las grandes empresas estatales podría provocar en el futuro una pérdida neta de ingresos para el Estado boliviano. Eso sí, los ingresos beneficiarían al sector privado. De hecho, si ha habido alguna manifestación de interés de parte del capital privado extranjero, ha sido en la minería e hidrocarburos. Dicho más sucintamente, en Bolivia, si el Estado vende sus grandes empresas, el resultado podría ser un aumento del déficit público. En otras palabras, las ganancias a corto plazo podrían terminar en una maximización de las pérdidas a largo plazo.

Por último, cabe formular algunas observaciones finales respecto del proceso de privatización en el contexto de la política patrimonial. Sus proponentes han afirmado que sería una buena manera de poner término a la corrupción, reduciendo el número de organismos que se disputan el padrinazgo estatal. Si algo se puede aprender del proceso de privatización en Bolivia hasta ahora, es que la dinámica patrimonial del propio proceso político induce a la corrupción. Independientemente de quién controla el Estado, en el proceso de privatización saldrán favorecidos unos pocos individuos con buenos contactos. Obviamente, este hecho plantea graves interrogantes sobre toda la "transparencia" de la privatización. La experiencia boliviana subraya la manera en que la dinámica de la política tradicional puede combinarse muy bien con la lógica "moderno-racional" de la privatización.

El problema con la privatización es que los privatizadores son incapaces de conseguir una valoración adecuada de la propiedad que se está por vender. Morales (1994), por ejemplo, sostiene que los interrogantes sobre cuánto valen las empresas estatales explican en gran medida las actuales acusaciones de corrupción en el proceso. Una vez más, la venta del ex Hotel Sheraton es ilustrativa. Mientras el Banco del Estado lo tasó en 12 millones de dólares, una firma consultora de los Estados Unidos le calculó un valor de 7 millones. Casi al momento de cerrar trato con los inversionistas locales, los miembros del MIR en el poder cuestionaron no sólo el valor sino también la transparencia de la venta, lo que plantea el principal interrogante respecto de la privatización: ¿Cuáles son las implicaciones redistributivas del proceso? Los economistas advertirán que depende de factores puramente económicos, como la rentabilidad actual de cada empresa pública; los precios a los que se venderán las empresas; el régimen de precios que se aplicará después de la privatización y determinará el valor de sus productos, y el uso de los recursos generados por la privatización. Sin embargo, en términos más políticos, la redistribución de la propiedad pública probablemente produzca mayor concentración de riqueza entre las mismas clases y grupos que siempre se han beneficiado con las estrategias de desarrollo en Bolivia. La privatización es simplemente la variación remozada de un tema antiguo a principios de los años noventa.

6. Gonzalo Sánchez de Lozada y la agenda para mediados de los años noventa

En junio de 1993, por primera vez desde la transición a la democracia, los bolivianos votaron y eligieron Presidente el mismo día. Con casi 35%, Gonzalo Sánchez de Lozada y su compañero de fórmula aimara, Víctor Hugo Cárdenas, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), obtuvieron una victoria de 14 puntos de diferencia sobre el Acuerdo Patriótico (AP), partido gobernante. Su campaña electoral despertó una serie de expectativas en todo el espectro social. Para la clase trabajadora representaba la mejor esperanza de que, en alguna medida, se atenderían sus reclamos de mejoras salariales y de alivio de los niveles de pobreza crítica provocados por la crisis económica de los años ochenta. La plataforma de la campaña de Sánchez de Lozada, apodada el "Plan de Todos", prometía reducir el impacto de las reformas de mercado introducidas en 1985 bajo la rúbrica de la Nueva Política Económica (NPE), que estabilizó la economía pero no produjo más que tasas de crecimiento bajas³⁰. La mayoría del electorado, pero especialmente la clase media, creyó en sus promesas de que se erradicaría la corrupción en el Gobierno.

La elección a la vicepresidencia de Víctor Hugo Cárdenas, del Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL), constituyó un hito importante. Siendo el primer aimara en llegar a un cargo tan elevado, este logro creó enormes expectativas para los sectores indígenas de Bolivia. Cárdenas aportó al MNR un inmenso bloque de votantes, principalmente campesinos rurales aimaras. Además, a la luz del surgimiento de movimientos de tipo guerrillero que utilizaban símbolos étnicos para movilizar apoyo, Cárdenas representaba la esperanza más importante para salvar las brechas étnicas y lingüísticas y extender la joven democracia de Bolivia a las masas indígenas.

Pese a su derrota manifiesta, el AP gobernante no admitió de inmediato la victoria de Sánchez de Lozada y Cárdenas. El General Hugo Banzer Suárez, candidato del AP y ex Presidente de facto, se negó a reconocer la victoria del MNR, reclamando con razón que la Constitución aún les daba la opción de disputar la presidencia, dado que ningún candidato había logrado 50% de los votos. A medida que los resultados fueron confirmando su humillante derrota, el control que el viejo general ejercía sobre su propio partido, la Acción Democrática y Nacionalista (ADN), comenzó a menguar.

Un sector de la ADN de Banzer inició negociaciones con Conciencia de Patria (CONDEPA) para dar la presidencia al populista Carlos Palenque, que había obtenido sólo un 14%. Se dice que otro celebró conversaciones con Sánchez de Lozada. Para mediados de junio, las disputas internas entre los miembros de la ADN se hicieron públicas y en algunos casos odiosas. Se produjo una situación similar en el seno del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), a medida que las distintas facciones tomaban posiciones para los próximos cuatro años. En realidad la única tendencia que quedó clara fue la disolución del AP y la casi segura fragmentación de la ADN y el MIR, sus partidos integrantes.

La primera confirmación de la victoria del MNR se produjo cuando Antonio Aranibar, del Movimiento Bolivia Libre (MBL) anunció su apoyo incondicional a Sánchez de Lozada. Con sólo 5% de los votos, el MBL resolvió brindar su apoyo, esperando cierta participación en el futuro gobierno. El anuncio del MBL tuvo un impacto inmediato. El 8 de junio, para salvar las apariencias, Banzer tomó la decisión de felicitar tardíamente a Sánchez de Lozada y prometió que el AP votaría por el MNR en el Congreso en agosto. A su vez, Paz Zamora formuló un apasionado discurso subrayando que era necesario que la transición fuera pacífica y se formara una coalición gobernante estable, para asegurar la gobernabilidad de la democracia boliviana y la continuidad de las reformas económicas³¹.

La búsqueda de un copartípite en el Gobierno por parte de Sánchez de Lozada culminó en otra sorpresa más. El 2 de julio el MNR hizo un trato (que denominó el Pacto de la gobernabilidad) con Max Fernández, el polémico barón de la cerveza boliviana y jefe de la Unidad Cívica Solidaridad (UCS). Como en todos los pactos anteriores, la distribución de puestos públicos importantes a cambio de los 21 escaños de la UCS en el Congreso selló el acuerdo³². Además, Sánchez de Lozada pudo negociar la primera entrevista de Fernández con el Embajador de los Estados Unidos, ya que resurgieron acusaciones de sus presuntos vínculos con el narcotráfico. Pero las tratativas del MNR no terminaron allí. El 7 de julio Sánchez de Lozada firmó un Pacto por el Cambio con el MBL, en virtud del cual repartió

una nueva serie de puestos públicos³³. Con su elección en el Congreso asegurada, Sánchez de Lozada partió para Washington a conseguir la aceptación de su nuevo Gobierno por parte del Departamento de Estado y demás organismos de gobierno de los Estados Unidos, que seguían de cerca las negociaciones en Bolivia.

a) La implementación de "El Plan de Todos"

El 6 de agosto de 1993 Gonzalo Sánchez de Lozada juró como el cuarto Presidente de Bolivia elegido democráticamente desde la transición del Gobierno militar. La cuestión era cómo se las arreglarían el Gobierno de Sánchez de Lozada y la nueva alianza en el poder para cumplir las promesas hechas durante la campaña y seguir adelante con las reformas de mercado. Pese a haber tenido dos meses para preparar una transición ordenada y estar en condiciones de empezar a trabajar desde un principio, el nuevo Gobierno tropezó y tambaleó en los primeros meses que estuvo en el poder. En su primer día en el cargo, Sánchez de Lozada nombró sólo a 10 ministros, como parte de un ambicioso proyecto para reducir el tamaño del poder ejecutivo. El plan en sí no entró en vigor sino hasta el 17 de septiembre; de inmediato la oposición acusó al Gobierno de crear un tremendo vacío de poder. De los 10 ministerios, tres áreas -finanzas, servicios y producción- pasaron a ser "super" ministerios y fueron confiadas a miembros notables del sector privado³⁴.

Sin embargo, para llenar los casi 100 puestos restantes de los 10 ministerios, el Gobierno tardó mucho tiempo, principalmente porque no logró la aprobación del Congreso para el decreto reglamentario. Fernando Illanes, uno de los "super" ministros, causó revuelo cuando afirmó que la demora para ocupar los puestos se debía a la falta de personas honestas y capaces en Bolivia³⁵.

El ambicioso "Plan de Todos" del MNR, que prometía una opción de economía social de mercado diferente de la rígida continuidad de la Nueva Política Económica, también debe evaluarse con cierta precaución. El Plan comprendía siete "pilares": atraer la inversión; crear puestos de trabajo; asegurar la estabilidad económica; mejorar la salud y la educación; incentivar la participación popular; cambiar el papel del Gobierno, y combatir la corrupción. La clave para la propuesta de inversión del MNR residía en la "capitalización y democratización" de las empresas públicas, apartándose significativamente del dogma de la privatización. A diferencia de los partidarios de la privatización, el MNR propuso aumentar el capital de las principales empresas estatales (los YPFB, la ENAF, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la ENTEL, el LAB y la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE)) con capital extranjero, pero manteniendo una participación mayoritaria de ciudadanos bolivianos en dichas empresas para convertirlos en dueños efectivos. Al menos 51% de las acciones de estas empresas quedarían en manos bolivianas, en tanto los socios extranjeros tendrían hasta 49% de las acciones³⁶.

En febrero de 1994 el Congreso boliviano aprobó una Ley de Capitalización. En virtud de la nueva Ley, la iniciativa de capitalización básicamente autoriza la realización de una operación conjunta en que una empresa estatal aporta sus activos y un inversionista privado contribuye una suma equivalente de capital. En teoría, se duplicaría así el valor original de la empresa. Una vez capitalizada la empresa, el inversionista recibiría 50% de

las acciones y el control total de la gestión. El resto de las acciones se distribuiría en forma pareja entre los 3.2 millones de bolivianos mayores de 21 años³⁷. El Gobierno sostiene asimismo que gracias a este programa también se crearía medio millón de puestos de trabajo. Según los consultores del Gobierno, además de capitalizar seis empresas estatales, el Gobierno también privatizará el sistema de jubilación estatal, financiando parcialmente la formación de fondos privados de pensiones (Bennett y Ballantine, 1994).

Si bien la promesa de entregar la propiedad de los bienes públicos a ciudadanos y obreros bolivianos y el derecho a participar en las nuevas empresas conjuntas es un cambio importante respecto de la privatización pura, todavía es muy pronto para evaluar su factibilidad. Sin embargo, la idea misma de que los obreros se transformen en accionistas de antiguas empresas públicas es una innovación única en la actual era neoliberal de América Latina. Aún es dudoso que este arreglo sirva para interesar a inversionistas extranjeros y nacionales. Incluso la promesa de ceder a capitales nacionales y extranjeros la administración de antiguos monopolios estatales ha atraído pocos interesados.

Los economistas del Gobierno sostienen que la capitalización de las empresas estatales (unos 8 000 millones de dólares) será equivalente a invertir aproximadamente 35% del PIB de Bolivia. En 1993 la inversión extranjera fue menor que en 1992 y la inversión pública duplicó con creces la inversión privada global (Muller y Asociados, 1994).

En su primer año en el cargo, Sánchez de Lozada descubrió que era bien difícil gobernar con eficiencia y al mismo tiempo cumplir con lo prometido durante la campaña. En efecto, el nuevo Presidente no ha modificado la tendencia general de las políticas de austeridad. Uno de los primeros actos de Gobierno fue "reasignar" a 9 000 trabajadores. Casi de inmediato se produjeron serios enfrentamientos con la Central Obrera Boliviana (COB), que recobró algo de la fuerza que había perdido en sus batallas contra las dos administraciones anteriores. Al oponerse a los planes que tenía Sánchez de Lozada de reasignar obreros y a sus esfuerzos por "capitalizar" en lugar de "privatizar" las empresas públicas, la COB convocó huelgas generales y paros y obligó al nuevo Gobierno a entablar negociaciones, con la Iglesia de mediadora. Para aplacar los disturbios laborales, el Gobierno anunció un denominado Plan Alivio y abrió una bolsa de trabajo donde los trabajadores que ganaran menos de 1 000 Bs al mes recibirían una subvención de 500 Bs. El único problema ha sido que la mayoría de los trabajadores ganan menos de 1 000 Bs mensuales y la bolsa de trabajo parecía no tener fuentes de financiación. El Gobierno también ha elaborado interesantes e innovadores programas destinados a reducir la nómina pública. A fines de 1993 ofreció una gratificación de 1 000 dólares por año de servicio a los trabajadores que optaran por jubilarse voluntariamente del sector minero. Al cumplirse el 28 de febrero de 1994, el plazo establecido por la autoridad, unos 1 000 obreros habían aceptado su oferta.

La salud de la economía es probablemente la cuestión más perentoria de gobernabilidad que enfrenta el actual Gobierno del MNR. Años de austeridad en el marco de la NPE e indicadores sociales decrecientes han llevado al deterioro de las condiciones de vida en toda Bolivia. En las zonas rurales, por ejemplo, 90% de la población vive en la pobreza, comparado con un 40% en los centros urbanos. En dichas zonas 65% de la

población no dispone de servicios básicos como agua potable. Para revertir estas tendencias en Bolivia, está claro que hace falta algo más que buen gobierno.

Aun así, los indicadores económicos básicos señalan que al menos en términos de tasas de crecimiento, inflación, tasas de interés, tipos de cambio y reservas internacionales, la situación es por lo menos estable. En 1993 la inflación llegó a sólo 9.3%, la más baja de Sudamérica, y la economía creció a una tasa moderada de 3.2%. El desempleo abierto siguió bajando, hasta llegar a sólo 5.4% en 1993. Sin embargo, el Gobierno se verá en aprietos para cumplir con su promesa electoral de crear 250 000 puestos nuevos y mejorar las condiciones de trabajo de otros 250 000. Pero el problema fundamental de Bolivia es la concentración de riqueza en un sector muy reducido de la población. Con una tasa de pobreza que supera el 70% de la población, lo más probable es que las tensiones sociales exploten si no se revierte la tendencia (Muller y Asociados, 1994).

b) Una frágil coalición de gobierno

Pocos discutirían que la matriz institucional y jurídica de Bolivia ha dificultado la tarea de gobernar el país y por eso no es extraño que el Presidente Sánchez de Lozada haya dado a la reforma institucional un lugar preponderante en su gestión. Para comprender los dilemas institucionales es importante revisar algunas de las características principales del proceso de transición a la democracia y el lugar de la dinámica institucional en el proceso de democratización ulterior.

Las dificultades con que tropezó Bolivia durante la transición a la democracia ponen de relieve el debate actual sobre la reforma constitucional y dieron gran cantidad de armas a los partidarios de reemplazar el presidencialismo por un sistema parlamentario. Sin embargo, la continuidad de la experiencia boliviana demuestra que las "salidas" de las crisis graves no fueron producto de un debate abstracto entre politicólogos sino el resultado de la creatividad de dirigentes políticos que reaccionaron ante una determinada coyuntura dentro de un proceso histórico definido en el plano nacional. En otras palabras, los dirigentes políticos bolivianos produjeron híbridos entre los instrumentos anticuados de gobierno y la tendencia "moderna" del neoliberalismo y la democratización.

Para gobernar Bolivia en el contexto de una crisis política y económica grave y las exigencias de la comunidad internacional de llevar a cabo programas antinarcóticos, los encargados de adoptar decisiones tuvieron que abordar simultáneamente varios problemas. Quizá lo más significativo fue la necesidad de encarar cuestiones institucionales apremiantes. Concretamente, desde 1982 todo Presidente ha tenido que hacer frente y tratar de encontrar una salida a los estancamientos entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Esta tarea se tradujo en una necesidad crucial de formar coaliciones no sólo de grupos de la sociedad civil sino también entre los partidos políticos que habían librado intensas y acerbadas batallas electorales. En Bolivia la formación de coaliciones ha entrañado tres aspectos: las coaliciones electorales, necesarias para competir por el poder formal; las coaliciones parlamentarias, para lograr el control del poder ejecutivo tras el voto en el Congreso, y las coaliciones dominantes o de apoyo, para respaldar a los gobiernos y

determinadas orientaciones de política. La característica importante de este proceso ha sido la habilidad de algunos dirigentes de formar coaliciones tanto para ser elegidos como para gobernar (Malloy, 1991 y 1992; Malloy y Gamarra, 1988).

Las coaliciones políticas, como el Pacto por la Democracia (1985-1989) y el Acuerdo Patriótico (1989-1993), y los actuales Pacto por el Cambio, con el Movimiento Bolivia Libre (MBL), y Pacto por la Gobernabilidad, con la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), cumplieron varios papeles fundamentales. Vincularon la escena nacional con temas internacionales, como las reformas de mercado, dieron apoyo a los gobiernos y les permitieron llevar a cabo ciertas iniciativas de política. Desde mediados de los años ochenta, la dinámica de la formación de coaliciones y la competencia han impulsado el proceso de democratización.

A fuerza de surgir una y otra vez la necesidad de formar coaliciones políticas (para ingresar al Congreso, para ser Presidente y para gobernar), se institucionalizó de hecho una característica parlamentaria, que ha afianzado la naturaleza híbrida del sistema presidencial boliviano. Esa ha sido la clave de la gobernabilidad en Bolivia. Así pues, contrariamente a los que preconizan embarcarse en amplias reformas constitucionales, a mi juicio la naturaleza híbrida del sistema presidencial del país facilitó la implementación de medidas de estabilización y contribuyó a la continuidad del proceso de democratización. Para maximizar la continuidad económica y política, es preciso minimizar la mecánica constitucional.

Al menos hasta fines de 1993, la mayoría de los actores políticos importantes percibían que tenían un interés en el sistema y aplicaban estrategias encaminadas a formar coaliciones. Algunos analistas señalan que la práctica recurrente de formar coaliciones es un indicio de la madurez del sistema de partidos políticos de Bolivia³⁸. Como se examinó en otro trabajo (Gamarra y Malloy, 1995), los partidos políticos aún siguen siendo principalmente vehículos para captar y distribuir el padrinazgo estatal entre la clase media dependiente; de hecho, los anima más la perspectiva de acceso al padrinazgo que el interés por constituir gobiernos con un norte programático bien definido. No obstante, los partidos son una parte esencial del arte de gobernar Bolivia, no sólo porque son la principal fuente para reclutar futuros líderes sino porque son los responsables de poner y sacar a los gobiernos democráticos. La paradoja es que los partidos políticos son la primera causa de dificultades de gobierno y la única posibilidad real de encontrar una solución.

Con este legado inmediato, en 1993 Sánchez de Lozada encaró la decisiva tarea de forjar una alianza que pudiera resistir cualquier desafío de la oposición. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en 1985, los dos pactos que el Gobierno del MNR ha formado con el MBL y la UCS son extremadamente frágiles. No obstante, a pesar de esta fragilidad, Sánchez ha logrado llevar a cabo gran parte de su agenda, aunque a paso lento. Aun así, la mayoría de los problemas del Gobierno estriban en la naturaleza de la coalición gobernante.

La coalición actual ha tenido dificultades para controlar a sus filas ya que tanto entre como dentro de los partidos han resultado desestabilizadoras. El conflicto más problemático ha sido el que se produjo entre el partido presidencial y el gabinete. Como en la mayoría de

los sistemas presidenciales, en que el Presidente controla el padrinazgo en el gabinete y deja el control del parlamento a los veteranos del partido, Sánchez de Lozada nombró un gabinete independiente, integrado por tecnócratas y hombres de negocios, y dejó el Congreso en manos de la vieja guardia del MNR. En los primeros meses de su gestión corría una broma entre la oposición, que ilustra el problema. Según esta versión, Sánchez de Lozada se había olvidado de que para gobernar Bolivia siempre hacía falta pactar con el MNR. Estas tensiones culminaron en una crisis de gabinete en marzo de 1994, que obligó al Presidente a reemplazar a los miembros del sector privado por miembros del MNR.

La coalición gobernante ha resultado extremadamente inestable, sobre todo debido a numerosos arrebatos de Max Fernández y la UCS³⁹. En una semana cualquiera abundan los rumores infundados sobre la división o desertión de un partido o de otro. Fernández se ha sentido excluido de las decisiones tomadas por el Gobierno, a menudo ha atacado violentamente al MBL y ha amenazado con retirarse de la coalición. Sin embargo, la realidad de la situación es que la importancia de la UCS no va más allá de las funciones concretas y muy limitadas que ha desempeñado este partido en el gabinete.

Análogamente, el MBL se ha visto en la difícil posición de tener que defender políticas a las que se ha opuesto en los últimos ocho años, como los programas antinarcóticos elaborados por los Estados Unidos y la radicalización de las reformas económicas "neoliberales". Sólo una cumbre nacional celebrada en enero de 1994 con Sánchez de Lozada afianzó la relación entre el MNR y el MBL. Antonio Aranibar, el canciller del MBL, se ha desempeñado bien y, al menos según los sondeos de opinión, es el miembro más popular del gabinete. Un panorama más exacto revelaría que el MNR ha absorbido al MBL y a la UCS y que ahora su destino está totalmente en manos de Sánchez de Lozada y el MNR. En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Aranibar sólo tiene un papel formal, en tanto los asuntos exteriores de Bolivia están a cargo de Jorge Gumucio, el hombre fuerte del MNR. Pese a intentos de parte de miembros del MBL de conservar su identidad, independientemente del MNR, el hecho es que el futuro de esta pequeña partida de bienintencionados izquierdistas está íntimamente vinculado a los avatares de este Gobierno. Si tales alianzas se mantienen en pie, seguramente el MNR podría reunir suficiente poder para que todos los demás partidos pierdan significación y lograr una posición de partido único para cerrar el siglo XX. No obstante, esta afirmación sólo puede comprenderse si se explica la crisis de los partidos políticos de oposición, cuyos orígenes radican en los confines de una vasta red de corrupción política que se ha desenmarañado a principios de 1994.

c) Los éxitos legislativos de Sánchez de Lozada

Durante los primeros 12 meses del Gobierno de Sánchez de Lozada, se sancionaron cinco leyes importantes con la asistencia de la mayoría del MNR en el Congreso, incluidas: la Ley de Reforma al Poder Ejecutivo, la Ley de Capitalización, la Ley de Participación Popular, la Ley de la Reforma Educativa y la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado. Los funcionarios del Gobierno se han atrevido a proclamar que este cuerpo legal constituye una agenda de reforma de alcances tan amplios como la revolución nacional boliviana de 1952.

La más innovadora de estas leyes es la Ley de Participación Popular, que se analizará en la sección siguiente. Como se señaló en una sección anterior, la Ley de Reforma al Poder Ejecutivo redujo el número de ministerios de 17 a 12. El nuevo gabinete incluye ministerios políticamente correctos, como el de Desarrollo Humano, el de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el reformado Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico. La Ley de Capitalización permitirá que inversionistas privados compren 50% de seis grandes empresas de propiedad del Estado y tengan control total de su gestión. Las acciones que posee el Estado en estas empresas se repartirán entre todos los bolivianos de más de 18 años de edad, a través de fondos de pensiones. Este tipo de redistribución directa es parte del objetivo global que ha manifestado el Gobierno de ampliar la participación ciudadana en la economía del país.

La Ley de la Reforma Educativa está destinada a fortalecer el sistema de escuelas públicas de Bolivia, que ha estado en grave crisis durante gran parte de los dos últimos decenios. En alguna medida, la reforma se propone descentralizar la administración escolar, transfiriendo estas responsabilidades a grupos comunitarios municipales elegidos o reconocidos legalmente. La ley también vincula a grupos civiles municipales, provinciales, departamentales y nacionales con la Secretaría Nacional de Educación, establece mecanismos para controlar las calificaciones de los maestros y los niveles académicos y al menos sostiene que aumenta la compensación de los docentes. Por supuesto, la mayoría de los profesores sindicalizados de todo el país no comparte esta opinión y manifiesta una oposición acérrima a la nueva ley. Sin embargo, los funcionarios del Gobierno señalan que el objeto de la nueva ley es crear un sistema educativo que refleje las identidades culturales, lingüísticas y étnicas locales, destacando la enseñanza primaria, la educación de las niñas y la educación temprana en el idioma nativo de los alumnos.

En agosto de 1994 se enmendaron 35 artículos de la Constitución merced a la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado. Entre las reformas más importantes figuran: la elección directa de 50% de los miembros de la Cámara de Diputados en circunscripciones uninominales; un aumento a cinco años del mandato del Presidente y Vicepresidente de la República, miembros del parlamento, Alcaldes y concejales, alternándose las elecciones generales y municipales cada dos años y medio; procedimientos claros que favorezcan la elección directa del Presidente y todos los Alcaldes; edad para votar rebajada a 18 años; mayores facultades para los Prefectos departamentales; y asambleas departamentales integradas por representantes nacionales con doble función, como únicos miembros elegidos en circunscripciones uninominales; el nombramiento de un defensor del pueblo independiente para asuntos de derechos humanos; y la creación de un tribunal constitucional.

Estas reformas son significativas y se prestan para un análisis más profundo que rebasaría los alcances de este ensayo. No obstante, basta decir que las más importantes a mediano y largo plazo se refieren a la manera en que se elegirán los miembros de la cámara baja del Congreso. Si la reforma tiene éxito, quizá efectivamente los legisladores defiendan mejor los intereses de los distritos que supuestamente representan. El lado negativo de las reformas es que ya hay quienes alegan que se han creado dos tipos de legisladores: los elegidos a través de distritos uninominales, que se considerarán verdaderos representantes,

y el resto, que se verán como meros peones del partido. Además, no hay garantías de que esta reforma promueva la formación de coaliciones, única ventaja del sistema partidario de Bolivia. Los críticos afirman que, por el contrario, esta reforma podría servir para socavar la voluntad de formar coaliciones.

En agosto de 1994 el Presidente Sánchez de Lozada anunció que la etapa siguiente de su gestión estaría dedicada a "gobernar en detalle" para poner en vigor e implementar este revolucionario paquete de cinco leyes. De hecho la declaración de Sánchez respondía a afirmaciones de que si bien su primer año había sido plétórico de éxitos legislativos, no había podido gobernar con eficacia. Afectado por estas imputaciones, Sánchez se propone "gobernar" en los próximos 12 meses.

d) La Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular se promulgó el 21 de abril de 1994⁴⁰. En la plataforma de la campaña del MNR y el MRTKL se propuso y describió por primera vez la Ley de Participación Popular en su Plan de Todos, de la siguiente manera:

"Estamos convencidos de que mientras los ciudadanos estén más cerca de las decisiones que les afectan, los resultados serán mejores y más efectivos. Por tanto, dotaremos al pueblo de Bolivia de mecanismos eficientes de participación popular y control social en diferentes niveles, a partir de barrios y comunidades rurales.

La alianza MNR-MRTKL plantea una descentralización del país que contribuya a reforzar la democracia participativa y las instituciones de la democracia representativa. En nuestro Plan la base de la democracia participativa será el municipio, dirigido en cuanto a la definición de necesidades y fiscalizado en cuanto a la obtención de resultados, por comités especializados u otras organizaciones de base...

En el marco de la diversidad organizativa propuesta, serán creadas organizaciones encargadas de dirigir y fiscalizar las obras y servicios, en las ciudades, para la gestión de los programas de agua, educación, salud, crédito y vivienda; y en el campo, para agua, tierra, educación, salud, caminos, crédito y tecnología.

La participación ... aumentará el control de los recursos por la población y nos acercará a una mayor justicia social."⁴¹

De hecho la Ley de Participación Popular puede cambiar radicalmente las condiciones territoriales, económicas y democráticas del gobierno local en Bolivia. En cuanto al territorio, define al municipio como una sección de una provincia y coloca cada centímetro cuadrado rural y urbano de la nación bajo la jurisdicción político-administrativa de uno de los aproximadamente 300 gobiernos municipales. También brinda una cantidad relativamente grande de recursos financieros a los gobiernos municipales, sobre la base de un cálculo per cápita. En suma, la Ley de Participación Popular garantiza que los recursos del Gobierno central que se han venido acumulando en el Banco Central desde principios

de julio de 1994 serán entregados a las recién constituidas municipalidades. Además, concede personería jurídica a grupos civiles tradicionales a nivel popular, porque sostiene que facilitará su participación en el gobierno municipal y la supervisión del mismo.

Pocas veces se han analizado los problemas de la Ley de Participación Popular después del abrumador apoyo que obtuvo de casi todos los sectores. Sin embargo, cabe señalar que la ley de hecho establece mecanismos para que los partidos políticos en el poder ejerzan un control más directo de los distritos rurales y urbanos. En cada municipio, por ejemplo, se ha constituido un triángulo de control social que incluye a los funcionarios municipales elegidos, los dirigentes comunitarios tradicionales y los denominados comités de vigilancia. Ya en los primeros meses de aplicación han surgido acusaciones de que el MNR está usando este triángulo para penetrar más eficazmente en las zonas rurales. En ninguna parte de la nueva legislación se establecen disposiciones respecto del papel de los partidos políticos, empero el propio concepto del triángulo se presta a viejas ideas corporativistas de control social.

e) La corrupción y la crisis de las instituciones políticas

El Presidente Sánchez de Lozada libró una batalla total contra los partidos políticos de oposición desde el mismo día que asumió el poder. En noviembre de 1993, por ejemplo, algunos miembros de los dos partidos gobernantes anteriores (ADN y MIR) reclamaron su impugnación y/o la convocación de elecciones anticipadas. Luego en diciembre, cuando el Congreso controlado por el MNR enmendó la Ley Electoral, los partidos de oposición acusaron a Sánchez de tratar de manipular las reglas de juego para favorecer a su partido.

Pero tales jugadas no fueron importantes ya que estos partidos atravesaban crisis internas que podían obligarlos a desaparecer. El desenredo de la maraña opositora inquieta más porque está intrínsecamente ligado a la explosión de la corrupción política que ha plagado a la democracia boliviana y que tiene serias repercusiones para la gobernabilidad del país. Desde que dejó el poder en agosto de 1993, la ADN ha perdido al General Banzer, que se retiró de la política en noviembre, y se ha visto envuelta en tremendas luchas políticas internas. El retiro de Banzer confirmó las deficiencias institucionales de la ADN, especialmente su incapacidad de nombrar a un sucesor viable. No parece existir ningún individuo capaz de unificar el partido a tiempo para las elecciones de 1997. En muchos sentidos, la crisis interna de la ADN ha sido alimentada por especulaciones de corrupción generalizada entre 1989 y 1993.

La preocupación por el tema de la corrupción en el poder se ha transformado en el factor más importante del colapso total del MIR. Desde agosto de 1993 el ex Presidente Paz Zamora intentó distanciarse de su partido y perseguir altos objetivos internacionales, entre ellos, realizar posibles tareas en el Centro Wilson de Washington, D.C., y servir en la Comisión Internacional de Paz en Chiapas, México. No obstante, estas metas resultaron drásticamente alteradas por las acusaciones de marzo de 1994 que formuló la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) de que por lo menos desde 1987 el MIR ha mantenido amplios contactos con los narcotraficantes⁴². Estas acusaciones se extendieron a toda la estructura dirigente del MIR y prácticamente han puesto fin a la campaña del

partido por retornar al poder político a mediados de la década. En una dramática serie de episodios, los narcotraficantes testificaron sin escatimar detalles ante un comité plenario del Congreso Nacional sobre cómo Paz Zamora y el MIR presuntamente habían dependido de la industria de la cocaína para financiar sus campañas electorales. El impacto de estas acusaciones ha sido enorme. El 25 de marzo Paz Zamora renunció a la política, afirmando que durante su mandato se habían cometido errores pero no delitos.

Con el fin del Acuerdo Patriótico y la casi segura desaparición de la ADN y el MIR, la única fuerza real de oposición parece ser Conciencia de Patria (CONDEPA), el partido populista encabezado por Carlos Palenque, que ha logrado extender su apoyo fuera del departamento de La Paz y conquistar el cargo de alcalde en la ciudad capital. Sin embargo, es extremadamente improbable que la CONDEPA se transforme en un contendiente serio para el MNR.

Los partidos políticos no fueron los únicos acusados de atroces cargos de corrupción. Quizá la crisis más grave fueron las acusaciones de corrupción contra dos miembros de la Corte Suprema. Sánchez de Lozada obró enérgicamente para encausar a los magistrados pero fue blanco de terribles ataques por contar con la ayuda de la embajada de los Estados Unidos para demandarlos. Los críticos de la oposición señalaron que el proceso a los magistrados no aportaba gran cosa para satisfacer las promesas que había hecho el mandatario de investigar y condenar la corrupción en gobiernos anteriores. La lucha contra la Corte Suprema también ha servido para enlodar y politizar los intentos del Gobierno por modernizar el Poder Judicial.

El principal desafío para Bolivia en los años noventa será determinar si los arreglos *ad hoc* del decenio pasado y principios del presente, que se hicieron en razón de personalidades y coyunturas determinadas, pueden transformarse en cambios institucionales estables. Los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora impulsaron la autoridad central reduciendo el poder e influencia de otras instituciones, como el parlamento, los partidos, los sindicatos y el poder judicial. Esta parece ser la tendencia en el actual Gobierno de Sánchez de Lozada. En sus primeros seis meses en el cargo, el Presidente ha confiado principalmente en su gabinete para elaborar e implementar políticas y ha usado al Congreso como un mero mecanismo de aprobación maquinal. Paradójicamente, estas prácticas exclusionistas han logrado un alto grado de apoyo a la democracia entre las masas bolivianas y un abrumador rechazo de los partidos, el parlamento y el poder judicial, las principales instituciones de la democracia representativa.

Sin embargo, se hace cada vez más evidente que el Gobierno boliviano tendrá que consultar con esas mismas instituciones que han sido tan denigradas en los últimos años. Aun así, también es obvio que las instituciones políticas considerarán e implantarán reformas sustanciales en los próximos años. Tal vez dichas reformas realcen el proceso de democratización; también es posible que sirvan para crear más problemas para quien ocupe el sillón del Palacio Quemado. Este dilema queda ilustrado con dos de las reformas actuales. La primera entraña una nueva reforma a la Ley Electoral. Destinada a resolver las dificultades para elegir Presidente y lograr una mayoría en el Congreso, la nueva ley electoral propuso cambios según los cuales se adoptaría un sistema al estilo alemán, en

virtud del cual 50% de la cámara baja sería elegido en cada departamento en circunscripciones uninominales y el resto se asignaría mediante el sistema actual de representación proporcional⁴³. Efectivamente, el mecanismo uninominal puede garantizar una mayoría en la Cámara de Diputados, lo que a su vez facilitaría la elección del Presidente. No obstante, al mismo tiempo, la nueva Ley podría limitar el acceso al sistema de partidos menores y desgastar la confianza en el sistema de los partidos más grandes, que sí pierden en los distritos de un solo miembro, lo que los haría más renuentes a suscribirse a pactos.

Un segundo debate sobre las reformas constitucionales ilustra el tipo de conflictos que ha debido enfrentar el Gobierno de Sánchez de Lozada. En abril de 1993, los tres partidos políticos principales firmaron una Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado. Promulgada por el entonces Vicepresidente Luis Ossio, la Ley allanó el camino para proponer reformas como el mandato presidencial de cinco años, el voto a los 18 años, la elección parlamentaria del Presidente sólo entre los dos candidatos más votados y la creación de un tribunal constitucional que realizaría funciones de revisión judicial.

En enero de 1994, esta Ley fue motivo de grandes polémicas al surgir dos interpretaciones opuestas. Por un lado, los miembros de los partidos de oposición sostenían que debía elegirse una convención constitucional para reformar la Constitución. El Gobierno afirmaba que la Ley de marzo de 1993 había sido promulgada con la intención expresa de evitar una convención constitucional que pudiera descartar toda la Constitución en lugar de concentrarse sólo en algunos artículos⁴⁴. En todo caso, este debate se resolverá a favor del Gobierno a principios de 1994, al llevarse el caso ante el Congreso Nacional, que controla. Si se mantiene la coalición gobernante, lo que es probable, Sánchez de Lozada logrará las reformas que tanto ha buscado. La pregunta es si estas reformas harán más fácil la tarea de gobernar Bolivia.

La respuesta a esta pregunta no está en el poder judicial, que se vio envuelto en la peor crisis del siglo. En gran medida debido a acusaciones de corrupción a todo nivel, el poder judicial es una de las instituciones menos respetadas en Bolivia. A pesar de la corrupción generalizada, el problema más grave que sigue sufriendo el sistema judicial es la multiplicidad étnica del país y la falta de acceso de la mayoría de la población a los tribunales bolivianos. Por ley, todas las actuaciones deben celebrarse en español, aunque para un gran porcentaje de la población este no sea su idioma primario. Así pues, no es extraño que una buena proporción de la población pase por alto el sistema judicial y busque otra forma de justicia. Hasta ahora, la única alternativa ha sido la aparición de Carlos Palenque, el candidato presidencial populista y dueño de la Radio y Televisión Popular. El hecho es que, si existe un requisito para la democracia, a mi juicio es que haya un proceso judicial funcional y no discriminatorio.

Las propuestas para reformar el Poder Judicial abundan y la más prometedora que ha surgido en años es el nuevo artículo de la Constitución que dispone la creación de un tribunal constitucional que principalmente pasaría a ser una cámara "apolítica" de revisión judicial que manejaría todas las demandas constitucionales, evitando así el tipo de enfrentamientos debilitantes entre poderes que ha caracterizado el sistema político de Bolivia

en los últimos años. El tribunal constitucional serviría simultáneamente como un consejo constitucional de demandas donde los ciudadanos particulares pudieran hacer acusaciones de violaciones a los derechos humanos y cargos semejantes⁴⁵. Los opositores del tribunal sostienen que se crearía un cuarto poder en el gobierno, que esencialmente socavaría al poder judicial. En todo caso, el nuevo tribunal ha generado gran cantidad de debates y al menos ha señalado la importancia de reformar el sistema. Aún está por verse si servirá para resolver los tipos de problemas de acceso e injusticia que han caracterizado el sistema.

f) Continúa la guerra contra las drogas

En otro plano, pese a las promesas en contrario, el nuevo Gobierno ha seguido la misma estrategia antinarcóticos estadounidense adoptada por sus predecesores. Entre agosto de 1993 y enero de 1994, Bolivia ha sido uno de los principales receptores de misiones de acción cívica relacionadas con misiones de lucha contra las drogas. Al inaugurar una nueva misión denominada "Opción Cero", que dispone la creación de proyectos industriales y programas masivos de capacitación para agricultores cocaleros a cambio de la erradicación de los cocaes, el Gobierno recibió muchos elogios de Lee Brown, el zar antidroga del Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, en 1993 el cultivo de la coca aumentó en Bolivia y el Gobierno nuevamente no pudo alcanzar las metas de erradicación. Sánchez de Lozada encara un dilema familiar: cumplir con los acuerdos suscritos por el Gobierno de Bolivia con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, impedir disturbios en las regiones cocaleras. La política del Gobierno de erradicar la coca por la fuerza parece tener un escabroso camino por delante. A principios de marzo de 1994, por ejemplo, los encargados de la erradicación chocaron violentamente con los campesinos de Chapare. La erradicación forzosa podría provocar peores disturbios campesinos en las regiones cocaleras y en el departamento de Beni, de donde sale por vía aérea la cocaína.

Las expectativas despertadas por Víctor Hugo Cárdenas también se han concretado solo parcialmente. En el plano internacional, Cárdenas ha tenido un papel muy visible que lo ha mantenido ocupado. En los primeros meses viajó en dos ocasiones a los Estados Unidos y visitó Europa. Según algunos informes, estos viajes sirvieron para conseguir financiación para varios programas en toda Bolivia; los europeos se han mostrado especialmente receptivos con Cárdenas. En el plano nacional, empero, la imagen de Cárdenas se ha deteriorado, sobre todo por cargos infundados de que se ha convertido en un simple apéndice de Sánchez de Lozada. En realidad Cárdenas ha tenido un importante papel al impulsar dos dimensiones fundamentales de la nueva agenda global del Gobierno: ha asumido un papel directivo en la formulación del plan de la reforma educativa del Gobierno y en la implementación de un concepto algo vago de participación popular. Cárdenas cree que a través de la participación popular se puede redistribuir el poder político y económico, mediante el reconocimiento legal de las estructuras políticas y judiciales tradicionales indias, como las regiones y jilacatas. Sin duda, Cárdenas ha tenido un papel simbólico importante en el primer año de gobierno del MNR, pero ha hecho poco o nada en lo que se refiere a llevar las políticas a la práctica.

Por último, interesa señalar que la confianza pública en Sánchez de Lozada parece estar mermando. Un sondeo de opinión pública realizado por la Universidad Católica en

enero de 1994 reveló que 69% de los encuestados tenían una impresión negativa del Gobierno, lo que representaba un aumento respecto del 45% registrado en octubre de 1993. Sin embargo, 47.2% seguían dando buenas calificaciones al Presidente, aunque el sentimiento desfavorable parecía estar creciendo⁴⁶. Como en el caso del Vicepresidente Cárdenas, Sánchez de Lozada parece ser más popular fuera de Bolivia, especialmente en los Estados Unidos, que dentro. Esta tendencia no es un buen augurio para los próximos años, en que el Presidente necesitará una buena dosis de apoyo popular para implementar su ambiciosa agenda.

7. Conclusión: el futuro de la gobernabilidad democrática en Bolivia

El panorama descrito indica que la gobernabilidad democrática tropieza con varios obstáculos importantes a medida que Bolivia se aproxima al hito de mediados del decenio. Estos problemas de gobernabilidad se derivan parcialmente de la matriz institucional que ha estado en vigor desde la transición a la democracia. Pocos disputan que la matriz legal e institucional de Bolivia ha dificultado la tarea de gobernar el país y no es extraño que el Presidente Sánchez de Lozada haya dado a la reforma institucional un lugar prioritario en su gestión.

Para gobernar en el contexto de una grave crisis política y económica y las exigencias de la comunidad internacional de estabilizar la economía y aplicar programas antinarcóticos, las autoridades bolivianas han debido lidiar simultáneamente con varias cuestiones institucionales apremiantes. Concretamente, desde 1982 todo Presidente ha tenido que encontrar una salida a los estancamientos entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Quienes estén familiarizados con el concepto de poliarquía de Dahl advertirán que esta visión de gobernabilidad se opone a la idea clásica pluralista que define la gobernabilidad democrática por el grado de acceso que tiene al proceso de formulación de políticas cada uno de los múltiples grupos de interés rivales. A mediados de decenio Bolivia todavía está lejos de estas concepciones pluralistas. En la situación actual, los partidos políticos no son instrumentos para sumar o articular intereses. La oposición en el Congreso Nacional no tiene un verdadero papel en el proceso de formulación de políticas y continúa siendo considerada un obstáculo para la institucionalización de políticas económicas racionales. El poder judicial ha sido devastado por acusaciones de corrupción. El movimiento sindical ha tenido un leve resurgimiento después del colapso de la COB en 1985, tras la imposición de la NPE, pero aún se lo considera una amenaza debido a sus demandas de mejoras salariales y otras compensaciones, que pueden hacer tambalear el equilibrio fiscal. Las fuerzas armadas también están atravesando una etapa económica dura, ya que han sufrido profundos recortes financieros para entrenamiento y equipos. En un intento por cubrir este déficit, han aceptado participar en la guerra contra las drogas, perspectiva que muchos creen tendrá efectos desestabilizadores. Por último, los campesinos se han organizado en sindicatos para resistir las políticas antinarcóticos, pero han encontrado pocas alternativas frente a cultivar la hoja de coca para su sustento.

Notas

- ¹ Véase especialmente Malloy (1970).
- ² Se trata de un argumento planteado en Malloy y Gamarra (1988).
- ³ Sobre las causas de la hiperinflación boliviana, véase Cariaga (1993).
- ⁴ Sin embargo, Banzer tuvo que controlar a sus partidarios de la ADN, que se habían movilizado para tomarse el palacio legislativo e impedir la jura de Paz Estenssoro.
- ⁵ No obstante, las reducciones del empleo público se produjeron sobre todo entre los mineros huelguistas, y no entre los burócratas de clase media.
- ⁶ Véase el artículo 111 de la Constitución de Bolivia. Esta es la principal razón por la cual Siles Zuazo no pudo imponer el estado de sitio para controlar los disturbios entre 1982 y 1985.
- ⁷ La verdad es que, como el MNR había adoptado muchos de los elementos del programa de estabilización económica de la ADN, Banzer quedó en una situación insostenible. Podía oponerse a la NPE por razones puramente políticas o bien apoyar un programa elaborado por miembros de su propio equipo económico. Para un mayor análisis de este tema, véase Conaghan, Malloy y Abugattas (1990).
- ⁸ Para un análisis similar, véase Conaghan, Malloy y Abugattas (1990).
- ⁹ En los tres años que duró el Pacto, los miembros de la ADN y el MNR censuraron la alianza. Los militantes del MNR estaban enfadados por la pérdida de fuentes de patrocinio y la reducción que percibían del electorado populista tradicional del partido. A su vez, los miembros de la ADN no confiaban en las promesas del MNR de apoyar la candidatura presidencial de Banzer en 1989. Muchos de estos temas se resolvieron en reuniones semanales de representantes de cada partido pero, en general, fue el papel y la presencia de Banzer y Paz Estenssoro lo que impidió que la disciplina partidaria se quebrara antes.
- ¹⁰ La situación empeoró porque el MNR había entregado puestos de gobierno al MIR a cambio de su voto en el Congreso por Paz Estenssoro. Tras la firma del Pacto, el Gobierno se vio obligado a generar patrocinio para atender las demandas de tres organizaciones partidarias.
- ¹¹ Los votos del MIR no eran necesarios para imponer un estado de sitio; sin embargo, es importante señalar que el MIR no participó en maniobras de interpelación que pudieran haber amenazado el intento del Gobierno de frustrar las huelgas del movimiento sindical.

¹² El papel de Sawyer and Miller, firma consultora con sede en Nueva York, fue crucial en la decisión de quebrantar el Pacto. También fue responsable del tenor de la campaña.

¹³ El hecho de que juntos el MIR y la ADN controlaran la escena electoral resultó ser la clave para la exclusión del MNR. Las acusaciones de fraude iban y venían. Finalmente los tres partidos prometieron ante la Iglesia católica que la primera prioridad del nuevo Gobierno sería reformar nuevamente la Ley Electoral.

¹⁴ Se trataba básicamente de una declaración dirigida al MNR por haber violado el anexo relativo a la rotación, del Pacto por la Democracia.

¹⁵ En cambio, la dirigencia parlamentaria, dominada por la coalición de la ADN y el MIR, declaró un receso que duró casi los 90 días del estado de sitio. Como el receso se aprobó sin quórum, dio origen, con razón, a acusaciones de inconstitucionalidad.

¹⁶ Los miembros de la oposición acusaron al Acuerdo Patriótico de tratar de lograr un control total de todas las instituciones estatales. Como el Poder Judicial era el único que no estaba en manos del Acuerdo, la oposición acusó al Gobierno de intentar formar una corte favorable a sus intereses.

¹⁷ La tirantez con la Corte Suprema comenzó cuando Paz Zamora entregó a la Administración de Represión de la Droga de los Estados Unidos, pese a la ausencia de un tratado de extradición, al Coronel Luis Arce Gómez y Herlan Echevarría, dos ex funcionarios del Gobierno de García Meza acusados de tráfico ilícito de drogas.

¹⁸ El término salida proviene de una entrevista a un miembro del Congreso Nacional en noviembre de 1984. Al preguntarle cuál era la solución al estancamiento en que se hallaban el parlamento, controlado por la oposición, y el Ejecutivo, gobernado por Siles Zuazo, la respuesta fue: "en Bolivia no hay soluciones, sólo salidas".

¹⁹ El poder de negociación del Gobierno se debilitó con el nombramiento del coronel en retiro Faustino Rico Toro, de quien la Administración de Represión de la Droga de los Estados Unidos sospechaba de estar vinculado a la industria de la droga, como jefe de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico, principal fuerza antinarcóticos de Bolivia. En el escándalo que siguió, el MNR encabezó las actividades para reducir el mandato de Paz Zamora, convocando a elecciones anticipadas.

²⁰ El único partido que ha participado en la distribución de prebendas es Conciencia de Patria (CONDEPA), encabezado por el populista propietario de una estación de radio y televisión, Carlos Palenque. La participación de CONDEPA se debió a que en las elecciones de 1989 obtuvo la mayoría de votos en el departamento de La Paz.

²¹ Según un informe reciente, desde agosto de 1989 el Gobierno del Acuerdo Patriótico ha agregado 20 000 puestos a la nómina pública. Observaciones formuladas por Juan Cristóbal Soruco en la conferencia sobre "Democracia y Problemas de Gobernabilidad en Bolivia y América Latina", auspiciada por el Centro Boliviano de Estudios

Multidisciplinarios (CEBEM) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), La Paz, Bolivia, 16 a 18 de mayo de 1991.

²² Ahora el MNR propone una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados como alternativa a las negociaciones en el Congreso. Como la ADN y el MIR controlan los tribunales electorales, el MNR también exige la creación de un tribunal electoral "apolítico".

²³ Para un excelente análisis de la ascensión al poder y la fama de Carlos Palenque, consúltese Saravia y Sandoval (1991).

²⁴ Este análisis se basa en gran medida en una presentación realizada por Carlos Toranzo en un seminario sobre "El futuro de la izquierda boliviana", auspiciado por el ILDIS en La Paz, Bolivia, el 20 de mayo de 1991. La embajada de los Estados Unidos, que lo acusa de haber amasado su fortuna con el tráfico de cocaína, ha sido el crítico más exaltado de Max Fernández. Aun así, en 1991 los Estados Unidos levantaron las disposiciones que prohibían la entrada de la cerveza de Fernández a los puertos estadounidenses.

²⁵ Consúltese Burke (1988) para una interesante crítica de los intentos de privatización en Honduras apoyados por los Estados Unidos.

²⁶ Hay partidarios de la privatización en el sector minero. Véase, por ejemplo, Urquidi (1988).

²⁷ Las firmas consultoras con sede en los Estados Unidos que contrató la COMTRAIN realizaron un sondeo de opinión pública y un programa de sensibilización de la población (básicamente una campaña en los medios de información) sobre las virtudes de la privatización.

²⁸ Cifra proporcionada en una entrevista personal con Juan Cariaga, ex Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico durante el Gobierno de Paz Estenssoro.

²⁹ Al 31 de diciembre de 1992, el Gobierno había liquidado un criadero de truchas por 28 750 dólares, tres fábricas de cerámica por aproximadamente 1.4 millones y un criadero de pollos por 16 300 dólares. Estas ventas revelan la insignificante cantidad de ingresos generados por la privatización.

³⁰ Sánchez de Lozada fue una de varias personas del sector privado que participaron en la elaboración de la NPE. Luego se desempeñó como Ministro de Planeamiento y Coordinación entre enero de 1986 y enero de 1989 y se le atribuyó la dirección de la puesta en marcha del proceso de estabilización en Bolivia. En gran medida fue esta función la que lo catapultó a la notoriedad y a la victoria en las elecciones de junio de 1993. Para un análisis a fondo de las reformas económicas en Bolivia, véanse: Malloy y Gamarra (1988); Morales y Sachs (1987); Morales (1994); Cariaga (1993); Gamarra (1993).

³¹ El discurso de Paz Zamora puede interpretarse como el principio de su campaña para volver al poder en 1997. Su objetivo es romper completamente con el MIR. En Bolivia corren rumores de que Paz Zamora tiene intenciones de fundar otro partido, tentativamente llamado Movimiento Ciudadano.

³² Según los términos del pacto entre el MNR y la UCS, los seguidores de Fernández obtuvieron un ministerio, dos subsecretarías, dos embajadas, la presidencia de una corporación regional de fomento y la primera vicepresidencia de la Cámara de Diputados y del Senado.

³³ Al MBL se le prometió un ministerio, importantes cargos parlamentarios y por lo menos una embajada. Aranibar y el MBL salieron premiados, considerando que este partido sólo obtuvo el 5% de la votación; en entrevistas con el autor, miembros del MBL confirmaron que solicitaron el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

³⁴ Respondiendo a presiones dentro de su propio partido, en marzo de 1994 Sánchez de Lozada reemplazó a estos empresarios por miembros prometedores del MNR.

³⁵ Otra explicación común para la lentitud de la nueva administración es el estilo de Sánchez de Lozada de participar hasta en las minucias de casi todas las políticas.

³⁶ MNR, El Plan de Todos, La Paz, abril de 1993, pp. 19-20. Como reflejo de la falta de interés del capital extranjero, en enero de 1994 el Gobierno anunció que la participación extranjera se aumentaría a 50%.

³⁷ En teoría, estas acciones serían manejadas por administradores de fondos de pensiones en nombre de unos 3.2 millones de bolivianos que luego las destinarían a un fondo de jubilación.

³⁸ De hecho desde 1985 los principales partidos políticos han revelado una extraordinaria capacidad para suscribir pactos y acuerdos y luego retirarse de ellos. Los acuerdos más destacables desde que la ADN y el MIR formaron el Acuerdo Patriótico son los del 5 de febrero de 1991 y 9 de julio de 1992, que congregaron a todos los principales partidos políticos.

³⁹ En marzo de 1994, la UCS conservó el control del Ministerio de Defensa Nacional cuando Sánchez de Lozada despidió a su gabinete. El anterior Ministro de la UCS había intentado sin éxito liberarse del yugo de Max Fernández.

⁴⁰ La Ley fue firmada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada el 20 de abril de 1994 y publicada en el Diario Oficial de Bolivia con el número 1551 el 21 de abril de 1994. Entró en vigor a partir de la fecha de su publicación.

⁴¹ Plan de Todos, Movimiento Nacionalista Revolucionario y Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación, p. 42, mayo de 1993.

⁴² Las acusaciones detalladas de la FELCN figuran en Gamarra (en prensa).

⁴³ En diciembre de 1994 el Congreso aprobó la Ley de Mayorías y Minorías que regiría las elecciones municipales en casos en que la elección indirecta de alcalde resultara problemática debido a las leyes de representación proporcional. Con arreglo a la nueva ley, el partido que logra siquiera una ligera mayoría obtendrá siete de los 13 escaños en el concejo municipal, garantizándose así la elección de un alcalde. A la larga, este mecanismo podría resultar oneroso, especialmente en grandes centros urbanos como La Paz, donde los partidos tradicionales logran resultados pobres frente a los candidatos populistas.

⁴⁴ Para que sus reformas puedan aprobarse en el Congreso, el Gobierno quisiera enmendar el artículo 230 de la Constitución. El artículo 230 dispone: "Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras." El MNR estima que la exigencia de los dos tercios constituye un "obstáculo innecesario" para la reforma constitucional. Los opositores sostienen que las salvaguardias que figuran en la Constitución están precisamente para impedir que un Gobierno cualquiera modifique la Constitución para adecuarla a la corriente política del momento.

⁴⁵ A fines de enero de 1994, el Gobierno auspició un seminario en que algunos expertos jurídicos europeos y latinoamericanos se reunieron con sus colegas bolivianos para discutir los méritos de los tribunales constitucionales. El Gobierno se ha inspirado mucho en el tribunal constitucional alemán de 16 miembros, pero también ha examinado detenidamente el modelo español.

⁴⁶ Resultados de la encuesta informados en Última Hora, 8 de febrero de 1994, pag. 10.

BIBLIOGRAFIA

- Bennett, Goodwin y Dewey Ballantine (1994), "Capitalization and privatization: successes and pitfalls", documento presentado al seminario sobre "The Currents of Privatization and Capitalization", organizado por la Asociación de Bancos (ASOBAN) de Bolivia, La Paz, 8 de febrero.
- Cariaga, Juan (1993), "Hiperinflación, estabilidad y crecimiento", La Paz, inédito.
- COMTRAIN (Comisión de Transición Industrial) (1987a), "Perfil del proyecto", La Paz.
- (1987b), "Notas para la elaboración de una política nacional para la transición industrial", La Paz, inédito.
- Conaghan, Catherine, James M. Malloy y Luis Abugattas (1990), "Business and the boys: the origins of neo-liberalism in the Central Andes", Latin American Research Review, vol. 25.
- Gamarra, Eduardo A., "Hybrid presidentialism and democratization: the case of Bolivia", Presidentialism in Latin America, Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), en prensa.
- (1993), "A preliminary history of US-Bolivia counternarcotics efforts during the Paz Zamora Administration", Department of Political Science, Florida International University, Florida, inédito.
- Gamarra, Eduardo A. y James M. Malloy (1995), "The patrimonial dynamics of party politics in Bolivia", Scott Mainwaring y Timothy Scully (comps.), Stanford University Press, Stanford.
- Linz, Juan (1990), "The problems with presidentialism", Journal of Democracy, vol. 1, N° 1.
- Malloy, James M. (1992), "Business interests and politics in the Central Andes", Department of Political Science, University of Pittsburgh, inédito.
- (1991), "Economic crisis and democratization in Latin America: Latin America in the 1980s", Latin America and the Caribbean Contemporary Record, Eduardo Gamarra y James Malloy (comps.), vol. 8, Holmes and Meier, Nueva York.

----- (1970), "Bolivia, the uncompleted revolution", University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Malloy, James M. y Eduardo Gamarra (1988), Revolution and reaction: Bolivia, 1964-1985, New Brunswick, Transaction Press.

Morales, Juan Antonio (1994), "Democracy, economic liberalism and structural reforms in Bolivia," Democracy, markets and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico, William C. Smith, Eduardo A. Gamarra y Carlos Acuña (eds.), New Brunswick, Transaction Books.

Morales, Juan Antonio y Jeffrey Sachs (1987), "The Bolivian economic crisis", serie NBER Working Paper, N° 2620, Cambridge.

Muller y Asociados (1994), "Evaluación económica, 1993 y perspectivas para 1994", Boletín, N° 84, La Paz.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Económicas) (1991), Bolivia: Informe sobre los cambios estructurales y la apertura económica, La Paz.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).

- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo, (LC/L.886).