

INT-1426



B O L I V I A

COYUNTURA Y CAMINOS POLITICOS

FRANCISCO LEON

18-28 febrero de 1995

I N D I C E

Síntesis

A. Notas sobre la coyuntura política actual

B. Caminos políticos

C. El Camino del diálogo y la negociación



900011924 - BIBLIOTECA CEPAL

Síntesis

Estas notas de trabajo se inician (sección A) con un análisis de la actual coyuntura política para concluir, que el gobierno esta en un momento de definiciones y que no puede remontar la pendiente política en que se encuentra con "más de lo mismo". El análisis valora los componentes con que actúa el gobierno ((actores y medidas) y plantea la necesidad de ordenarlas en una estrategia política diferente.

Esta estrategia más que una ruptura con el período inicial de gobierno, es definida (sección B) como la continuidad de este en un período de realizaciones en el marco del avance permitido por una adecuada gestión económica y las reformas aprobadas y con ejecución en curso o programada. La realidad de este período de realizaciones requerirá, sin embargo, de una ampliación y reforzamiento de la base de apoyo político y social del programa del gobierno.

Finalmente, se explica (sección C) con algún detalle el camino político del diálogo y la negociación, en particular, en las condiciones de partida actuales. En lo interno, el argumento es que el gobierno se encuentra en un momento favorable para tomar la iniciativa en la generación de un escenario de concertación política y social. En lo externo, la amenaza y realidad de la crisis post-México y el diferendo coca/cocaína, son valoradas como fuentes potenciales de unidad nacional, de legitimación del liderazgo del presidente y del gobierno, y de marco de un proceso de concertación gobierno/actores políticos y sociales.

A. Notas sobre la coyuntura política actual

1. Bolivia tiene hoy una posibilidad histórica única para dar un salto en la modalidad y velocidad de su avance en la modernización y el desarrollo como economía y sociedad. Los logros alcanzados desde 1985 al presente y las reformas aprobadas durante este Gobierno constituyen la base, proporcionan los medios y hacen viable ese salto al futuro.

Por su protagonismo en el cambio histórico iniciado en 1985, la adhesión popular a las propuestas del Plan de Todos y la factibilidad de las mismas tras la aprobación de las reformas, el actual equipo y programa de Gobierno ha generado expectativas inéditas de alcanzar aspiraciones individuales, comunitarias y nacionales ampliamente compartidas y, a menudo, postergadas y definidas como inalcanzables.

El Presidente de la República, por su papel protagónico en la etapa inicial 1985-1989, en el Plan de Todos y en la aprobación de la Reforma: concentra y simboliza la posibilidad y la demanda popular y nacional de hacer realidad esas expectativas.

2. Sin embargo, la adhesión popular al Programa de Gobierno y la creencia en poder satisfacer sus expectativas por parte de la población, no han sido asociadas a un proceso y un cronograma de realizaciones y logros. En ese contexto, la ciudadanía y los actores sociales, a menudo apremiados por satisfacer sus necesidades, presionan por ver concretadas sus expectativas en lo inmediato y lo hacen usando las formas tradicionales ("lobbys", marchas, huelgas de hambre...).

Así se configura un escenario favorable para que la oposición utilice el consenso del Programa de Gobierno y las expectativas de realización generadas por él para atacarlo, en especial al Presidente por el incumplimiento de sus compromisos.

3. La elección presidencial final y la aprobación de la Reforma, fueron posibles por el Pacto de Gobernabilidad. La precariedad del Pacto obligó a un laborioso trabajo de concertación política que afectó la labor de preparación de las propuestas de Ley de Reforma e hizo que la obtención de las mayorías parlamentarias requeridas y la artesanía de las reformas fuera dirigida por el Presidente y sus colaboradores más directos. Ello favoreció la imagen de gobierno unipersonal e inclusive autoritario, al identificarse la acción del Presidente y sus colaboradores directos con algunos de sus aspectos o

con una visión distorsionada de la misma.

La concentración de la actividad del Presidente y de sus colaboradores directos en la preparación de las propuestas de reforma y la concertación política parlamentaria para su aprobación, debilitó su capacidad de coordinar el trabajo del Poder Ejecutivo. Esta menor capacidad asociada a una dedicación no preferencial a la coordinación en el contexto de la amplia reforma del Ejecutivo, favorecieron el desarrollo de: las tendencias al trabajo aislado de los diferentes ministerios e instituciones públicas; a impases por conflictos de competencia entre instituciones; y a vacíos de actividad en campos multisectoriales y de coordinación público-privada, con la consiguiente generalización de una imagen de ineficiencia del Gobierno atribuidas a la falta de conducción y coordinación presidencial. En algunos casos, inclusive, la crítica ha estado dirigida a la propia reforma del Ejecutivo como causante principal del mal gobierno y la falta de realizaciones.

En muchos casos, las referidas críticas se han generado inicialmente en el seno del propio Gobierno ¹ alimentando las críticas de la oposición, que las amplificó. Fruto de esa misma lógica, la solución de los problemas e ineficiencia del Sector Público ha sido concebida resolviendo conflictos de competencia interinstitucional revisando la Ley de Reforma del Poder Ejecutivo, más que mediante su reglamentación flexible para desarrollar la coordinación e integración de las actividades de las instituciones presentes en cada campo, o en campos conexos, de la actividad pública.

4. El Gobierno y, en especial, el Presidente y sus colaboradores directos, han dado la imagen de estar más preocupados por mantener su mayoría parlamentaria que en ampliar su base de apoyo mediante acuerdos con la oposición e, inclusive, con la fortificación de su alianza multipartidaria.

Las diferencias con la oposición han culminado en un clima de "guerra política", donde los participantes, más que contrincantes eventuales, se tratan como enemigos irreconciliables, empeñados en la destrucción mutua como futuros aliados, alternativas de poder e, inclusive, en

¹Por la frustración generada en la conjunción de: la imagen/realidad de la falta de coordinación, la adaptación de los cambios introducidos por la reforma del Ejecutivo, y el irrealismo sobre la capacidad institucional propio a los ejecutivos y funcionarios nuevos.

su vida como partidos o grupos políticos. Los ataques del Gobierno han llevado a la oposición a buscar la unidad más allá de sus profundas diferencias; y los de la oposición, empujando al Gobierno en el camino del aislamiento y la represalia.

Ese clima de guerra ha sido favorecido por el papel central del manejo político de la corrupción y el narcovínculo en las relaciones interpartidarias. Con facilidad se ha abandonado la solidaridad con los sectores no afectados de los partidos y con la sobrevivencia de los mismos por el bien de la democracia boliviana; cayendo en la tentación de "hacer leña del árbol caído". Lo que ha culminado actualmente con el fuego cruzado de calificativo de corruptos, deshonestos, mentirosos y similares entre personeros de gobierno y de oposición.

El clima de guerra ha afectado a la propia persona del Presidente de la República, a quien, en forma recurrente, se le asimila a un político más y por ende, susceptible de los mismos tipos de ataque que prevalecen en el medio; restándole legitimidad a su capacidad de intervenir como alguien que, por su historia e investidura, puede llamar a la concordia política y a la moralización de sus hábitos.

5. Producto de una alianza multipartidaria y una tradición de tolerancia y nacionalismo, la integración del gobierno y la política de personal en la administración pública fueron respetuosas de esas realidades y principios. Sin embargo, no son pocos los que hubieran deseado, o aún deseen, la simple aplicación de principios únicos y excluyentes (eficiencia técnica, filiación partidaria, origen geográfico...).

La supuesta coherencia, rapidez y, por ende mayor eficiencia que provendrían de la homogeneidad en la composición del gobierno y de los cuadros medios de la administración pública, son contrastados con la lentitud, incoherencia e insuperable nivel de baja eficiencia, debido a su actual composición. Los problemas de integración inicial del gobierno y los cuadros superiores de la administración pública, los aún más prolongados nombramientos de los directorios de los fondos, y las actuales demoras requeridas para los de Ministros, Secretarios y Subsecretario, son señalados dentro y fuera del gobierno y la coalición gobernante, como fuentes de indecisión e ineficiencia fruto de la tolerancia política y de la complicación multipartidaria.

7. En el marco de un manejo acertado de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento moderado del PIB, una presencia internacional activa y selectiva de consolidación del prestigio y los avances en la integración regional y de las relaciones bilaterales, los primeros 18 meses de gobierno han estado marcados por la aprobación y puesta en marcha de las reformas. Es más, por su importancia y preferencia presidencial, la Participación Popular, la Capitalización y la Reforma Educativa, parecen dominar la preocupación en la actividad del Ejecutivo.

Frente a la opción de diversificar riesgos siendo identificados y evaluados por el conjunto de su programa, el gobierno parece haber optado por jugarse y definirse por sus principales reformas. El éxito casi-inmediato de la Participación Popular y la convicción de la necesidad de la Reforma Educativa y de la Capitalización, son argumentos a favor de la opción hecha. Pero hay otras consideraciones de peso, entre ellas:

- a) La opción por las principales reformas se traduce, para muchos, en la percepción de que el resto de las actividades del gobierno y la administración pública son pura rutina. Y en esas actividades rutinarias, hacerlo bien pasa desapercibido, no hay retribución; en cambio hacerlo mal es torpeza injustificada, solo hay castigo. Sin embargo, son muchas las actividades "rutinarias" en las que los bolivianos han debido hacer proezas desde el manejo financiero hasta las exportaciones tradicionales y no tradicionales, y a la salud. ¿Por qué dejarlos en la sombra?, se preguntan muchos.
- b) Hay una creciente conciencia, dentro y fuera del gobierno, de que los resultados de las principales reformas se obtendrán a largo plazo, o al menos, en plazos superiores a los del actual gobierno. Consecuentemente, crece la duda sobre la posibilidad de capitalizarlas política y partidariamente; o bien, el interés por partidizar en exceso aquellas reformas que muestran realizaciones inmediatas.
- c) La opción por las principales reformas busca centrar la atención de la opinión pública y el debate político en ellas, lo que significa hacerlo también en sus vulnerabilidades. Aún el ejemplo más favorable, la Participación Popular, junto a la rapidez con que han llegado y se han usado los recursos a nivel local, y la garantía de que a partir de hoy cada semana habrán decenas de

inauguraciones de obras terminadas; experiencias exitosas similares como la del Fondo Social de Emergencia, muestra que igualmente no habrá mes en que no estalle algún caso de corrupción y queden en evidencia errores de concepción o ejecución en las obras municipales.

- d) El que las reformas adquieran velocidad de crucero o tengan un éxito razonable, no depende en buena parte del gobierno, sino que también, en forma decisiva, de otros actores sociales (educación) e inclusive de procesos globales fuera del control del gobierno y de la Nación (capitalización). Estas últimas razones en particular, explicarían que el inicio mismo del período de realizaciones de las reformas estaría fuera del control del gobierno y podría dilatarse peligrosamente.

B. Caminos Políticos.

8. Este y otros análisis conocidos de la actual coyuntura política muestran que el gobierno está en un momento de definiciones. El peligro de no adoptarlas estriba en el hecho de que la situación aún es manejable con "más de lo mismo" pero con el riesgo de que "los actuales vientos cosechen tempestades". ¿No pudo ser una tempestad la colusión en un breve plazo, con la consiguiente potenciación mutua, del paro de los Cívicos (Viernes 18 de Febrero) y el de la COB (Martes 22 de Febrero)?.

Usando un símil de la navegación, cuando un barco es puesto a prueba por unos días de mar gruesa, la respuesta más acertada no es de abandonarlo sino de: ajustar sus elementos; evaluar y corregir, si corresponde el rumbo; y, eventualmente, arrojar el lastre o traer a bordo algunos elementos nuevos. Ese me parece el caso; veamos entonces, algunas de las medidas o caminos que pueden ser integrados en una estrategia política para enfrentar la coyuntura y la segunda mitad del período de gobierno.

9. La concentración del Presidente, el Ministerio de la Presidencia y otros medios directos de la gestión presidencial, sin abandonar la concertación parlamentaria y política de la coalición de gobierno, darían prioridad a: la coordinación y articulación nacional del gobierno y, a generar y participar en instancias de concertación con actores políticos y sociales en acciones relativas a los objetivos nacionales.

La coordinación y articulación del gobierno será el camino para superar la ineficiencia en campos críticos generada por el actual aislacionismo institucional. En algunos casos, ella consistiría en lograr que la información fluya y sea compartida por las instituciones cuya acción es complementaria. En otras, en cambio, tendrá que recurrirse a mecanismos eventuales o de uso sistemático para garantizar, acelerar y acrecentar los resultados de la acción gubernamental. Los básicos son el Consejo de Ministros, el Consejo de Desarrollo Nacional y los demás mecanismos interministeriales. La coordinación y articulación no constituirán una receta y menos un antídoto universal contra la ineficiencia gubernamental, teniendo que justificarse, caso a caso en base a sus aportes a la capacidad de realización del gobierno. Ellas, además, descansarán en el desarrollo de una conciencia de cuerpo y de un espíritu solidario en la realización del programa de gobierno entre los servidores públicos.

10. Frente a la disyuntiva: diversificación de riesgos/opción por las principales reformas, el gobierno tiene como alternativa la opción por los principales procesos de transformación y desarrollo nacional. Esta alternativa tiene en común con la de diversificación de riesgos que amplía el número de resultados valorados y con la opción por la reforma, que identifica al gobierno con las principales transformaciones requeridas por el desarrollo nacional.

Entre los procesos que podrían incluirse en esta opción cabe destacar:

- a) El de la modernización productiva y el acrecentamiento de la competitividad internacional que llevan a valorizar simultáneamente: la mantención de los equilibrios económicos, la gestión financiera, los aportes de la capitalización a la inversión extranjera y la modernización de la infraestructura, los esfuerzos empresariales por diversificar las exportaciones y la relación empresarios-trabajadores para acrecentar la productividad, entre otros. El gobierno puede presentar resultados con indicadores de logros en estabilidad, a la vez que en el acrecentamiento en la capacidad productiva y en la competitividad.
- b) La superación de la pobreza y de la exclusión social a través de los aportes de la participación popular, la inversión social, y el incremento de la accesibilidad y la calidad de los servicios de salud, educación y saneamiento básico, entre otros.
- c) El cambio y fortalecimiento de la inserción internacional en el plano político y de la integración física, comercial y económica con los países limítrofes y la región latinoamericana.
- d) La integración nacional mediante el fortalecimiento y enriquecimiento de las relaciones entre los ámbitos local, regional y nacional. Lo que permitiría valorizar desde la descentralización al aumento de la complementariedad económicas y de las redes de servicios sociales y de infraestructura entre departamentos, provincias y localidades.

En la opción sugerida, las reformas no pierden su destaque y valor por ser vistas en su contribución a procesos de más largo aliento y permanencia, pues sus resultados ya son importantes y visibles, y su continuidad al compromiso nacional al que este

gobierno dará una vigencia y realización más plena.

11. Para lograr una ejecución más acabada de su programa, el gobierno requiere: complementar la alianza político parlamentaria, con concertaciones políticas más amplias, aunque eventuales y parciales; y, contar con una amplia base de apoyo y concertación con actores sociales locales, regionales y nacionales.

A ese respecto es necesario poner fin a la guerra política transformando a los enemigos en contrincantes, generando instancias de diálogo y negociación, a la vez que abandonando el recurso de las estrategias y medios de aniquilamiento del otro como forma de razonamiento político y social.

El camino sugerido no es el del "entendimiento por el entendimiento", sino el de la concertación para viabilizar y ejecutar las acciones requeridas para impulsar las transformaciones y obtener los resultados que garanticen el salto histórico y su continuidad. La idea es convocar a otros para lograr, conjuntamente, los resultados que satisfagan las expectativas generadas en la población por el programa de gobierno y la aprobación y puesta en marcha de las reformas. A quienes adopten una actitud rupturista de "rechazo por el rechazo" puede asignárseles una responsabilidad en el logro insatisfactorio de los resultados deseados y esperados por la población. En cambio, quienes opten por presentar contrapropuestas o correcciones parciales serían partícipes y darían vigencia al diálogo y la negociación gobierno/actores políticos y sociales. La ventaja del gobierno es la de poseer un programa legitimado electoral y parlamentariamente, frente a los que podrían presentar los partidos de oposición, y ser el programa de gobierno más amplio y operativo que el de los actores sociales específicos.

12. El camino del diálogo y la negociación para lograr la base de sustentación política y social requerida para la ejecución del programa de gobierno, supone tener una agenda y un cronograma de ejecución consensuado con los partidos políticos y los actores sociales.

Como no es posible sentarse a discutir todo y comprometerse a alcanzar resultados definitivos en lo inmediato y en plazo perentorio (pliego petitorio de la COB), el gobierno irá haciendo ver a la población y al conjunto de los actores sociales, el horizonte temporal en que pueden ser satisfechas las expectativas generadas y las acciones requeridas para realizar su programa, y el aún más amplio para completar los procesos de

transformación y desarrollo.

En el marco de esa visión general, cuya transmisión y reiteración estarían idealmente a cargo del Presidente Sánchez de Lozada, hay que ir estableciendo agendas y cronogramas más específicos (Parlamentario, gobierno/oposición, superación de la pobreza y exclusión social, empleo/salarios-productividad, etc.). Estas agendas y cronogramas específicos es conveniente que sean coordinados a través del Ministerio de la Presidencia y participen en su establecimiento y operación el mayor número de autoridades por parte del gobierno.

Para el establecimiento de las agendas y cronogramas, el gobierno generará instancias de concertación que pueden variar de simples encuentros ad hoc a mecanismos formales y relativamente permanentes de diálogo y negociación. En el período inicial, y tal vez durante toda la segunda mitad del gobierno, sería aconsejable preferir las instancias ad hoc y aquéllas establecidas para tareas y por plazos bien determinados; como serían el caso de la Comisión de Empleo y Capacitación Laboral o las que se generen a los efectos de la Ley de Descentralización y su aplicación posterior.

13. Desde el punto de vista del gobierno, la variable crítica es el grado de efectividad y aceptación de su programa y su relación con las expectativas por él generadas y el grado de satisfacción de la población. La popularidad del Presidente será, en buena parte, función de la identificación que de él haga la población con los resultados de la gestión de gobierno, pero no puede ser vista sino como una ecuación integrada del conjunto de resultados.

En el diseño y análisis de las encuestas y otros instrumentos complementarios (análisis de prensa, "focus groups", etc.), es importante tener siempre presente que el Presidente ya no está en campaña, sino realizando el programa de gobierno. Las fluctuaciones en su popularidad, en tal sentido, son menos preocupantes que las del nivel de comprensión y aceptación del programa y de la gestión de gobierno. La popularidad media, final y post-gobierno del Presidente será función de la continuidad del apoyo ciudadano a su obra, o programas de transformaciones y realizaciones con los cuales sea identificado.

Tanto el Presidente como otros actores en el gobierno o en la coalición política de gobierno, mantendrán su compromiso al programa si de su contribución a él se generan buena parte de su popularidad y apoyo político.

El programa estará comprometido en su realización y el gobierno en su gestión, cuando esos actores busquen al margen e inclusive en la crítica sistemática del mismo, mantener e incrementar su popularidad. El seguimiento a esta dinámica es crucial para el manejo de la disciplina de los integrantes del gobierno y de la coalición de gobierno.

14. Con el fin de retomar la iniciativa, el gobierno podría marcar el inicio de una etapa centrada en las realizaciones con tres señales: centrar la agenda del Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Desarrollo en la toma de decisiones para impulsar la ejecución del programa de gobierno; poner fin a las revisiones de la Ley de Reforma del Poder Ejecutivo; e iniciar un reencuentro en la base de la dupla presidencial con los actores sociales y la población en general, seguido del inicio de un programa de diálogo y negociaciones generando instancias de concertación que coordinaría el Ministro de la Presidencia.

La dupla presidencial, en escenarios como las reuniones de alcaldes, escucharía acerca de la forma en que se están dando la movilización social, el uso de los recursos de coparticipación y las perspectivas futuras que existen en la comunidad local. En ese marco el Presidente explicaría su visión actual de los desafíos de Bolivia y la manera de superarlos a través de la ejecución del programa de gobierno y la contribución de los actores sociales para enriquecer el programa y dinamizar las realizaciones. El Vice-presidente, a su vez, profundizaría en el proceso en marcha para superar la pobreza y la exclusión social y la necesidad de coordinar acciones entre gobierno, municipios y organizaciones territoriales de base para acelerar la formulación y ejecución de los proyectos locales.

La idea es que esta campaña presidencial para ampliar la base de apoyo de la gestión del programa de gobierno, comience fuera de las grandes ciudades y vuelva a ellas, desde las zonas del país con que se identifica la mayoría de la población, incluyendo cerca del 40% de los residentes en grandes ciudades que son nacidos y criados allí. Es esta acción, la que daría el contexto a los trabajos de diálogo/negociación en las instancias de concertación generadas con los partidos políticos y los actores sociales.

C. El camino del diálogo y la negociación.

15. Como la hiperinflación, el caos social y la crisis de gobernabilidad que caracterizaron el período final del gobierno de la UDP (1984-1985) son experiencias traumáticas gravadas en la conciencia nacional; y el riesgo de su repetición por temido, es un factor movilizador de la mayoría de los actores sociales y de la población para impedirlo.

El fantasma de una experiencia similar ha querido ser recreada explícitamente por la COB con la estrategia de huelgas paros y tomas de caminos que anunciaron el viernes 17 de febrero; e, implícitamente en algunos medios de la prensa escrita y de radio y televisión por boca de dirigentes políticos y sociales, y de periodistas.

Estos últimos, a diferencia de la COB, han expresado su rechazo y temor a la repetición del caos social y de gobernabilidad, y responsabilizado al gobierno por acumular demandas y conflictos.

16. La imagen de ese fantasma no ha cobrado vida ni afectado básicamente la tranquilidad de la población, ni llevado a la mayoría de los actores políticos y sociales a abandonar el camino del diálogo y la negociación con el gobierno. Tres son las causas principales que lo explican:

a. El gobierno ha respondido con oportunidad y con argumentos y ofertas de solución relativamente aceptables a la mayoría de los actores sociales llegando a acuerdos operativos (Comites Cívicos, Alcaldía de La Paz...), o bien continuando el dialogo y la negociación en medio de demostraciones de fuerza mutuas (actores regionales cochabambinos). El caso COB es la excepción y, como tal, será analizado posteriormente. En contrapartida, sin embargo, el gobierno ha dado la impresión de haber reaccionado más que anticipado las demandas y presiones de los actores; e inclusive, contribuido a generarlas en un momento poco oportuno y con argumentos que limitaban su margen de negociación.

b. Mientras en el período final de la UDP el caos social y la crisis de gobernabilidad se daban y potenciaban recíprocamente con la incapacidad en el manejo de la economía y sus secuelas (hiperinflación...). Actualmente la capacidad demostrada de manejo económico en estabilidad y crecimiento: restringen la viabilidad de los intentos por generar el caos social y la crisis de gobernabilidad; o bien, dan credibilidad al gobierno y

favorecen la aceptación del diálogo y la negociación por los actores sociales.

c. Las lecciones cotidianas de la crisis que vive México desde el pasado año alertan, a las autoridades de gobierno y los actores políticos y sociales más expuestos a la influencia del acontecer internacional, contra la tentación de repetir las nuevamente en Bolivia con su secuela de recesión económica y crisis política.

Es más, la necesidad de avanzar en la superación de la exclusión social y de la pobreza, en una opción de diálogo y negociación son cada vez más reconocidas como condiciones necesarias para aumentar la confianza de los socios comerciales e inversionistas en el exterior y favorecer la concertación de los esfuerzos internos de modernización productiva, competitividad y crecimiento económico.

17. El caso COB, en cambio, se salda con el aislamiento de esta organización del camino del diálogo y la negociación entre el resto de los actores sociales y políticos y el gobierno. A la vez, que persiste como amenaza cierta de generar focos de caos social y de crisis de gobernabilidad en algunas zonas del país y sectores de actividad.

El fracaso de la COB por llevar al resto de los actores sociales al camino del enfrentamiento al gobierno aparece como el producto de:

- i. El haber creído que su habilidad para convencer a la heterogénea masa trabajadora boliviana (asalariados, públicos y privados, informales urbanos, campesinos) de que era preferible enfrentar unidos al gobierno les permitía prescindir de una alianza con la oposición política.

Así, el gobierno pudo aprobar el presupuesto en el parlamento contra una minoría opositora cuya posición carecía del respaldo de la COB.

- i.i. El argumento de unidad frente al gobierno los obliga a "negociar" el pliego nacional que permite conseguir algo del gobierno, pero manteniendo éste frustrados a los grupos de trabajadores al no poder cumplirles mucho de lo prometido. Así la COB consigue algo para los trabajadores y los mantiene simultáneamente movilizados contra el gobierno.

Esta vez, la división interna llevó a los actores principales de la COB a competir en quién era más duro y

rupturista con el gobierno, triunfando la posición de rupturismo extremo. Ello los llevó a rechazar la "negociación" del pliego nacional y jugarse todo a la estrategia de huelgas, paros y tomas de caminos. Así, en el mismo momento en que otros actores conseguían acuerdos razonables con el gobierno, la COB quedó en una posición aislada y sin resultados.

El gobierno, de su parte, lejos de aprovechar el rechazo a la "negociación", del pliego nacional para luego plantear otra alternativa (por ejemplo, pliegos nacionales y regionales) más operativa y consistente, se apresuró a ratificar su disposición a negociar en base al pliego nacional, dando la oportunidad a que éste "reviva" en las próximas semanas.

i.i.i. La combinación de "éxitos" de la estrategia de enfrentamiento como el de la marcha de los coccaleros y la radicalización de algunos grupos (profesores) impulsó a la COB hacia la fantasía revolucionaria. Esta se exacerbó en las pugnas internas y les hizo concebir un escenario de colusión temporal de sus paros, huelgas y tomas con hechos similares de los Comités Cívicos y de los actores regionales y de grandes ciudades.

Radicalizada en su dirección y en su estrategia, la COB no supo reaccionar con realismo a la suspensión del paro de los cívicos y a los acuerdos gobierno-actores sociales que reemplazaron el escenario de enfrentamiento que ellos anticiparon.

En su contexto el gobierno, a pesar de las declaraciones contradictorias de sus voceros sobre el carácter definitivo o sujeto a discusión del porcentaje de aumento del salario mínimo, y del argumento discutible del corte de la ayuda norteamericana para no poder aumentarlo adecuadamente, terminó iniciando una protesta nacional por la decisión del gobierno de Estados Unidos. Mientras la COB, en aceptación implícita del argumento para el no aumento salarial, terminó llamando a la unidad nacional frente a la decisión del gobierno americano.

18. El análisis realizado en esta sección muestra que las amenazas de tempestad, y las reacciones a ellas durante las últimas semanas, han dado paso a la posibilidad de un escenario de concertación entre el gobierno y los actores políticos y sociales. El éxito en generar instancias de concertación de acuerdos operativos, la débil presencia de la oposición política en algunas negociaciones y su rechazo por la COB, y el aislacionismo de los propulsores del camino del enfrentamiento en la COB, son los factores más favorables a ese escenario.

El gobierno relativamente exitoso en su reacción a las demandas y presiones sociales y, sin ser acusado de divisionista, debido a la heterogeneidad de posiciones de los actores políticos y sociales, tiene una buena oportunidad de tomar la iniciativa y encabezar el camino del diálogo y la negociación. A continuación se analizaron algunas de las medidas que pueden ayudar a concretarla.

19. Enfrentado a una variedad de actores y de demandas sociales en un período breve de tiempo el gobierno ha dado una imagen de unidad recobrada y de capacidad de diálogo y negociación. En lo interno, el éxito obtenido refuerza la legitimidad de la posición más favorable a la coordinación y el trabajo conjunto; y, la competencia por demostrar quién dialoga y negocia mejor. El desafío consiste en mantenerse y acrecentar esa imagen de unidad ante la población, gracias al trabajo en grupo y a competir en el marco de la coordinación política y técnica del diálogo y la negociación con los actores políticos y sociales.

Una lección de las últimas semanas, a ese respecto, es que los Ministros y demás autoridades de gobierno, participantes en los diálogos y negociaciones, lo han hecho en estrecho contacto, pero con autonomía relativa en la generación de las propuestas y en la conclusión de acuerdos del Presidente. O sea, el Presidente ha comprometido a su gobierno en el camino del diálogo y la negociación pero sin participar directamente en la generación de las instancias de concertación.

Otra lección es que el Gobierno necesita organizarse internamente para poder pasar a la iniciativa, anticipando las demandas y presiones definiendo una línea consistente de negociación: modalidad de dialogo y contenido de los acuerdos. Así, por ejemplo, el diálogo y negociación en torno a la descentralización esta abierto con los cívicos y demás actores regionales ¿Es posible llegar a algunos acuerdos con ellos que luego sean ratificables en el parlamento; o bien, es mejor centrar la acción desde el comienzo en el parlamento? ¿Cual de esas alternativas es más operativa y cual garantiza un apoyo social y político más amplio? ¿Donde se define quién y como se participa por parte del gobierno?.

Como se anticipó aquí y en la sección B, por consecuencia y lógica, la conduccción gubernamental debe estar estrechamente ligada pero autónoma del Presidente; y centrada en el Consejo de Ministros, el Consejo de Desarrollo Nacional, y equipos ministeriales o

secretariales ad-hoc. En el ejemplo de la descentralización, la coordinación político parlamentaria podría ser hecha en el Consejo de Ministros y la técnica en el Consejo de Desarrollo Nacional; la conducción general correspondería al Ministerio de la Presidencia por su papel en la Presidencia del Consejo de Desarrollo Nacional y en la preparación de la agenda de ambos Consejos.

20. La riqueza de la movilización social y la variedad de las modalidades de influencia de los actores políticos sociales en la actualidad (ver punto 6), así como la adhesión del gobierno a una más plena democracia social, excluyen toda posibilidad de control gubernamental del proceso de dialogo y negociación. El gobierno solo puede aspirar a cambiar su papel de reaccionar a tomar la iniciativa en el proceso.

A esos efectos su acción será selectiva, en cuanto a las instancias de concertación que desea generar y participar; a la vez que sistemática en cuanto a la consistencia en la modalidad y de dialogo y negociación y el contenido de los acuerdos. Así, por ejemplo, las negociaciones y acuerdos recientes Gobierno/Alcaldía de La Paz no serían reproducidos necesariamente en todas las grandes alcaldías, sino en aquéllas con las que se determine hacerlo y se hará consistentemente con la modalidad y contenido del acuerdo en La Paz.

21. La experiencia reciente muestra que, a pesar de que desde 1985 el papel del estado en la economía y en la sociedad bolivianas se han transformado, cediendo éste su papel determinante para ser un actor más, o a lo sumo conservando el privilegio de la regulación cuando corresponde; las demandas de los actores sociales (empresarios, trabajadores, comites, cívicos,...) continúan planteando exigencias al gobierno como si el papel del estado fuera aún el tradicional. Entre los ejemplos más relevantes de esta prácticas cabe considerar los siguiente:

a. En la demanda de los actores sociales, el estado es definido como una fuente casi-ilimitada de recursos y la distribución de estos como una pugna entre actores sociales por obtener del gobierno y el parlamento su parte del presupuesto nacional, las exenciones tributarias o el ingreso de algunos tributos. Para el gobierno, el parlamento y los actores sociales esta pugna por el ingreso nacional es la base necesaria del relacionamiento político. Así, algunos llegan a considerar un error del actual gobierno el haberle otorgado derecho a los municipios sobre una proporción

del ingreso nacional, con lo cual ellos serían ahora autónomos de los favores gubernamentales.

b. La capacidad regulatoria del estado es vista como instrumentable a su favor por los actores sociales, como si el ejercerla en tal sentido no impusiera a otros actores o a la sociedad en su conjunto el costo del beneficio particular. Es este el caso de la fijación del monto del salario mínimo y, a través del mismo, de un conjunto de precios y costos asociados al trabajo, donde el actor laboral sigue negándose a la negociación tripartita (estado, empresarios, trabajadores) y exigiendo al estado que lo imponga a los empresarios e, indirectamente vía precios de los productos, al conjunto de la sociedad. Obviamente, la continuidad de esta práctica, ahora en una economía abierta hace depender la competitividad de la producción nacional de decisiones tomadas en una negociación en base al criterio fuerza relativa de la organización laboral sin referencia a la evolución de la productividad del trabajo; y

c. Ni los poderes del estado (ejecutivo, legislativo,...) ni los actores políticos y sociales han entendido que las reformas desde 1985 los obligan a pasar de la pugna por los recursos a la dependencia mutua en el uso de estos para objetivos locales, regionales y nacionales. Con lo cual, el recibir un derecho sobre una proporción del ingreso nacional es vista sólo como un paso hacia la autonomía financiera definitiva del Municipio o la región. En otros casos, como el de los empresarios, el ideal sería el depender solo de su relación al mercado pero, obviamente, suponiendo que siempre en la desgracia el estado vendría a socorrerlos.

En un contexto como el descrito, si el gobierno acepta la continuidad de estas prácticas solo cultivará y asumirá la responsabilidad de la frustración de los actores sociales al no poder darles todo lo que quieren. El desafío consiste en encontrar la circunstancias favorables para hacer prevalecer las prácticas de la interdependencia sobre la fantasía de la autonomía total de los actores sociales.

22. Uno de los escenarios más favorables para operar este tipo de cambio es el de la amenaza o realidad de crisis externas como la "post.México" en la actualidad. Frente al engañoso "Sálvese quién pueda" el asumir solidariamente como nación y junto a su gobierno la crisis tienen ventajas poco despreciables.

En Bolivia hay factores específicos que generan esas ventajas entre ellas:

i. Por su experiencia en la conducción económica, su prestigio internacional como ex-ministro y ahora como presidente, el actual mandatario tiene atributos que le permitirían liderizar la posición de las economías pequeñas y rezagadas; que, habiendo hecho todo por salir adelante en su desarrollo, pueden ser arrastradas en la crisis por el efecto "tequila", "tango", "samba", etc. Esta presencia internacional boliviana puede ser vista con agrado por los igualmente pequeños (Costa Rica, Paraguay...) y por los grandes en aprietos (Brasil, Argentina)..., así como por los organismo internacionales (FMI, BIRF, BID, ...) deseosos de jugar un papel en la crisis. Esta presencia internacional boliviana, sin duda, mejoraría su capacidad de negociación (deuda externa) y el interés por ayudarla "razonablemente" a no ser arrastrada en la crisis.

El asumir esta posición internacional, con beneficio para la economía del país, colocaría al Presidente y al Gobierno en un buen pie para convocar a los actores sociales más relevantes, como los empresarios, a enfrentar juntos la crisis.

i.i. En negociaciones susceptibles de desestabilizar internamente al gobierno como las de la coca/cocaína con Estados Unidos, el camino natural de encontrar una posición nacional y común a los países productores encuentra un eco favorable (Colombia, Perú y Paraguay, por ejemplo); con la ventaja de que fue una idea de la actual mayoría republicana en el Congreso durante la administración Busch la de colocar la negociación en un marco multilateral.

¿No favorecería el adoptar esta posición internacional la búsqueda de un acuerdo con los actores sociales nacionales sobre la coca/cocaína?.

i.i.i. Por afectar la crisis el funcionamiento de los mercados la reacción empresarial alternativa a la fuga de capitales a naciones refugio, consiste en buscar amparo en la regulación y las políticas públicas. Igualmente, aún siendo relativamente modestos, la pérdida de lo ganado en estos últimos diez años es una razón de peso para actuar solidariamente siempre que las propuestas de acción del gobierno estén bien fundamentadas y avaladas por la credibilidad de quienes las presentan y apoyan.

23. El gobierno puede igualmente hacer jugar a su favor el esquema de relativa autonomía de importantes instituciones públicas y el proceso de "power devolution" que ha representado la participación popular. En tal sentido podría, como gobierno central, jugar el papel de facilitador de una acción regional conjunta de Municipios, Corporaciones, Fondos de Inversión (FIS, FNDR, FC, ...), comunidades locales y empresarios, y hacer más amplio y eficiente el proceso de inversión regional y local.

¿ No sería esta la forma de asociar la descentralización a un reforzamiento de la autoridad del gobierno central?

2