



Las incertidumbres del proceso boliviano

Horst Grebe López *

Tema: Como parte de la compleja transición política emprendida desde fines del año pasado, los resultados del acontecimiento electoral del pasado 2 de julio confirman las principales tendencias puestas de manifiesto en las elecciones de diciembre, pero al mismo tiempo colocan nuevas incertidumbres respecto de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de un sistema político pluralista en Bolivia.

Resumen: La crisis institucional y el empate político que caracterizaron la situación de Bolivia desde hace varios años parecían superados mediante la amplia mayoría que obtuvo Evo Morales en las elecciones de diciembre último, lo que abría la posibilidad de adoptar las reformas políticas que no contaron con condiciones propicias en el pasado, y emprender al mismo tiempo un nuevo rumbo en materia de políticas económicas y sociales. La democratización y descentralización efectivas del Estado expresan de alguna manera las primeras transformaciones de un programa mucho más amplio de inclusión política, reparación de injusticias e inequidades sociales y modernización de las estructuras económicas. No obstante, las reformas constitucionales de inclusión política y el establecimiento de un régimen autonómico territorial se han convertido en expresiones contrapuestas de las regiones del occidente y oriente del país, respectivamente. El resultado de las elecciones del 2 de julio ha profundizado las distancias entre ambas posiciones, acentuando la inestabilidad institucional y los riesgos de ingobernabilidad futura, a menos que se fortalezcan las posiciones ubicadas en el centro del espectro político y geográfico, y se encuentren compromisos que permitan avanzar en las autonomías territoriales y étnico-culturales dentro de una fórmula que combine ambas dimensiones.

La evolución de la situación en Bolivia tiene amplias repercusiones sobre su entorno vecinal, a partir del reacomodo del país en el complejo tablero sudamericano, en vista de sus enormes reservas de gas natural y de la infraestructura física que comparte con sus vecinos del Atlántico y el Pacífico, que le proporcionan condiciones inéditas para cambiar su patrón de desarrollo y cumplir con una función articuladora en el centro de América del Sur. Existe también, sin embargo, el peligro de que el país se convierta en el escenario de complicados conflictos geopolíticos si es que no administra equilibradamente sus reformas internas y las exigentes relaciones internacionales emergentes de su colocación geográfica.

* Economista

Análisis: Las transformaciones iniciadas en Bolivia con el Gobierno de Evo Morales expresan el fin de un ciclo político y el comienzo de una compleja transición hacia esquemas renovados de organización del Estado y composición del sistema político, así como de orientación básica de la política económica y de sus relaciones internacionales. La magnitud de tales propósitos contrasta, por de pronto, con los rasgos constitutivos del partido de Evo Morales, que gobierna desde el pasado 22 de enero. Conviene tener presente, en efecto, que el MAS no es propiamente un partido político en el sentido clásico del término, porque carece de organización, mecanismos de elección y doctrina verificables, y menos dispone de experiencia anterior en materia de administración pública, salvedad hecha de unos pocos años de conducción de algunos municipios rurales. Se trata más bien de una confederación de movimientos sociales de muy diversa índole, que se fue agregando alrededor de los sindicatos campesinos del trópico cochabambino, y cuyas reivindicaciones y prácticas políticas son difíciles de conciliar en una gestión coherente y sistemática de las políticas públicas.

A pesar de todo eso, las elecciones del 18 de diciembre pasado le proporcionaron una victoria abrumadora, seguido muy de lejos por las agrupaciones políticas PODEMOS del ex presidente Jorge Quiroga y Unidad Nacional (UN) del empresario socialdemócrata Samuel Doria Medina. Tales resultados expresan primordialmente el repudio social a los partidos tradicionales (MNR, MIR y ADN), que fueron virtualmente barridos de la escena política, sin que su representación parlamentaria hubiera intentado siquiera articularse como oposición efectiva, lo que dejó la totalidad de las iniciativas en manos del presidente Morales y sus seguidores políticos. Desde su asunción a la presidencia, Evo Morales estableció que la primera etapa de su gestión llegaría hasta la instalación de una Asamblea Constituyente que refundara el Estado sobre nuevas bases. Desde entonces, toda la acción de gobierno apuntó en esa dirección, y la propia secuencia de las medidas adoptadas en los cinco meses pasados buscó fortalecer la hegemonía del MAS y las posibilidades de contar con dos tercios de los constituyentes.

En consecuencia, en ningún momento el presidente dejó de hacer campaña proselitista, reduciendo la atención de los asuntos de gobierno a niveles mínimos; buscó, además, inhabilitar a opositores reales y potenciales mediante diversas acusaciones no probadas, y así también dio importantes pasos hacia el copamiento completo de la escena política y de todos los órganos del poder y de la seguridad del Estado. Esta estrategia fue respaldada desde el exterior por Venezuela y Cuba, en términos de recursos financieros y de asesoramiento en materia de hidrocarburos del primero y numeroso personal de salud y alfabetización de adultos del segundo.

La crítica a la abierta injerencia del presidente Chávez se convirtió en el único aspecto alrededor del cual giró la campaña electoral de PODEMOS para las elecciones del 2 de julio, no obstante que tal expediente ya le acarreó una derrota abultada en las elecciones anteriores. La UN de Doria Medina ha intentado posicionarse como una tercera opción mediante un discurso de corte conciliador claramente ubicado en el centro del sistema político en construcción. Se puede afirmar, por tanto, que las campañas para el referéndum autonómico y la elección de constituyentes no cambiaron las estrategias que las diferentes fuerzas ya aplicaron en diciembre, desplegando el MAS y PODEMOS un enfrentamiento radical conducente a polarizar las preferencias ciudadanas, sin aportar más al esclarecimiento en profundidad de las opciones en juego.

El resultado ha sido una consolidación del MAS en todo el territorio nacional, no obstante una reducción en su votación absoluta respecto de diciembre. Su opción por el "No" en el referéndum logró imponerse, en efecto, con un 58% en todo el país y ganó asimismo con niveles ubicados entre el 63% y el 75% en cinco de los nueve Departamentos. En cambio, PODEMOS disminuyó drásticamente su votación, que se concentró mayormente en el oriente del país. En cuanto a la composición de la Asamblea Constituyente, de los

255 asambleístas, el MAS contará con 130, PODEMOS con 63, las tres fórmulas con que participó el MNR le dan un total de 18 constituyentes, UN estará presente con 8, y los 36 restantes corresponden a once agrupaciones ciudadanas de muy diversa índole.

La reconducción de la política económica

En materia económica el país se enfrenta a condiciones muy diferentes según se las examine en diferentes horizontes de tiempo. A corto plazo, las circunstancias internacionales de altos precios de los minerales y la energía, la ampliación de la gama de exportaciones, un crecimiento interesante en los países vecinos y las remesas de los emigrantes proporcionan un soporte importante para mantener el crecimiento de la economía ligeramente por encima de lo que ha sido su desempeño de los últimos años (en torno al 4%). Muy diferente es el panorama a largo plazo, donde se requiere encarar un esfuerzo multidimensional para generar niveles de crecimiento mucho más altos, que permitan atender los graves problemas del empleo y la baja productividad de la economía en general, a partir de una estrategia sostenida de reconversión productiva y modernización empresarial.

Se abrigaban algunas expectativas en cuanto a las novedades del Plan Nacional de Desarrollo hecho público recientemente. Sin embargo, dicho Plan –denominado “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”– no muestra mayores avances respecto de los lemas centrales de la campaña electoral del año pasado: se mantienen las ideas centrales de descolonizar el Estado y erradicar al neoliberalismo. También se ha mantenido la tesis genérica de la nacionalización de todos los recursos naturales, aunque no se especifican medidas operativas en tal sentido. El Plan contempla una presencia central del Estado en todos los ámbitos de la economía, pero deja mucho que desear en cuanto a los instrumentos de política, así como en lo que atañe a la disponibilidad de recursos institucionales y financieros para llevar adelante las estrategias redistributivas que se proponen.

La Asamblea Constituyente y las autonomías

Las campañas instrumentadas por el MAS y los partidos de la oposición no han aportado elementos sustantivos para el debate sobre la reforma de la Constitución Política del Estado ni han contribuido al esclarecimiento ciudadano sobre las alternativas e implicaciones de las autonomías. Uno de los temas complicados es el que se refiere a la vinculación entre la Asamblea Constituyente y el referéndum autonómico, puesto que en el pasado reciente los diferentes movimientos sociales que lidera el MAS postulaban la realización de una Asamblea Constituyente con poderes absolutos para refundar el país. Los dirigentes cívicos de las regiones del oriente y el sur del país pretendían, en cambio, protegerse mediante un referéndum de cumplimiento departamental obligatorio de la eventualidad de una mayoría abrumadora de constituyentes que pudiera adoptar decisiones desfavorables sobre sus modos de producción y estilos de vida. La recolección de firmas suficientes en el Departamento de Santa Cruz y la realización subsiguiente de un cabildo les permitieron mostrar que las posiciones de esta región contaban con suficiente respaldo popular, lo que se tradujo a su vez en la decisión parlamentaria de añadir a las elecciones generales de diciembre pasado para presidente, vicepresidente, senadores y diputados, también a los prefectos departamentales. Las elecciones de diciembre, como ya se ha comentado, dieron una mayoría nacional inédita a la candidatura presidencial de Evo Morales, pero al mismo tiempo favorecieron a los candidatos prefecturales de oposición en los seis Departamentos económicamente más importantes.

La reivindicación de la descentralización política y administrativa data de los años 30 del siglo pasado, pero nunca se dieron las condiciones políticas y económicas para satisfacerla, además de que la estructura económica fuertemente concentrada sectorial y regionalmente no proporcionaba las condiciones mínimas para ponerla en práctica sin

ocasionar severos desequilibrios políticos y sociales. Sobre el telón de fondo de los graves conflictos en torno a este tema, se esperaba que el MAS honraría los acuerdos políticos alcanzados en el Parlamento para convocar simultáneamente a elección de constituyentes y llevar a efecto el referéndum vinculante sobre las autonomías. Sin embargo, el presidente Morales cambió imprevistamente de parecer y resolvió apoyar el voto por el "No" en el referéndum, con el argumento de que la autonomía de los Departamentos beneficia a las oligarquías regionales y no así a los sectores populares y a las comunidades indígenas.

Los indígenas y los recursos naturales

Entre los países latinoamericanos, Bolivia es el que cuenta con la proporción más grande de población indígena, aunque seguramente en niveles muy inferiores de los que hoy se manejan como datos oficiales. Con todo, aún si se colocan las cosas en su verdadera dimensión, no cabe la menor duda de que se tratan de nacionalidades y pueblos que desde la época colonial han estado sometidos a diversos tipos de explotación económica, discriminación étnica y exclusión social y política. La emergencia de los indígenas en la escena nacional no puede examinarse en el presente si no se la vincula con la cuestión del acceso al aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. En efecto, las demandas de autogobierno de los indígenas en sus territorios de las tierras bajas no son idénticas con el reclamo de las comunidades aimaras y quechuas de la zona occidental sobre el reconocimiento de sus derechos culturales y políticos.

La crisis de la agricultura minifundiaría en el occidente ha dado lugar a intensas migraciones hacia el oriente, lo que ha traído consigo incursiones de campesinos migrantes en áreas de reserva forestal, invasiones de predios ociosos y productivos, así como una agudización generalizada de los conflictos en torno a la tierra en las zonas del oriente y el sur del país. Para hacer frente a las flagrantes inequidades en la tenencia de la tierra, el Gobierno ha planteado una segunda reforma agraria, que ha empezado con el anuncio de un masivo reparto de tierras fiscales, la revisión de la legalidad de los títulos y la verificación de la función económica y social de las propiedades agropecuarias.

La situación en la zona rural del occidente está determinada en por su parte por el repunte de las actividades mineras alentadas por los altos precios de los minerales en el mercado mundial, lo que ha dado lugar a violentos conflictos entre cooperativistas mineros y empresas privadas que operan bajo el régimen de concesiones de riesgo compartido, por una parte, así como entre la Federación de Cooperativas y la histórica Federación Sindical de Trabajadores Mineros respecto de la reconstrucción institucional del sector, por otra. Hasta ahora no ha sido posible un acuerdo entre ambas partes, no obstante que las dos forman parte de los movimientos que apoyan a Evo Morales.

Los hidrocarburos y la geopolítica sudamericana

Las dinámicas imperantes en Bolivia no son comprensibles si no se toma en cuenta la existencia de enormes reservas de gas natural que posicionan al país en una nueva constelación geopolítica en América del Sur. En tal contexto, la nacionalización de los hidrocarburos ha sido ciertamente la medida más trascendental del Gobierno, aunque no se explica la toma de control de las empresas mediante la adquisición de una mayoría accionarial del 51% acompañada de la ocupación militar de sus instalaciones, lo que ha provocado tensiones diplomáticas, ciertamente innecesarias, con Brasil y España, que hasta entonces habían mostrado claros signos de respaldo al presidente Morales.

En el encuentro de los presidentes Kirchner y Morales el 29 de julio, se logró un aumento importante del precio de exportación que tendrá vigencia hasta fines de año, y se definieron las bases para un nuevo contrato de largo plazo, que permita encarar la construcción de un nuevo gasoducto para volúmenes de exportación equivalentes a los que hoy en día se dirigen hacia Brasil. El aumento de precios entre Bolivia y Argentina se

trasladará hacia Chile mediante un mecanismo de impuestos a las exportaciones de modo que no se modifiquen los precios de la energía en el mercado interno argentino.

La relación con Brasil, por su parte, se plantea en otros términos, puesto que en este caso el presidente Lula ha preferido que las conversaciones se procesen dentro del contrato existente entre YPF y Petrobras, el cual estipula cambios periódicos de los precios en función de una cesta de combustibles de referencia. Las relaciones entre ambos países están totalmente enfriadas y es poco probable que se logre un incremento de precios del gas equivalente al que se obtuvo con Argentina, sobre todo en vista de las presiones a que está sometido el presidente Lula en el camino hacia su reelección.

Los mecanismos de integración

En este contexto hay que examinar las complicaciones que trae consigo para Bolivia la retirada de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su reciente incorporación como socio pleno del MERCOSUR. La Cumbre Presidencial Andina de Quito logró ser sorteada con cierto éxito por la nueva diplomacia boliviana. En primer lugar, se demostró independencia con respecto a Venezuela, que había decretado la defunción de dicho mecanismo de integración a partir de las negociaciones de un tratado de libre comercio (TLC) con EEUU por parte de Colombia, Perú y Ecuador. Lejos de acompañar esta posición, la gestión personal del presidente Morales con sus pares en Quito logró la suscripción de una carta conjunta dirigida por los cuatro mandatarios asistentes al presidente Bush con la solicitud de extender las preferencias arancelarias del ATPDEA.

Cabe recordar que dichas preferencias arancelarias facilitan la exportación de confecciones, muebles y joyería que se producen en la ciudad de El Alto, generando varios miles de puestos de trabajo directo de mejor calidad que en los demás sectores de la economía. Si no se logra ampliar la vigencia de esta facilidad, se avecinan con seguridad graves problemas sociales en una localidad que ya ha derrocado a un presidente anterior con sus movilizaciones. La vinculación de Bolivia con los mecanismos de integración sudamericanos no cambiará seguramente mientras el país ejerza la presidencia de la CAN y se lleve a cabo la próxima Cumbre Sudamericana prevista para diciembre de este año.

Conclusiones: A la luz de los resultados de los comicios del 2 de julio, se pueden formular las siguientes conclusiones sobre la situación política boliviana.

(1) La votación mostró una vez más que la ciudadanía en Bolivia apoya el cambio, pero no desea la concentración del poder y por eso busca mantener un espectro diversificado de opciones políticas. Por eso, el MAS pudo confirmar su presencia política en todos los Departamentos, pero no logró los dos tercios que aspiraba para conseguir el control absoluto de la Asamblea Constituyente. Esto lo ha llevado a buscar la ansiada mayoría calificada mediante acuerdos con diversas fuerzas menores antes de que se instale la Asamblea Constituyente el próximo 6 de agosto. No es probable que lo logre, lo cual es beneficioso para el desarrollo de auténticas deliberaciones y búsqueda del consenso temático caso por caso entre los asambleístas.

(2) No hay duda de que el tema de las autonomías se ha colocado en el centro de las diferencias políticas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y las diferencias regionales entre occidente y oriente, por otra. Bien vistas las cosas, hay una dosis de artificialidad en estas líneas divisorias. Los resultados agregados del referéndum muestran ciertamente un país dividido entre los Departamentos del occidente y el oriente, pero esas cifras ocultan el hecho de que también en el occidente se han registrado elevadas votaciones por el "Sí", así como en los Departamentos del oriente ha habido también una importante votación por el "No". Por consiguiente, nada está dicho en

definitiva sobre el predominio de las lealtades de los assembleístas a sus respectivas circunscripciones territoriales o a las organizaciones que los llevaron en sus listas. Todo dependerá de la manera en que se organicen los debates constitucionales y el acompañamiento que se realice de parte del resto del país.

(3) Cuando arranquen las deliberaciones de los assembleístas reunidos en Sucre, se abrirá probablemente una segunda etapa de la gestión del presidente Morales, donde tendrán que desplegarse iniciativas para conducir las deliberaciones constitucionales en paralelo con la atención de los asuntos de gobierno en el Ejecutivo y Legislativo, en la contención de los conflictos sociales, así como en las relaciones internacionales del país.

(4) La construcción de una institucionalidad democrática robusta sigue siendo una tarea pendiente en el país, lo cual no tendrá soluciones simples a menos que se establezcan puentes y se alcancen algunos compromisos mínimos respecto de los valores democráticos básicos. De lo contrario, el autoritarismo será un peligro cada vez más inminente en la escena boliviana.

Horst Grebe López
Economista