Alfredo Seoane y Luis Claros
COORDINADORES

Bolivia en el siglo XXI

Transformaciones y desafíos

cIDES 35 AÑOS

Bolivia en el siglo XXI
Transformaciones y desafíos

Alfredo Seoane y Luis Claros
Coordinadores

Bolivia en el siglo XXI
Transformaciones y desafíos

Imagen de portada: composición a partir de fotos de chacanas del siglo XIX
(Museo Nacional de Arte)

©CIDES-UMSA, 2019
www.cides.edu.bo

Primera edición: diciembre de 2019

DL: 4-1-3284-19
ISBN: 978-99954-1-953-0

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez
Teléfono: 2411018 La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación 9

Introducción
Alfredo Seoane Flores 11

Primera parte
Economía y sociedad

I. Las disputas por el orden internacional
Horst Grebe López 19

II. Transformaciones de la economía boliviana y desafíos macroeconómicos
Juan Antonio Morales 55

III. La formación de recursos humanos en la nueva política industrial. Hacia la sociedad del aprendizaje
Alfredo Seoane Flores 77

IV. Retos del sector hidrocarburos
Hugo del Granado Cosío 103

V. Entre minería, litio y quinua: los desafíos del extractivismo en el altiplano sur de Bolivia
Elizabeth Jiménez Zamora 129

VI. Política de empleo y empleo juvenil. Una visión desde la perspectiva del trabajo asalariado
Rodolfo Eróstegui Torres 149

VII. Envejecimiento y desigualdad de género.
El caso del municipio de El Alto
Manigeh Roosta 175

Segunda parte
Territorio y ambiente

VIII. Los desafíos del siglo XXI para el sector agropecuario boliviano
Jorge Albarracín 201

IX. Economía plural y postcapitalismo. ¿Qué papel ocupa la economía comunitaria en el modelo económico plural?
Gabriela Ruesgas 231

X. Estado Plurinacional y desarrollo rural integral:
del proceso constituyente al deslucido discurso del Vivir Bien
Oscar Bazoberry Chali 251

XI. Los desafíos de la desigualdad urbana. Agua y conflictos territoriales en el municipio de La Paz
Patricia Urquieta Crespo 277

XII. Problemática ambiental en Bolivia: balance y desafíos
Waldo Vargas Ballester 295

XIII. Las TIC en la agricultura: ¿reduciendo o incrementando desigualdades?
María Ángeles Rubio Pastor y Jorge Albarracín Deker 327

Tercera parte
Política y cultura

XIV. Representación y dominación
Luis Tapia 353

XV. La irrepresentatividad de los partidos y el protagonismo de la sociedad civil
María Teresa Zegada Claure 375

XVI. Crisis del sistema de partidos: ¿un partido único?
Gonzalo Rojas Ortuste 395

XVII. Narrativas de la democracia boliviana en el siglo XXI
George Komadina Rimassa 413

XVIII. Paridades y disparidades. Mujeres, violencia de género y transformaciones sociales en Bolivia a inicios del siglo XXI
Marlene Choque Aldana 433

XIX. La reforma de la justicia en Bolivia. Un desafío elusivo
Ramiro Orias Arredondo 459

XX. El surgimiento, cúspide y ocaso del paradigma de la indigenización de las identidades en Bolivia
Juana Roca Sánchez 475

XXI. Política exterior y cambio político en el gobierno progresista
Rogelio Churata Tola 499

PRESENTACIÓN
CIDES: 35 años de vida fecunda

Este libro forma parte de la colección de textos celebratoria de los 35 años de vida del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Refleja el fecundo trabajo de docentes e investigadores de nuestra institución, profundamente comprometidos con la formación de recursos humanos capacitados y con la generación de conocimiento sobre nuestra realidad, con sensibilidad hacia la problemática del desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental.

El CIDES-UMSA nació en 1984 como resultado de la lúcida iniciativa de autoridades universitarias que dieron cuerpo a la primera unidad académica multidisciplinaria de postgrado en el país, articulada alrededor de la problemática del desarrollo. A lo largo de estos 35 años los aportes han sido significativos en términos de formación de recursos humanos y de investigaciones referidas a la problemática interdisciplinaria del desarrollo nacional.

Ya es una tradición del CIDES-UMSA que, celebrando un nuevo quinquenio de vida institucional, se publique una colección de libros conmemorativos. En este 2019 lo celebramos con la edición de más de 20 títulos que vienen a engrosar la prolífica labor editorial de nuestro postgrado, que ya cuenta con más de 100 textos publicados.

Desde su fundación la comunidad de docentes, investigadores, estudiantes y administrativos del CIDES patentiza una profunda convicción con relación al trabajo académico universitario marcado, a su vez, de un gran compromiso con el destino del país, visto desde los ojos de su intelectualidad.

Uno y otro aspecto son decisivos para una nación que busca comprenderse a sí misma y desplegar sus anhelos en el concierto internacional, sin renunciar a su especificidad histórica y cultural. El conocimiento académico universitario es, así, un factor constitutivo de la nación para que ésta, sobre la base de sus condiciones particulares, trascienda los obstáculos que impiden su consolidación, a partir de una relación suficientemente consistente entre Estado y sociedad.

De ese legado está imbuido el trabajo que realiza la comunidad académica del CIDES. Varios han sido los frutos que hasta ahora se han logrado. El más importante, haber trazado una estructura institucional en la que converge una pluralidad de perspectivas teóricas, imprescindibles para alcanzar una mejor y más completa comprensión de la realidad nacional y regional. El trabajo interdisciplinario es un complemento sustancial que, a partir de las diferentes fuentes explicativas a las que apela, permite producir una mirada cabal de las interconexiones existentes en torno a las problemáticas de la realidad.

Como resultado de ello, el CIDES se ha convertido en un referente medular para la formación y la investigación en el país, y ha formado un importante contingente de recursos humanos que se desempeñan con solvencia en la gestión pública, el trabajo docente y la investigación. Al mismo tiempo, ha producido un caudal de investigaciones que forman parte fundamental del acervo intelectual nacional.

Dos consideraciones acompañaron este proceso: una, orientada a preservar los pilares que dieron fundamento al trabajo institucional; la otra, a proyectar su horizonte al calor de los desafíos que trae el conocimiento en permanente recreación y los que el propio país se va proponiendo en el curso de sus procesos históricos. En esa dirección, el trabajo del CIDES está basado en un esfuerzo permanente de actualización, lo que significa poner en la palestra los grandes problemas que acechan a una sociedad en movimiento.

Ese compromiso está apuntalado por los valores de la democracia, el pluralismo teórico y la libertad política, soportes con los que es posible construir un pensamiento autónomo. Por eso, el CIDES reivindica su identidad pública y muestra una vocación orientada a los intereses generales de la sociedad exenta –consecuentemente– de sujeciones que no sean las académicas, asumiendo sin embargo el importante significado político que ello entraña.

La conmemoración de las tres décadas y media del CIDES es un buen momento para dar cuenta de todo ello. Sin embargo, además de ser una remembranza, este hecho también reafirma la convicción de esta comunidad académica sobre el valor del trabajo intelectual y el conocimiento para apuntalar a la nación y sus valores democráticos, en el presente y el futuro.

La colección de publicaciones que se recogen en este aniversario es resultado tanto de investigaciones realizadas por docentes-investigadores de la institución como por colegas que han tenido un contacto fluido con los quehaceres que aquí se despliegan. Son producto de la vinculación interinstitucional que el CIDES ha generado para que afloren, se reproduzcan y se ensamblen los fines más nobles que están detrás de todo trabajo intelectual, cuando éste se pone al servicio del bienestar de nuestro pueblo.

Alfredo Seoane Flores
Director del CIDES-UMSA

Introducción

Alfredo Seoane Flores

Hace 20 años el CIDES publicó el libro *Bolivia hacia el siglo XXI*[1] en el que se analizaban las perspectivas que se presentaban para el país al inicio del tercer milenio. Se abordaron varios temas agrupados en asuntos económicos, sociales y políticos. Dos décadas después, el CIDES propone un balance de las transformaciones ocurridas y los desafíos actuales. Estamos en un momento histórico muy particular por la intensidad de los cambios y retos que se presentan en los aspectos económicos, sociales, políticos y aquellos derivados de las problemáticas ambientales y las transformaciones demográficas y urbanas. En ese sentido, el libro que usted tiene en sus manos, conmemorativo del 35 aniversario de vida fecunda del CIDES, analiza, veinte años después, las transformaciones ocurridas y los desafíos emergentes en el país, desde inicios del siglo XXI hasta el presente, incorporando la perspectiva del desarrollo económico, social, rural, ambiental y territorial.

Reflexionar sobre esas temáticas implica suponer que nuestra sociedad boliviana tiene una proyección común, un proyecto nacional, que conlleva un desafío enorme que de manera oscilante "conjunciona" al estado y la sociedad a lo largo del tiempo. Definir una agenda de desarrollo como la encarnación del proyecto nacional resulta limitativo porque en esa agenda deberían caber puntualizaciones abarcadoras de asuntos políticos, de sostenibilidad, de inclusión y otros similares, que van más allá de una visión limitada de desarrollo.

El propósito a lo largo de los diferentes capítulos es definir el estado de situación y plantear las tareas pendientes en los ámbitos señalados en el índice, que implican una agenda y una visión amplia y crítica del desarrollo. Cada abordaje representa posicionamientos particulares desde perspectivas académicas sustentadas. En ese sentido es un esfuerzo plural y académico que ofrece datos

1 Resultado de las ponencias presentadas en el Seminario del mismo nombre: Bolivia hacia el siglo XXI (1999) CIDES-UMSA, CNR, ANC, CEDLA, CEB, PNUD. Coord. general: José Núñez del Prado. CIDES-USMA. La Paz, Bolivia.

y elementos prácticos de la realidad analizados con prismas de pensamiento diversos.

Un hecho constatable es que los marcos de reflexión han evolucionado, influidos por nuevos desarrollos teóricos e incluso nuevos paradigmas respecto a la reflexión que se hacía en el CIDES a principios de siglo. Es destacable este aspecto porque permite vislumbrar los cambios, los progresos y los énfasis actuales y los del pasado. Algo queda en claro: las conferencias y exposiciones de principios de siglo no vislumbraban claramente la época que nos tocó vivir en los años posteriores.

Uno de los asuntos que mereció gran atención en el seminario y libro publicados en 1999 es que la economía boliviana tenía pocas perspectivas de crecimiento y de transformación superadora del modelo primario exportador. Transcurridos algunos años se tuvo un impresionante auge económico en base a las exportaciones de gas y minerales, favorecidos por una ampliación de la producción y por la inusitada elevación de precios internacionales. Lamentablemente, veinte años después las perspectivas de la economía son también pesimistas, dado que una vez que se ingresa a un ciclo de precios deprimidos se da la situación de que las reservas y yacimientos mineralógicos están en declive y no se ha explorado y encontrado nuevos yacimientos.

En lo social y político, la percepción dominante era que se habían logrado importantes avances y que resultaba promisorio el futuro. Aquí habría que señalar que se vislumbraba la emergencia del proceso popular y se tenían grandes expectativas respecto de su potencialidad. Lo ocurrido nos lleva también a extraer enseñanzas importantes toda vez que esa energía popular que emergió ha sido conducida hacia derroteros poco promisorios, que hoy nos llevan a valorar la necesidad de recuperar la institucionalidad democrática que se había empezado a construir y que daba pábulo al optimismo señalado dos décadas atrás.

Las visiones del paradigma venidero, basadas en utopías que movilizaron a las masas y grandes promesas sobre transformaciones profundas, han tenido pocas concreciones, aun cuando se produjo el cambio político que se decía iba a canalizar las demandas en un proyecto de transformaciones irreversible. En efecto, cuando se realiza un balance ex post, resulta un proceso con pocas concreciones y que muestran poco efecto estructural transformador, especialmente en los aspectos sociales de la salud, la educación, así como en la transformación productiva superadora del extractivismo.

Toda vez que no está bien definido cuál es el proyecto común de los bolivianos, podemos caer en generalidades como que en lo económico el proyecto nacional implica el desarrollo sostenible y equitativo; en lo social, el empleo pleno y digno, la eliminación de la pobreza y la no discriminación; en lo político el fortalecimiento y la preservación de la democracia, así como el fortalecimiento de las instituciones, entre otras metas comunes y de consenso. También en lo

territorial incluir una agenda de debate referida a la autonomía y descentralización, además de la preservación del medio ambiente y las transformaciones urbanas. Para trascender generalidades es que asumimos una agenda diversa con las temáticas que fue posible estudiar, debatir y generar propuestas a partir de las investigaciones y temáticas de especialización del equipo de CIDES e investigadores invitados.

La situación presente, resultado de los eventos ocurridos en el territorio patrio, representan un estado de situación que motiva e interpela. Tal vez la caracterización debería empezar por las grandes transformaciones ocurridas en el campo político, con la mutación y desplazamiento de los partidos tradicionales y el surgimiento de una nueva mayoría con efecto estatal, que ofreció una transformación profunda de la realidad nacional y que por ello tuvo el apoyo mayoritario y la posibilidad cierta de transformar el estado, además de contar con una amplia capacidad económica para llevar adelante su "agenda". Sin embargo, los resultados no pueden ser evaluados positivamente, quedando una sensación de decepción y perdida histórica de oportunidad evidente y retroceso de la democracia en nuestro país. En este libro se analiza ese proceso y sus resultados, buscando orientar hacia nuevos derroteros, más adecuados a los desafíos del presente bajo la pretensión de avanzar en la democratización y la inclusión.

La mencionada bonanza económica fue resultado de una inicial acumulación de capital en el sector de gas e hidrocarburos, acompañada después por la elevada demanda de materias primas que implicó los consiguientes precios internacionales al alza. Así, tuvimos entre 2006 y 2014, un incremento del ingreso nacional mucho mayor que de la producción nacional, de manera que las seculares restricciones de ahorro y de divisas en el país se convirtieron en posibilidades de mayor inversión, mayor gasto público y mayor importación. En efecto, uno de sus efectos fue el incremento de los recursos fiscales y la ampliación de la presencia estatal en la economía. El incrementado ahorro se tradujo en una elevada tasa de inversión del sector público no del todo destacada por su eficiencia y eficacia y, paradójicamente, una contracción de la inversión privada, significando el denominado efecto desplazamiento o *crowding out*.

El reforzamiento del extractivismo fue característica de las opciones elegidas para la inversión pública y los estímulos de la política económica, considerándose también como oportunidad perdida para el incremento de la producción, la diversificación productiva y la transformación del patrón de desarrollo que supere el extractivismo. También se observa el retroceso de capacidades exportadoras con una declinante producción de gas, la caída de las exportaciones no tradicionales y la retirada de mercados externos.

En el campo social la promesa de mayor bienestar y justicia, mejor educación y salud, entre otras no se plasmaron en programas y resultados efectivos. Pese a contar con recursos para incrementar el gasto público, su orientación no

fue adecuada a dichos propósitos. En efecto, el análisis del presupuesto y de su ejecución nos muestra que las prioridades definidas por el gasto público no se dirigieron a mejorar la educación y la salud lo que se demuestra en los análisis respectivos. Los pasivos que se tienen en este campo son los de mayor significación, con avances insuficientes para contrarrestar las tendencias o escenarios futuros.

Es también evidente que las políticas públicas han descuidado la preservación de las condiciones naturales de reproducción, permitiendo que las actividades extractivas contaminen los ríos, las áreas protegidas y la biodiversidad. La agricultura/silvicultura extensiva y sin cuidado por la biodiversidad, los ríos, los bosques y el agua y tierra en general, constituye una amenaza en expansión sobre la sostenibilidad del medio ambiente limpio.

No son de menor significación los conflictos urbanos, el desempleo juvenil y la posibilidad de un mejor aprovechamiento del bono demográfico, temas que interrelacionados representan desafíos enormes para ser atendidos por políticas públicas con la perspectiva de convertirse en factores de conflictividad social y no en oportunidades de una mayor inclusión.

Como parte del balance hubiéramos podido señalar que el proceso electoral de este año ofreció la expresión del agotamiento del proyecto transformador que caracterizó a la política boliviana en los años de este estudio, mostrando el cansancio de amplios sectores de la población expresado en las urnas, tema que no se analiza debido a lo reciente del evento pero que se vislumbra en la sección política y cultura.

Este libro consta de tres grandes secciones: I. Economía y sociedad, II. Territorio y medio ambiente y III. Política y cultura, en línea con las áreas de investigación existentes en el CIDES-UMSA. En ellas se encuentran artículos de análisis que van de lo general a lo particular, es decir de visiones macro a visones sectoriales y hasta el ámbito micro.

En la primera sección, *Economía y sociedad*, se analiza el contexto internacional y las reconfiguraciones que se están dando en el mundo; se brinda un panorama macroeconómico y un análisis de las transformaciones que se dieron en la economía boliviana. Posteriormente, de manera más específica, se aborda el tema de los recursos humanos y las transformaciones en el sector productivo que hacen a la productividad; se propone un diagnóstico del sector de hidrocarburos y gas explorando las perspectivas venideras, considerando el estado de los yacimientos, los contratos y los potenciales mercados; en el marco del análisis del sector extractivo se estudian los desafíos existente en los sectores de la minería, el litio y la quinua en el contexto geográfico del altiplano sud. Finalmente, se tocan aspectos sociales como la relación del mercado de trabajo y la empleabilidad de los jóvenes, y la problemática de la población de la tercera edad en Bolivia y, en específico, en la ciudad de El Alto.

En la segunda sección, *Territorio y ambiente*, se evalúa el desempeño del sector agropecuario considerando los diferentes sectores y modalidades de la producción,

realizando un análisis prospectivo de la situación futura; se problematiza el papel que ocupa la economía comunitaria en el modelo económico plural, a la luz de las transformaciones ocurridas en el sector rural. Posteriormente, se analizan las contradicciones discursivas del proceso constituyente y el paradigma del vivir bien en el marco del Estado Plurinacional y el desarrollo rural integral. En el tema urbano, se estudia la desigualdad urbana en torno al agua y los conflictos territoriales, con referencia concreta al municipio de La Paz. Se ofrece un balance de la problemática ambiental en Bolivia. Finalmente, se estudia el impacto de las TIC en la agricultura, analizando si reducen o incrementan las desigualdades.

En la tercera parte del libro, *Política y cultura*, se abordan las diversas formas y dinámicas de la representación social y política en la Bolivia contemporánea; se estudian la emergencia y características de nuevos sujetos políticos, los cuales surgen ante la irrepresentatividad de los partidos políticos; se analizan los distintos modos y procedimientos mediante los cuales, en los últimos años, el oficialismo procuró establecer un sistema de partido dominante o único; se examina la lucha política por establecer el sentido de la democracia, mostrando los giros discursivos y las disputas entre distintas narrativas de la democracia. Posteriormente, se brinda un panorama de los avances y desafíos en relación a la participación política de las mujeres, teniendo como eje de análisis la violencia ejercida sobre las mujeres; se describen las principales reformas de la justicia y los desafíos de cara al afianzamiento de una justicia independiente, transparente y accesible; se estudia el surgimiento, en la década de 1990, del paradigma de la indigenización de las identidades, su auge a finales de la primera década de este nuevo milenio, y su posterior ocaso. Finalmente, se analizan los cambios operados en la política exterior boliviana, en el contexto del discurso de la refundación del Estado en clave progresista.

Primera parte
Economía y sociedad

I
Las disputas por el orden internacional

Horst Grebe López[1]

Introducción

El siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI constituyen el periodo de mayores transformaciones económicas, políticas y sociales en la historia de la humanidad. Estos cambios estuvieron acompañados de avances tecnológicos que elevaron enormemente la productividad del trabajo humano y las formas de consumo y comunicación, y que al mismo tiempo contribuyeron a hacer más mortífero el armamento bélico, que ya no es usado únicamente por los ejércitos regulares, sino también por fuerzas terroristas no territoriales de la más diversa índole. La aceleración de las innovaciones tecnológicas, además, trajo consigo profundos cambios en las condiciones del empleo y de la matriz productiva. Tales fenómenos reforzaron las tendencias propias del capitalismo a la concentración del ingreso y la riqueza en cada vez menos personas, lo que se manifiesta en un enorme aumento de la desigualdad en el mundo, rasgo que, junto con la degradación ambiental, destaca entre los grandes problemas globales de la época actual.

Forman parte hoy del sistema de relaciones económicas internacionales i) algo más de 190 unidades políticas; ii) decenas de miles de empresas transnacionales privadas y públicas de muy diverso tamaño; iii) varios miles de organismos financieros de distinto alcance; iv) un centenar de organismos multilaterales, regionales y subregionales, así como v) un conjunto muy diverso de actores ilegales que operan en actividades de narcotráfico, lavado de dinero, comercio de armas, trata de personas y otros delitos globales. En esa compleja trama de organizaciones, los actores estratégicos primordiales son los gobiernos, las empresas y los organismos financieros, cuya relación recíproca configuró los rasgos particulares

1 Ingeniero comercial. Doctor en Economía Política (Universidad de Economía de Berlín). Director del Instituto Prisma.

de cada una de las épocas del despliegue del capitalismo histórico a partir del siglo XVI (Arrighi, 1999).

Pocas veces antes el contexto internacional estuvo caracterizado por semejantes niveles de incertidumbre y desconcierto atribuibles a una combinación perversa de circunstancias, entre las cuales cabe mencionar: las reacciones masivas de amplias mayorías ciudadanas ante la concentración indecente de la riqueza en el 1% de la población mundial; el debilitamiento generalizado de los sistemas tradicionales de representación política; la proliferación de corrientes nacionalistas, racistas y xenófobas en varios países; la captura del poder por parte de personajes de clara orientación autoritaria mediante la demagogia y la manipulación digital de la información de los electores, así como la amplitud que adquirieron los fenómenos de la corrupción, el crimen organizado y la violencia descontrolada.

La incapacidad de los sistemas políticos convencionales para responder adecuadamente a todos estos problemas trajo consigo el ostensible deterioro de los valores humanistas, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática. En cambio, las pugnas geopolíticas y los intereses particulares ingresaron con fuerza en la escena internacional, donde operan varios nuevos líderes autocráticos u oligarquías corruptas que recortan sistemáticamente los derechos humanos de sus opositores, en particular en lo que tiene que ver con las libertades de opinión y organización.

Tampoco se puede olvidar que la transformación de China en una potencia de primer orden lleva aparejados complejos problemas de compatibilidad entre la indudable promoción internacional del multilateralismo económico y financiero por parte de este país, y el régimen autoritario de partido único que caracteriza a su sistema político interno.

Bajo tales circunstancias resulta sumamente difícil la reforma del sistema multilateral de las Naciones Unidas, en sus diversos ámbitos, de manera que se adecúe mediante consensos colectivos a las nuevas condiciones demográficas, políticas y tecnológicas imperantes en el mundo. El debilitamiento de los mecanismos multilaterales y la instalación de una nueva constelación de disputas geopolíticas en gran escala provocaron, por el contrario, la fragmentación del orden internacional en subsistemas económicos de alcance regional, zonas de conflictos militares internacionalizados y grupos de países afectados por graves crisis humanitarias. La incertidumbre y la ruptura de las principales tendencias pasadas a nivel global son las características de la economía mundial en el presente. Lo que era evidente hace poco, dejó de serlo. Con fines analíticos sin embargo conviene separar las tendencias profundas de largo plazo que responden a fuerzas motrices que impulsan cambios durante lapsos de varias décadas, de las situaciones de corto plazo que dependen de circunstancias políticas de vigencia más efímera.

Para los países pequeños, paradójicamente, es más importante interpretar adecuadamente ambas tendencias que para las grandes economías que gozan de fundamentos institucionales más sólidos y, por tanto, también de un margen de autodeterminación mayor que el resto de los países más dependientes de los cambios externos. En este sentido, este trabajo pretende abrir una primera propuesta interpretativa que pueda dar lugar a investigaciones posteriores más detalladas y prolijas.

1. Los vectores del cambio global

1.1. La emergencia de Asia

El ascenso económico de Japón empezó en los años 50, y duró hasta fines de los 80, aproximadamente. Fue la primera experiencia exitosa de desarrollo acelerado en la segunda mitad del siglo pasado. Japón se benefició de la disposición de la ocupación estadounidense de prohibir las armas nucleares, lo cual liberó los recursos para que el país destine sus excedentes a la reconstrucción de su economía en términos modernos y con una notable capacidad de asimilación y aprovechamiento tecnológico. Japón fue claramente un copiador de diseños tecnológicos, al comienzo, y luego destacó por su innovación particularmente en la industria automotriz y sus eslabonamientos hacia adelante y atrás.

En los años 80 fue notoria la aparición de los países denominados NIC (Newly Industrialized Countries, por su sigla en inglés), destacados por sus logros en materia de transformación industrial y avance en el dominio tecnológico de la época. Primero fueron Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán; luego se sumaron Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, lo que dio lugar a la identificación de un modelo de desarrollo alternativo al de América Latina (World Bank, 1993). Por último, en la segunda mitad de los 90, China se convirtió en un caso excepcional de desarrollo exitoso, bajo la combinación de una economía capitalista con un sistema autoritario de partido único.

La incuestionable emergencia económica de China es resultado de las amplias reformas lideradas por Deng Xiaoping a partir de 1978. Aunque Mao Tse Tung fue el fundador de la República Popular de China, Deng diseñó y lideró las reformas que convirtieron al país en la gran potencia económica que es ahora, y que se dieron en torno a dos ejes: la liberalización de su sistema económico y la apertura hacia el exterior. En el primer caso, la transición hacia una "economía de mercado" se inició en la agricultura, principalmente. Se reemplazaron las comunas ideadas por Mao por mecanismos de producción interrelacionados con el mercado, y sin las cuotas estatales que se imponían en el pasado. En cuanto a la apertura hacia el exterior, China renunció a su secular aislacionismo para dar lugar a una

considerable expansión hacia el exterior, con miras a acceder a la tecnología y al mercado de los países industrializados, a partir de una mano de obra abundante, barata y disciplinada, así como a las materias primas estratégicas de las economías latinoamericanas y africanas.

El cuadro 1 ilustra los enormes desplazamientos demográficos y económicos ocurridos en las décadas pasadas entre las 20 economías más grandes del mundo. Se puede observar el aumento considerable del PIB de los países asiáticos, cuyas tasas de crecimiento están muy por encima de las que ostentan los países industrializados de Europa, así como Estados Unidos.

Cuadro 1
PIB y población de los 20 países más grandes ordenados según el PIB 2017

	PIB precios corrientes, ppa Dólares internacionales miles de millones				Población millones de personas			
	1995	2007	2017	Tasa media	1995	2007	2017	Tasa media
China	2.265.024	9.016.020	23.189.898	11.1	1 211	1 321	1 390	0.6
Estados Unidos	7.639.750	14.451.875	19.485.400	4.3	266.5	301.9	325.3	0.9
India	1.432.913	4.112.907	9.596.832	9.0	937.0	1 150	1 316	1.6
Japón	2.979.190	4.427.641	5.427.097	2.8	125.4	127.8	126.7	0.0
Alemania	2.043.158	3.188.282	4.199.319	3.3	81.3	81.0	82.7	0.0
Rusia	1.391.077	3.064.759	4.026.532	4.9	148.3	143.2	144.0	-0.5
Brasil	1.339.245	2.388.742	3.254.920	4.1	158.9	189.0	206.8	1.2
Indonesia	853.591	1.611.057	3.249.633	6.3	194.8	227.8	261.4	1.3
Reino Unido	1.225.603	2.250.707	2.929.858	4.0	58.0	61.3	66.0	0.6
Francia	1.334.887	2.264.328	2.854.061	3.5	57.8	61.8	64.6	0.5
México	903.176	1.725.853	2.464.006	4.7	94.5	109.8	123.5	1.2
Italia	1.362.827	2.099.938	2.324.062	2.5	56.8	58.5	60.6	0.2
Corea del Sur	547.167	1.285.521	2.034.913	6.2	45.1	48.7	51.5	0.6
España	737.123	1.481.493	1.778.328	4.0	39.7	45.2	46.4	0.7
Canadá	692.274	1.290.766	1.763.970	4.3	29.3	32.8	36.5	1.0
Australia	416.570	831.271	1.253.844	5.1	18.1	21.0	24.8	1.4
Tailandia	408.780	786.628	1.240.047	5.1	59.0	64.8	67.7	0.6
Egipto	295.532	696.846	1.203.736	6.6	56.9	73.6	94.8	2.3
Nigeria	219.496	595.691	1.121.033	7.7	103.9	143.9	188.7	2.7
Argentina	356.122	674.423	918.032	4.3	34.8	39.4	44.1	1.1

Fuente: cálculos propios a partir de cifras del FMI.

El cuadro anterior proporciona también una idea aproximada sobre la disparidad de las tasas de crecimiento de la productividad entre las distintas zonas económicas del mundo. Contrariamente a lo que sostienen algunos especialistas, el crecimiento de las economías de Asia Pacífico no se debe únicamente a la incorporación de más recursos a sus aparatos productivos sino, sobre todo, a su ostensible capacidad de aumentar la productividad general de sus sistemas económicos.

En consecuencia, a partir de los años 50 el dinamismo económico se fue desplazando desde Europa occidental y Japón (1950-1970), hacia las economías del sudeste asiático (1975-1995) y luego hacia China (1990-2015). En estos casi 70 años, Estados Unidos no descolló por sus elevadas tasas de crecimiento, que nunca superaron el 4% (Fogel, 2009). Se puede afirmar, asimismo, que el debilitamiento de la hegemonía ejercida por parte de Estados Unidos tiene que ver primordialmente con al aumento de la gravitación de las economías del Asia Pacífico y, en los últimos 15 años, marcadamente por el espectacular crecimiento de China (Jacques, 2012). Se suma a eso la redistribución geográfica de la producción manufacturera en el mundo, a partir de las cadenas globales de valor establecidas por las empresas transnacionales. Pero aun así, EEUU sigue siendo la potencia dominante en materia militar y tecnológica, y retiene el privilegio de controlar la moneda de reserva internacional más importante.

Conviene recordar, por último, que en la zona de Asia Pacífico se encuentra la mayor concentración de población del mundo, donde China gravita ciertamente en primer lugar, y donde se ubican además varios países con más de 100 millones de habitantes. Se trata también de una zona plagada de tensiones geopolíticas y conflictos bilaterales por diversas razones, situación que se agrava por el hecho de que algunos países disponen de armamento nuclear, como se verá más adelante.

1.2. El cambio tecnológico

a) Las nuevas tecnologías

El cambio tecnológico, las innovaciones sistémicas y la incorporación de la ciencia en la actividad económica no se detuvieron en las décadas pasadas, sino todo lo contrario. Se mantuvo la dinámica de innovaciones de productos y procesos que modificaron las formas de producir, el lugar de la producción, la división internacional del trabajo y las prioridades de los consumidores a lo largo y ancho del mundo (Pérez, 2010).

La revolución tecnológica en marcha comprende, en lo fundamental, enormes avances en biotecnología, nanotecnología y nuevos desarrollos de la información (inteligencia artificial y *big data*). La robotización, el internet de las máquinas y la impresión 3D cambiarán en el curso de los próximos años las maneras de producir, comunicarse y entretenerse (Schwab, 2016). La difusión de los mismos consumos de artefactos y equipamientos tecnológicos en sociedades muy desiguales amplifica y frivoliza adicionalmente la brecha referida al dominio nacional del cambio tecnológico y sus repercusiones. En este contexto, conviene remitir a Bitar (2016) y a los estudios que promueve la Comisión Económica para América Latina y

el Caribe (CEPAL) en materia de prospectiva y desarrollo,[2] cuyas conclusiones generales destacan los siguientes aspectos:

- Las innovaciones tecnológicas transformarán aún más los ámbitos de la producción, el empleo, el bienestar, la gobernabilidad y las relaciones humanas.
- Dichas innovaciones están modificando las técnicas de la guerra, con el uso de drones para el bombardeo preciso de objetivos estratégicos humanos y materiales.
- La tecnología permite el almacenamiento masivo de información sobre las comunicaciones de las personas, con el efecto consiguiente sobre las relaciones del Estado con la sociedad.
- Se intensificarán las disputas y conflictos en torno del acceso a recursos naturales, como agua, alimentos, energía y minerales.
- Las dispares tendencias demográficas posibilitarán el surgimiento de nuevos mercados, clases medias en ascenso, así como la intensificación de las migraciones.
- Se acentuará la tendencia a la urbanización, con el resultado de que en las próximas décadas, la mayor parte de la población habitará en ciudades y conglomerados urbanos.
- El cambio climático tendrá impactos severos sobre la agricultura y traerá consigo desastres naturales de efectos cada vez más destructivos.

Los efectos de las tecnologías agrupadas en lo que se ha denominado la cuarta revolución industrial serán enormes en términos económicos, sociales y políticos. En tal contexto, existe preocupación sobre las repercusiones de la robotización en la desaparición de un gran número de empleos, así como en la reconfiguración de diversos puestos de trabajo. También se manifiestan inquietudes respecto de las consecuencias que traen aparejadas dichas innovaciones tecnológicas en materia de privacidad y seguridad de las personas.

b) El gasto en investigación y desarrollo

Las nuevas tecnologías son resultado de las actividades de investigación y desarrollo (I&D) que realizan los gobiernos, las empresas y los centros académicos. La inversión en I&D y las innovaciones a que pueden dar lugar en la economía son factores relevantes para el crecimiento económico a largo plazo, aunque también se expresan en las esferas de las técnicas militares, las prácticas profesionales, el entretenimiento y las comunicaciones a distancia de las personas.

2 Ver CEPAL: http://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrolloRegionalALyC

El cuadro 2 muestra las enormes diferencias absolutas y relativas respecto de la dimensión que tienen los gastos en I&D en diferentes países. Cabe anotar al respecto que dichas inversiones se llevan a cabo en combinaciones muy diversas entre el gobierno, las empresas y los centros privados de investigación.

Cuadro 2
Inversiones en investigación y desarrollo ordenados según inversión total

	Inversión en I+D (US$ miles de millones, ppa)	% del PIB, ppa	Inversión en I+D per cápita (US$, ppa)	Año
Estados Unidos	473.4	2.7	1.443	2013
China	409.0	2.1	299	2015
Japón	179.8	3.6	1.414	2014
Alemania	109.4	2.9	1.351	2014
Corea del Sur	91.6	4.3	1.518	2014
India	66.5	0.9	39	2015
Francia	60.0	2.3	906	2014
Reino Unido	44.8	1.7	693	2014
Rusia	42.6	1.2	290	2014
Brasil	35.4	1.2	178	2012
Italia	27.4	1.3	452	2014
Canadá	25.7	1.6	724	2014
Australia	23.3	2.1	987	2014
España	19.2	1.2	413	2014
Turquía	15.3	1.0	198	2014
México	9.0	0.9	238	2014
Egipto	6.2	0.7	73	2013
Argentina	5.4	0.6	129	2013
Tailandia	3.6	0.4	53	2011
Indonesia	2.0	0.8	8	2013

Fuente: Wikipedia.

La expresión más clara de las desigualdades internacionales en cuanto al esfuerzo de I&D se expresa en el número de patentes que se registran anualmente. En este campo, América Latina muestra un rezago considerablemente mayor al que se expresa en términos de ingreso por habitante, puesto que países como Estados Unidos, Japón y China tienen millones de patentes registradas, en tanto que Argentina, Brasil y México apenas superan alrededor de 1.000 patentes cada uno.

1.3. El calentamiento global y la energía

El cambio climático representa una grave amenaza para el desarrollo mundial y los esfuerzos por poner fin a la pobreza. Si no se adoptan pronto medidas apropiadas,

los impactos de este fenómeno podrían empujar a la pobreza a 100 millones de personas más para 2030.

El cuadro 3 proporciona una idea respecto de la contribución de los diferentes países en materia de emisiones de dióxido de carbono, totales y por habitante.

Cuadro 3
Emisiones de dióxido de carbono
ordenados según misiones totales

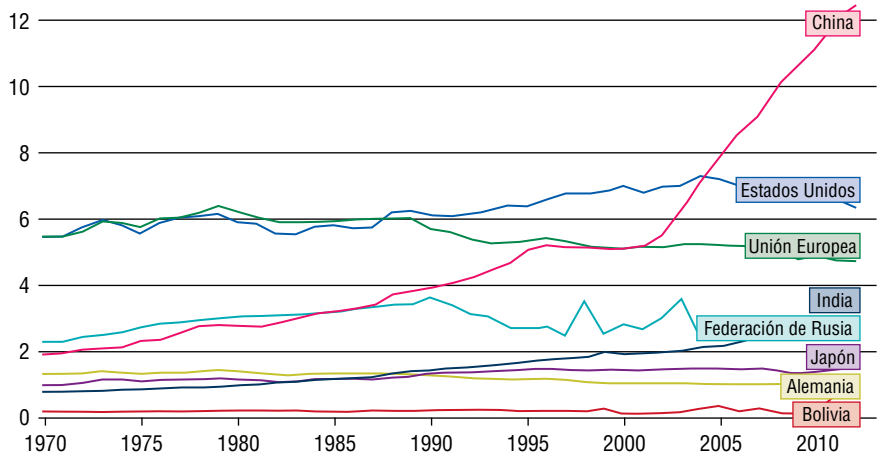
	Totales millones de toneladas 2012	Por habitante toneladas 2014
China	8.106	7.5
Estados Unidos	5.270	16.5
India	1.831	1.7
Rusia	1.782	11.9
Japón	1.259	9.5
Alemania	788	8.9
Corea del Sur	657	11.6
Canadá	551	15.1
Brasil	500	2.6
Reino Unido	499	6.5
Indonesia	456	1.8
México	454	3.9
Australia	421	15.4
Italia	386	5.3
Francia	365	4.6
España	312	5.0
Tailandia	291	4.6
Egipto	206	2.2
Argentina	196	4.7
Nigeria	86	0.5

Fuente: Banco Mundial.

Diversos países y comunidades de todo el mundo ya están sufriendo fuertes impactos derivados del cambio climático como sequías, inundaciones, desastres naturales más frecuentes e intensos y aumento del nivel del mar. Los sectores más pobres, al ser más vulnerables en diferentes condiciones, son los más afectados.

Como muestra el gráfico 1, la responsabilidad mayor corresponde a China. Con el Acuerdo de París de 2015, la comunidad internacional se comprometió a limitar para fin de siglo el aumento de las temperaturas mundiales a menos de 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

Gráfico 1
Emisiones de gases de efecto invernadero totales



Según el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, según su sigla en inglés), las consecuencias para el clima de un aumento de la temperatura de 2 °C son sustancialmente mayores que en el caso de un incremento de 1,5 °C, que es lo inicialmente previsto. En el caso de un aumento de la temperatura de 1,5 °C, el número de personas expuestas a riesgos relacionados con el clima y susceptibles a caer en la pobreza se podría reducir en varios cientos de millones en comparación con un aumento de 2 °C.

Los peligros que trae aparejado el calentamiento global están relacionados con la falta de agua, que incidiría en la salud y la seguridad alimentaria; el derretimiento de glaciares; el desplazamiento de la actividad pluvial; el agotamiento de los acuíferos y la variabilidad de las estaciones, entre otros aspectos.

En un mundo que previsiblemente tendrá 9.600 millones de habitantes a mediados de siglo, la energía, el agua dulce y la seguridad alimentaria constituyen elementos indispensables para la vida y el desarrollo. En términos prácticos, ese entendimiento supone que, en el momento de tomar decisiones económicas, energéticas y de inversión, se debería integrar dos aspectos esenciales: una preferencia por las opciones con mayor resiliencia al cambio climático y una apuesta preferente por las tecnologías bajas en carbono; todo ello acompañado de la correcta estimación de los costes y beneficios.

Mantener a las economías latinoamericanas en una trayectoria de alto crecimiento y baja intensidad de carbono requiere un marco de políticas coherentes. A tales efectos, es preciso contar con una arquitectura internacional frente al cambio climático que genere incentivos eficaces y adecuados a las características específicas de la región. Y, por otra parte, también se necesitan políticas internas

que permitan la adaptación de los países latinoamericanos a los inevitables efectos del cambio climático sobre los ecosistemas y sociedades de la región.

Por último, los países latinoamericanos tendrían que adoptar cuatro prioridades internas para reducir sus emisiones: i) disminuir las emisiones provocadas por la deforestación; ii) aumentar el desarrollo hidroeléctrico; iii) mejorar la eficiencia energética, y iv) transformar el transporte público.

2. El traslado del poder y sus consecuencias

2.1. Las dimensiones del trasiego de poder

a) Las economías más grandes del mundo

En el cuadro 4 se muestran las cifras comparativas de los 20 países más grandes del mundo, en términos de población, superficie e ingreso total y por habitante. Cada uno de dichos indicadores revela aspectos específicos en materia de recursos de poder económico, población o de dominio territorial con sus consiguientes recursos naturales.

Cuadro 4
El tamaño de los países
ordenados según el INB total

	Población millones	Superficie km² miles	Ingreso nacional bruto ppa	
			Total US$ miles de millones	Por habitante US$
China	1.386.4	9.562.9	23.242	16.760
Estados Unidos	325.7	9.831.5	19.608	60.200
India	1.339.2	3.287.3	9.449	7.060
Japón	126.8	378.0	5.686	44.850
Alemania	82.7	357.4	4.274	51.680
Rusia	144.5	17.098.3	3.722	24.890
Brasil	209.3	8.515.8	3.173	15.160
Indonesia	264.0	1.910.9	3.140	11.900
Francia	67.1	549.1	2.939	43.790
Reino Unido	66.0	243.6	2.810	42.560
Italia	60.6	301.3	2.400	39.640
México	129.2	1.964.4	2.305	17.840
Turquía	80.7	785.4	2.112	26.160
Corea del Sur	51.5	100.3	1.973	38.340
España	46.6	505.9	1.770	37.990
Canadá	36.7	9.984.7	1.691	46.070
Tailandia	69.0	513.1	1.180	17.090
Australia	24.6	7.741.2	1.160	47.160
Egipto	97.6	1.001.5	1.109	11.360
Argentina	44.3	2.780.4	897	20.270

Fuente: Banco Mundial.

Cabe señalar que el ingreso nacional bruto, según la paridad del poder adquisitivo, es un indicador que modifica en gran medida la clasificación de los países según el producto interno bruto (PIB) en valores constantes, puesto que también incorpora el valor neto de las transferencias de ingreso del exterior.

Cuadro 5
El nivel de desarrollo humano
Países ordenados según el crecimiento medio IDH

	IDH 2017	Clasificación IDH	Crecimiento medio IDH 1990 - 2017	Población urbana
China	0.752	86	1.51	58.0
India	0.640	129	1.51	33.6
Turquía	0.791	65	1.16	74.6
Indonesia	0.694	115	1.02	54.7
Tailandia	0.755	86	1.02	49.2
Egipto	0.696	113	0.90	42.7
Brasil	0.759	79	0.81	86.3
Corea del Sur	0.903	22	0.80	81.5
México	0.774	74	0.65	79.9
Reino Unido	0.922	14	0.64	83.1
España	0.891	25	0.62	80.1
Argentina	0.825	47	0.59	91.7
Alemania	0.936	4	0.58	77.3
Francia	0.901	23	0.54	80.2
Italia	0.880	28	0.50	70.1
Japón	0.909	19	0.40	91.5
Rusia	0.816	49	0.40	74.3
Canadá	0.926	12	0.32	81.4
Australia	0.939	3	0.30	85.9
Estados Unidos	0.924	12	0.27	82.1

Fuente: PNUD-IDH.

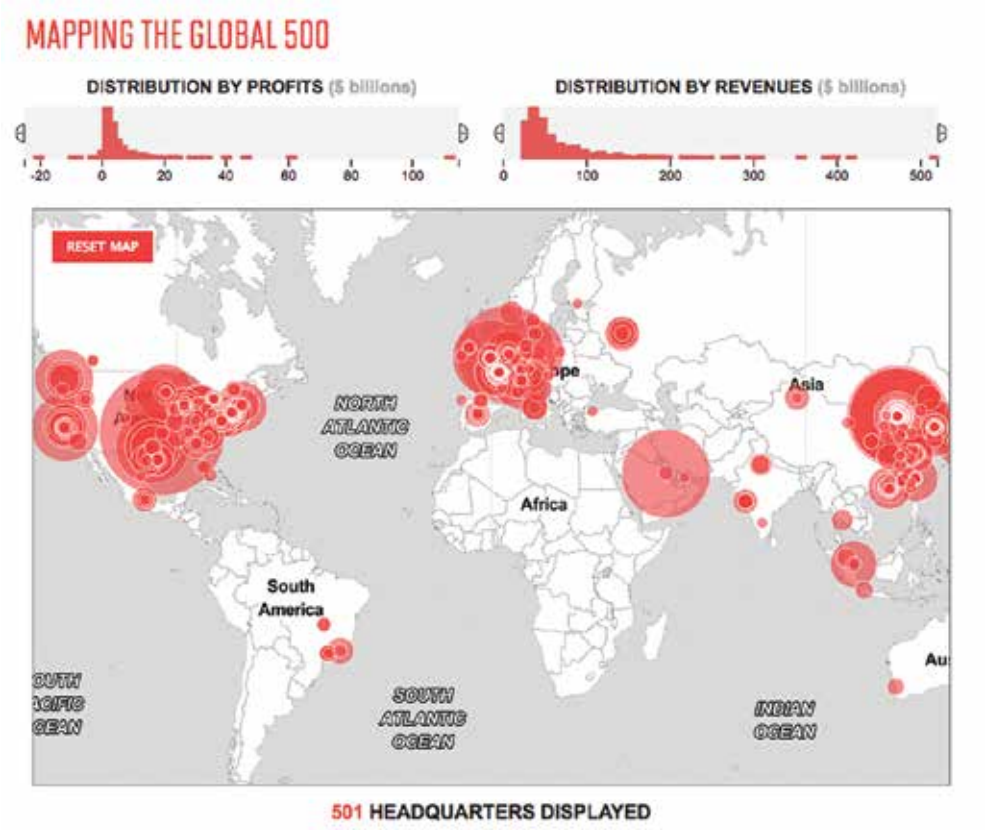
El cuadro 5 complementa las comparaciones de los 20 países más grandes con cifras referidas al índice de desarrollo humano y su dinámica en el tiempo. En el caso de los países asiáticos destaca la combinación entre su notable crecimiento económico y la igualmente elevada tasa de crecimiento de su desarrollo humano.

b) Las mayores empresas transnacionales

El traslado del poder también ocurre en cuanto a las empresas transnacionales, cuyo tamaño y capacidad de movilizar recursos están relacionados con el país donde tienen su sede principal y con la industria o sector en que realizan sus operaciones primordiales.

Como puede observarse, en los gráficos 2 y 3, en las décadas pasadas se dio una reconfiguración geográfica y sectorial de las empresas transnacionales más grandes, según se consigna en fuentes prestigiosas como *Fortune Global 500*. En efecto, el predominio de las empresas de Estados Unidos se debilitó relativamente, como consecuencia de la incorporación de empresas de Europa y Asia (China y Japón, principalmente) en los primeros lugares del poder empresarial.

Gráfico 2
Mapeo empresarial de Global 500



Nótese que de América del Sur, solo aparece Brasil con el Banco do Brasil, Vale y Petrobras. En África no hay ninguna. Por otra parte, en el pasado los primeros lugares de Global 500 estaban ocupados por las automotrices y las petroleras, ahora los primeros lugares corresponden a las empresas de tecnología informática.

Gráfico 3
Ranking empresarial de Global 500 (1995-2018)

Global 500 año 1995	Global 500 año 2005	Global 500 año 2014	Global 500 año 2018
1. Mitsubishi Corporation	1. Wal-Mart Stores, Inc.	1. Wal-Mart Stores	Apple
2. Mitsui & Co., Ltd.	2. BP p.l.c.	2. Royal Dutch Shell	Alphabet
3. Itochu Corporation	3. Exxon Mobil Corporation	3. Sinopec Group	Microsoft
4. Sumitomo Corporation	4. Royal Dutch/Shell Group	4. China National Petroleum	Amazon
5. General Motors Corporation	5. General Motors Corporation	5. Exxon Mobil	Facebook
6. Marubeni Corporation	6. DaimlerChrysler AG	6. BP	Berkshire Hathaway
7. Ford Motor Company	7. Toyota Motor Corporation	7. State Grid	Exxon Mobil
8. Exxon Corporation	8. Ford Motor Company	8. Volkswagen	Johnson & Johnson
9. Nissho Iwai Corporation	9. General Electric Company	9. Toyota Motor	Gráficop
10. Royal Dutch/Shell Group	10. Total S.A.	10. Glencore	Tencent Holdings
11. Toyota Motor Corporation	11. Chevron Corporation	11. Total	Alibaba Group Holding
12. Wal-Mart Stores, Inc.	12. ConocoPhillips	12. Chevron	General Electric
13. Hitachi, Ltd.	13. AXA	13. Samsung Electronics	Wells Fargo
14. Nippon Life Insurance Company	14. Allianz AG	14. Berkshire Hathaway	Samsung Electronics
15. AT&T Corp.	15. Volkswagen AG	15. Apple	At&T
16. Nippon Telegraph & Telephone Corporation	16. Citigroup, Inc.	16. AXA	ICBC
17. Matsushita Electric Industrial Co., Ltd.	17. ING Group	17. Gazprom	Nestle SA
18. Tomen Corporation	18. Nippon Telegraph & Telephone Corporation	18. E.ON	Procter & Gamble
19. General Electric Company	19. American International Group,Inc.	19. Phillips 66	Bank Of America
20. Daimler-Benz	20. International Business Machines Corporation	20. Daimler	Wal-Mart Stores
21. International Business Machines Corporation	21. Siemens Aktiengesellschaft	21. General Motors	Anheuser-Busch Inbev
22. Mobil Corporation	22. Carrefour SA	22. ENI	Roche Holding Ag-Genusschein
23. Nissan Motor Co., Ltd.	23. Hitachi, Ltd.	23. Japan Post Holdings	China Mobile Ltd
24. Nichimen Corporation	24. Assicurazioni Generali	24. EXOR Group	Royal Dutch Shell
25. Kanematsu Corporation	25. Matsushita Electric Industrial Co., Ltd.	25. Industrial & Commercial Bank of China	VISA
26. The Dai-ichi Mutual Life Insurance Co.	26. McKesson Corporation	26. Ford Motor	Pfizer
27. Sears, Roebuck and Company	27. Honda Motor Co., Ltd.	27. General Electric	Verizon Comunicaciones
28. Philip Morris Companies	28. Hewlett-Packard Company	28. Petrobras	Petrochina
29. Chrysler Corporation	29. Nissan Motor Co., Ltd.	29. McKesson	Chevron
30. Siemens	30. Fortis SA/NV	30. Valero Energy	China Construction Bank

c) Los bancos más grandes del mundo

El despliegue de la globalización bajo predominio del capital financiero se ilustra claramente en la dimensión alcanzada por el sistema financiero internacional. Una idea al respecto la proporciona el cuadro 6.

Cuadro 6
Los bancos más grandes del mundo (2018)
en miles de millones de euros
ordenados según su capitalización bursátil

Nº	Banco	País	Total activos	Capitalización bursátil
1	JP Morgan Chase	Estados Unidos	2.533.6	322.9
2	ICBC	China	25.764.8	298.6
3	Bank of America	Estados Unidos	2.281.2	266.5
4	Wells Fargo	Estados Unidos	1.951.8	239.5
5	Banco de Construcción de China	China	22.053.9	218.0
6	Banco Agrícola de China	China	20.923.1	170.3
7	HSBC	Reino Unido	2.521.8	166.9
8	Citigroup	Estados Unidos	1.843.1	164.0
9	Bank of China	China	19.422.4	152.6
10	CMB	China	6.169.2	98.8
11	Royal Bank Of Canada	Canadá	1.212.9	93.5
12	Banco Santander	España	1.444.3	91.6
13	Toronto-Dominion Bank	Canadá	1.279.0	85.6
14	Commonwealth Bank Of Austral	Australia	961.9	82.8
15	Sberbank Of Russia Pjsc	Rusia	26.220.2	82.7
16	Mitsubishi Ufj Financial Gro	Japón	312.515.8	82.3
17	BNP Paribas	Francia	1.960.3	81.3
18	Itau Unibanco Holding	Brasil	1.435.0	78.1
19	US Bancorp	Estados Unidos	462.0	73.9
20	Westpac Banking Corp	Australia	851.9	65.2

Fuente: Economipedia.

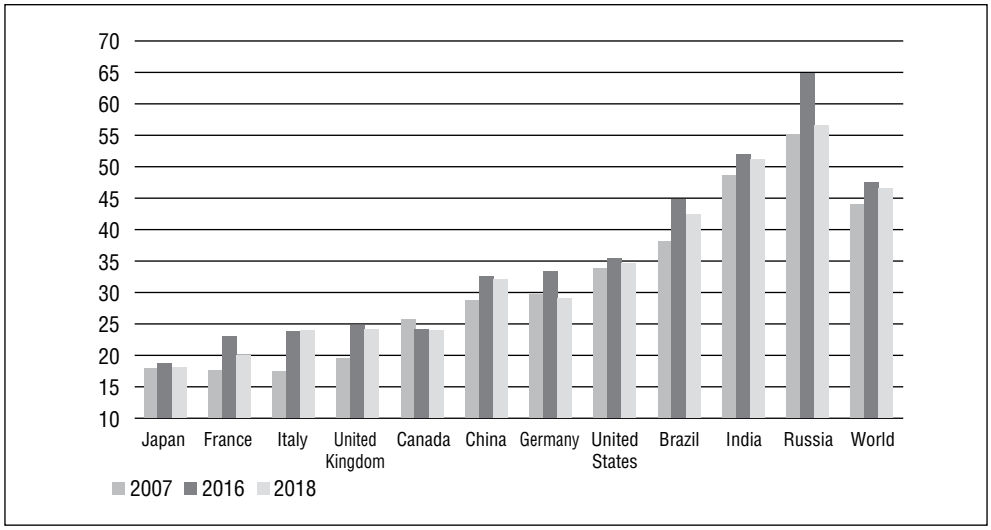
2.2. La concentración de la riqueza

Uno de los resultados más perniciosos de la globalización, liderada por las finanzas, es la enorme inequidad distributiva que lleva aparejada, y que se expresa en una desproporcionada concentración de la riqueza en muy pocas manos.

Los gráficos 4 y 5 ilustran las dimensiones de dicho proceso, que fue acompañado también por una enorme dimensión de la evasión propiciada por la existencia de paraísos fiscales en diferentes lugares del mundo.[3]

3 Los diversos informes de Oxfam sobre este tema son muy ilustrativos de la situación imperante y sus tendencias.

Gráfico 4
Share of top 1% of wealth holders since 2007, selected countries, % of wealth



Fuente: James Davies, Rodrigo Lluberas and Anthony Shorrocks, Credit Suisse Global Wealth Databook 2018.

El gráfico anterior revela claramente en qué países la concentración de riqueza es mayor que en otros, siendo Rusia, India y Brasil los que se encuentran por encima del promedio mundial.

Gráfico 5
Change in the number of millionaires by country, 2017-18

Main gains	Adults (thousand) with wealth above USD 1 m			Main losses	Adults (thousand) with wealth above USD 1 m		
Country	2017	2018	Change	Country	2017	2018	Change
United States	16.472	17.350	878	Brazil	190	154	-36
France	1.888	2.147	259	Australia	1.320	1.288	-32
Germany	1.929	2.183	253	Sweden	368	348	-20
United Kingdom	2.189	2.433	244	Turkey	96	79	-16
Italy	1.161	1.362	200	Argentina	29	21	-9
China	3.294	3.480	186	New Zealand	162	155	-7
Japan	2.715	2.809	94	Israel	117	111	-6
Spain	792	852	60	Mexico	115	109	-6
Netherlands	438	477	40				
Canada	1.257	1.289	32				
World	39.845	42.155	2.310	World	39.845	42.155	2.310

Fuente: James Davies, Rodrigo Lluberas and Anthony Shorrocks, Credit Suisse Global Wealth Databook 2018.

2.3. El aumento de la población urbana y de las capas medias

Varias décadas de intensa migración del campo a la ciudad convirtieron a la región latinoamericana en la más urbanizada del mundo, por encima de Europa y Estados Unidos. Prácticamente cuatro de cada cinco latinoamericanos habitan ahora en ciudades de muy diverso tamaño. Pero a pesar de que existen muchas semejanzas, América Latina es demográficamente muy diversa. Cómo puede observarse en el cuadro 7, diez países tienen menos de 10 millones de habitantes, cinco tienen entre 10 y 20 millones, cuatro países cuentan con una población entre 20 a 50 millones de habitantes y únicamente Brasil y México superan los 100 millones de habitantes.

Cuadro 7
Diversidad demográfica de los países latinoamericanos

Países con dos a 10 millones de habitantes	Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay
Países con 10 a 20 millones de habitantes	Bolivia, Guatemala, Ecuador, Cuba, Chile
Países con 20 a 50 millones de habitantes	Argentina, Colombia, Perú, Venezuela
Países con más de 100 millones de habitantes	Brasil, México

Fuente: ONU-Hábitat.

En América Latina y el Caribe la urbanización fue muy acelerada entre 1950 y 1990, periodo en el que la región pasó de tener el 40% de su población residiendo en ciudades, al 70%. A partir de los años 90, la proporción de población urbana siguió aumentando, pero de una manera cada vez más lenta. Las proyecciones indican que esa desaceleración continuará en el futuro y que la proporción de población urbana se acercará al 90% recién hacia 2050.

2.4. La desigualdad creciente

En los enfoques tradicionales se menciona como los principales aspectos que determinan la desigualdad: i) las asimetrías en la educación; ii) la heterogeneidad estructural; iii) la falta de activos productivos y acceso al crédito; iv) las insuficiencias del mercado laboral; v) las limitaciones de la protección social, y vi) la ausencia de políticas fiscales redistributivas.

El cuadro 8 está ordenado en función del grado de concentración del ingreso en el decil superior. Como puede observarse, Brasil Paraguay, Colombia y Chile ostentan grados de concentración del ingreso, superiores al promedio latinoamericano. Cabe anotar que las cifras de Venezuela no son representativas de la situación imperante en la actualidad en ese país.

Cuadro 8
América del Sur: participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, año más reciente ordenados según decil X

		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
						Decil IX	Decil X
Brasil	2017	5	10	12	20	15	38
Paraguay	2017	5	10	15	21	14	35
Colombia	2017	5	11	15	21	15	33
Chile	2017	8	12	15	20	14	31
Ecuador	2017	7	12	17	23	15	27
Perú	2017	5	11	17	24	16	27
Bolivia	2015	5	12	18	25	16	25
Uruguay	2017	10	14	17	22	14	23
Venezuela	2014	8	14	19	23	14	22
Argentina	2017	10	16	17	22	14	21
América Latina (promedio simple)		6	11	16	22	15	30

Fuente: Cepal-Panorama social.

2.5. La pobreza

Los mensajes principales de la CEPAL (2019) en la edición más reciente de su *Panorama social de América Latina*, son:

i) La erradicación de la pobreza continúa siendo un desafío central para los países de América Latina. Aun cuando la región logró importantes avances entre la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se registraron retrocesos, particularmente en la extrema pobreza.
ii) Debe prestarse especial atención a los factores que llevan a que la pobreza afecte de manera desproporcionada a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a la población en zonas rurales y a las personas indígenas y afrodescendientes.
iii) La desigualdad de ingresos se redujo apreciablemente entre 2002 y 2017, y a un ritmo menor en años recientes. La participación de la masa salarial en el PIB se incrementa sobre todo a partir de 2014.
iv) Los ingresos laborales, las pensiones y las transferencias a los hogares más pobres tienen un rol clave en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. La protección social es fundamental para contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en estos indicadores.
v) El gasto social mantiene su importancia en el gasto público total y crece a una tasa superior a la del producto entre 2015 y 2016. Su contribución fue

clave en los avances registrados durante el periodo; sin embargo, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas sociales. En un contexto menos favorable, deben realizarse esfuerzos para fortalecerlo.

vi) Entre 2002 y 2016 se registran mejoras significativas en indicadores de inclusión social relacionados con la educación, la salud y la infraestructura básica, pero con importantes brechas de acceso y de calidad de los servicios.

vii) Persisten importantes desafíos para la inserción laboral: desempleo, bajos ingresos, altos niveles de informalidad y desprotección en el trabajo.

viii) Las brechas estructurales de inclusión afectan a la población rural, las mujeres, los jóvenes y las personas indígenas y afrodescendientes.

ix) Frente a un contexto de cambios en el mundo del trabajo a escenarios de incertidumbre económica y a un ciclo de débil crecimiento en la región, es imperativo reforzar las políticas sociales y laborales para enfrentar la pobreza, la desigualdad y los déficits de la inclusión social y laboral.

x) En ese contexto, deben abordarse explícitamente las desigualdades de género para evitar su profundización y avanzar en su superación.

xi) Son centrales las políticas universales e intersectoriales, sensibles a las diferencias y orientadas al aumento de la cobertura y calidad de los servicios sociales, a la protección social y al trabajo decente.

xii) Estas políticas se deben vincular con los necesarios cambios a la estructura productiva para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad.

2.6. La intensificación de las migraciones internacionales

Un problema que adquirió relevancia creciente es la intensificación de las migraciones internacionales, cuyas causas se enmarcan en los siguientes tres aspectos que requieren tratamientos diferenciados por parte de los países receptores: i) los refugiados que salen de zonas de guerra civil y conflictos armados; ii) los que se dirigen hacia Estados Unidos desde América Latina por razones económicas; iii) los que salen de África y el Medio Oriente hacia Europa por razones económicas y sociales.

El gráfico 6 muestra el aumento de los flujos migratorios de la región norte de Centroamérica a Estados Unidos, lo que dio lugar a las posiciones racistas del actual gobierno estadounidense.

En los años recientes los venezolanos se incorporaron a la problemática migratoria, y a la fecha superan ya los cuatro millones de personas. Por la magnitud y el costo humano, este problema debe sumarse a la lista de grandes asuntos o temas prioritarios de la agenda multilateral.

Gráfico 6
Estados Unidos: inmigrantes de países del norte de Centroamérica (2004-2017)

	Total países del NCA	El Salvador	Guatemala	Honduras
2004	1.851.857	941.328	593.271	317.258
2005	2.040.676	994.418	652.909	393.349
2006	2.208.251	1.050.704	751.450	406.097
2007	2.243.313	1.118.451	695.931	428.931
2008	2.312.787	1.088.461	757.876	466.450
2009	2.451.245	1.175.701	806.930	468.614
2010	2.567.539	1.224.900	813.327	529.312
2011	2.632.368	1.259.834	864.055	508.479
2012	2.725.423	1.276.186	901.334	547.903
2013	2.740.793	1.265.940	921.539	553.314
2014	2.859.035	1.341.218	934.628	583.189
2015	2.950.931	1.382.737	957.721	610.473
2016	3.041.913	1.400.469	959.703	681.741
2017	3.054.237	1.414.285	979.851	660.101

Fuente: United States Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, Estados Unidos, 2004-2017.

2.7. El retorno de los nacionalismos

Junto a otros factores, las migraciones dieron lugar al surgimiento de nuevos patrones de comportamiento en los países receptores que, en diversas composiciones, muestran manifestaciones de nacionalismo, proteccionismo, xenofobia, así como de racismo y antisemitismo. Tales conductas se combinan a su vez con posiciones populistas de líderes políticos.

Las posiciones nacionalistas contribuyen al debilitamiento de las instituciones multilaterales, y por tanto de la democracia, lo que resulta en la proliferación de diversos tipos de autoritarismo y populismo. La hostilidad de algunos grupos hacia los refugiados e inmigrantes se exacerba por parte de ciertos medios de comunicación de clara filiación conservadora e incluso racista, pero también en función de la incertidumbre que se cierne sobre amplios sectores de la población que no se beneficiaron de las dinámicas pasadas de la globalización.[4]

2.8. El aumento del gasto armamentista

La temática del armamentismo debe abordarse en la perspectiva de la desproporcionada inversión que esta decisión geopolítica significa, y las consiguientes mermas en otro tipo de destinos de las finanzas nacionales. Una de las causas

4 Al respecto, puede consultarse Stiglitz (2018).

que contribuyó al estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 fue la carrera armamentista desplegada entre las grandes potencias de la época, principalmente Alemania y Gran Bretaña (MacMillan, 2013).

En términos generales, desde que existen cifras consideradas fiables (1988)[5], el gasto militar mundial creció un 2,6% y superó los $us 1,8 billones hasta marcar un máximo histórico. Los 29 miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aumentaron conjuntamente su gasto militar un 7% (€ 56.500 millones) en 2018 respecto al año anterior. Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia y España volvieron a elevar moderadamente su gasto en los últimos años tras los fuertes recortes que siguieron a la crisis financiera de 2008.

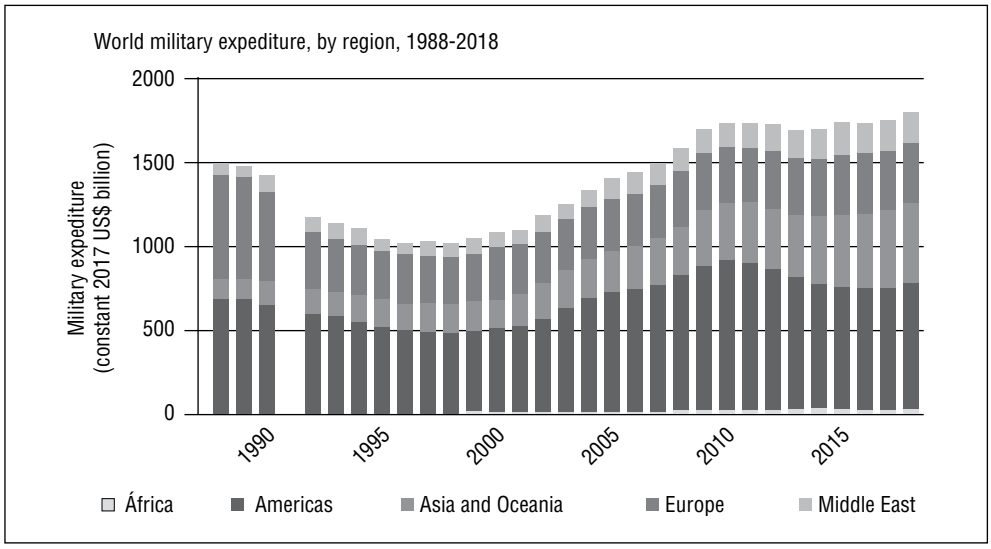
Cuadro 9
Gasto militar (2018)

	US$ miles de millones	% del total mundial	% sobre PIB
Estados Unidos	649.0	36.0	3.2
China	250.0	14.0	1.9
Arabia Saudita	67.6	3.7	8.8
India	66.5	3.7	2.4
Francia	63.8	3.5	2.3
Rusia	61.4	3.4	3.9
Reino Unido	50.0	2.7	1.8
Alemania	49.5	2.7	1.2
Japón	46.6	2.6	0.9

Como muestra el gráfico 7, de acuerdo con información del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) el gasto militar total en el mundo aumentó a $us 1,8 billones.

5 Los datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) no incluyen algunos Estados con inversiones notables en defensa como Corea del Norte, Siria, Eritrea o Emiratos Árabes Unidos.

Gráfico 7
Gasto militar mundial (1988-2018)



De acuerdo con el reciente informe de SIPRI, en 2018 el gasto militar global creció por segundo año consecutivo hasta lograr el nivel más alto desde 1988, primer año del cual se tienen datos globales consistentes. El gasto militar mundial actual es un 76% más alto que el mínimo logrado en la posguerra fría en 1998; en 2018 representó un 2,1% del Producto Interior Bruto (PIB) o $us 239 por persona. Este incremento se debe principalmente a los significativos aumentos realizados por Estados Unidos y China; en el caso de EEUU creció –por primera vez desde 2010– un 4,6%, hasta llegar a los $us 649.000 millones en 2018 y se mantuvo como el país que más dinero destina a esta partida. Su gasto militar iguala a la suma de los ocho siguientes países, y eso se debe a los nuevos programas de la administración del presidente Donald Trump. China, por su parte, incrementó su gasto militar en un 5%, alcanzando los $us 250.000 millones en 2018, que fue el vigésimo cuarto año consecutivo de incremento, hasta llegar a ser casi 10 veces mayor que en 1994 y representar el 14% del gasto militar mundial.

El informe de SIPRI destaca los siguientes aspectos:

– El gasto militar en América del Sur creció un 3,1% en 2018, debido principalmente al incremento del gasto de Brasil (5,1%), el segundo en muchos años.
– El gasto militar en África cayó un 8,4% en 2018, la cuarta reducción anual consecutiva desde el punto más alto logrado en 2014. Las principales reducciones en gasto fueron de Argelia (- 6,1%), Angola (- 18%) y Sudán (- 49%).

– El gasto militar de los Estados de Oriente Medio de los que hay datos disponibles, cayó un 1,9% en 2018.
– El gasto militar total del conjunto de los 29 países miembro de la OTAN fue de $us 963.000 millones en 2018, que representó el 53% del gasto mundial.
– El mayor incremento absoluto en gasto militar en 2018 fue el de EEUU ($us 27.800 millones), mientras que el mayor decrecimiento fue el de Arabia Saudí (- $us 4.600 millones).
– El gasto militar en Turquía aumentó un 24% en 2018 hasta $us 19.000 millones, el mayor incremento de porcentaje anual de los 15 países con mayor gasto militar.
– Seis de los 10 países con mayor proporción de gasto militar del mundo en 2018 (en relación al PIB) están en Oriente Medio: (Arabia Saudí 8,8%), Omán (8,2%), Kuwait (5,1%), Líbano (5%), Jordania (4,7%) e Israel (4,3%).

En cuanto a la distribución de las fuerzas nucleares en el mundo, el cuadro 10 muestra que Rusia no es un protagonista global por su economía sino por su arsenal nuclear, como se encarga de resaltar el presidente Vladimir Putin en diferentes plataformas internacionales. No se la puede tratar, por consiguiente, como una potencia regional exclusivamente, como lo hizo el anterior gobierno de Estados Unidos.

Cuadro 10
Armamento nuclear en el mundo
Enero 2018

	Año de primera prueba nuclear	Ojivas desplegadas en misiles o bases operativas	Ojivas almacenadas en el país de origen	Otras ojivas	Inventario total
Estados Unidos	1945	17.850	2.050	2.650	6.450
Rusia	1949	1.600	2.750	2.500	6.850
Reino Unido	1952	120	95		215
Francia	1960	280	10	10	300
China	1964		280		280
India	1974		130 - 140		130 - 140
Paquistán	1998		140 - 150		140 - 150
Israel			80		80
Corea del Norte	2006			(10 - 20)	(10 - 20)
Totales		375	5.555	5.160	14.465

Fuente: SIPRI. Anuario 2018.
Notas.- Las cifras son aproximadas. Las estimaciones que se presentan en este cuadro están basadas en información pública, y contienen algunas imprecisiones. Los totales contemplan el valor más alto de un rango. No se incluyen los valores de Corea del Norte.

3. La disputa por el nuevo orden internacional

3.1. Antecedentes

a) El orden de la Guerra Fría

La Guerra Fría fue, sin duda, un orden con equilibrio precario. Las dos superpotencias organizaron sus esquemas de alianzas y subordinación de regiones enteras en forma de zonas de influencia, desplegaron una carrera armamentista controlada y, lo que es más importante, evitaron que se desate la Tercera Guerra Mundial con armas nucleares. La OTAN y el Pacto de Varsovia se enfrentaron en el ámbito militar y logístico, bajo el lema "paz imposible, guerra improbable".

Por lo demás, el capitalismo y el socialismo, con sus respectivas superpotencias a la cabeza, establecieron instituciones económicas para la regulación de sus relaciones comerciales y financieras. En el área capitalista, las reglas fueron administradas por el "sistema de Bretton Woods", compuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

b) El Nuevo Orden Económico Internacional

Como consecuencia del movimiento de descolonización, en Asia y África se establecieron diversas iniciativas que llevaron a buscar nuevos equilibrios y relaciones más justas entre los países metropolitanos industrializados, por una parte, y los países dependientes, periféricos y de reciente emancipación, por otra.

Entre dichas iniciativas y acontecimientos se pueden mencionar:

- La creación del Movimiento de los Países No Alineados en Bandung en 1955
- El establecimiento de la Conferencia de las Nacionales Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964
- El alza de los precios del petróleo en 1973
- La crisis global de 1975
- Las conferencias norte-sur en 1975
- La negociación del Nuevo Orden Económico Internacional en 1975

América Latina jugó un rol intelectual y político destacado en la creación de la UNCTAD y las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional.[6]

6 Para mayor información sobre este tema, ver Tomassini, 1978; Vuskovic, 1978 y UNCTAD, 2014.

De acuerdo con Tomassini (1978), se trató de adoptar un programa integrado de productos básicos, un sistema general de preferencia para las exportaciones de manufacturas provenientes de los países periféricos, mecanismos que aseguren un mayor automatismo del proceso de transferencia de recursos financieros y códigos diseñados para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el flujo de tecnología originada en los países avanzados. Se trataría, pues, de una suerte de "social democracia global".

Sin embargo, la resistencia de los países desarrollados al Nuevo Orden Económico Internacional se debió, entre otros factores, a que las medidas propuestas: i) fueron elaboradas por los países del sur a partir del análisis de sus propios problemas y agravios, con poca consideración por los intereses y tendencias prevalecientes en los centros; ii) implicaban, en su mayor parte, una transferencia unilateral de recursos desde los países del norte hacia los del sur, dando lugar a una suerte de *zero sum game*, que presenta escasos incentivos desde el punto de vista de los primeros, y iii) en general, tendían a interferir en el funcionamiento normal de los mercados, o a sustituirlos por otros mecanismos más centralizados, desafiando la filosofía económica que oficialmente decían profesar los países industrializados.

c) La sustitución del orden de la Guerra Fría por el orden de la globalización

Con el derrumbe de la Unión Soviética y los países socialistas de Europa oriental se inició el tránsito del orden de la Guerra Fría al orden de la globalización, un proceso constituido a partir de varios componentes: i) primacía indisputada de Estados Unidos en materia militar; ii) intenso despliegue de la revolución tecnológica; iii) soporte ideológico proporcionado por el decálogo del Consenso de Washington, que se tradujo en la globalización de las finanzas y la información; iv) intento, al comienzo, de organizar las relaciones comerciales de manera multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y v) más recientemente, mediante megatratados de libre comercio al estilo del Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP) y del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), con reglas de propiedad intelectual muy favorables a las cada vez más poderosas empresas transnacionales.

De manera esquemática, las diferencias entre ambos órdenes se muestran a continuación:

	Guerra Fría	Globalización
Actor central	Estado	Mercados
Tipo de enfrentamiento	Ideológico	Económico
Naturaleza de la relación	Confrontación	Competencia
Alianzas	Alineamiento automático	Alianzas estratégicas
Relacionamiento	Relaciones permanentes	Relaciones circunstanciales
Estructura	Dos centros polares	Multipolar

3.2. La fragmentación del orden internacional

La globalización impulsada por los organismos multilaterales de financiamiento y comercio (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio), y que postulaba en general un enfoque neoliberal de las relaciones internacionales, fue debilitada tanto por la reacción de Estados Unidos a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 como, más adelante, por las iniciativas de tratados birregionales de libre comercio que favorecen los intereses de las grandes empresas transnacionales y van más lejos que las normas de la OMC, particularmente en lo que se refiere al tratamiento de la propiedad intelectual.

En consecuencia, varias negociaciones empezaron a modificar los esquemas del comercio mundial, con la pretensión de crear una nueva gobernanza del comercio internacional. Es preciso mencionar al menos las siguientes:

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP)
- Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión
- Asociación Económica Integral Regional (Asia)
- TLC China-Japón-República de Corea
- TLC Unión Europea-Japón

Estos mecanismos apuntan a crear grandes espacios económicamente integrados, tanto regionales (Asia) como transatlánticos y transpacíficos.

El surgimiento de este megarregionalismo estuvo vinculado a varios factores de la economía mundial:

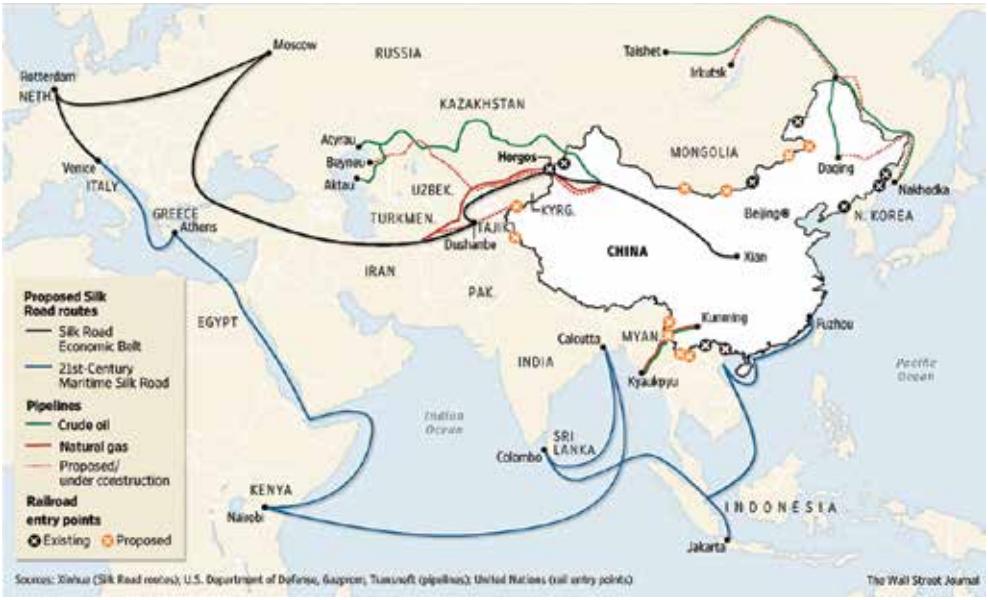
- Búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento en los países industrializados
- Estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC
- Establecimiento de las cadenas internacionales de valor en las cuales el comercio se estructura en torno a tres grandes "fábricas": América del Norte, Asia y Europa
- Surgimiento de múltiples flujos de bienes, servicios, información y personas y, por lo tanto, demanda de reglas más complejas que el comercio tradicional
- Negociaciones megarregionales, al margen de la OMC, en respuesta a estas demandas

Las iniciativas trasatlánticas y del Pacífico dejaban por fuera a China, lo que provocó la formulación de grandes iniciativas alternativas por parte de dicho país que inicialmente sostuvo, cuando se incorporó a la OMC en 2001, que no abrigaba el propósito de cambiar las reglas del juego.

a) Las iniciativas desafiantes de China

La Franja y la Ruta de la Seda

Gráfico 8
New Silk Roads | China is assembling new trade routes, binding other regions closer to it



El megaproyecto de infraestructura conocido como la Franja y la Ruta de la Seda busca proporcionar un gran prestigio internacional a China, mediante el fortalecimiento de las relaciones económicas con el resto de Asia, Oriente Medio, África y Europa, a partir del desarrollo de varios corredores económicos, tanto terrestres como marítimos. Involucra a 65 países y 15 provincias de China con proyectos de transporte, energía y comercio a gran escala.

Esta iniciativa permitirá acelerar la transferencia de recursos naturales e industrias entre el este y el oeste de China, y también acrecentará las ventajas de las regiones central y occidental, ricas en recursos naturales; además, permitirá explorar las potencialidades de cooperación con los países de Asia central en el trayecto hacia los mercados de Europa. Al mismo tiempo, se trata de colocar los "cinco principios de coexistencia pacífica" como valores fundamentales de la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, a saber: i) respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial; ii) acuerdo mutuo de no agresión; iii) acuerdo mutuo de no intervención en asuntos internos; iv) igualdad y beneficio mutuo, y v) coexistencia pacífica.

La iniciativa de la Franja y la Ruta tiene dos componentes principales: la franja económica de la Ruta de la Seda, un corredor terrestre; y la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI, una ruta por mar. En este marco se contempla la construcción de carreteras, líneas de ferrocarril, oleoductos y puertos. Además, se crearán rutas aéreas y se fomentará la cooperación en temas de economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes para crear una Ruta de la Seda digital.

La iniciativa se financiaría a través de un Fondo de la Ruta de la Seda con el apoyo del Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), entre otras instituciones.

Los principios de la política exterior de China

De acuerdo con la visión China, los elementos básicos del nuevo orden apuntan a que:

- Cada país tiene derecho a elegir, en forma independiente y con autodeterminación, su sistema social, político y económico, así como su camino de desarrollo en concordancia con la realidad nacional.
- Ningún país, sobre todo las potencias, debe intervenir en los asuntos internos de los demás ni imponer sus propios conceptos de valor, su ideología y su modelo de desarrollo.
- El respeto mutuo a la soberanía nacional y a la integridad territorial implica que ningún país pueda intervenir o anexarse territorio ajeno y que los litigios intencionales se solucionen de manera razonable mediante negociaciones pacíficas, sin acudir a las fuerzas o la amenaza bélica, ni mucho menos a los medios de guerra.
- Los asuntos internacionales deben ser tratados con la participación equitativa de todos los países por medio de consultas y no monopolizadas por una o unas potencias; ningún país debe procurar la hegemonía y la política de fuerza.
- Las actuales relaciones económicas internacionales deben reemplazarse y ser normadas por un nuevo orden económico internacional justo, razonable, de beneficio recíproco en pie de igualdad y de intercambio de valor igual.

b) El trasiego de un orden hegemónico al balance poder

La coyuntura imperante se puede caracterizar como una transición a gran escala desde un sistema internacional de relaciones basado en la cooperación y el

consentimiento hacia un sistema de confrontación y pugnas de poder mediante diversos esquemas de alianzas. La consecuencia inmediata es la virtual inoperancia del sistema multilateral identificado con las Naciones Unidas. Por lo tanto, no hay condiciones para las reformas pendientes desde hace tiempo: i) reforma del sistema monetario financiero internacional y ii) ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Está en la perspectiva la fragmentación del orden monetario internacional en tres zonas: i) el bloque americano con el dólar; ii) el bloque europeo con el euro, y iii) el bloque asiático con el yuan.

4. El eclipse de América Latina

Por su riqueza en recursos naturales, la ausencia de conflictos religiosos y el carácter mayoritariamente mestizo de su población, todo apuntaría a que América Latina puede jugar un papel relevante en la búsqueda negociada de un nuevo orden internacional, capaz de garantizar la convivencia pacífica de diversas culturas, sistemas políticos y niveles de desarrollo.

Lejos de eso, es evidente la incapacidad de la región para resolver sus conflictos políticos sin injerencia externa. Sin olvidar todas las críticas que se puedan hacer a los gobiernos que impulsaron el ciclo nacional-populista, es necesario reconocer que mediante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) estos buscaron establecer mecanismos exclusivamente latinoamericanos para promover la cooperación y la solución de crisis políticas particulares. Por eso resulta deplorable que la resurgida corriente de derecha propicie sin tapujos la injerencia de Estados Unidos en la crisis de Venezuela, ejemplo claro de la tendencia.

El debilitamiento de la presencia internacional de América Latina no es reciente. Conviene recordar que en los pasados 15 años, la región se dividió profundamente por razones políticas e ideológicas, lo que conllevó la imposibilidad de que se adopten posiciones colectivas en los foros internacionales.

4.1. El desempeño diferenciado

En las tres décadas pasadas los países de América del Sur transitaron por tres etapas claramente diferenciadas de modelos económicos que se sucedieron de manera pendular, no obstante la diversidad de sus características en términos demográficos y de tamaño económico.

La década de los 80 (denominada la "década perdida") fue efectivamente de retrocesos en términos de indicadores económicos, pero de importantes logros

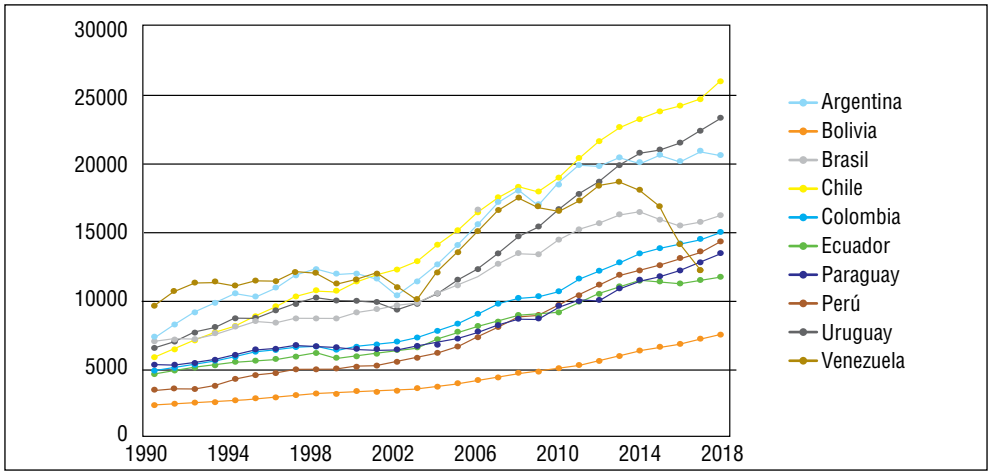
en materia de consolidación democrática. Sobre tales bases se instaló casi en todos los países el Consenso de Washington, que dominó la escena de los 90. Fue también en esa década que la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste provocaron el desplazamiento de América Latina en la economía mundial; a partir de entonces, Asia la supera claramente en términos económicos.[7]

En la primera década del nuevo siglo se instalaron varios gobiernos de naturaleza progresista que adoptaron un modelo económico de corte nacionalista, con fuerte predominio del Estado en la gestión de la economía y priorizaron la redistribución del ingreso a favor de los estratos menos favorecidos. Esta etapa contó con el beneficio de un ciclo favorable de precios de las materias primas, lo cual proporcionó holguras fiscales importantes sobre todo a los países exportadores de hidrocarburos. La siguiente etapa se instaló a partir de 2016, aproximadamente, cuando ya se había agotado el impulso externo favorable y en varios países se produjeron cambios en la orientación ideológica de los respectivos gobiernos.

El gráfico 9 ilustra el desempeño económico diferenciado de los países sudamericanos, que dio lugar a una modificación de la gravitación de las economías más grandes, al mismo tiempo que se abrieron en general las brechas de desarrollo, cuestionando de esta manera los objetivos que se formularon en el inicio de los esfuerzos integracionistas de los años 60. En Europa, por el contrario, el proceso de integración cerró las brechas de desarrollo entre los países, gracias a cuantiosas transferencias desde los Estados más grandes a las economías de menor nivel de desarrollo, por intermedio de fondos y programas específicos.

7 Sobre la influencia determinante de la crisis de la deuda externa en el debilitamiento del desempeño de América Latina, ver Ocampo (2014).

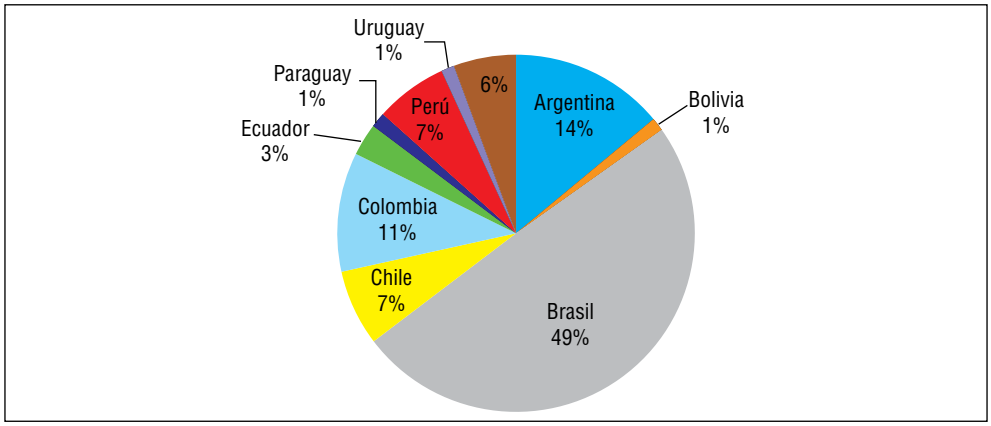
Gráfico 9
América del Sur: PIB por habitante
Precios corrientes, ppa, dólares internacionales



Cabe resaltar que, contrariamente a lo que sostiene cierta propaganda, Bolivia sigue siendo el país de menor desarrollo de América del Sur, y que incluso aumentaron las distancias que lo separan de las economías más dinámicas en el largo plazo.

En el gráfico 10 se proporciona una idea comparativa del tamaño de las economías de América del Sur. Resulta un dato muy relevante que Brasil represente prácticamente la mitad de las actividades económicas suramericanas, seguido de Argentina (14%) y Colombia (11%) en un segundo grupo; Perú y Chile cada uno con 7% en un tercer grupo; y Ecuador, Paraguay y Bolivia en un cuarto grupo.

Gráfico 10
PIB total (2017)
Precios corrientes, dólares internacionales



Por último, conviene tomar en cuenta también las enormes diferencias demográficas que caracterizan a los países sudamericanos. El cuadro 11, ordenado de acuerdo con la población de 2018, pone de manifiesto las trayectorias poblacionales diferenciadas en las últimas tres décadas.

Cuadro 11
América del Sur: población en millones de personas y porcentajes ordenados por población de 2018

	1990	2000	2010	2018	Incremento absoluto 1990 - 2018 en millones de personas	Tasa de crecimiento medio 1990 - 2018 en porcentajes
Brasil	146.6	173.8	194.9	208.3	61.7	1.2
Colombia	34.1	40.3	45.5	49.8	15.7	1.3
Argentina	32.5	36.8	40.8	44.6	12.1	1.1
Perú	21.8	25.9	29.5	32.2	10.4	1.4
Venezuela	19.4	24.4	28.5	29.2	9.8	1.4
Chile	13.2	15.3	17.0	18.5	5.3	1.2
Ecuador	10.4	12.5	15.0	17.0	6.6	1.7
Bolivia	6.7	8.3	9.9	11.2	4.5	1.8
Paraguay	4.1	5.3	6.3	7.0	2.9	1.9
Uruguay	3.1	3.3	3.4	3.5	0.4	0.4

Fuente: Cálculos propios a partir de cifras del FMI.

Nótese que entre 1990 y 2018 Brasil aumentó un volumen de población superior a la población total de Colombia, el segundo país de América del Sur en términos demográficos.

4.2. La polarización y la fragmentación

A partir de las diferencias mencionadas, se puede plantear algunas características determinantes de la actual situación en la región:

a) La fragmentación de la región latinoamericana

En los años 90, y como consecuencia de sus configuraciones económicas y las formas de relacionamiento con las economías centrales, se establece una clara separación de los procesos de integración y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe.

En este sentido, se identifican los siguientes cuatro espacios diferenciados: i) México, como caso especial por los vínculos que consolidó con Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); ii) los países centroamericanos, que también forman parte del espacio gravitacional de México; iii) los países del Caribe, con sus características peculiares en razón de su dimensión geográfica y sus antecedentes históricos, y iv) América del Sur como un espacio en construcción, cuyos antecedentes propios no cuentan con más de ocho años de antigüedad.

b) Las fuerzas centrífugas

Diferentes "fuerzas centrífugas" se activaron en la región: el BRICS (Brasil), la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile) y la que gira en torno a la Organización para el Comercio y Desarrollo Económicos (OCDE): México, Chile y Colombia; en trámite: Argentina, Costa Rica.

Lo más significante, sin embargo, es la incorporación de Colombia a la OTAN, que es un organismo militar de los países desarrollados, creado para enfrentar a la Unión Soviética.

c) La polarización ideológica

A partir de la instalación de gobiernos nacional-populistas en los países que se organizaron en la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la llegada al gobierno de partidos progresistas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se instaló una polarización ideológica que conllevó la imposibilidad de que América Latina participe con una sola voz en defensa de sus intereses colectivos en los foros internacionales.

d) El desmantelamiento de los mecanismos de integración y cooperación

La ideologización de los mecanismos de integración y cooperación en América Latina condujo a su parálisis actual, lo que representa un severo retroceso en la posibilidad de crear las condiciones regionales para enfrentar los desafíos de la situación internacional y sus tendencias de mediano y largo plazo.

e) La crisis de Venezuela

La tragedia humana e institucional que se vive en ese país supera cualquier experiencia anterior en la región, y sus consecuencias tienen ya repercusiones regionales de larga duración. La injerencia externa de Estados Unidos y Rusia constituye un obstáculo para la negociación de una salida con horizonte democrático.

5. Conclusiones preliminares[8]

Poco o nada pueden hacer los países latinoamericanos para cambiar las tendencias críticas de la economía mundial y la crisis de gobernanza multilateral. Tampoco

8 La situación de Europa de cara a las próximas elecciones del Parlamento Europeo y la forma en que se resolverá el tema del Brexit no puede ser abordada en este contexto. Tampoco la tensión originada por la inminente escalada de la guerra comercial declarada por el gobierno de Trump a China, y que podría afectar también a otros países.

existen condiciones para emprender grandes iniciativas en materia de integración económica y cooperación política a nivel sudamericano, y menos todavía a nivel latinoamericano. No obstante, hay una serie de temas que requieren un abordaje colectivo, a partir de enfoques pragmáticos. Sin ánimo de establecer una secuencia de prioridades, planteamos algunas propuestas para abrir un debate sobre acciones viables en el futuro inmediato.

A nivel regional

a) Recuperar las bases mínimas para un funcionamiento pragmático de los mecanismos de integración y cooperación en América del Sur, buscando convergencias temáticas y puntos de entendimiento entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (Mercosur) en materia de comercio e inversiones.
b) Replantear los esfuerzos de cooperación en materia de infraestructura física a nivel sudamericano.
c) Establecer mecanismos de cooperación en el campo de la investigación científica y tecnológica, con miras a fortalecer la capacidad de la región en el dominio de las transformaciones tecnológicas que se avecinan.
d) La presencia actual de China en América Latina ya es importante y es probable que continúe aumentando en el futuro, lo cual constituye un motivo suficiente para establecer capacidades académicas de evaluación y seguimiento, incluyendo el monitoreo de la influencia que ejercerá China en el diseño del nuevo orden económico internacional.

A nivel nacional

e) Establecer en Bolivia una instancia encargada de promover el desarrollo científico-tecnológico, tomando en cuenta experiencias como las de los consejos de ciencia y tecnología existentes en varios países latinoamericanos.
f) Profundizar desde el Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) acuerdos de cooperación con redes regionales que ya impulsaron trabajos respecto de las relaciones con China, tales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Red ALC-China y el Centro de Estudios China-México.
g) Crear en Bolivia un observatorio de la economía mundial, de naturaleza académica y con altos niveles de excelencia, que tenga la función de realizar un seguimiento sistemático de las relaciones económicas y financieras internacionales. Dicha instancia podría funcionar como contraparte de institutos equivalentes en otros países, que demostraron una gran relevancia para el relacionamiento externo a nivel estatal.

Bibliografía

Arrighi, Giovanni

2007 *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Akal.

1999 *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Ediciones Akal.

Bitar, Sergio

2016 "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina", en Serie Gestión Pública Nº 85. Santiago de Chile: CEPAL.

Canales, Alejandro I.; Juan Alberto Fuentes y Carmen Rosa de León Escribano

2019 *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Ciudad de México: CEPAL.

CEPAL

2019 "Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL.

2019 "Panorama Social de América Latina 2018". Santiago de Chile: CEPAL.

2018 "Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. Las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional". Santiago de Chile: CEPAL.

2018 "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL.

2016 "Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos". Santiago de Chile: CEPAL.

2011 "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes". Santiago de Chile: CEPAL.

Dussel, Enrique (coord.)

2016 *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿Integración o desintegración regional?* México: Red ALC-China, UDUAL, UNAM y Centro de Estudios China-México

2015 *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2015*. México: Red ALC-China, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nueva Sociedad, University of Pittsburgh - Center of Latin American Studies

FMI

2019 "Perspectivas de la economía mundial: desaceleración del crecimiento, precaria recuperación". Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Fogel, Robert W.

2009 "The Impact of The Asian Miracle on The Theory of Economic Growth", en *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 14.967.

Grebe López, Horst *et al.*
2018 *Los ciclos de la economía mundial y el desarrollo de Bolivia. Un siglo de economía en Bolivia, 1900-2015. Tópicos de historia económica*. Tomo I. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
2017 "Las asimétricas relaciones de América Latina con el Asia-Pacífico", en *Umbrales*, revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Nº 33. La Paz: CIDES-UMSA.
2017 "Las opciones de reconversión productiva en la globalización asimétrica", en *Umbrales*, revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Nº 31. La Paz: CIDES-UMSA.
2012 *Los ciclos recientes de la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)*. La Paz: Instituto Prisma, PIEB, Reino de los Países Bajos.
Macmillan, Margaret
2013 *The War That Ended Peace. The Road to 1914* (Kindle Book).
Jacques, Martin
2012 *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (Kindle Book).
Mazower, Mark
2013 *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*. Penguin Books (Kindle Book).
OCDE/CAF/CEPAL
2019 "Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición". París: Éditions OCDE.
2018 "Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo". París: Éditions OCDE.
2015 "Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China". París: OECD Publishing.
Ocampo, José Antonio *et al.*
2014 *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, Cooperación Alemana, CAF.
Oxfam
2017 "Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas". Oxford: Oxfam Internacional.
Pérez, Carlota
2010 "Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos", en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34. Nº 1.
PNUD
2018 "Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018". Nueva York: PNUD.

Schwab, Klaus
2016 *The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum* (Kindle Book).
SIPRI
2019 "*SIPRI Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security*". *Estocolmo*.
Stiglitz, Joseph
2018 *El malestar en la globalización. Revisitado*. Madrid: Taurus.
Tomassini, Luciano
1978 "El nuevo orden económico internacional: cuatro visiones", en *Revista de la CEPAL*. Segundo semestre. Santiago de Chile: CEPAL.
UNCTAD
2018 "Informe sobre el comercio y el desarrollo 2018. El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio". Ginebra: UNCTAD.
2017 "Informe sobre el comercio y el desarrollo 2017. Un *New Deal* mundial como alternativa a la austeridad". Ginebra: UNCTAD.
2014 "Reseña histórica de la UNCTAD en su 50ª aniversario". Ginebra: UNCTAD.
Vuskovic, Pedro
1978 "La reestructuración del capitalismo mundial y el Nuevo orden económico internacional", en *Comercio Exterior*, vol. 28, Nº 3, marzo. México.
Weller, J; S. Gontero y S. Campbell
2019 "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", en Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 201 Santiago: CEPAL.
World Bank
2019 "Informe sobre el desarrollo mundial. La naturaleza cambiante del trabajo". Washington DC: Grupo Banco Mundial.
2019 "Global Economic Prospects. Darkening Skies". Washington DC: Grupo Banco Mundial.
2018 "The Changing Wealth of Nations 2018. Building a Sustainable Future" en Glenn-Marie Lane, Quentin Wodon, Kevin Carey (edit). Washington DC: Grupo del Banco Mundial.
2017 "Desigualdad del ingreso en América Latina. Comprendiendo el pasado para preparar el futuro. Panorama general" en Julián Messina y Joana Silva (edit). Washington DC: Grupo del Banco Mundial.
1993 "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy". New York: Oxford University Press.

II
Transformaciones de la economía boliviana y desafíos macroeconómicos

Juan Antonio Morales[1]

Introducción

Los dos hechos más sobresalientes de la economía boliviana en las dos últimas décadas son la bonanza exportadora del periodo 2004-2013 y la política económica no convencional del gobierno del presidente Evo Morales. De entrada hay que hacer notar, como lo hace Joan Prats (2006ª: 728), que la osadía del actual gobierno hubiese sido inimaginable sin los altos precios internacionales del petróleo. Añadiríamos, además, los precios altos de otras materias primas, así como el alivio muy sustancial de la deuda externa negociado por gobiernos anteriores y materializado durante el suyo.

El extraordinario contexto internacional tuvo también repercusiones internas muy importantes. En este estudio hacemos hincapié en dos de ellas, a saber: i) el gran crecimiento del sector financiero, especialmente el bancario; y ii) la pujanza del sector de la construcción, especialmente de la construcción de viviendas.

Los problemas macroeconómicos entre 2004 y 2014 se centraron en cómo administrar la abundancia y sentar las bases para un crecimiento sostenido, dándole mayor resiliencia a la economía. El desafío era evitar, siguiendo la recomendación de Corden *et al.* (1993: 306) que la euforia sea portadora de los gérmenes de crisis, especialmente de la deuda.

En este texto, entonces, nos proponemos consignar un recuento de las grandes transformaciones de la macroeconomía boliviana como consecuencia de la bonanza exportadora y de las políticas seguidas para administrarla y en este propósito, tras efectuar el relevamiento de los hechos principales, surge una pregunta subyacente: ¿se pudo haber hecho algo más y mejor?

---

1 Economista. Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Católica de Lovaina). Docente en la Universidad Católica Boliviana.

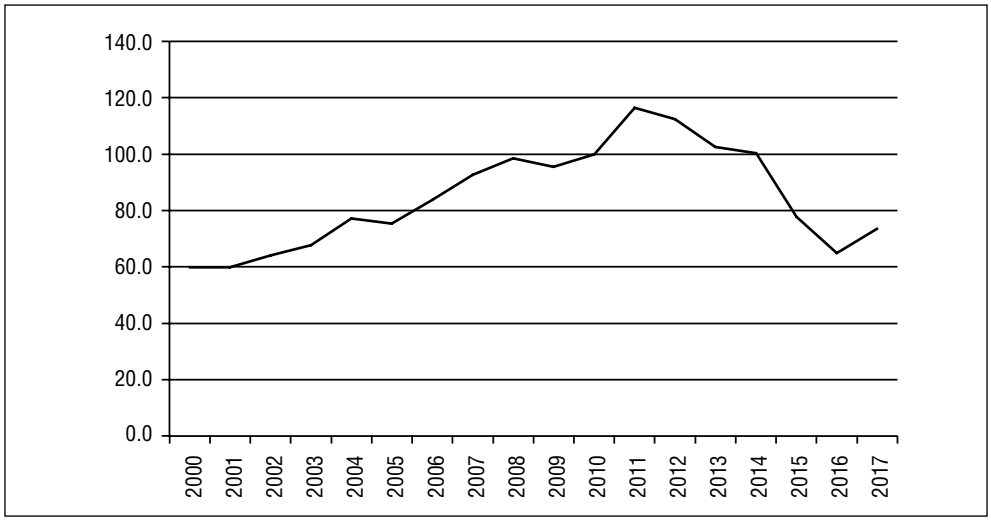
En el punto 1 se discute tanto la naturaleza del shock exógeno favorable como sus repercusiones internas. En el punto 2 se analiza las principales medidas de política económica y social del gobierno de Morales; es natural que esas políticas presenten inflexiones, por lo que nos remitimos a las más trascedentes. En el punto 3 proponemos una revisión de los principales resultados, alejándonos un poco de las presentaciones convencionales. En el 4 se examina las políticas del gobierno para sostener la tasa de crecimiento del PIB y, más generalmente, para prolongar los efectos del auge exportador, dada la caída de precios; se discute los alcances de la política de tratar de compensar la brutal caída de las exportaciones con mayor inversión pública y mayor expansión del consumo, tanto público como privado. Se aprovechó la holgura que daban las reservas internacionales acumuladas durante el periodo de auge y el espacio creado para mayor endeudamiento por los sucesivos alivios de deuda externa y por la situación de los mercados financieros internacionales. Se esperaba también que, apostando a un rápido crecimiento del PIB, se abra espacio para contraer más deuda externa. Finalmente, en el punto 5 se concluye subrayando los principales problemas que la macroeconomía boliviana deberá enfrentar en los próximos años. Se destaca la necesidad de una corrección fiscal y una revisión profunda de la política cambiaria. Se insiste también en la necesidad de darle mayor protagonismo al sector privado.

1. El auge de las exportaciones y las repercusiones internas

La evolución de los términos de intercambio para Bolivia fue muy favorable entre 2003 y 2014, como se puede apreciar en el gráfico 1; entre 2003 y 2011, año en que esta relación alcanzó su máximo valor, el incremento fue de 72%. Los términos de intercambio empezaron a caer en 2012, primero lentamente, para acelerar la bajada en 2015, y experimentar una leve recuperación en 2017.

El factor explicativo más importante de los términos de intercambio fue el precio de las exportaciones de materias primas. El llamado superciclo de altos precios de las materias primas estuvo detrás de la bonanza exportadora; en especial gracias a los hallazgos de yacimientos gasíferos, a fines del siglo pasado, impulsados por una legislación muy favorable para la inversión extranjera, que incluía además un tratamiento impositivo muy liberal. Altos precios y altas reservas de gas natural generaron, entonces, un ingreso extraordinario (e inesperado) para la economía boliviana.

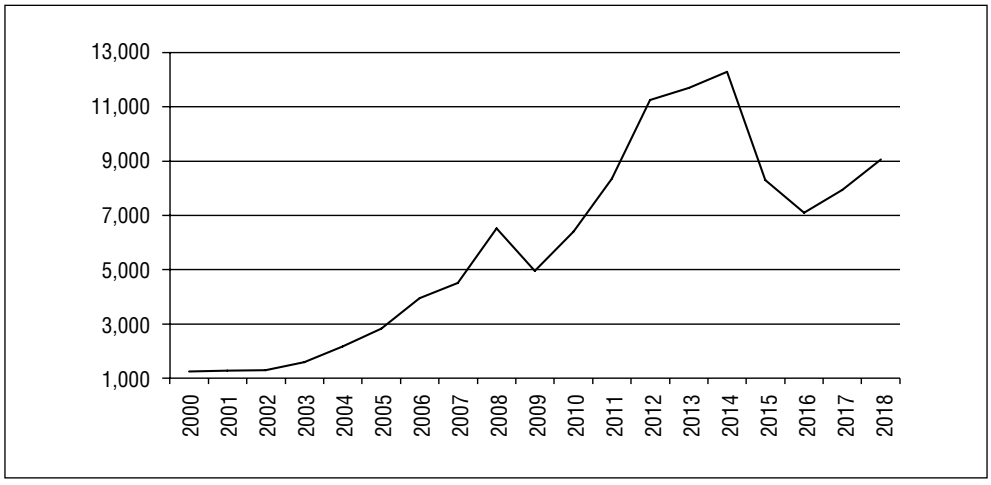
Gráfico 1
Términos de intercambio (2000-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Impulsadas por los altos precios, las exportaciones aumentaron por un factor de casi ocho entre 2003 y 2014, pero a partir del último trimestre de 2014 cayeron fuertemente.

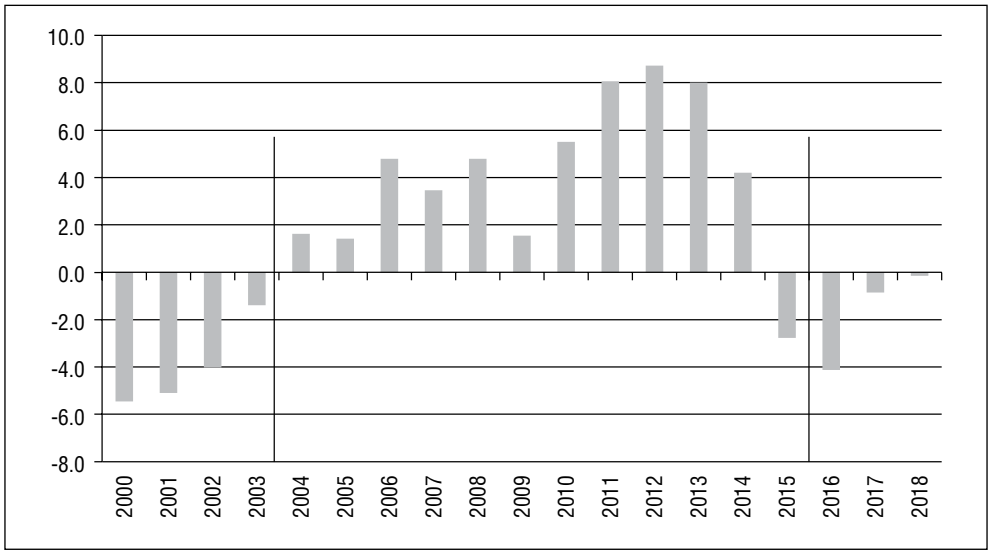
Gráfico 2
Exportaciones FOB (2000-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El fuerte aumento del valor de las exportaciones, a partir de 2004 y hasta el tercer trimestre de 2014, reportó un ingreso extraordinario, como raras veces ocurrió en la historia del país.[2] Como se puede apreciar en el gráfico 3, la prima del ingreso bruto interno sobre el producto interno bruto (PIB) fue de un alto 8% en algunos años. Esta prima refleja el efecto de la relación de términos de intercambio. En un lenguaje menos técnico, se puede decir que el país recibió ingresos sustanciales sin que medie un esfuerzo productivo; así, el auge exportador cambió radicalmente las dimensiones de la economía boliviana.

Gráfico 3
Prima del ingreso interno bruto sobre el PIB



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Del gráfico 3, con datos para todo el periodo 2000-2018, se desprenden conclusiones importantes. En el subperiodo 2000-2003 Bolivia transfirió ingresos al extranjero por los bajos precios de las exportaciones; lo mismo sucedió en los años recientes, más precisamente desde 2014. En 2018 la prima fue negativa pero muy cercana a cero, lo que quiere decir que no se transfirió ingresos ni se recibió transferencia del extranjero, por efecto de los precios. El auge exportador se concentró en un puñado de productos, liderados por el gas natural seguido de los metales y la soya (incluyendo sus derivados). La concentración de las exportaciones

2 Probablemente ese ingreso extraordinario es solo comparable con el que tuvo el país a principios del siglo XX, cuando comenzaba el auge del estaño. Las comparaciones son, empero, riesgosas por las debilidades de la información estadística de esa época.

en *commodities* fue muy significativa, lo que dejó a la economía muy vulnerable a las fluctuaciones de precios internacionales.[3] Las exportaciones no tradicionales, con excepción de la soya y derivados, si bien no disminuyeron en valor, redujeron en cuanto a nivel de participación en el total de las exportaciones, en relación a mediados de los 90.

Las repercusiones internas del auge exportador fueron considerables, acentuadas además por las políticas económicas del gobierno del MAS. La más notable fue la combinación de altos ingresos por las exportaciones con un tipo de cambio fijo, congelado desde noviembre de 2011. Esta combinación causó un fuerte aumento de las reservas internacionales que llegaron a $us 15.000 millones en noviembre del 2014, es decir, casi 50% del PIB. Con la métrica reservas/PIB, la situación era comparable con la de China.

La acumulación de reservas se efectuó además en un contexto en el que el beneficiario más inmediato de los ingresos extraordinarios fue el gobierno, que aplicó la política de gastar todo lo que podía sin prestar atención alguna a reglas de prudencia como la del ingreso permanente. No obstante, por restricciones institucionales que venían del pasado, el gobierno central y especialmente los gobiernos subnacionales ahorraron una fracción importante de sus ingresos extraordinarios,[4] y esos fondos tomaron la forma de reservas internacionales en una porción significativa.

La mayor disponibilidad de ingresos por el auge exportador produjo también una expansión de la demanda interna. El consumo del gobierno, el consumo de los hogares y la inversión, especialmente la pública, alcanzaron niveles nunca vistos antes. La expansión de la demanda interna inducida por el auge exportador originó la ilusión de que era ella la que dinamizaba la economía.

El gasto del gobierno así como las ganancias de las exportaciones percibidas directamente y con una tributación muy baja, como en el caso de las empresas mineras y las agroindustriales del oriente, aumentaron muy fuertemente los ingresos del sector privado, especialmente de los hogares. Posiblemente los hogares percibieron estos ingresos como transitorios, ahorrándolos en fracciones muy importantes.[5] En suma, el ahorro privado aumentó significativamente y, dada la

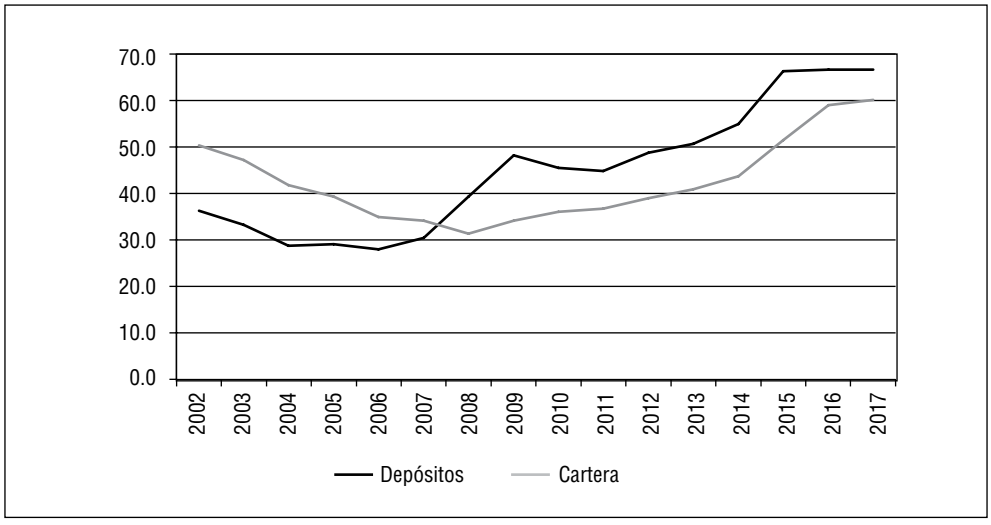
3 Las fluctuaciones se atenuaban, empero, con la naturaleza de los contratos bilaterales de exportación de gas natural a Brasil y Argentina, cuyos precios estaban indexados a una canasta de *fuels*, a su vez dependiente del precio del petróleo. La indexación se aplicaba con desfases que podían variar entre tres y seis meses.

4 El ahorro de los gobiernos subnacionales (gobernaciones y gobiernos municipales) merece una atención especial. Las regulaciones, las trabas administrativas desde el gobierno central, los temores de incurrir en sanciones previstas por la Ley 004 Quiroga Santa Cruz (de marzo de 2010), así como la poca experiencia de sus funcionarios limitaron la capacidad de gasto. Una manifestación de este ahorro estuvo dada por los grandes montos acumulados en sus cuentas de caja y bancos.

5 Si los ingresos hubiesen sido percibidos como permanentes se los hubiese gastado, en principio, en su totalidad. Aun si los hogares los hubiesen visto así, había que considerar que un efecto

escasez de activos y la baja integración del país a los mercados internacionales de capital, tomó la forma de depósitos en el sistema bancario nacional, que pasaron en pocos años de promediar entre el 30% al 50% del PIB, a llegar al 67%. La vigorosa expansión de los depósitos permitió al sistema financiar su cartera incrementándola fuertemente. Se debe subrayar que fue el rápido crecimiento de los depósitos locales lo que permitió la expansión fenomenal del sistema bancario. Por la abundante liquidez, las tasas pasivas de interés se mantuvieron en niveles muy bajos (en términos reales, fueron fuertemente negativas). El financiamiento barato de los bancos les permitió mantener sus márgenes (*spreads*) entre tasas activas de interés y tasas pasivas, a la vez que ofrecían a sus prestatarios créditos con intereses razonables. La amplia disponibilidad de créditos bancarios fue un catalizador de la demanda para bienes raíces y para la construcción con fines habitacionales. Más importante aún, las bajas tasas de interés pasivas indujeron a que los ahorristas "almacenaran" su ahorro en bienes raíces. La Ley de Servicios Financieros (Ley 393 de 2013) le dio un impulso adicional a la demanda por viviendas al facilitar los créditos.

Gráfico 4
Depósitos y cartera a PIB (2002-2017)



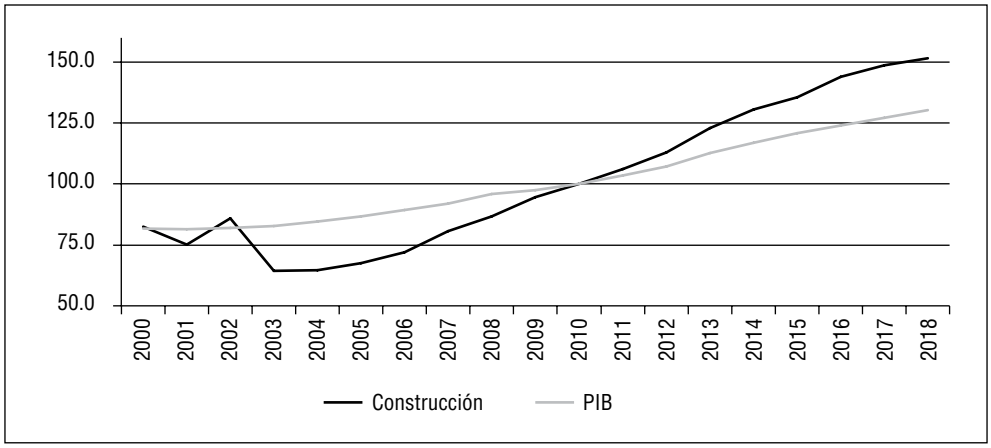
Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCB.

"anzuelo". Hubo también restricciones de oferta global (el PIB más las importaciones) que, sumadas a rigideces de precios, conducían a un ahorro forzoso porque reprimían a la demanda. Dicho de otra manera, ni los hogares (ni el gobierno) podían gastar sus ingresos porque no había suficiente oferta o porque para llegar a ella necesitaban tiempo y esfuerzo. Loza y Morales (2018) tienen un planteamiento acerca de la naturaleza de las anticipaciones de ingresos.

En el gráfico 5 se evidencia el dinamismo de la construcción, calculado como su valor agregado per cápita. Después de 2010, la trayectoria de la construcción per cápita se desprendió de la del PIB per cápita, rebasándolo.[6] Desafortunadamente la información disponible no permite desagregar el rubro de la construcción, entre la construcción de obras civiles de infraestructura y la de fines habitacionales.[7]

Dos efectos de la fuerte expansión de la construcción merecen resaltarse: i) como el sector es muy intensivo en mano de obra, su expansión produjo un fuerte aumento del empleo y de los salarios reales de los trabajadores no calificados y semicalificados; ii) la expansión urbana fue notable y el crecimiento de las ciudades, especialmente del eje troncal –La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz– fue especialmente alto.

Gráfico 5
Índices de la construcción y del PIB per cápita



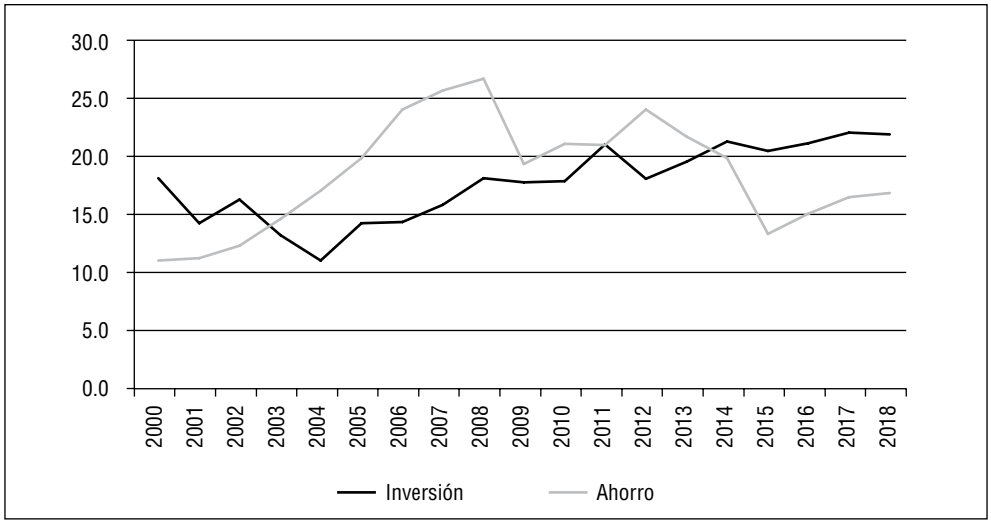
Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Los ingresos extraordinarios que recibió el país aflojaron las restricciones (o brechas) que limitan el crecimiento. La holgura del ahorro fue grande y durante el periodo de auge la tasa de ahorro fue mucho mayor que la de inversión, como se puede apreciar en el gráfico 6. Las inversiones del sector privado fueron muy modestas, en comparación con los ingresos que percibía el país. Si no se efectuaron más inversiones no fue por falta de ahorro para financiarlas sino por otros factores tales como la inseguridad de los derechos de propiedad, la poca profundidad del mercado financiero y la baja capacidad del gobierno para formular y ejecutar

6 Hasta 2010, el PIB per cápita crecía más rápidamente que el valor de la construcción per cápita.
7 Los permisos de construcción autorizados por los gobiernos municipales dan una idea del gasto en construcción para fines habitacionales, pero los datos son incompletos y desactualizados.

proyectos de inversión. Que el ahorro sea mayor a la inversión generó superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que fueron colocados en reservas internacionales.

Gráfico 6
Inversión y ahorro



Fuente: elaboración propia con datos del FMI y Weo Database, abril 2019.

Dada la naturaleza exógena del shock favorable de las exportaciones, tampoco se confrontó una restricción de divisas, sino que más bien hubo una abundancia que hizo posible todas las importaciones requeridas. La holgura del ahorro y de divisas también se manifestó en el sector público, que no tuvo que confrontar restricción alguna; por consiguiente, no fueron dificultades de financiamiento las que postergaron inversiones públicas, sino más bien dificultades de administración y coordinación entre distintos niveles de gobierno. No hubo brecha fiscal.

2. Las políticas económicas y sociales del MAS

Las nacionalizaciones constituyeron el pilar fundamental de las políticas económicas y de desarrollo del gobierno presidido por Evo Morales, y la de los hidrocarburos merece un tratamiento especial. El decreto 28701 (mayo de 2006) significó la tercera nacionalización de los hidrocarburos en la historia boliviana;[8]

8 La primera fue en 1937, durante el régimen del presidente David Toro y la segunda en 1969 en la presidencia de Alfredo Ovando Candia.

contrariamente a las anteriores no se expropiaron activos sino más bien se aumentó la participación estatal en los ingresos de las empresas productoras. También es importante notar que se impuso restricciones a la comercialización de su producción y se les obligó a firmar nuevos contratos; a esta modalidad se la llamó "nacionalización reptante".

La explotación hidrocarburífera produce rentas muy sustanciales que en la percepción del público, antes de la nacionalización, beneficiaban indebidamente a las empresas transnacionales. Aunque las recaudaciones tributarias no disminuyeron, a pesar de los cambios en la legislación, como lo hace notar Medinaceli (2009) la población juzgaba, correctamente, que la participación boliviana era más baja de lo que podía ser, dados los volúmenes y precios internacionales a partir de comienzos del nuevo siglo. Las recaudaciones con la legislación de 1986 tal vez no eran inferiores a lo que el gobierno obtenía anteriormente, pero sí eran menores a lo que el público esperaba. El mensaje político de que "las compañías transnacionales estaban saqueando los recursos naturales del país" caló extensa y rápidamente.

Navajas (2010) hace notar, en su muy interesante análisis, que el factor desencadenante de la nacionalización fue justamente que la participación del Estado con la aplicación de la Ley 1689, en el corto plazo estaba por debajo del valor esperado por la población, originando un malestar político. A principios del siglo XXI apareció en el debate la necesidad de renegociar los contratos con las empresas transnacionales, así que aun antes del gobierno de Morales se promulgó la Ley 3058 que entre otras disposiciones creó el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), con características similares a las regalías y con una tasa de 32%. De esa manera, la tributación era mayor o igual a 50% sobre la producción en boca de pozo, valorada a precios internacionales.

La estructura de la tributación a los hidrocarburos tuvo mucho que ver con la animadversión general. La Ley 1689 de abril de 1996 preveía una combinación de regalías con impuestos a las utilidades y contemplaba también una cláusula de *surtax* (impuesto extraordinario) en caso de un contexto internacional de precios altos; pero a la vez, para atraer inversiones dispuso la rebaja de regalías para los campos nuevos de 32% a 18% y los impuestos a las utilidades contemplaban una cláusula de depreciación acelerada. Si bien en el largo plazo este esquema tributario podía rendir más para las arcas fiscales en valor presente, en el corto plazo daba lugar a problemas de liquidez.

Las nacionalizaciones no se limitaron a los hidrocarburos, sino que se extendieron a todas las empresas capitalizadas o privatizadas durante los gobiernos anteriores y aún más allá. La presencia estatal no se limitó a la renacionalización, sino que también llegó a sectores de industria liviana y de servicios, desplazando a empresas privadas que ya estaban en operación. Esa competencia, muchas veces desleal, arrinconó al sector privado.

El otro pilar de la política económica del gobierno de Morales estuvo marcado por el régimen económico de la Constitución Política del Estado promulgada en 2009. La CPE contiene un gran número de derechos que son más bien "aspiraciones" y cuyo cumplimiento no es verificable.[9] Reconoce en la economía, a la que llama "economía plural", cuatro modalidades: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Este régimen, si bien admite el derecho a la propiedad privada, le impone varias servidumbres y no ofrece suficiente protección contra los riesgos de expropiación. Contempla una fuerte expansión de la esfera estatal de la economía, vedando la participación privada en sectores considerados clave, y planteando una planificación centralizada que, no obstante, no pudo concretarse. Por otra parte, privilegia a la inversión nacional sobre la extranjera, abandonando el principio de muchas legislaciones modernas de "terreno nivelado".

La CPE fija condiciones muy estrictas para la explotación de recursos naturales por el sector privado. El Estado, en el caso de los hidrocarburos, solamente podrá suscribir con el capital privado contratos de servicios o de asociación, guardando en este último caso la mayoría accionaria y con la condición de que las empresas privadas reinviertan sus utilidades. El tratamiento de las inversiones mineras –las que generalmente son geográficamente dispersas y acometidas por empresas nacionales, aunque no exclusivamente– es más liberal que el de hidrocarburos en algunos aspectos y en otros es más restrictivo; por ejemplo en lo relativo a los derechos de las concesiones mineras, particularidades que desalentaron inversiones en mediana y gran minería.

La CPE cambió la naturaleza del Banco Central de Bolivia (BCB), que estaba dada por la Ley 1670 de septiembre de 1995, disponiendo que además de sus funciones monetarias asuma atribuciones de banca de desarrollo para contribuir al desarrollo económico y social del país. Así, el BCB dejó de tener independencia de objetivos y aún la independencia de instrumentos queda en duda. Los objetivos se determinan entre el Órgano Ejecutivo y el BCB y los instrumentos de política monetaria se deciden en coordinación. La CPE impone también limitaciones a las funciones de prestamista de última instancia del BCB para preservar la estabilidad financiera.[10]

Con las nacionalizaciones y las disposiciones de la CPE que sirvieron para promulgar nuevas legislaciones como, por ejemplo, la referida a la seguridad social, aumentó muy significativamente el dirigismo estatal de la economía. La fuerte presencia estatal se sumó al superciclo de altos precios de las materias primas dando lugar, en parte, a una acentuación del modelo extractivista. Las relaciones del Estado con el sector privado se caracterizaron por su ambigüedad, debido a la poca claridad de las reglas de juego y a la agresividad del discurso que, empero,

9 Un análisis detallado del régimen económico de la CPE está dado *inter alia* por Morales (2010).

10 La predicción de Prats y Catalá (2006b: 733) de que se mantendría la autonomía del Banco Central para ganar respetabilidad internacional, no se verificó.

no se tradujo en hechos. El sector privado tuvo que desempeñarse en espacios de perímetro variable en el tiempo; en determinados momentos se lo amenazaba con expropiaciones y confiscaciones, pero un poco más tarde se promulgaba una Ley de Inversiones, insuficiente en sus estipulaciones para otorgar seguridad jurídica, pero que fue percibida por los empresarios como un paso en la buena dirección. Las políticas, fiscal y monetaria, expansionistas les ofrecieron también amplias oportunidades para lograr rentabilidad, aunque la sobrevaluación cambiaria jaló en sentido opuesto. En especial podían encontrar favorables las bajas tasas de interés y, sobre todo, la amplia disponibilidad de crédito; no obstante, las tasas de inversión privada nacional se mantuvieron bajas, como ocurrió antes de la bonanza exportadora. [11]

La bonanza exportadora produjo dificultades para la conducción de la política cambiaria que desde 1985 estuvo basada en un régimen de tipo de cambio fijo deslizante con devaluaciones de alta frecuencia pero pequeñas. El sistema cambiario, que le sirvió bien al país durante muchos años, fue diseñado para las devaluaciones, mostrándose poco apto para las revaluaciones impulsadas por la bonanza de divisas. Después de algunas revaluaciones en el segundo quinquenio de este siglo, el gobierno decidió congelar el tipo de cambio en noviembre de 2011, decisión que produce una constante sobrevaluación y, en consecuencia, la pérdida de competitividad para la producción de bienes transables en el comercio internacional. El desplome de las exportaciones, a partir del último trimestre de 2014, también originó dudas sobre el mantenimiento de la paridad cambiaria, sobre todo porque la caída de reservas internacionales fue muy sustancial.

Con tipo de cambio fijo no hay mucho espacio para la política monetaria. Si bien ancló la inflación, como era de esperarse, en cambio aumentó los riesgos para el sector externo de la economía. Las políticas fiscal y monetaria muy expansivas no se tradujeron en tasas altas de inflación, sino más bien en pérdida de reservas internacionales.[12] La programación monetaria del BCB sigue siendo muy tradicional, derivada de la aproximación monetaria a la balanza de pagos, cuya viabilización es el objetivo central; como metas intermedias están las variaciones de reservas y del crédito interno, particularmente del crédito al sector público no financiero (SPNF). Esta modalidad de programación monetaria, aun obsoleta como es, tiene el mérito de centrar la atención de las autoridades monetarias en las reservas internacionales, lo que no implica que necesariamente se apliquen medidas para controlar sus disminuciones.

11 Hubo sin embargo, subsectores del sector privado que se beneficiaron muy significativamente con la situación, tales como las empresas contratistas del sector público, la banca, la agroindustria y el amplio sector informal de comercio.

12 En los años 2008 y 2011 el incremento de precios fue relativamente alto debido a shocks de oferta exógenos adversos. Esos saltos de precios fueron de corta duración y no implicaron inflaciones subsiguientes.

Como se vio antes, el auge exportador produjo una gran expansión del sistema financiero, particularmente el bancario. Retomando prácticas que parecían ya no ser aplicables, en 2013 el gobierno fijó asignaciones sectoriales para los préstamos de los bancos así como techos para las tasas de interés de los créditos a los sectores prioritarios. Las tasas techo no eran muy diferentes de las que ya regían en el mercado y la decisión no encontró mayores objeciones; en cambio, las asignaciones sectoriales dieron lugar a críticas de las instituciones financieras internacionales y de la banca nacional.[13]

Los dos pilares de la política social del MAS son los bonos condicionados y la muy dinámica política salarial. El Bono Juancito Pinto destinado a los niños de los establecimientos fiscales, la Renta Dignidad que tiene carácter universal para los ciudadanos mayores de 60 años y el Bono Juana Azurduy para las madres gestantes o con niños de corta edad, tienen impactos muy significativos para la población más pobre del país, a un costo fiscal moderado. Como se ha dicho, la política social, en sentido estricto, se limitó a los bonos y a los salarios; en cambio, en proporción al gasto público total, los porcentajes destinados a los sectores sociales no variaron significativamente con relación a los niveles que tenían antes de la bonanza exportadora.

La política salarial es muy dinámica, con fuertes incrementos al salario mínimo y aumentos muy por encima de la inflación para los salarios promedio. Además, en 2014 se estableció un segundo aguinaldo condicionado a que el PIB creciera a un ritmo interanual igual o superior a 4,5%. Vale señalar que las disposiciones salariales se aplican tanto al sector público como al privado, sin participación del sector empresarial en las negociaciones; estas, por otro lado, ignoran que una proporción muy alta de la población ocupada (70%, según algunas estimaciones) está en el sector informal.

En la visión del gobierno, la política redistributiva del ingreso basada en bonos e incrementos salariales apuntala a la expansión de la demanda interna, la que a su vez impulsa al crecimiento. Ignora, esta posición, las consecuencias que podría tener en la competitividad del país, en el empleo, el crecimiento de la productividad y la inserción internacional.

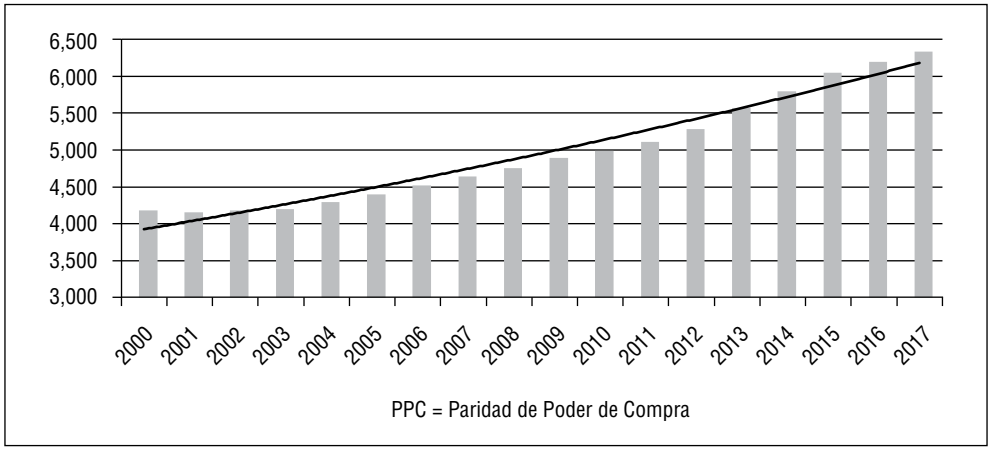
3. Los resultados

Los ingresos extraordinarios producidos por la bonanza exportadora cambiaron las dimensiones de la economía boliviana: se pasó de un PIB de $us 8.100 millones

13 Las asignaciones sectoriales tienen la implicación de que obligan a un rápido crecimiento de la cartera, lo que aumenta los riesgos crediticios. Alternativamente obliga a constreñir los créditos para sectores no regulados y que reditúan una más alta tasa de interés.

en 2003 a un PIB de más de $us 41.000 millones en 2018. Más importante aún, en términos de bienestar se produjo un aumento exponencial del PIB per cápita, como se puede visualizar en el gráfico 7. En efecto, el PIB per cápita computado en dólares, corregido por la paridad de poder de compra, pasó de 4.188 en 2010 a 6.336 en 2017.

Gráfico 7
PIB per cápita
(en uso USD de 2010 corregidos por PPC)



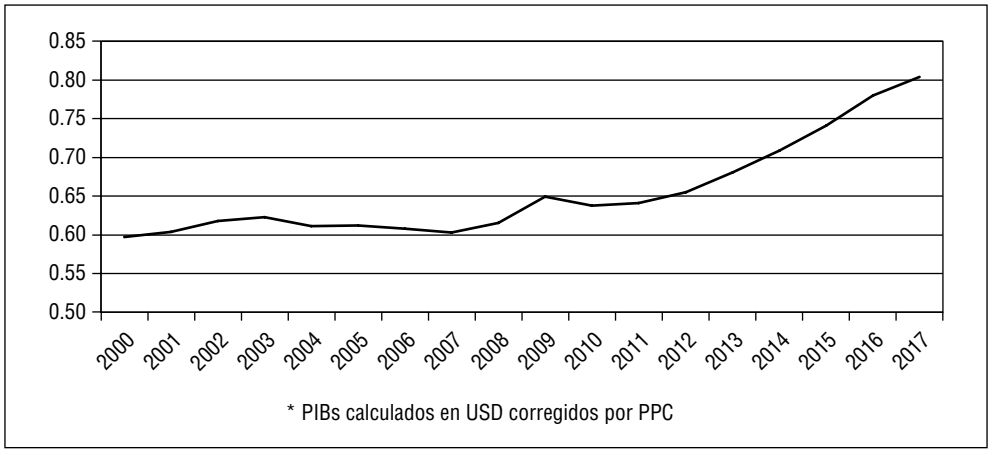
Fuente: elaboración propia con datos del FMI y Weo Database, abril 2019.

La participación del PIB de Bolivia en el PIB de la región latinoamericana y del Caribe también aumentó, como lo muestra el gráfico 8;[14] no obstante sigue siendo muy modesta, de 0,8%. Se debe resaltar que en los últimos diez años Bolivia tuvo un crecimiento superior al promedio de la región.

A pesar de los buenos resultados consignados en los párrafos anteriores, queda la pregunta de si no se podía haber aprovechado mejor la bonanza exportadora. Chumacero (2017) en su análisis de las políticas económicas y sociales aplicadas por el gobierno de Morales, efectuado con varios métodos estadísticos que emplean comparadores internacionales, concluye que estas decisiones más bien estropearon los beneficios del shock exógeno favorable.

14 La participación, siguiendo la metodología y con datos del FMI, se ha computa a partir de los PIB en dólares corrientes, pero corregidos por paridad de poder de compra.

Gráfico 8
Participación del PIB boliviano en el PIB de América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos del FMI y Weo Database, abril 2019.

El buen contexto internacional produjo una concentración de las exportaciones en un puñado de materias primas, cuya participación en el total aumentó de un 60% a principios del siglo hasta un máximo de 91% en 2014, para luego caer un poco como consecuencia de la finalización del superciclo de altos precios. Como se puede ver en el cuadro 1, las exportaciones de hidrocarburos, metales y soya constituyen en algunos años del periodo 2004-2017, el 90% del total de exportaciones FOB (libre a bordo).

El auge exportador tampoco produjo una diversificación de la economía, como se podía esperar. La estructura de la producción, calculada a partir de los volúmenes de producción, no cambió, es así que la participación del PIB del sector manufacturero en el PIB total, que era de 16,5% en 2000, se mantuvo en el mismo porcentaje para 2018. Se reforzó la tendencia "extractivista" que venía de antes, pues a pesar del discurso ecologista y de defensa de la Madre Tierra, el gobierno del MAS no dudó en hacer prevalecer su visión desarrollista por encima de cualquier consideración conservacionista.[15]

15 Dado el evidente cariz desarrollista, esta priorización se dio incluso a costa de graves arremetidas contra las poblaciones indígenas del oriente y de los costos políticos que implicaban. Tal fue el caso de la violencia que se empleó en 2011 contra una marcha indígena que se oponía a una carretera que destruiría el medio ambiente del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).

Cuadro 1
Participación de las exportaciones de materias primas en las exportaciones totales (FOB)

Año	Minerales y metales	Hidrocarburos	Soya y derivados	*Commodities*
	(1)	(2)	(3)	(1)+(2)+(3)
2000	29,9	14,3	24,0	68,2
2001	27,7	24,8	22,4	74,9
2002	26,3	26,2	24,1	76,7
2003	23,2	31,8	23,3	78,3
2004	20,8	38,8	19,4	79,0
2005	19,0	50,3	13,3	82,6
2006	26,0	50,4	9,1	85,4
2007	28,9	47,5	8,6	85,1
2008	28,0	51,2	7,4	86,6
2009	34,2	39,5	10,8	84,5
2010	34,5	43,3	8,1	85,8
2011	37,7	45,4	7,4	90,5
2012	31,7	50,0	8,4	90,1
2013	25,1	54,5	9,9	89,5
2014	30,7	52,1	8,5	91,3
2015	32,9	45,9	9,2	88,0
2016(p)	43,9	30,8	12,7	87,3
2017(p)	48,0	34,6	7,4	82,6

* En porcentaje
Fuente: elaboración propia con datos del INE y el BCB.

El auge exportador y las políticas del gobierno produjeron avances sustanciales en los indicadores de progreso social, como lo muestra el cuadro 2. Aumentó el índice de desarrollo humano, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al igual que la esperanza de vida al nacer, mientras que la incidencia de la pobreza bajó muy considerablemente y se produjo un aumento notable en la equidad de la distribución del ingreso, que se manifiesta por una fuerte caída del coeficiente de Gini. Todo parece indicar que el fuerte crecimiento del PIB en el periodo fue el factor explicativo más importante de los logros sociales mencionados; también habrían contribuido, aunque en menor medida, la política de bonos y de aumentos salariales.

La reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos se explicaría por el estilo de desarrollo caracterizado por el empleo en sectores intensivos en mano de obra poco o semicalificada, como la minería de subsistencia y la construcción, además por el fuerte crecimiento del empleo en el sector público. En cambio, la prima a la educación, que había sido al final del siglo XX un factor explicativo importante de la desigualdad, se redujo. El desempleo y también los bajos salarios se concentran, en lo que va del siglo XXI, en los ciudadanos con

educación universitaria. La educación ya no fue más el pasaporte para los empleos de calidad; además, la reducción de la prima por educación frenó el crecimiento de largo plazo del PIB.

Cuadro 2
Indicadores de desarrollo social (2000-2017)

	2000	2005	2015	2017p*
Índice de desarrollo humano	0,61	0,64	0,68	0,69
Tasa de incidencia de la pobreza	66,40	59,60	38,60	36,40
Esperanza de vida (en años)	60,69	63,54	68,76	69,47
Coeficiente de Gini	63,00	58,50	45,80	44,00

* Preliminar
Fuente: BM Open Data 2017, Informe de desarrollo humano del PNUD, 2016.

Las políticas del MAS, en conjunción con la bonanza exportadora, produjeron un gran debilitamiento institucional. Es notorio el deterioro del poder judicial, de la Policía, la educación, la salud pública, las entidades de control gubernamental y así por delante. La amplia disponibilidad de recursos para el gobierno produjo una expansión del clientelismo y el prebendalismo, lo que puso en tela de juicio la separación de poderes y reforzó el presidencialismo; el ejemplo más claro fue el de la violación de la CPE, en dos ocasiones, en cuanto a la duración de los mandatos presidenciales. Las políticas redistributivas del gobierno del MAS matizaron en parte el exceso de poder del Presidente, que normalmente la ciudadanía hubiese rechazado con mayor decisión.[16]

4. Los esfuerzos para prolongar el auge

Si bien el auge exportador tuvo una duración mucho más larga que eventos similares en los dos siglos anteriores, pareció haber terminado en el cuatro trimestre de 2014, lo cual se percibe en las fuertes caídas del índice de términos de intercambio de 2015 y 2016. En 2017 hubo una leve recuperación que, se puede conjeturar, continuó por lo menos hasta la primera mitad de 2018.[17] La caída de las exportaciones como consecuencia de la disminución de precios fue muy sustancial. En el año de mayor caída, 2016, las exportaciones fueron $us 5.200 millones menos que en 2014; es decir, la pérdida fue de 42%. En los años subsiguientes se produjo una ligera recuperación pero los valores quedaron lejos del tope de 2014.

16 Esta reflexión se inspira en Acemoglu, Robinson y Torvik (2012).
17 La CEPAL no publicó todavía la información para 2018.

Desde 2015, el gobierno intenta compensar esta crisis con un fuerte incremento de la inversión pública que va acompañada de un considerable aumento del consumo, tanto público como privado. En su lógica, además, las reservas internacionales acumuladas durante los años del auge exportador permitirían prolongar la bonanza. Adicionalmente, después de que entre 1986 y 2007 Bolivia se benefició de varios programas de alivio de deuda, el Estado quedó en condiciones de adquirir nuevos endeudamientos. También al contrario de periodos anteriores, el gobierno puede ahora acceder a los mercados privados de capital, a créditos de proveedores –sobre todo de China– y a las fuentes tradicionales de crédito de las instituciones financieras internacionales.

En contraste con el pasado, cuando la mayor porción de la deuda era en términos concesionales –es decir a tasas de interés por debajo de las tasas de mercado, con plazos largos y periodos de gracia amplios– la deuda contraída o que podría contraer el gobierno de Morales es en gran parte en términos comerciales. Sin embargo, con las tasas de interés bajas de los mercados internacionales, en términos reales más bajas que el crecimiento del PIB, la sostenibilidad de la deuda externa no parecería estar en cuestión; de hecho, el coeficiente de deuda externa al PIB se mantuvo en niveles razonables, pese a haber crecido sustancialmente con relación al momento más bajo, que fue en 2008.

El problema radica más bien en la elección de los proyectos que se están financiando con los créditos externos, la mayoría de ellos de muy baja rentabilidad o, en todo caso, de muy larga maduración. Por otra parte, las muy favorables condiciones crediticias externas podrían cambiar dejando al país entrampado en una situación de deuda difícil de manejar.[18]

La persistencia de prolongar el auge a partir de los componentes de demanda interna dio lugar a déficits fiscales muy altos. El déficit fiscal promedio de 2014 a 2018 fue de 6,6% del PIB y se prevé que el de 2019 será de 7,8%. Estos indicadores fueron de la mano de elevados déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos: 4,0% en promedio.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, el deterioro en los últimos cinco años de los principales indicadores de desempeño económico, en relación al periodo de auge 2006-2013, fue sustancial. Para comenzar se observa una caída importante, en proporción del PIB, de las recaudaciones tributarias. El esfuerzo de prolongar el periodo de auge mediante la inversión pública dio lugar a un

18 Una experiencia histórica similar se dio en los años 70 cuando Bolivia se endeudó fuerte y rápidamente en un mercado internacional que, luego de la crisis del petróleo de 1973, contaba con abundante liquidez. Como ahora, parecía razonable endeudarse para impulsar el crecimiento del PIB, aprovechando las favorables condiciones crediticias, pero la situación de holgura financiera varió radicalmente con el cambio en la política monetaria americana, que precipitó la crisis de deuda externa que tuvo graves consecuencias desestabilizadoras para casi todos los países latinoamericanos, incluyendo Bolivia.

fuerte incremento del gasto público.[19] El deterioro fiscal y el empeoramiento del contexto externo contribuyeron también a los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos: mientras esta fue superavitaria (y con un alto margen) en el periodo de auge exportador 2006-2013, decayó fuertemente a partir de 2015. Los déficits del sector público no financiero (SPNF) fueron financiados, a partir de 2015, tanto con deuda interna como con deuda externa y las empresas del SPNF se financiaron con créditos del BCB.[20] La deuda total del SPNF llegó a un 53,5% del PIB en 2018.

Como Bolivia se benefició con varios programas de alivio de la deuda externa hasta 2007, el nivel más bajo de deuda con relación al PIB se logró en 2008 cuando ese coeficiente llegó a 14,3%. A partir de entonces volvió a aumentar, al principio lentamente, de manera que en promedio entre 2006 y 2013 el coeficiente fue de 17,1%; no obstante, para 2017 y 2018 subió a 24,1%. Este coeficiente es todavía bajo pero viene después de una cancelación de los dos tercios de la deuda en 2007 y lo que llama la atención no es tanto su nivel sino su rápido crecimiento.

Cuadro 3
Ingresos y gastos del sector público (consolidado 2006-2018)

	Promedio					
	(2006-2013)	2014[p]	2015[p]	2016[p]	2017[p]	2018[p]
Ingresos	36,1	39,9	37,7	32,8	30,7	31,3
Impuestos	30,1	33,7	28,7	26,2	23,9	24,1
Otros ingresos	6,0	6,2	9,0	6,6	6,8	7,2
Gastos	34,2	43,3	44,6	40,1	38,5	38,7
Corrientes	23,1	28,2	29,1	25,3	24,9	25,8
Capital	11,1	15,0	15,5	14,8	13,6	12,9
Balance global	2,1	-3,4	-6,9	-7,3	-7,8	-7,4
Por memoria						
Balance global						
No hidrocarburífero	-7,9	-12,3	-13,1	-9,9	-10,6	-11,5
Cuenta corriente						
de la balanza de pagos	6,9	1,7	-5,9	-5,7	-5,3	-4,7
Deuda pública total	39,1	37,0	40,6	46,6	51,1	53,5
Deuda pública externa	17,1	19,9	21,7	20,5	24,1	24,1

[p] Preliminar.
Fuente: elaboración propia con datos del FMI, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y BCB.

19 No solamente aumentan las inversiones sino también los gastos corrientes. La combinación de caída en los ingresos fiscales y aumento de los gastos llevó a los altos déficits fiscales.

20 Este financiamiento contraviene las disposiciones de la ley del BCB. El gobierno del MAS halló una salida a las prohibiciones circunviniéndolas con "colgajos" a las leyes de presupuesto.

Los déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos pudieron ser financiados, muy parcialmente, con créditos externos y el grueso de su financiamiento recayó en las reservas internacionales, que disminuyeron significativamente, caída que no se explica solo por las necesidades de financiamiento del sector público, sino también por la sobrevaluación del tipo de cambio que desalienta las exportaciones –salvo que sean de materias primas– e impulsa las importaciones. Por otro lado, se produjo además una permanente salida de capitales.[21] La combinación de tipo de cambio fijo y de rápida caída de las reservas resulta en una estabilidad económica muy frágil. El mantenimiento de la paridad cambiaria no es compatible con las políticas de gran expansión fiscal y monetaria. La acumulación de déficits públicos puede también hacer más difícil el acceso futuro a los mercados privados de capital y a los refinanciamientos, tanto internos como externos. En todo caso puede aumentar los costos de financiamiento del gobierno.

Como la diversificación financiera fue casi nula, el gobierno sigue apostando a una recuperación de la economía mundial que llevaría a precios más altos de las exportaciones de materias primas, lo que permitiría cerrar (parcialmente) los déficits fiscales y la cuenta corriente de la balanza de pagos. La estrategia de tender un puente con una fuerte inversión pública entre el fin del auge exportador de 2004-2013 y el nuevo ciclo de una economía mundial que habría salido de su estancamiento, sería entonces validada. Es una apuesta riesgosa.

5. Conclusión: los desafíos macroeconómicos

El auge exportador producido por el superciclo de altos precios para las materias primas fue extraordinario, bajo cualquier criterio. Los ingresos que produjo cambiaron radicalmente las dimensiones de la economía e impulsaron su crecimiento; queda en duda, empero, si se aumentó la tasa de crecimiento a largo plazo del PIB. Una vez desaparecido el muy favorable contexto, muchos de los problemas que se tenía antes de la bonanza reaparecieron; el principal es, sin duda, el de la poca diversificación de la economía, que se manifiesta también por la muy alta concentración de las exportaciones en un puñado de materias primas. Esta concentración hace que el valor en riesgo sea muy alto porque se depende de las fluctuaciones internacionales de precios y de la riqueza de los yacimientos de recursos naturales, riqueza que no necesariamente se produce.

Durante el periodo de auge y aun después, con el deseo de prolongarlo, no se hizo casi ningún esfuerzo por ajustar la economía para tener en cuenta el nuevo

21 La sensibilidad del tipo de cambio fijo a ataques especulativos y al nerviosismo del público que teme una devaluación es bien conocida en la literatura especializada desde el trabajo pionero de Krugman (1979).

contexto internacional ni para diversificar la producción y las exportaciones. No se trabajó para insertar al país de manera madura en el comercio internacional y para que aproveche los beneficios de la globalización. Se desalentó, aunque a veces inconscientemente, la producción para la exportación y aun para la sustitución de importaciones. Tampoco se puso mayor énfasis en aumentar la productividad y favorecer el progreso técnico.

Una vez terminado el superciclo de altos precios para las exportaciones, la economía boliviana volvió a confrontar abultados déficits fiscales y en cuenta corriente de la balanza de pagos. La política poco cuidadosa de inversiones públicas y de expansión del consumo, tanto público como privado –llamada por el gobierno del presidente Morales de "estímulo a la demanda interna"– parece tener la mecha corta si no se toman las medidas correctivas a tiempo; la más urgente es bajar el déficit del SPNF, que paradójicamente sería bastante fácil simplemente aplicando mayor selectividad a los proyectos de inversión pública. Sin mayor costo social o político se podría disminuir el tamaño del programa de inversiones públicas, reducción que tal vez produzca una caída temporal en la tasa de crecimiento del PIB, que no sería muy preocupante. La obsesión del gobierno con mantener, en el corto plazo, una alta tasa de crecimiento en el PIB no tiene una justificación económica.

El problema macroeconómico más difícil es el de la corrección cambiaria. El congelamiento del tipo de cambio a fines de 2011 fue, posiblemente, el mayor error de política económica cometido por el gobierno; además de exigir una gran fortaleza institucional, no siempre viable, revertir la medida o –mejor aún– ir hacia un sistema de tipo de cambio más flexible, tendría altos costos económicos y políticos.

El reforzamiento institucional requiere que el BCB recupere su independencia y sus funciones monetarias, dejando de lado sus operaciones de banca de desarrollo, para las cuales no tiene experiencia ni competencia. Así, se tendría una política monetaria genuina y los canales de transmisión de la política del BCB al sector financiero se destrabarían y la programación monetaria del BCB se modernizaría. Tan importante como las medidas fiscales y monetarias mencionadas, sería dar mayor espacio al sector privado con reglas claras, sin vetos ni favores especiales para el desempeño de sus actividades. En especial, no debería haber cortapisas como los de la Ley 393 de Servicios Financieros.

Todas las economías del mundo están sujetas a shocks exógenos, es decir a circunstancias que no están bajo su control; así, la macroeconomía tiene que estar en alerta permanente a sus vulnerabilidades y para atenuar los efectos de posibles crisis. La resiliencia a los shocks es muy importante, pues si la economía no posee defensas suficientes puede caer en una crisis de larga duración como la que se dio en la segunda mitad del siglo XX cuando, por efecto de la crisis, recuperar el PIB per cápita de 1978 tomó 28 años. El gran desafío es evitar llegar a una situación similar.

Bibliografía

Acemoglu, D.; J.A. Robinson y R. Torvik, R.
2012 "Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?" en NBER Working Paper # 17293. Diciembre.
Chumacero, R.
2017 "Skills versus luck. Bolivia and its recent bonanza". Manuscrito. Santiago: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
Corden, M.; R.N. Cooper; I.M.D. Little y S. Rajapatirana
1993 *Boom, Crisis, and Adjustement. The Macroeconomic Experience of Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
FMI
2018 Bolivia, Article IV Consultation. Staff report. 16 y 51.
Krugman, P.
1979 "A Model of Balance-of-Payments Crises", en *Journal of Money, Credit and Banking* 11, agosto. 311-325.
Loza, M. y J.A. Morales
2018 "Export Boom and Economic Performance: Bolivia 2004-2015", en trabajo presentado en la IX Conferencia de Desarrollo Económico. Santa Cruz: Sociedad de Economistas de Bolivia (SEBOL).
Medinaceli, M.
2009 "Sistemas impositivos en el sector de hidrocarburos en Bolivia: análisis contrafactual" en Candia, F. y N. Pacheco (eds.), *El péndulo del gas. Estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. La Paz: Fundación Milenio.
Morales, J.A.
2010 "Las instituciones económicas en la nueva Constitución Política del Estado", en *Ciencia y Cultura*. La Paz: Universidad Católica. 193-214.
Navajas, F.H.
2010 "Hydrocarbons policy, shocks and collective imagination: What went wrong in Bolivia?" en: Hogan, W. y F. Sturzenegger (eds.), *The natural resource_trap: Private investment without public commitment*. Cambridge, MA: The MIT Press. 331-358.
Prats i Catalá, J.
2006a "El ciclón Evo", en: Prats i Catalá, J. (coord.) *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz: Plural. 727-728.
2006b "Tomando los populismos en serio", en Prats i Catalá, J. (coord.), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz: Plural. 729-733.

III

La formación de recursos humanos en la nueva política industrial. Hacia la sociedad del aprendizaje

Alfredo Seoane Flores[1]

Introducción

La historia demuestra que la mayoría de las experiencias exitosas en mejora de las condiciones de vida son resultado del aumento en la productividad. En palabras sencillas: aumentar la productividad significa aprender a hacer mejor las cosas y, por lo tanto, a producir más y mejor.

Si los resultados de la productividad son fruto del aprendizaje, debemos estimular e incrementar las capacidades para aprender. En escala de una sociedad podemos hablar de procesos de aprendizaje sistémicos que conllevan a la sociedad en su conjunto; en ese sentido, hablamos de aprendizaje social y de que sus resultados son endógenos al funcionamiento de la sociedad. Se dice además que las inversiones en aprendizaje social muestran rendimientos crecientes, tal como la nueva teoría económica del crecimiento lo ha demostrado (Stiglitz y Greenwald, 2016).

Se debería –entonces– promover deliberadamente el aprendizaje social, ligado a la actividad productiva. El objetivo o destinatario, en este caso, es la sociedad organizada en el Estado que lidera y moviliza masivamente a toda la "nación" para alcanzar los objetivos de la superación del atraso y del bienestar de la población. Hay, por supuesto, distintas visiones de cómo alcanzar los objetivos que pueden ser esenciales para recorrer caminos más o menos sinuosos. Todo depende y va en relación con los aspectos particulares de cada sociedad.

Este artículo se centrará en los elementos demográficos de Bolivia, las condiciones cualitativas que caracterizan al elemento humano nacional –si los bolivianos son innovadores, investigadores, empresarios, trabajadores, jóvenes, mujeres, etc.–, y las políticas públicas que promuevan los desarrollos institucionales conductivos al aprendizaje social.

---

1 Economista. Doctor en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Director y docente investigador en el CIDES-UMSA.

El sistema educativo compuesto por diferentes estamentos y con características orientadas, de manera más o menos eficaz, a la productividad es el responsable de que las masas tengan habilidades para la vida y el trabajo (en la educación básica); que adquieran capacidades y conocimientos útiles para la producción específica en una especialidad (secundaria y formación técnica); o que tengan formación científico/tecnológica para la innovación (carrera universitaria). En todo esto es muy importante el aprender haciendo (*learning by doing*) del que hablaba Kenneth Arrow, pero también el aprendizaje más especializado de las nuevas tecnologías y los avances científicos, del que ahora habla Carlota Péres (2010).

En países con atraso secular como el nuestro, no se puede aplicar la teoría de la innovación que se aplica a países que están en la delantera tecnológica mundial, ya que el aprendizaje empieza naturalmente por el uso, la copia, el dominio y la innovación. Sin embargo, existe la perentoria necesidad de trascender el aprendizaje y observar al mismo tiempo qué oportunidades y posibilidades pueden aprovecharse para dar saltos tecnológicos, para ir asumiendo delanteras en aspectos determinados y generar tecnología y conocimiento propios. Este es un elemento que no surge espontáneamente, sino que es deliberadamente buscado por políticas públicas con visión de largo alcance (Mazzucato, 2015).

La realidad demográfica de Bolivia muestra una transición en cuanto a su estructura poblacional, de manera que actualmente la mayoría de la población –alrededor del 63%– está comprendida entre los 15 y los 65 años y es parte del grupo denominado población en edad de trabajar (PET). Esto significa que el país cuenta temporalmente con el llamado "bono demográfico" que hace que los componentes demográficos cuantitativos no sean factores limitantes del desarrollo. La limitante estructural –en lo referido a los recursos humanos– para un mayor crecimiento y desarrollo, proviene de la estancada productividad del factor trabajo, asociada estrechamente a la calidad del recurso humano en términos de su formación y capacitación para el aprendizaje y la innovación. Asimismo, se asocia la productividad estancada con la escasa acumulación de capital que incorpore la fuerza de trabajo en actividades de mayor productividad. De esta manera, la inversión insuficiente y la consiguiente baja acumulación de capital productivo son factores adversos para el aprovechamiento del bono demográfico. En ese entendido, la calidad de los recursos humanos y de la acumulación –que se condicionan mutuamente– son los dos principales aspectos limitantes del crecimiento. Los datos muestran que Bolivia está actualmente ante una gran oportunidad para transformar la fortaleza demográfica en fortaleza productiva y convertir el "bono demográfico" en "bono de productividad"; todo esto mediante inversiones eficaces y desarrollos institucionales bien enfocados.

Es necesario –y ese es el fin de este texto– debatir la necesidad de implementar una estrategia dual para elevar la productividad i) a través de una planificación en formación de habilidades y competencias laborales concernientes al sistema

de educación primario, secundario y de educación alternativa, y ii) con un plan, más a largo plazo, dirigido a acortar la brecha científica y tecnológica sin dejar, a la vez, de consolidar nuevas capacidades competitivas para dar saltos hacia la adquisición de conocimiento científico de punta, etapa en la que las universidades cobrarían un protagonismo central.

Como veremos en el punto 1, la teoría económica llega a interesantes interpretaciones que ratifican los apuntes anteriores. La evidencia histórica señala también que el camino seguido en las experiencias de desarrollo tardío tiene mucho que ver con el impulso dado al aprendizaje social, en general, y a la adquisición de conocimiento tecnológico o conocimiento útil, en particular. Conociendo las realidades demográficas y la situación del empleo y la educación, particularmente en cuanto a la formación técnica en habilidades, planteamos un somero diagnóstico de situación (punto 2) que da sustento a una propuesta de desarrollo institucional conductivo al aprendizaje social y al salto tecnológico, mediante relaciones con la transformación productiva o el desarrollo industrial y la elevación de la productividad (punto 3).

1. Apuntes de teoría

Considerando al conjunto de los recursos humanos como el elemento vital y fundamental de los procesos sociales y priorizando entre estos a los de transformación productiva, se puede lograr una doble consideración y percibirlos como factores desencadenantes o limitantes del desarrollo: desde una perspectiva cuantitativa y demográfica y desde una perspectiva cualitativa relacionada con la productividad.

Una visión muy difundida y dominante en el *mainstream* del pensamiento económico, considera al trabajo humano como un elemento accesorio y crecientemente redundante del proceso productivo. El predominio de tal visión, centrada en el capital, es responsable de la denominación del recurso humano o factor trabajo como "capital humano".[2] Probablemente esto obedezca a la predominancia que tiene el capital dinerario para financiar y hacer realidad los emprendimientos económicos, apareciendo como elemento esencial del proceso productivo y de acumulación del capital. Sin embargo, en el ámbito microeconómico la creación de valor y la innovación se procesan y gestionan conjuntamente por el empresario y los trabajadores, por lo que lo esencial tiene relación con las capacidades del recurso humano, apoyado en el manejo de tecnología, de manera tal que

2 Consideramos conceptualmente impreciso llamar capital a un recurso y factor de producción: el trabajo, que dada su esencia humana es diferente de otro factor de la producción: el capital, con características materiales como la de maquinaria e instalaciones o dinero puesto para la inversión.

amerita una inversión para lograr rendimiento. Lo característico y esencial del crecimiento, entonces, tiene que ver con la permanente innovación y aprendizaje que se dan en el proceso productivo y en las subsecuentes dinámicas revulsivas en la sociedad, que surgen de la movilización del aprendizaje de base ancha. Así, las condicionantes macroeconómicas limitan o potencian ese elemento esencial.

Como sostuvo Schumpeter (1983), el descubrimiento de nuevos productos, formas organizativas, técnicas, mercados y fuentes de materias primas responde principalmente a iniciativas y necesidades del emprendedor y el innovador. Es en los espacios microeconómicos productivos donde se genera la innovación, la llamada "destrucción creadora" que sería la savia vital del progreso económico. En el capitalismo avanzado, las grandes empresas cuentan con laboratorios y departamentos de investigación y desarrollo, estrechamente ligados con institutos y universidades cuya misión fundamental es la innovación. Sin embargo, las condiciones globales de la organización social determinan las posibilidades de intervención de los emprendedores e innovadores, ya que estos se desenvuelven en un ambiente más o menos impulsor o hasta adverso a las esferas en las que se definen los incrementos de la productividad, el aprendizaje y la innovación. Estas dinámicas están necesariamente condicionadas por la posibilidad de financiamiento a través de la inversión de capital entre otros condicionantes de contexto como las leyes, las políticas públicas y los comportamientos socio-institucionales.[3]

En el enfoque schumpeteriano se entiende que la innovación tecnológica surge de una dinámica que debe ser vista como un proceso de aprendizaje, puesto que constituye un cambio en el conocimiento adquirido. Esta conceptualización, junto con análisis históricos del proceso de innovación tecnológica como el que realiza por ejemplo Joel Mokyr (1994), permite entender la medida en que esos cambios que explican el crecimiento económico se lograron como resultado de una energía proveniente desde la sociedad misma, con un componente de aprendizaje social desencadenante del proceso de innovación tecnológica a lo largo de la historia económica y, mucho más aún, luego de la primera revolución industrial.

Nuestro marco teórico pretende edificar un análisis enfocado en el funcionamiento integral de la sociedad. Adoptamos para ello el institucionalismo, con la exposición reciente de Rivera (2012) que señala: "Si una economía funciona con cierta eficiencia y por ende se desarrolla, es porque se ha cumplido determinados requerimientos políticos y se ha transformado la correlación de las fuerzas sociales con sustancial independencia de la abundancia de riqueza en recursos naturales".

En torno a este tema, Rivera desarrolla la idea de que es sobre una base político-institucional de ese tipo donde florece el aprendizaje social como proceso

3 Entendemos el concepto de institución e institucionalidad como el entramado de normas, leyes y elementos consuetudinarios que determinan los comportamientos de las organizaciones y los individuos. Ver North, Douglas (1993).

sostenido en una matriz institucional que supere la fuerza depredadora de sectores detentadores del poder cuya principal motivación es la búsqueda de enriquecimiento y no necesariamente inducir el progreso general de la sociedad mediante el aprendizaje colectivo.[4]

Stiglitz y Greenwalld (2016: 39) argumentan que:

> (…) no hay duda de que ha habido aumentos enormes en la productividad y que los avances en la tecnología así como en "aprender a hacer las cosas mejor" han desempeñado un papel fundamental en estos (…). El ritmo de aprendizaje (innovación) no solo es el determinante más importante para las mejoras en los niveles de vida, sino que el ritmo mismo es, casi con toda seguridad, parcialmente sino totalmente, endógeno. Es decir, emergente de la sociedad misma, de su dinámica determinada históricamente.

En ese sentido, los autores destacan que las políticas gubernamentales juegan una función clave y que el aprendizaje se ve afectado por el contexto o medio ambiente económico y social, por las infraestructuras públicas y privadas, y la estructura económica, relacionadas también a la educación y la investigación: "Inevitablemente, los gobiernos participan en las políticas industriales, en dar forma a la economía, tanto a través de lo que hacen como a través de lo que no hacen" (*Ibíd.*).

Apartándonos, entonces, de la lógica centrada en el beneficio del capital y pensando en la rentabilidad social y la sostenibilidad del crecimiento de una economía nacional, la apuesta por los recursos humanos puede resultar de gran impacto. Por lo tanto, una estrategia dirigida a superar el estancamiento de la productividad debe procurar el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la expansión de la producción industrial con base en el conocimiento y la incorporación de innovación tecnológica "de base ancha". El aprendizaje social como proceso que apunte a elevar el nivel del crecimiento en general de los habitantes de un país, es, por definición, de "base ancha" y por consiguiente un poderoso instrumento de ascenso social y equidad.

En torno a esa visión de cambio se debería construir plataformas institucionales que trabajen con sectores con capacidades competitivas potenciales y formen recursos humanos capaces de descubrirlas y garantizar éxito en sus objetivos. La política económica y la política industrial, en particular, deberían procurar crear un ambiente adecuadamente impulsor del aprendizaje social y de sus efectos en

4 Rivera (2012) sostiene que la explicación institucionalista del desarrollo es epistemológicamente superior a la de la acumulación de capital y más aun de la que se propone explicar el desarrollo a partir de cantidad de recursos o factores de producción. La razón principal es que en el institucionalismo se completa el análisis de los factores desencadenantes o limitantes del desarrollo con el accionar político y social para explicar el proceso de aprendizaje e innovación.

la innovación y elevación de la productividad, por lo que requieren una estrecha conexión y coordinación con el mundo empresarial y productivo.

Según Stiglitz y Greenwald, "los mercados, por sí mismos, no crean una sociedad de aprendizaje; la estructura de la economía, resultado de las fuerzas del mercado, produce menos aprendizaje –y menos crecimiento– que el que podría o debería haber" (2016: 317). Por lo tanto, para estos economistas, hay mayor probabilidad de que las mejoras de aprendizaje aumenten los niveles de productividad y el crecimiento, en comparación con los eventuales efectos positivos causados por la mayor eficiencia económica, la disminución de los costos de transacción o la elevación de la tasa de ahorro.

Joel Mokyr, historiador económico, en su libro *La palanca de la riqueza: creatividad tecnológica y progreso económico* (1993), plantea que se pueden distinguir cuatro formas fundamentales de crecimiento:

– A través de la inversión (crecimiento solowiano)
– A través del incremento del comercio (crecimiento smithiano)
– A través del crecimiento de la población (teoría boserupana)
– A través del aprendizaje y la innovación (crecimiento schumpeteriano)

Desde Solow sabemos que el crecimiento económico se vuelve estacionario si el incremento de la productividad no supera la tasa de crecimiento poblacional por trabajador; es decir, el crecimiento prolongado y sostenido (el desarrollo) se daría únicamente cuando concurre un incremento de la productividad procedente del aumento de las capacidades de los recursos humanos a través del aprendizaje y la innovación. Adicionalmente surge la interpretación del crecimiento endógeno de Romer que demuestra que los rendimientos del conocimiento aliado a la producción son crecientes, mientras los del capital y el trabajo simple, decrecientes; de manera que sería el crecimiento schumpeteriano el que lidera, conduce y potencia a las demás modalidades.

1.1. Las experiencias de desarrollo tardío

Ante la pregunta ¿qué es lo que hace que algunos países se desarrollen y otros no?, se busca definir un marco conceptual explicativo de ambas situaciones y del tránsito del atraso al desarrollo.[5] Se sostiene, en ese marco, que la salida del atraso es un resultado histórico del funcionamiento de la sociedad, de manera que las formas institucionales (incluido desde luego el gobierno, las leyes, etc.) impulsan o frenan las fuerzas determinantes del desarrollo.

5 Ver Hirschman (1964), Ross (2004) y Rivera (2010).

Lograr un despliegue de las energías sociales que conduzcan a transformaciones que tengan una direccionalidad desarrollista no es algo automático; requiere, según Hirschman (1964), una fuerza conductora, una guía o liderazgo transformador o reformista. Una visión de cambio que implique o incorpore ese liderazgo podría adquirir la dimensión de un verdadero proyecto nacional de desarrollo que resulte realmente movilizador de la sociedad. Ese, según nuestra interpretación, es el *primum mobile* del que habla Albert Hirschman.

Según varios historiadores de la economía, el alto y rápido desarrollo de Alemania y EEUU –que fueron los primeros casos de desarrollo tardío– se logró porque la industrialización fue producto de un impulso histórico de aprendizaje, en torno al que universidades y empresas –e incluso escuelas, donde se enseña que la disciplina es un pilar de la dinámica social conductiva al desarrollo– unieron esfuerzos para generar conocimiento útil. De allí surgieron las nuevas tecnologías industriales que desplazaron a las de la primera revolución industrial y empezaron a desarrollar productos útiles como automóviles, electrodomésticos, etc., que caracterizan a la segunda revolución industrial, de la mano con los notables avances científicos.

Se produjo entonces una confluencia impulsada desde las instituciones y organizaciones, entre la empresa y la educación, en las universidades y los institutos técnicos, liderados todos por una política industrial. La capacitación y el impulso al aprendizaje se tornaron en los motores del crecimiento de los mencionados países y luego de otros, que lograron superar el atraso persistente recorriendo caminos similares. A esto precisamente se refieren Stiglitz y Greenwald (2016: 51):

> (…) lo que separa a los países desarrollados de los menos desarrollados no es solo una brecha en cuanto a los recursos, sino una brecha en cuanto al conocimiento. Así pues, un foco de atención central de las políticas de desarrollo debería ser cerrar dicha brecha, y eso significa mejorar el aprendizaje.

Un caso interesante es el de Asia oriental, pues además de su ventaja comparativa básica de abundantes recursos humanos disciplinados, los países de esa región apostaron por adquirir capacidades tecnológicas en las ramas de la electrónica y la informática –que ya emergían como dominantes en los años 70– generando así un efecto de acumulación a través de la especialización en industrias de ensamblaje. De esta manera, cuando llegó el boom de la electrónica informática estos países ya estaban preparados para encarar la instalación de industrias especializadas y empezaron a recibir inversiones de filiales de las empresas líderes en estas y otras áreas tradicionales como las industrias automotriz y naviera.

Estudiando la sorprendente transformación estructural de los países en desarrollo de Asia oriental (inicialmente muy parecidos a Latinoamérica en cuanto al atraso como punto de partida), que transitaron en corto tiempo de la condición

de economías con base agrícola a economías de base industrial,[6] se evidencia que en todos los casos hubo una apuesta por mejorar la calidad de los recursos humanos mediante diferentes estrategias. Solo de esta manera se logró el *catch up* tecnológico.

Varios estudios concluyen que en todas estas experiencias de desarrollo tardío hubo una consistente e importante intervención del Estado, bajo varias modalidades, pero dirigida en general a promover el desarrollo de sectores específicos y generar políticas tendientes a mejorar la competitividad en los mercados externos. Se constata, además, que en los países de Asia oriental se dio un alto nivel de concertación estratégica entre los sectores público y privado, generando instituciones conductivas hacia el aprendizaje social y la innovación.

El concepto de intervención selectiva surgió para definir a las acciones de promoción del sector industrial exportador que llevan adelante los gobiernos de Corea del Sur y otros países de Asia oriental, contrariando el argumento neoclásico de la neutralidad, pero con una clara definición respecto al actor dinámico y fundamental, que es la empresa privada. Como señala Rivera (2009: 23), la intervención selectiva es la expresión funcional de una compleja dicotomía: "el gobierno dirige el desarrollo (…) pero el principal agente es la empresa privada". En lo referente a los recursos humanos, el caso de Corea del Sur es ejemplificador: envía a jóvenes seleccionados a Estados Unidos y Europa a estudiar carreras tecnológicas, principalmente ingenierías, para que a su retorno impulsen las transformaciones e innovaciones.

Lo importante del accionar de los gobierno, bajo la perspectiva anterior y tomando como ejemplo el caso de Corea del Sur, es el establecimiento de un entorno que estimule a las empresas, a los agentes de producción y a los agentes especializados (universidades, institutos de investigación, etc.) a desarrollar las capacidades tecnológicas necesarias para elevar la productividad y mejorar el desempeño competitivo.

1.2. Sistema educativo y formación laboral

Cada vez es más importante consolidar un sistema educativo y de formación laboral enfocado al desarrollo industrial, como exigencia del proyecto nacional de desarrollo. Al Estado le toca dirigir este proceso de dinámica ascendente, estimulando un muy importante sistema de aprendizaje en el ámbito de la producción (*learning by doing*), acompañándolo con la conformación de instituciones de enseñanza y formación de habilidades para el trabajo, como una fuente de ganancia

6 Nos referimos a los New Industrial Countries (NIC) del este de Asia, denominados también tigres del Asia (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) y sus inmediatos seguidores, entre los que incluiríamos a China, que lidera actualmente la región.

de productividad hacia lo que denominamos la propuesta de "especialización inteligente". Para hacer sostenible esa dinámica, es necesario que el entorno de mercado, gobierno y sociedad participen a través de políticas públicas y de la constitución de las instituciones apropiadas para llevar adelante los comportamientos conductivos de amplia base social; es decir, el aprendizaje social.

Todo debe estar acompañado de una diferente manera de llevar adelante la política educativa y con la creación de una institucionalidad que promueva la generación de conocimiento, especialmente, aquel que va dirigido a la producción y la mejora de la actividad económica. Con ello se da un efecto sinérgico a través de la generación de mayor y mejor empleo, ingresos y producción de bienes y servicios para el consumo interno o para el mercado externo. Por lo demás, una política de fomento del empleo debe estar acompañada de una visión adecuada de rumbo; es decir, de la mejor y más eficaz fórmula de realizar la transformación productiva y alcanzar el desarrollo tardío, acompañada de políticas institucionalizadas de aprendizaje social. Para ello, como quedó ya señalado, es necesario reorientar la participación del Estado en el fomento de la empresa y la actividad económica, a través de acciones en el campo educativo.

La educación imbricada con esfuerzos para la capacitación en habilidades y la formación técnica profesional desde edad temprana, se convierte en un factor clave para la adquisición de recursos humanos calificados y la consiguiente mejora no solo en la calidad, sino también en la productividad del trabajador, la empleabilidad y las oportunidades laborales. Pero además, es un factor que incide sobre la productividad de la empresa y de la economía en general, como señala Weinberg (2015): "los beneficios que desde la formación profesional institucionalizada se pueden rastrear abarcan espacios tan amplios como el desarrollo productivo, la inclusión social, la organización del trabajo y las relaciones laborales, entre otros".

Es una verdad ampliamente corroborada que es dentro de la fábrica, taller u otro establecimiento productivo donde se adquiere conocimiento, disciplina y habilidad con experiencia; se aprende y perfecciona un oficio y se entra en contacto con la tecnología y el trabajo colectivo bajo un organismo más o menos ordenado. Estas circunstancias producen ganancias de productividad y, por tanto, son fuente de crecimiento económico y de una suerte de círculo virtuoso ascendente de la economía. El reconocido economista Fernando Fajnzylber (1992: 22) dijo respecto a la dinámica de aprendizaje práctico (*learning by doing*), que es "en el proceso de industrialización, eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad, [donde] la combinación de aprendizaje e innovación adquiere mayor importancia".

Para lograr un nuevo modelo de desarrollo productivo es necesario antes implementar un diseño institucional innovador que atienda la formación y desarrollo de los recursos humanos que este requerirá. El fin es transitar de economías fuertemente centradas en el extractivismo y la informalidad y de estancada productividad (como la

producción rural o el comercio ambulante) a economías de creciente productividad (como la industrial) con alto valor y conocimiento agregados.

En América Latina, la experiencia en formación técnica profesional es amplia, pero en algunos casos el problema se relaciona con el desacople entre estos esfuerzos puntuales con el sistema educativo que, por su equivocado enfoque, muchas veces está basado en una lógica no conductiva al aprendizaje social. Trabajar en transformar ese espacio tan importante de la sociedad, como es el sistema educativo es, entonces, la principal tarea a afrontar. Lograr una educación orientada al desarrollo productivo es asegurar una poderosa fuerza motora, generadora de creatividad e innovación, apuntalando de esa manera una circularidad ascendente. El buen nivel educativo y especializado impulsa el espíritu innovador y emprendedor que tenemos los seres humanos por naturaleza y cuando se vive en libertad.

2. La demografía, el sistema educativo y el desarrollo en Bolivia

Actualmente en Bolivia existe una composición demográfica etaria favorable al crecimiento, lo que se conoce como "bono demográfico". Como muestra el cuadro siguiente, el grupo poblacional en edad de trabajar (PET) –de 15 a 64 años– llegó en 2012 (fecha del último censo) al 63%, luego de varias décadas de crecimiento sostenido. Se prevé que actualmente se mantenga con pocas variaciones.

Cuadro 1
Bolivia: población en edad de trabajar

	1976	1992	2001	2012
15 a 64 años	2.506.015	3.478.795	4.663.608	6.300.945
% del total	54%	54%	56%	63%
Urbana	1.094.299	2.113.639	3.072.398	4.377.936
% del total	57%	57%	59%	64%

*Datos a 2012, según el Censo Nacional de Población y Vivienda.
Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, Dossier estadístico N° 28.

Se trata de una gran oportunidad para el crecimiento porque cada año miles de ciudadanos se incorporan a la oferta de recursos humanos; ciudadanos que, dependiendo de qué cantidad y calidad de empleo encuentren, tendrán un mayor o menor ingreso y aporte productivo que, a su vez, se traducirá en el nivel de crecimiento de la economía.

Actualmente en Bolivia, dada la escasa acumulación de capital en el sector productivo industrial, los nuevos contingentes de PET no encuentran más que oportunidades de trabajo de baja productividad, que implica un subempleo o desempleo disfrazado: que las personas deban hacer algo para sobrevivir no

equivale a que sean empleados por cuenta propia, como a veces se los consigna, sino que más bien engrosan el sector informal de comercio; otros muchos laboran en sectores productivos de característica artesanal y con condiciones precarias de producción y de ingresos.

El siguiente cuadro muestra la contracción, en el periodo reciente, del porcentaje de la población ocupada en sectores con mayor productividad y el incremento de personas con empleos de baja productividad.

Cuadro 2
Población ocupada según actividad económica

Actividad económica	1996	2006	2015	2016	2017
Agropecuaria	44,5	39,5	29,4	31,8	30,3
Explotación de minas y extracción de hidrocarburos	1,5	1,2	2,0	1,5	1,4
Industria manufacturera	11,0	10,5	10,3	9,4	10,0
Electricidad, gas y agua	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5
Construcción	4,7	5,5	9,3	8,8	9,0
Comercio, restaurantes y hoteles	19,0	18,3	22,0	21,8	22,3
Transporte y comunicaciones	4,0	5,5	7,3	6,8	7,2
Actividades financieras y empresariales	1,9	3,9	1,1	1,3	1,2
Administración pública, servicios sociales y comunales	13,2	15,3	18,1	18,1	18,0
No sabe / no responde	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0

* En porcentaje.
Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, Dossier 28, 2018.

La población urbana crece velozmente y por lo tanto cuenta con mayor porcentaje o proporción de PET que la rural (cuadro 1), por lo que la calidad de la oferta de trabajo es determinante. Como se puede ver en el cuadro 2, son los sectores de baja productividad –como comercio, restaurantes, construcción o administración pública– los que mayor crecimiento tuvieron en el periodo de tiempo analizado. La industria manufacturera es un ejemplo contrario, pues lo ideal es que se expanda por ser el sector que eleva la productividad promedio del país, genera puestos de trabajo en las ciudades y produce diversificación económica; no obstante, muestra una contracción y acapara solo entre el 10% al 11% de la población ocupada, mientras que el crecimiento de la población urbana en edad de trabajar se expandió en cuatro veces (UDAPE, 2018).

A partir de proyecciones de las Naciones Unidas, el BID (2018) calcula que en los próximos años la población en edad de trabajar de América Latina y el Caribe disminuirá relativamente con respecto a la de mayor edad. Esto implicará que el beneficio del bono demográfico llegará a su tope máximo en 2020, para decaer luego. Sin embargo, en Bolivia no lo haría hasta 2045; vale decir que aún hay un importante lapso para aprovechar la oportunidad que representa el bono demográfico, si se toman las acciones pertinentes. El estudio concluye: “los factores

demográficos (PET/N) son más benignos para la región andina que para la mayor parte de América Latina y otras regiones del globo".

El economista Luis Carlos Jemio, con datos de CEPAL (2017), apunta que en 2030 la situación del bono demográfico comenzará a revertirse por el crecimiento más veloz de la población mayor a 65 años.

> En el caso específico de la población boliviana, se proyecta que en el corto plazo la población en edad de trabajar (PET) aumentará a una tasa mayor a la tasa de crecimiento poblacional, pasando de 6,6 millones en 2015 a 7,3 millones en 2020, y luego a 8,5 millones en 2030. La tasa de crecimiento de la PET se reducirá de 2,1% en 2015, a 2,0% en 2020 y a 1,5% en 2030. Esto significa que entre 2015 y 2030 habrá 1,9 millones más de personas que entrarán a la PET y, potencialmente, al mercado laboral.

En ese marco, Jemio concluye que para llevar adelante una estrategia de transformación del patrón de desarrollo "debe ser la inversión y la cualificación del capital humano" la principal preocupación de la política económica y el desarrollo institucional. Esto significa que se debería elevar el nivel educativo de la población a través de una mejora y expansión del sistema educativo. El cambio de orientaciones y prioridades tanto en el nivel básico, medio y profesional del sistema educativo formal y el dirigido a la formación técnica profesional, aparecen, entonces, como agenda de futuro.

2.1. Comportamiento de la productividad

En Bolivia la productividad tiene un estancamiento de larga duración, con periodos muy breves de crecimiento y tasas bajas. La productividad total de los factores (PTF), acaso el componente más dinámico en las experiencias de productividad en alza, está estancada debido a que el factor que más importancia tiene en el crecimiento es el incremento de la fuerza laboral de las personas en edad de trabajar. El cuadro siguiente proporciona información de los países andinos y permite algunas comparaciones.

Cuadro 4
Tasas de crecimiento y factores determinantes de la productividad

País	PTF	PIB	PIB por trabajador	Capital fijo por trabajador
Bolivia	3,2%	0,4%	0,9%	0,1%
Colombia	4,0%	0,9%	1,6%	0,2%
Ecuador	4,0%	0,8%	0,4%	0,7%
Perú	3,2%	0,1%	1,2%	–0,3%
Venezuela*	2,7%	–0,6%	2,2%	–1,2%

Nota: Los datos corresponden al promedio del periodo 1970-2015.
(*) Corresponde solo al periodo 2000-14.
Fuente: elaboración propia con datos de *Penn World Tables v.9.0*.

En la tabla anterior, proveniente de un análisis de la productividad de los países andinos efectuado por el BID (2018), se señala que "la PTF y la productividad del trabajo muestran un estancamiento secular". Realizando una descomposición de los componentes que hacen a la PTF: la acumulación cuantitativa de factores y la mejora de la productividad, resulta que "para los 45 años que abarcan de 1970 a 2015, si bien el PIB tuvo tasas de crecimiento aparentemente saludables, de entre 3,2% y 4%, la productividad exhibió un crecimiento desalentador".

Si observamos el comportamiento de Bolivia, vemos que el crecimiento del PIB por trabajador fue muy inferior al crecimiento del PIB general, lo que significa que parte de ese crecimiento se debió exclusivamente al mayor número de trabajadores. Asimismo, el estudio señala que "el PIB por trabajador empleado, es decir la productividad laboral promedio de la economía, creció a tasas inferiores al 1% en todos los casos" y, en el caso de Bolivia, a tan solo 0,4% (*Ibíd.*). En cuanto a la acumulación de capital fijo por trabajador, alcanzó apenas un máximo de 1,6% en el caso de Colombia y de 0,9% en el caso de Bolivia. De la misma manera, el componente residual aplicable a la mejora de la calidad de los factores, derivado del aprendizaje y la innovación, tuvo en Bolivia un crecimiento de 0,1%, es decir, prácticamente nulo.

El resultado no puede ser más desalentador, porque en la dinámica general de crecimiento en el país no hubo un crecimiento auténtico de la PTF desde hace muchas décadas, por lo que se deduce que el desarrollo logrado es debido a la incorporación de nuevos contingentes de trabajadores en sectores de baja productividad, principalmente, y al incremento del stock de capital. En este último caso, queda claro que el principal factor son las inversiones en áreas extractivistas como la explotación de gas, petróleo y minerales. Asimismo, habría que evaluar el efecto positivo de los términos del intercambio sobre el crecimiento (Morales, 2012).

El estudio del BID tiene otra importante consideración:

> Es cierto que hubo fuertes variaciones a lo largo del tiempo: mientras que la década de 1970 marcó un periodo de auge, los años 80 mostraron un retroceso en casi todos los indicadores en todos los países. En el largo plazo, esas fluctuaciones se compensan mutuamente, pero el resultado neto muestra un estancamiento secular. Además, si se ajustan los estimados de la PTF por utilización de capital físico y humano, que no corresponden a aumentos de la productividad, el crecimiento es aún menor e incluso se observan caídas en este periodo (Op. cit.).

2.2. La capacitación en habilidades técnicas y el sistema de innovación en Bolivia

La capacitación en habilidades es un mecanismo de intervención muy eficaz para elevar la productividad del trabajo. Como se desprende del análisis de las teorías en boga, vivimos en la sociedad del aprendizaje en la que el conocimiento

es un factor clave para el desarrollo; así, un componente eficaz para ampliar el aprendizaje de base ancha es atender la demanda por habilidades que sirvan para el empleo digno y bien remunerado.

La formación técnica como un paso fundamental para el desarrollo industrial estuvo en agenda de las demandas empresariales de Bolivia desde los años 30, cuando la Cámara Nacional de Industrias ya la planteaba como una necesidad prioritaria del sector (Seoane, 2014). En las reformas del sistema educativo que se implementaron en varias coyunturas históricas, el tema de la educación que provea de habilidades para el trabajo no estuvo ausente; sin embargo, los resultados al presente son poco satisfactorios como lo demuestra la encuesta y estudio del BID citados más adelante.

A lo largo de los años hubo varios emprendimientos para mejorar la calificación del trabajo manufacturero e industrial, siendo uno de los hitos la creación de la escuela Pedro Domingo Murillo, fundada en 1942. Asimismo, se crearon instituciones público-privadas con la misión de formar recursos humanos para la industria, como ser el programa Formación de mano de obra (Fomo), que degeneró en una agencia de cobijo de paramilitares en los años 80 y que gracias a la intervención de entidades agremiadas del sector empresarial privado, se convirtió en el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (Infocal).

Hubo varios esfuerzos en este sentido y es necesario valorarlos con justicia por algunos resultados logrados, pero es aún más necesario fortalecerlos y realizar esfuerzos más sistemáticos, alineados con una política pública de desarrollo, en pos de una verdadera estrategia de desarrollo basada en procesos de aprendizaje e innovación. En ese marco, es deseable que en la universidad pública –donde se realizan importantes procesos de innovación y esfuerzos para adquirir conocimiento de punta y generar conocimiento tecnológico propio sobre algunos temas científicos y ligados a la recuperación de tecnologías ancestrales y nuevas tecnologías de la producción– se busque coordinar esfuerzos y sinergias con el sector privado, que tiendan a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas para beneficio económico de los productores.

Hay entidades públicas, privadas y de cooperación externa que financian y apoyan proyectos e instituciones dirigidas a la capacitación de recursos humanos para la producción. Consideramos necesario evaluar sistemáticamente sus resultados y las posibilidades de una proyección más eficaz que se traduzca en una política pública conductiva y consistente. Si consideramos que las habilidades básicas –como ser lectura, escritura y operaciones matemáticas– se adquieren desde la formación primaria, que es cuando también se aprenden las llamadas habilidades para la vida, se requiere una concepción integral respecto a la construcción de un andamiaje adecuado para una sociedad del aprendizaje.

En la Ley Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez se define a la educación secundaria como "comunitaria y productiva", para que además del bachillerato en

humanidades se otorgue un diploma de técnico medio. Asimismo, en 2013 se creó el subsistema de educación alternativa y especial con su respectivo Viceministerio encargado de atender esa misión. La educación alternativa

> (…) cuenta con las áreas de educación de personas jóvenes y adultas, comprendiendo la educación técnica además de la primaria y secundaria. Plantea como sus principales ejes: la educación para la producción, la educación para vivir bien, la educación para la innovación productiva integral y la educación para la permanencia, que adopta el enfoque metodológico de "aprender haciendo" (Diseño curricular base de la formación técnica y tecnológica, 2011).

Estas iniciativas, en nuestro criterio bien enfocadas, deberían contrastarse con la aplicación efectiva y los resultados logrados.

En el tema de la investigación e innovación en las universidades podemos decir que, en lo que respecta a las universidades públicas, hay un conjunto de iniciativas y proyectos que cuentan con cooperación internacional o que fueron implementados utilizando los recursos del IDH, y que están aplicando enfoques dirigidos al apoyo y la complementación con el sector productivo. Es interesante observar que tuvieron un éxito relativo pero, al mismo tiempo, sufren de una ostensible dispersión y poca sostenibilidad en su aplicación. Al respecto, es nuestro propósito realizar una evaluación consistente en base a una investigación específica de los programas de la universidad pública para extraer enseñanzas necesarias y aplicar un curso de acción que convierta a la universidad en un actor dinámico del desarrollo nacional.

2.3. Hacia un diagnóstico de la formación de recursos humanos en Bolivia

En Bolivia existen varios tipos de experiencias de formación profesional y en habilidades, unos más y otros menos exitosos. Un ejemplo es la recientemente revalorizada formación de chefs, que ya tiene importantes logros empresariales y generó una visibilización de la gastronomía típica y gourmet. Los buenos resultados se reflejan en que hay institutos en los diferentes departamentos, destacando el caso de Gustu o Manq'a en La Paz; Maná en Santa Cruz y un largo etcétera en otras ciudades.

Hay otros casos que también ameritan una investigación más específica, como el de Infocal, toda vez que es una iniciativa del sector empresarial privado que cuenta con apoyo estatal y de la cooperación internacional para la formación de recursos humanos en habilidades de trabajo en varios rubros. Por otro lado hay varios programas de la cooperación internacional, especialmente de Suiza, que apoyan proyectos encabezados por el Ministerio de Educación, y que ameritan una evaluación sobre sus finalidades, enfoque y grado de éxito.

A partir de una serie de encuestas, el BID concluyó que en Bolivia la brecha de habilidades está dada por la divergencia entre la calidad del trabajador promedio y la demanda de habilidades desde las empresas. El estudio sostiene que "a pesar de los avances en cuanto al nivel de cobertura escolar y educación de la mano de obra en Bolivia, los trabajadores siguen teniendo bajos niveles de habilidades y las empresas siguen teniendo dificultades para encontrar en el mercado los trabajadores con las habilidades necesarias" (BID, 2019: 4).

Este problema está directamente relacionado con la baja productividad y su solución pasa por impulsar la formación y adquisición de habilidades de los trabajadores que ingresan en la actividad laboral, de manera que se logre beneficios para las empresas y los trabajadores ya que la situación actual conlleva una serie de consecuencias negativas. Al respecto, el estudio del BID menciona lo siguiente: "el 90% de los empleadores tiene dificultades para encontrar en el mercado a los trabajadores con las habilidades necesarias y más de un tercio considera que la existencia de una mano de obra con cualificaciones inadecuadas representa una restricción importante para su negocio" (BID, 2019: 4).

Queda claro que en Bolivia hay una "brecha de habilidades", un desajuste o desequilibrio entre las habilidades de los trabajadores y los requerimientos de los empleadores. Para nuestro análisis, el concepto de "habilidades" refiere a la capacidad de llevar a cabo con éxito ciertas tareas requeridas en la actividad laboral, como lectura, escritura, operaciones matemáticas básicas; la capacidad de tomar decisiones; así como conocimientos propios del trabajo específico. Se menciona en el estudio del BID que "para aproximar el nivel de habilidades de la fuerza laboral, la encuesta STEP[7] incluye un módulo de evaluación de comprensión lectora aplicado directamente a los individuos encuestados".

Los resultados de la encuesta STEP (2012: 4) reflejan un importante déficit de habilidades de la fuerza laboral boliviana.

> El 57% de los trabajadores tiene un nivel básico o muy básico de comprensión lectora, que corresponde solamente con un nivel de comprensión de textos cortos con información de complejidad muy reducida. Tan solo el 13% de los trabajadores se encuentra en los niveles más altos de comprensión. Si bien la medición propuesta solo es una aproximación al stock de habilidades cognitivas disponibles, los resultados reflejan un importante déficit de habilidades en la economía, considerando la alta concentración de adultos en los niveles más básicos de comprensión lectora, por encima de otros países incluidos en la encuesta.

7 Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (STEP, por sus siglas en inglés). Esta encuesta fue levantada en Bolivia en 2012 con una muestra representativa de 2.433 personas en La Paz, Cochambaba y Santa Cruz, permite aproximar el nivel (stock) de capital humano en la fuerza laboral y el uso de este en los puestos de trabajo. La encuesta hace particular énfasis en la medición de habilidades cognitivas de los trabajadores.

Adicionalmente, los trabajadores bolivianos usan poco sus habilidades en sus puestos de trabajo, de manera que otra deficiencia es la escasa demanda y aprovechamiento de las habilidades específicas por parte de los empleadores. "La encuesta mide el nivel de uso de habilidades cognitivas como son lectura, escritura, matemática y pensamiento crítico en el puesto de trabajo" (*Ibíd*.). De los resultados de la encuesta, se infiere que los trabajadores en su mayoría reportan un bajo uso de esas habilidades, las cuales son emergentes de la formación básica escolar.

En cuanto a las habilidades específicas, la brecha es relativamente menor según las percepciones que surgen de la encuesta a las empresas:[8] "la brecha de habilidades es significativamente mayor para las habilidades cognitivas y socioemocionales con relación a las habilidades específicas, hecho que se explica principalmente por la mayor dificultad para encontrar las habilidades de conocimiento y comportamiento" (*Ibíd*.: 8).

El estudio se pronuncia por la necesidad de invertir en políticas públicas que reduzcan la brecha de habilidades, señalando que: "una mejor inversión pública en habilidades puede redundar en importantes beneficios tanto para los trabajadores como para las empresas del país" (*Ibíd*.:18). Sin embargo, la realidad muestra que para iniciativas de formación profesional y apoyo al empleo en 2018 se destinó un monto que representa apenas el 0,01% del presupuesto general que ascendió a Bs. 21,4 millones. Y para la educación en general, apenas se destinó alrededor del 6,5% del presupuesto, mayormente para pago de haberes y personal, mientras que en investigación y formación de conocimiento, un porcentaje muy menor.

Este estudio debería complementarse con una evaluación de la educación superior que enfatice en la necesidad de incorporar en las políticas educativas del desarrollo nacional una reforma en las universidades e institutos profesionales dirigida a implementar una mayor productividad para el aprendizaje y la innovación tecnológica. Los efectos serían muy grandes respecto a la generación de productividad a través de la aplicación del conocimiento científico o conocimiento útil.[9]

---

8 En el referido estudio del BID se usaron también datos de la Encuesta de mercado laboral (EML) realizada en 2015, que cuenta con información sobre la demanda de habilidades y los requerimientos de personal por parte de las empresas medianas y grandes de Bolivia. En la misma se define a las habilidades cognitivas como aquellas relacionadas con el razonamiento y el coeficiente intelectual y, a su vez, con el saber académico. Con relación a las habilidades socioemocionales, estas se entienden como el conjunto de habilidades que pertenecen al área del comportamiento o que surgen de los rasgos de la personalidad, particularmente enfocados a las utilizadas en el trabajo. La encuesta pregunta específicamente acerca de las habilidades de responsabilidad y compromiso, atención y servicio al cliente. Por último, la EML recoge información referente a habilidades específicas, entendidas como aquellas aplicables a una ocupación en particular (BID, 2018: 8).

9 Conocimiento útil se refiere a la utilidad general que tiene el conocimiento, por sus efectos sobre el bienestar de la sociedad. Es útil el conocimiento de un médico, como el de un artista o un filósofo. Por supuesto también el saber hacer productos manufacturados para el mercado,

Un diagnóstico del estado de la educación superior podría resultar tan decepcionante como el que las encuestas ya adelantaron en el caso de la educación básica; sin embargo, hay islas de excelencia y de institucionalidad que deben ser promovidas y empoderadas frente a la alta burocratización, mediocridad y facilismo que predominan en las universidades y en el sistema nacional de educación superior.

También es necesario diferenciar la eficiencia de la inversión pública de manera que en el campo del desarrollo de habilidades de la fuerza laboral se requiere invertir en mejores programas de formación para el trabajo, como enseñan las experiencias exitosas de países que lograron superar los niveles de productividad. Junto con la implementación de programas específicos, se requiere revertir la brecha avanzando hacia la implementación de un sistema educativo que incorpore estructuradamente el desarrollo de habilidades y lo vincule a la estrategia de desarrollo productivo del país.

Los países exitosos en materia de formación para el trabajo desarrollaron sistemas de formación sostenidos apoyando el desarrollo de habilidades de los jóvenes y de los trabajadores, buscando que estén alineados con los requerimientos de las empresas, de los sectores productivos y con la estrategia de desarrollo del país. También invirtieron en la educación superior, que es algo que el estudio del BID no evalúa, ya que la complementación entre dinámica de aprendizaje social, masivo y aprendizaje estratégico es un factor esencial en la competencia de las naciones por el conocimiento científico y tecnológico.

Es necesario tomar en cuenta que en el caso de las habilidades cognitivas son la escuela y la secundaria las que deben brindar la educación adecuada. En cambio, en cuanto a las habilidades específicas y la formación técnica especializada, el aprendizaje deviene de la práctica o la acción como, por ejemplo, la disciplina y especialización que se adquiere en la fábrica.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) apuntó a este fin con el estudio sobre la formación en habilidades y técnicas de producción de la Escuela Taller Municipal (ETM), efectuado por Eliana Arauco (2019: 17), que considera que la ETM es

> (…) un caso exitoso de la asociación público-privada, con el fin de sumar esfuerzos y voluntades orientadas a favorecer la empleabilidad de jóvenes vulnerables a través de ofertas de capacitación que se ajustan a las necesidades de los sectores productivos y del ofrecimiento de periodos de prácticas en empresas, así como de servicios articulados de apoyo a la inserción laboral y el emprendimiento.

---

como es el caso de los empresarios emprendedores que seleccionan, adquieren y aplican una tecnología que complementa las habilidades del trabajo humano, potenciando su capacidad de producción y de realización en el mercado. Rivera (2009) aclara estas particularidades.

La ETM, agrega el documento, "privilegia la educación técnica práctica y pertinente al entorno productivo local, combina el aprendizaje en la escuela taller con la pasantía en empresas, de forma que se potencien las capacidades de los aprendices para responder a las necesidades empresariales pero, a la vez, mejoren su propia empleabilidad". En la escuela se realizan cursos de seis meses, los tres primeros se dedican a la capacitación técnica específica y a "las capacitaciones transversales en empleabilidad, emprendedurismo y enfoque de género". "En los tres meses siguientes de la formación –agrega– se acomoda a los aprendices en empresas donde realizan prácticas laborales y cuentan con un apoyo económico de al menos 50% del salario mínimo nacional, además de la supervisión permanente por parte de los docentes de la ETM".

En el transcurso de los años se logró afianzar la institucionalidad de la ETM al interior del GAMLP, gracias en parte a la cooperación internacional y a la persistente voluntad política de atender el tema del empleo/desempleo juvenil, lo que viabilizó una asignación importante de recursos para sostener su funcionamiento.

Los factores de éxito del proyecto de la ETM son, según Arauco: i) la visión estratégica municipal para aplicar políticas activas de promoción del empleo juvenil, ii) la institucionalización que proporciona una sólida base de legitimidad en la convocatoria a actores públicos y privados para poder trabajar conjuntamente a favor de la formación y empleabilidad de jóvenes, iii) el desarrollo de un modelo innovador e integral de formación para el empleo, enfocado en la demanda, que responde a las necesidades no solo de los sectores empresariales, sino también de los jóvenes en situación de desventaja social.

En cuanto a las universidades y los programas de investigación estratégica para el desarrollo, hay mucho que escudriñar en cada una de las universidades públicas y privadas; es necesario un análisis presupuestario y de racionalidad del gasto en educación superior respecto a su entronque con las necesidades de desarrollo del país, en pos de mejorar los frutos. Esta tarea también debería ser motivo de una investigación muy puntual.

3. Propuesta

El aprovechamiento del bono demográfico será mucho mayor si se logra el incremento de la productividad total de los factores, principalmente a partir del componente "residual" de los aumentos cuantitativos de trabajo y capital; es decir el aumento de la productividad explicado por el aprendizaje y la innovación. Se requiere implementar ciertas políticas de shock dirigidas a la generación de habilidades, el aumento de las inversiones y la búsqueda de especialización inteligente para aprovechar las oportunidades de mercado y elevar el empleo de mayor calidad, de manera que alcance una escala social de base ancha.

La posibilidad de transitar de sectores de baja productividad a sectores de mayor productividad llevando estamentos de recursos humanos capacitados que hayan adquirido las habilidades necesarias para desarrollar producción eficiente y hacer más productivas las inversiones, debería acompañarse de un esfuerzo de inversión para la acumulación. Ya sea con capital privado y/o público, se requieren inversiones que se traduzcan en incremento del empleo, la productividad y la competitividad. Si esto se acompaña con la incorporación de procesos de aprendizaje e innovación de base ancha, la productividad general irá en alza.

Trabajar en transformar ese espacio tan importante de la sociedad, como es el sistema educativo, para convertirlo en una palestra de desarrollo de la sociedad del aprendizaje, es la principal tarea a afrontar. Pero para tener transformaciones con impacto de corto plazo se debe empezar desde ya, y para ello la formación técnica en habilidades puede resultar una primera línea de acompañamiento de medidas más profundas que modifiquen al sistema educativo con el enfoque conductivo al desarrollo de la sociedad del aprendizaje, cuyos efectos son de mediano plazo.

Los estudios de caso nos muestran que la necesidad de trabajar en la formación de recursos humanos en habilidades necesarias para el trabajo formal, creativo e innovador es perentoria y puede ser parte del shock de empleabilidad y competitividad que necesita el país en el corto plazo. Sin embargo, paralelamente no se debe descuidar una apuesta a futuro muy importante, consistente en adquirir habilidades para la innovación en tecnologías de punta, lo que surgirá de las universidades e instituciones científicas que impulsen el objetivo señalado. Esta política adoptaría dimensiones visionarias si se acompañara con una estrategia para adquirir ventajas competitivas en tecnología de punta de las áreas en las que se defina que Bolivia puede tener potencialidades, como ser biotecnología, alimentos probióticos y orgánicos de alta demanda potencial, nanotecnología con nuevos materiales, litio y energías renovables, entre otros.

Además de las universidades y sus institutos o instancias específicas de desarrollo de conocimiento, las instancias gubernamentales subnacionales, como municipios y gobiernos departamentales, son también estratégicas, especialmente en la incorporación masiva del conocimiento útil de acuerdo con las potencialidades y características de cada región. Pero para la atracción de inversiones y para impulsar como proyecto nacional una estrategia que movilice a la sociedad en torno a ese objetivo de desarrollo, la política nacional juega un rol imprescindible: debe ser el gobierno central el que impulse este proyecto y dé influjo a las instituciones conductivas.

La circunstancia de que la PET sea mayoritaria debe potenciarse con un ambiente favorable en términos de inversión, para lograr una producción con mayor valor y conocimiento agregado, como es la actividad industrial. El fortalecimiento del bono demográfico con el bono de productividad, junto con el crecimiento de la industria manufacturera a un ritmo mayor, permitirían mejorar las opciones de

las personas que buscan empleos de mayor calidad. Buscar efectos inmediatos en expansión del empleo, junto a nuevas inversiones creadoras de nuevos trabajos y de tecnología más moderna, y complementarlo con una mejor capacitación del trabajador, eleva la productividad generando un círculo virtuoso.

En cuanto a la transformación del sistema educativo, sería deseable que en el periodo más corto la educación básica y secundaria se involucren de manera decidida con la formación técnica y en habilidades. En cuanto a la educación básica, hay mucho que hacer para formar a las nuevas generaciones. Para obtener resultados concretos y a corto plazo, se debe invertir de inmediato, pero además se requiere que las empresas se involucren en capacitaciones bien enfocadas a sus necesidades productivas. Ingresados en la actividad laboral y complementando su capacitación en la fábrica misma, lo trabajadores adquieren la disciplina y la dedicación que se necesita para el aprendizaje óptimo. Programas de incorporación de jóvenes en la formación en habilidades y técnicas pueden conllevar el alineamiento de intereses y estimular la movilización de actores gubernamentales (nacionales y regionales), empresariales, trabajadores de la educación y de los sectores laborales organizados.

En resumen, la propuesta consiste en una estrategia dual de acciones que atiendan: i) la necesidad de un shock de productividad mediante políticas de formación técnica para la adquisición de capacidades (en pos de mejorar la empleabilidad) y evolución del aprendizaje, y ii) una apuesta de mediano plazo, mucho más respaldada en conocimiento científico, para dotar a profesionales de capacidades tecnológicas de alto nivel, pero sobre todo, para que sepan aprovechar las oportunidades y ventajas comparativas que tiene cada región, de acuerdo con sus propias características, y coadyuvar así a la adquisición de ventajas comparativas en el mercado global. La idea es que el país adquiera delantera tecnológica en algo que tiene y hace a su realidad, que es la abundancia de recursos naturales y la rica biodiversidad. La forma de evitar el extractivismo y el mal uso de la naturaleza, es adquiriendo capacidades para manejar esos recursos naturales de manera que beneficien al país y su gente a través del conocimiento.

Bibliografía

Acemoglu, Daron

2009 *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

2003 "Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico", en *Finanzas y Desarrollo* (junio). Washington DC: FMI-Banco Mundial.

Amsden, Alice
1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
Arauco, Eliana
2019 "Escuela Taller Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia", en *¿Cómo generar empleabilidad para la juventud? Experiencias innovadoras de alternancia formativa en América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Madrid: Fundación EU-LAC.
Balassa, Bela
1988 *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
Banco Interamericano de Desarrollo
2019 "Brecha de habilidades en Bolivia", en Bagolle, Valencia y Urquidi (coords.). Washington DC: BID.
2018 *Mejor gasto para mejores vidas.* Washington DC: BID.
Castañón, Rosario
2005 *La política industrial como eje conductor de la competitividad en las PyME.* México DF: CIDE.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
2016 "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe". Disponible en http://www.cepal.org/es/publicaciones/40744-panorama-la-insercion-internacional-america-latina-caribe-2016-la-region-frente
1990 "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa". Santiago de Chile: CEPAL.
Cooperación Suiza en Bolivia
2015 *Formación técnica profesional. Oportunidades para el futuro.* La Paz.
Corporación Andina de Fomento
2018 "Instituciones para la productividad. Hacia un mejor entorno empresarial", en *Reporte de economía y desarrollo RED*. Bogotá: CAF.
2007 Construcción de ventajas competitivas en Bolivia. La Paz: CAF.
Fajnzylber, Fernando
1983 *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
1990 "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", en Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
1992 "Industrialización de América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", en revista *Nueva Sociedad*, N°118, (marzo-abril).
Foray, Dominique
2013 "Fundamentos económicos de la especialización inteligente", en *Ekonomiaz* N° 83. San Sebastián.

Gerschenkron, Alexander
1968 *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel.
Glick, R. y R. Moreno
1997 "The East Asian miracle: growth because of government intervention and protectionism or in spite of it?". *Business Economics*. Disponible en http://findarticles.com/p/articles/mi_m1094/
Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco
2005 *Growth Diagnostics*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik
2005 *What you export matters*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
Hirschman, Albert
1996 "La economía política de la industrialización por sustitución de importaciones", en *El trimestre económico* Vol. LXIII, Nº 250. México DF: FCE.
1968 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en *El trimestre económico* Vol. XXXV, Nº 14. México DF: FCE.
1964 *La estrategia del desarrollo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
Kats, Jorge
2000 *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Santiago de Chile: FCE-CEPAL.
Lewis, Arthur
1973 "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" en: Agarwala y Singh (comps.), *La economía del subdesarrollo*. Madrid: Tecnos.
Lewis, William
2004 *The power of productivity*. Chicago: The University of Chicago Press.
Lin, Justin
2012 *New Structural Economics. A framework for tethinking development and policy*. Washington DC: BM.
Maggi, Claudio y Dirk Messner
2006 *Fernando Fajnzylber (1940-1991) Desarrollo tecnológico, competitividad y equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
Mazzucato, Mariana
2015 "Wich industrial policy does Europe Need?", en *Intereconomics*. Leibniz: Leibniz Information Centre for Economics.
Mokir, Joel
1993 *La palanca de la riqueza: creatividad tecnológica y progreso económico*. Madrid: Alianza Editorial.

Morales, Juan Antonio
2012 *La política económica boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural.
2009 "Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales", en *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD.
North, Douglas
1993a *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: FCE.
1993b "Desempeño económico en el transcurso de los años". Discurso al recibir el Premio Nobel de Economía. Disponible en http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm
Ocampo, José Antonio
2008 "Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo", en revista *Desarrollo Social* Nº 62 (julio-diciembre). Bogotá.
Page, Tim
2015 "A European industrial policy for the new global economy", en *Intereconomics*. Leibniz: Leibniz Information Centre for Economics.
Pérez, Carlota
2010 "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina", en *Revista de la CEPAL* Nº 190 (abril). CEPAL.
1996 "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", en revista *Comercio Exterior*. Nº 45 (mayo). México DF.: Bancomext.
Phelps, Julian
2017 *Una prosperidad inaudita*. Madrid: RBA Libros.
Pianta, Mario
2015 "What is to be Produced? The case for industrial policy" en *Intereconomics*. Leibniz: Leibniz Information Centre for Economics.
Pipitone, Ugo
1997 *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración*. México DF: CIDE-Porrúa.
Porter, Michael
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janes.
Prebisch, Raúl
1987 *Nueva política comercial para el desarrollo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
1981 "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en: *Economía de América Latina* Nº 6. México: CIDE.
1973 "Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea", en: *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949. Estudio económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
Ramos, Joseph
1998 "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales", en *Revista de la CEPAL* Nº 66. Santiago de Chile: CEPAL

Rivera, Miguel Ángel
2012 *Desarrollo y dinámica socioeconómica. Un marco institucionalista para el estudio del atraso y el atraso económico*. Riga, Letonia: Editorial Académica Española.
2010 *Desarrollo económico y cambio Institucional*. México DF: UNAM.
2009 "Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización". Documento de trabajo. Facultad de Economía UNAM. México DF.
2007 "Cambio histórico mundial, capitalismo informático y economía del conocimiento", en revista *Problemas del Desarrollo* Vol. XXXVI Nº 141. México DF: UNAM.
Rodrik, Dany
2009 *Una economía, muchas recetas*. México DF: FCE.
2005 "Políticas de diversificaçäo económica", en *Revista de la CEPAL* (Número especial en portugués). Santiago de Chile: CEPAL.
2004 "Industrial Policy for the Twenty-First Century", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponible en www.ksg.harvard.edu/rodrik/
1993 "Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory andevidence", en Behrman, J. y T.N. Srinivasan (comps.) *Handbook of Development Economics* Vol. III. Amsterdam.
Romer, Paul
1986 "Increasing Returns and Long-run Growth", en Journal of Political Economy. Chicago.
Ros, Jaime
2004 *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento. Introducción*. México DF: CIDE-FCE
Schumpeter
1983 *Capitalismo, socialismo, democracia*. Barcelona: Orbis.
Seoane, Alfredo
2016 *Industrialización tardía y progreso técnico. Un acercamiento teórico-histórico al proyecto desarrollista boliviano*. La Paz: CIDES UMSA.
2012 *La brecha ahorro inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad*. La Paz: PIEB-CIDES.
Solow, Robert
1957 "El cambio técnico y la función de producción agregada", en *Lecturas 31. Economía del cambio tecnológico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
Stigliz, J y B. Greenwald
2016 *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: La esfera de los libros.
Torres, Miguel
2006 *Fernando Fajnzylber: Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*, en *Libros de la CEPAL* Nº 92 (noviembre). Santiago de Chile: CEPAL.

UDAPE
2018 Dossier Estadístico
Unión Europea
2017 Declaración de Roma 2017. Disponible en http://es.euronews.com/2017/03/25/texto-completo-lea-la-declaracion-de-rom.
2014 Estrategias nacionales y regionales para la especialización inteligente. Política de cohesión 2014-2020.
2010 Comunicación de la Comisión Europea 2020: "Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PD

IV

Retos del sector hidrocarburos

Hugo del Granado Cosío[1]

1. Los hidrocarburos en la matriz energética

Las realizaciones y fracasos del sector hidrocarburífero en Bolivia, así como los retos futuros, deben analizarse en el marco de la política energética desarrollada por el actual gobierno, sin perder de vista el entorno externo; solo así se podrá aprovechar la experiencia positiva de los logros y evitar los problemas que fueron superados por economías más desarrolladas.

Para el efecto, se acudió al análisis de los balances energéticos (BEN) producidos por el Ministerio de Hidrocarburos y a documentación de la Agencia Internacional de Energía (IEA) y de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade), que permiten situar con mayor amplitud el desempeño de la realidad energética de Bolivia. Entre los parámetros más importantes de evaluación están los de intensidad y eficiencia energética, la matriz que compone la canasta energética tanto en la producción de energía primaria como en la composición de su consumo y en la evolución de estos parámetros en el tiempo.

1.2. Intensidad y eficiencia energéticas

Los conceptos de intensidad y eficiencia energética que maneja el gobierno esclarecen la visión global de la gestión energética de los últimos 13 años y pueden explicar las razones de la situación actual del país, desde el gran incremento del parque automotor hasta la generación preferente de termoelectricidad.

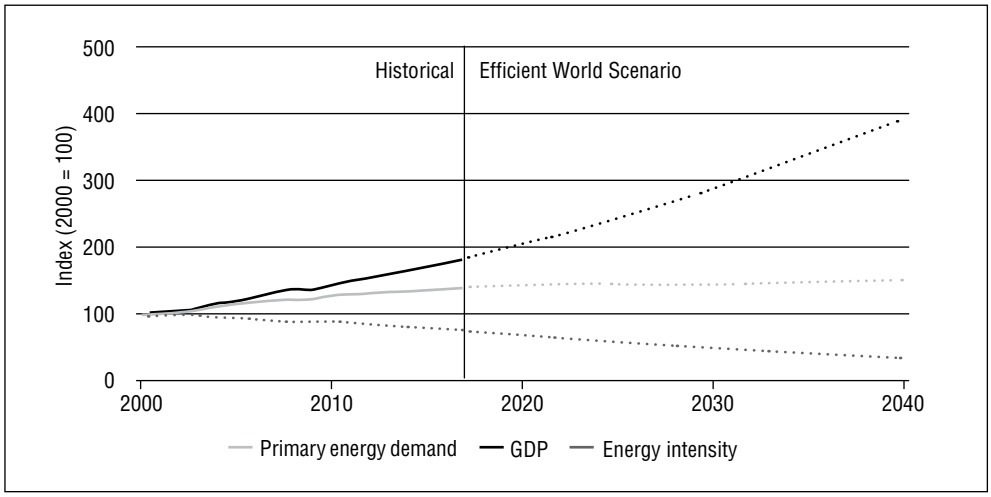
La intensidad energética es la cantidad de energía usada por cada mil dólares del producto interno bruto (la unidad uniforme que se utiliza para las diferentes formas de energía es el barril equivalente de petróleo, en este caso BEP/$us 1.000 del PIB, es un indicador utilizado para medir la eficiencia en el uso de energía.

1 Ingeniero químico y petroquímico. Experto en hidrocarburos.

Una intensidad energética elevada significa un costo alto en la conversión de energía en riqueza y, por el contrario, una intensidad energética baja representa un menor consumo de energía para obtener un PIB elevado. Por lo tanto, la tendencia debería ser la de buscar una menor intensidad energética como señal de una mayor eficiencia en el uso de la energía.

La IEA proyectó que muy posiblemente en 2040 el mundo tenga 20% más de población, 60% más de construcciones y el doble del PIB actual, pero con un crecimiento marginal de la demanda de energía. En el siguiente gráfico se muestra que hubo una tendencia estable hasta 2017, cuando el índice de intensidad energética fue de 76, y la baja a 50 prevista para 2030; en cambio, el índice de la demanda energética primaria bajaría solo de 146 a 139 en los mismos años.

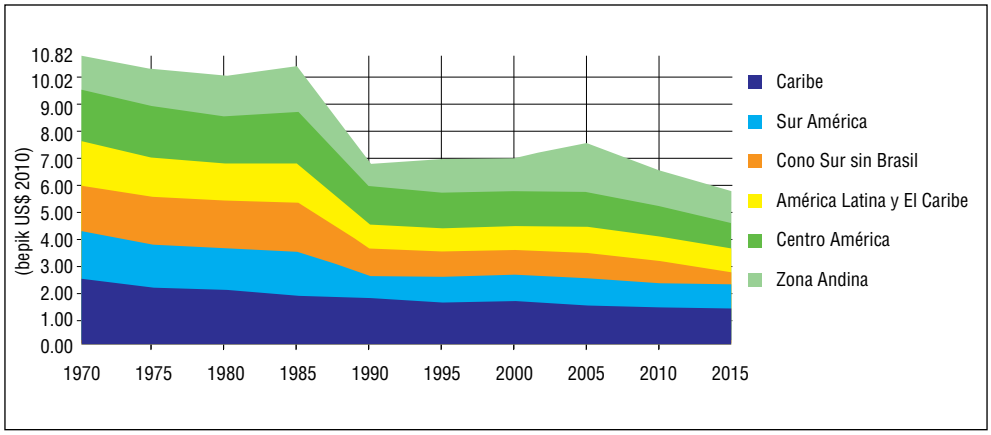
Gráfico 1
Demanda, intensidad energética y PIB en escenario de eficiencia energética



Fuente: IEA.

En el escenario descrito, cada unidad del PIB se duplicaría por cada unidad de energía consumida. Por otro lado, la intensidad energética en América Latina tuvo también una evolución positiva, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Intensidad energética en América Latina

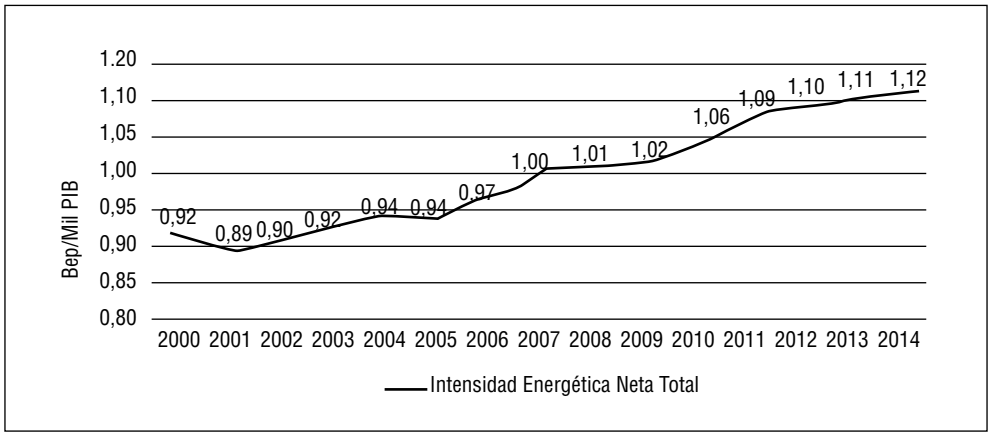


Fuente: Olade.

Según registra el gráfico anterior, se puede calcular que en 35 años la intensidad energética en Sudamérica se redujo en 0,87 BEP/$us 1.000 y en la zona andina, en 0,43 BEP/$us 1.000.

Contrariamente a lo buscado por otras economías, en Bolivia el parámetro de intensidad energética tuvo una evolución ascendente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 3
Intensidad energética neta total
(en bep/MBs. de 1990)



Fuente: Balance Energético 2014 (Ministerio de Hidrocarburos).

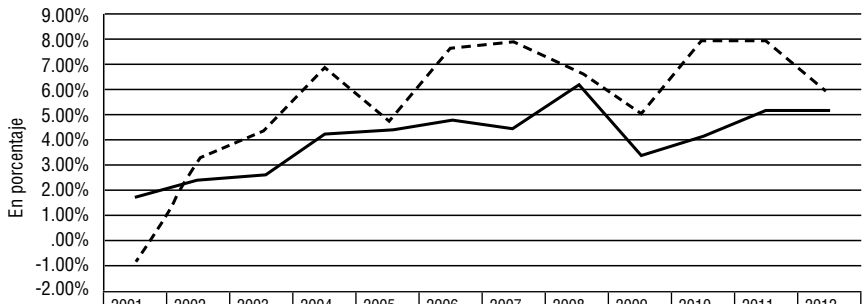
En el balance energético preliminar de 2016 se puede ver que la intensidad energética se redujo de 1,12 BEP/MBS en 2014 a 1,08 BEP/MBs en 2016.

La intensidad energética está íntimamente ligada a la eficiencia energética que se entiende como la capacidad para usar menos energía para producir la misma cantidad de iluminación, calor y otros servicios. Los programas de eficiencia energética permiten emplear la energía de manera óptima, incrementando la competitividad de las empresas, mejorando la calidad de vida, reduciendo costos y limitando la producción de gases de efecto invernadero. Para el efecto, se procura institucionalizar su aplicación de manera que se pueda diferir la necesidad de inversiones, mejorar las finanzas públicas y reducir las emisiones de $C0_2$.

La eficiencia energética es el mejor indicador del desacople entre consumo de energía y crecimiento económico, por lo que los resultados obtenidos están dejando atrás el concepto de que hay o debe haber una relación directa entre desarrollo económico y el consumo energético. En el Plan de eficiencia energética (2013) del Ministerio de Hidrocarburos y Energía se sostiene lo contrario y más bien se muestra como un logro el hecho de que haya una estrecha relación entre crecimiento económico y consumo de energía.

La "relación positiva directa", como se ve en el siguiente gráfico, se podría entender como que el crecimiento del consumo energético tiene incidencia directa en el crecimiento del PIB; esto al parecer sería algo positivo para las autoridades de gobierno actual, cuando es todo lo contrario.

Gráfico 4
Tasas de crecimiento del PIB y consumo de energía



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crec. PIB	1.684%	2.486%	2.711%	4.173%	4.421%	4.797%	4.564%	6.148%	3.357%	4.127%	5.174%	5.176%
Crec. CE	-.986%	3.405%	4.411%	6.822%	4.774%	7.763%	7.981%	6.711%	5.085%	8.008%	8.014%	5.756%

Tasas de crecimiento promedio (2000-2005)
Producto Interno Bruto = 3,1%
Producto Energético = 3,7%

Tasas de crecimiento promedio (2006-2012)
Producto Interno Bruto = 4,8%
Producto Energético = 7,0%

Existe relación positiva directa entre el crecimiento del PIB y del Consumo de Energía en el largo plazo.

Fuente: BEN 2000-2012. MHE, 2013.

Fuente: Balance Energético 2012-2014 (Ministerio de Hidrocarburos, 2013).

La evolución en el país de los dos parámetros analizados, muestra claramente que no hubo una atención adecuada en procura de reducir la intensidad e incrementar la eficiencia energética para adecuar el desarrollo a las corrientes modernas.

2. Balances energéticos: producción y consumo de energía

2.1. La producción

El análisis de los balances energéticos elaborados por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (denominado posteriormente solo Ministerio de Hidrocarburos al crearse el Ministerio de Energías), permite establecer que la composición de la producción de energía primaria, según la fuente de energía, tuvo variaciones intrascendentes en el curso de la gestión de gobierno del MAS. Así, pese al incremento de la producción de gas y en su momento de líquidos, no hubo una variación significativa en la estructura de la producción de energía primaria, aunque sí un aumento de cerca del 50% en la producción como tal. Sin embargo, a partir de 2014 se evidencia la caída de esta producción, situación que se mantendrá a futuro si no se introducen cambios en la política estatista del gobierno.

Cuadro 1
Producción de energía primaria

	2006	2008	2010	2012	2014	2016*
Gas natural	77	78,7	80,3	80,7	80,7	81
Petróleo y líquidos	15,5	14,8	13	13,7	13,9	13
Biomasa	5,23	5,19	5,4	4,6	4,5	5,1
Hidroelectricidad	1,3	1,25	1,2	1	0,8	0,68
Eólica	0	0	0	0	0,00002	0,01
Solar	0	0	0	0	0	0,002
KBEP[2]	105.523	114.295	113.524	139.133	165.852	157.487

* En porcentaje.
** El balance al año 2016 consultado es preliminar.
Fuente: balances energéticos del Ministerio de Hidrocarburos.[2]

En el cuadro anterior se destacan los siguientes elementos:

– El incremento de la cantidad de energía producida entre 2012 y 2014 fue de 19,2%, pero en 2015 cayó a 164.701 KBEP y en 2016 a 157.487 KBEP debido a problemas en la producción de hidrocarburos.

2 KPEB = Kilo barriles de petróleo equivalente, unidad homogénea a la que se convierte diferentes fuentes de energía.

– A partir de 2014 hubo intentos de diversificación energética, con la incorporación de generación eólica, y en 2016 con energía solar. El retraso de Bolivia en la materia es muy grande, respecto al entorno latinoamericano, especialmente en Chile.
– La matriz energética del país no tuvo modificaciones, solo el componente gas natural tuvo un lento incremento y la participación de los demás componentes decreció, especialmente la hidroelectricidad, que se redujo casi a la mitad en los 10 años analizados. El esfuerzo debía dirigirse a reducir la producción de energía con biomasa, mayormente con leña, que es una señal clara de matriz energética de los países atrasados.

2.2. El consumo

Las políticas de consumo deberían estar orientadas a incentivar la utilización de los recursos más abundantes y desincentivar el consumo de los más escasos o más caros, sobre todo tratándose de una economía pequeña como la boliviana que difícilmente puede solventar las importaciones, peor aún en periodos de precios internacionales altos.

En los 10 años de análisis, periodo sobre el que se halló información, se puede evidenciar que el direccionamiento que debió haber hacia el consumo de lo abundante tuvo resultados muy magros, incluso en el incremento del consumo de gas natural y en la disminución del uso de la leña (biomasa) como combustible, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Participación por tipo energético en el consumo final

	2006	2010	2012	2014	2016
Electricidad	11	11	10	10	10
GLP	10	8	8	7	7
Diésel	26	24	25	24	24
Gasolinas	13	16	17	17	19
Gas natural	16	20	22	23	23
Biomasa	19	16	16	14	14
Otros	5	4	3	4	3

* En porcentaje.
Fuente: balances energéticos del Ministerio de Hidrocarburos.

Si bien se observa una leve disminución porcentual en el consumo de diésel oil, hubo un incremento grande en el de gasolinas y una disminución en el de electricidad. No se debe olvidar que el mundo se encuentra encaminado a una creciente electrificación, dadas las favorables condiciones de este energético con

respecto al medio ambiente y el costo decreciente de su producción. En Bolivia, la fuente potencial de energía más grande entre las analizadas en el cuadro anterior es la eléctrica, tanto de origen hidráulico como no convencional. El gobierno priorizó el desarrollo de grandes proyectos hidroeléctricos con fines de exportación, que fueron rechazados por parte de la población por los daños ambientales que representan.

Es necesario dirigir la atención a los múltiples proyectos potenciales de aprovechamiento de la geografía andina para generar electricidad en proyectos de menores dimensiones pero ambientalmente amigables. En Bolivia vamos al revés, por lo que es necesario cambiar la política energética para priorizar el desarrollo de fuentes renovables de energía, sin pretensiones de ser centro energético del continente o hacer gigantes hidroeléctricas para la exportación. Como el gas natural es la mayor fuente de energía primaria, se analiza también la composición de su consumo por sector económico.

Cuadro 3
Participación en el consumo de gas natural por sector económico

	2006	2010	2012	2014	2016
Transporte	26,26	38,44	38,78	38,67	38,55
Industria	67,87	54,58	53,16	52,32	50,56
Residencial	3,13	4,22	5,26	6,24	7,88
Comercial	2,74	2,76	2,8	2,76	3,01

* En porcentaje.
Fuente: balances energéticos del Ministerio de Hidrocarburos.

Si bien el sector industrial es el mayor consumidor de gas natural, su evolución en la matriz fue negativa en el periodo analizado, lo que puede significar sino un retroceso por lo menos un estancamiento de su desarrollo frente a los otros tres sectores de consumidores. Los sectores transporte y residencial ascendieron en la escala debido a los programas de conversión vehicular y de redes de gas domiciliario, sin embargo estos programas tienen también observaciones de fondo.

3. El sector de hidrocarburos

El gobierno de Evo Morales inició su gestión en 2006 en condiciones muy favorables en el sector energético y particularmente en hidrocarburos, tanto en el ámbito interno como internacional. Pese a la nacionalización del 1 de mayo de 2006, se esperaba la recuperación de equilibrios entre los actores económicos para volver a impulsar el desarrollo del sector.

3.1. Un panorama con pronósticos alentadores

a) Las condiciones internas

En el ámbito interno, las condiciones favorables se dieron a través de los siguientes factores:

- Las reservas probadas de gas al 31 de enero de 2005 eran de 27,62 trillones de pies cúbicos (TCF), las más altas de nuestra historia petrolera, lo que permitió escalar la producción de 40 millones de metros cúbicos por día (MMM3/D) en 2006 a 60 MMM3/D en 2014.
- Estaban en ejecución los contratos de exportación a Brasil y Argentina. La exportación a Brasil, que empezó en 1999, estaba en 22 MMM3/D en enero de 2006 y llegó rápidamente a 30 MMM3/D en 2010. La exportación a Argentina era de 5 MMM3/D en enero de 2006 y con el nuevo contrato firmado en octubre de 2006, debería subir hasta 27,7 MMM3/D para 2021. El precio de exportación a Brasil, en enero de 2006 era de $us 3,70 por millón de british thermal unit ($us/MMBTU), precio ponderando en frontera, y subió hasta $us 9,3 por MBTU a fines de 2012. El precio a Argentina, igualmente, subió de $us 5,45 por MMBTU en enero de 2006 a $us 11,2 por MMBTU a fines de 2012.
- Los dos factores anteriores, buena cantidad de reservas y precios en franca subida, permitieron que la renta petrolera recaudada hasta 2018 fuera de $us 37.484 millones, sin que el gobierno haya necesitado modificar el régimen fiscal establecido un año antes de su acceso al poder.

b) Las condiciones externas

En el ámbito internacional, todos los países de la región manifestaron su decisión de apoyar los planes exploratorios y de industrialización del gobierno del MAS.[3]

- Las primeras señales se produjeron el 10 de agosto de 2007, cuando los presidentes de Bolivia, Venezuela y Argentina, Evo Morales, Hugo Chávez y Néstor Kirchner, respectivamente, firmaron el Acta de Tarija, garantizando una inversión de $us 1.120 millones en proyectos de exploración e industrialización de hidrocarburos en Bolivia.
- El gobierno argentino comprometió un préstamo concesional por $us 450 millones para construir la planta de separación de licuables más grande de Latinoamérica en el Chaco boliviano.

3 Todos los puntos anotados están respaldados por notas de la prensa nacional publicadas durante los dos primeros años de gobierno del MAS.

- La cooperación venezolana operó a través de la estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) con el financiamiento de $us 1 millón para los estudios de localización, mercado y logística de la planta de fertilizantes.
- Estaba prevista una sociedad con Petroquímica de Venezuela (Pequiven) en una proporción de 60% YPFB y 40% Pequiven, para los proyectos de urea y de polietilenos. Tener como firme aliado a la mayor potencia petrolífera de Sudamérica era el mejor impulso para llevar a cabo los más grandes proyectos de industrialización y prescindir de la necesidad de interesar o atraer inversiones de terceros.
- Pocos meses después, el 17 de diciembre de 2007, los presidentes de Bolivia, Evo Morales y de Brasil, Luiz Ignácio "Lula" da Silva y sus respectivos ministros de Hidrocarburos y Energía, suscribieron cinco acuerdos para una inversión en Bolivia de hasta $us 1.000 millones para incrementar la producción de gas natural, explorar nuevas reservas y ratificar el pago de los contenidos de licuables en el gas de exportación a Brasil; el proyecto significaría ingresos para YPFB de entre $us 100 y $us 180 millones cada año.
- La solidaridad se amplió a los países árabes. El 9 de octubre de 2007, el gobierno firmó un acuerdo energético de amplio espectro con el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, para priorizar estudios de exploración y explotación petrolera, además de desarrollar programas de industrialización petroquímica e hidroeléctrica. Posteriormente, otros países como Argelia ofrecieron también inversiones en el sector energético.
- Fueron innumerables los memorándums de entendimiento firmados con estos y otros gobiernos amigos, no solamente en el área de hidrocarburos sino también para desarrollar proyectos de energía eléctrica.
- La creación de Unión de Nacionales Suramericanas (Unasur) y la I Cumbre de Integración Energética, en abril de 2007, con su respectivo Consejo Energético de Sudamérica, así como el nacimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), con su Tratado Energético y las facilidades que se encontró en los gobiernos vecinos de Brasil y Argentina para negociar y renegociar favorablemente los acuerdos existentes y obtener esquemas preferenciales de financiamiento, hicieron pensar al gobierno que Bolivia debía convertirse en el centro gasífero y consolidarse como el corazón energético regional.

Las proyecciones y perspectivas eran tan optimistas que se proyectó que en 2020 la producción de gas llegará a 101,6 MMM3/D y la de líquidos a 109,7 miles de barriles por día (MBPD).[4] Bajo estas condiciones, el gobierno y YPFB empezaron febrilmente a desarrollar todo tipo de proyectos con promesas de préstamos, donaciones y planes de cooperación. Algunos tuvieron incluso aceptación de

4 Pronósticos de producción de la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (EBH).

empresas dispuestas a invertir en Bolivia. Todo estuvo dispuesto para reactivar la industria petrolera en el país.

c) Nueva estructura de YPFB

YPFB tenía que reestructurarse para adecuarse a las nuevas condiciones. Inicialmente se diseñó una estructura compuesta por cinco subsidiarias y al menos tres empresas mixtas. El objetivo era transitar de funciones administrativas a funciones operativas. Las subsidiarias proyectadas eran: YPFB Exploración, YPFB Producción, YPFB Transporte, YPFB Refinación y YPFB Industrialización. Las empresas mixtas a conformarse mediante asociaciones debían ser con Chaco y Andina para operar en el área de exploración; con Transredes, para el transporte de gas natural y petróleo; y otras asociaciones para desarrollar los planes de industrialización con empresas tales como PDVSA, GTL Bolivia, Franklin Oil and Gas y Enarsa.

El segundo semestre de 2006, el gobierno analizó una segunda propuesta de "refundación" de YPFB consistente en la sustitución de sus vicepresidencias por siete gerencias operativas en lugar de subsidiarias y cuatro unidades jurídicas regionales.[5]

d) Proyectos de YPFB

Entre los proyectos formulados por YPFB se puede citar los siguientes:

- Instalación de fiscalización satelital para controlar directamente la producción y transporte de hidrocarburos. YPFB elaboró un plan de costos y puntos de control.
- Construcción de dos grandes gasoductos: Gasoducto Boliviano de Occidente (Gabo) y Corredor Energético del Sur (Cesur). Gabo, que cubriría el tramo de Yacuiba hasta El Alto, estaba proyectado para tener 32 pulgadas de diámetro y una inversión de $us 800 millones. Debía estar concluido en marzo de 2008 y fue declarado de "interés nacional" mediante un decreto supremo. El Cesur transportaría gas de Villamontes a Santa Cruz y empalmaría con otro ducto hacia Beni y Pando.
- Construcción de una planta de polipropileno en la localidad de Patacamaya.
- Construcción de una planta de conversión de gas a líquidos (GTL, por sus siglas en inglés), a ser instalada en El Alto y de una gran termoeléctrica en Uyuni para exportar electricidad a Chile.
- Plantas de fertilizantes y urea en sociedad con Repsol y plantas petroquímicas y de asfaltos en sociedad con PDVSA.

5 *La Prensa*, 25 de septiembre de 2006.

– "Paquete de proyectos" de plantas de GTL con una capacidad de 2.500 BPD en Cochabamba, una segunda planta de 10.000 BPD de capacidad a ser ubicada en Santa Cruz y una tercera de 100.000 BPD en Tarija.
– YPFB tuvo la idea de proyectar la venta de gas a Chile, Paraguay y Uruguay. Los proyectos de Chile y Uruguay tendrían la alternativa de vender además electricidad y en el caso chileno hubo la opción de compra de acciones de empresas generadoras.

El único proyecto que se concretó, a 2019, fue el de la planta de fertilizantes, pero sin la participación de ningún socio. En los planes y estrategias de YPFB no se encontró un programa de ejecución ni un presupuesto de inversiones, sin embargo por la dimensión y cantidad de proyectos, se puede estimar que las inversiones habrían superado los $us 25.000 millones. Tampoco se halló proyectos exploratorios, área de trabajo que al inicio de la gestión del MAS ya era la más descuidada por YPFB. Los planes exploratorios fueron elaborados de manera desordenada a partir de 2009.

e) Oferta de nuevas inversiones

Empresas estatales y privadas ofrecieron invertir en diferentes áreas. Se destacan las siguientes propuestas:

– Enarsa: debía ser socia de YPFB en exploración y explotación en los bloques asignados. Después de la firma del contrato de exportación de gas, en 2006, se sostuvo que Enarsa invertiría en el desarrollo de campos si las petroleras privadas no lo hicieran.
– Shell: en abril de 2006, YPFB anunció que Shell invertiría bajo las reglas de la nacionalización, aun cuando no tenía contratos firmados y no fue una de las empresas nacionalizadas. En diciembre de ese año se informó que "iniciará" estudios para plantas de diésel ecológico y para una petroquímica.
– Repsol: en marzo de 2007, YPFB anunció inversiones para "la instalación de la planta de fertilizantes más grande del mundo" y otra de GTL.
– Panamerican Energy: esta empresa ofreció instalar plantas termoeléctricas a gas natural para exportar a Argentina y Brasil, y la construcción de plantas de urea en Puerto Suárez, Villamontes y Yacuiba.
– Franklin Oil and Gas: tras una reunión con YPFB y la firma de un Memorándum de entendimiento, ejecutivos de Franklin Oil and Gas anunciaron la construcción de una planta de GTL en Santa Cruz, con una inversión de $us 320 millones.[6]

6 *La Prensa*, 26 de mayo de 2006.

– PDVSA: los anuncios de las inversiones que PDVSA ejecutaría variaron desde $us 1.500 millones hasta $us 25.000 millones, en todas las actividades de la cadena. Pero además, se dijo que otras 25 empresas venezolanas del área estaban interesadas en instalar plantas de separación de líquidos.[7]
– Braskem: en abril de 2006, la empresa brasileña ofreció instalar un polo petroquímico en Bolivia, empezando con una planta de polietilenos.
– El expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, anunció una inversión de $us 100 millones en la compra de bonos del Tesoro boliviano, como parte de un fondo para financiar proyectos productivos a ser administrados por el Banco Sur.

Solo Enarsa y PDVSA avanzaron en la conformación de sociedades para realizar actividades exploratorias; en el caso de Enarsa (actualmente IEASA), mediante contratos de servicios de exploración y explotación; y PDVSA con la sociedad Petroandina, que después de varios fracasos exploratorios fue disuelta.

f) Préstamos, donaciones y otros ingresos

– Se concretó un crédito holandés de $us 50 millones para redes de gas a fondo perdido.
– Con el mismo objeto, el gobierno obtuvo un crédito chino por $us 60 millones, a 20 años plazo y al 2% de interés. Este crédito fue posteriormente modificado para financiar la compra de taladros.
– Programas noruegos de cooperación coadyuvaron a llevar a cabo las auditorías a las empresas petroleras, pero estas fueron finalmente financiadas por la cooperación canadiense.
– Al asumir YPFB el rol de mayorista en la venta de carburantes, a partir del 1 de julio de 2006, empezó a generar ganancias de $us 2,2 al mes.
– Durante 2006, YPFB recibió $us 257,6 millones por el 32% por el impuesto transitorio establecido en el DS 28701 del 1 de mayo de ese año.

Lo descrito líneas arriba expresa las expectativas de un inédito florecimiento hidrocarburífero en Bolivia, que se vieron fortalecidas con la aceptación de los nuevos contratos de operación por todas las empresas petroleras que operaban en el país antes de 2006 y con la firma del contrato de exportación de gas a Argentina, el 19 de octubre de ese año.

7 Declaraciones del presidente de YPFB, Jorge Alvarado. *La Prensa*, 27 de mayo de 2006.

4. La equivocada política petrolera

4.1. La política estatista

El DS 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, emitido en mayo de 2006, significó el retorno al estatismo como reacción al neoliberalismo, modelo introducido en la década de los 90, que marginó al Estado de la mayor parte de las actividades petroleras. La estatización trajo consigo un nuevo desequilibrio en la relación Estado-empresas petroleras, cuyas consecuencias se tradujeron en nuevos y mayores rezagos de la industria frente al ritmo de desarrollo económico del entorno latinoamericano.

El rasgo estatista dominante del decreto 28701 se expresa en el rol asignado YPFB para ejercer control y dirección de todas las actividades petroleras, para operar los campos de las compañías que no aceptaran las condiciones del mencionado decreto, para nombrar directores y síndicos de las empresas capitalizadas y privatizadas, para firmar nuevos contratos de sociedad y administración con las empresas citadas, para determinar la participación de las petroleras en los nuevos contratos a firmarse. Posteriormente, YPFB asumió de facto el papel de regulador y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), se convirtió, en los hechos, en una entidad de su dependencia. Asumió también la ejecución de todos los proyectos de industrialización y la Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos (EBIH) fue relegada a un papel figurativo en proyectos marginales, pese a su rango constitucional. La línea estatista se consolidó a partir de 2007 con la reserva para YPFB de todas las áreas de interés petrolero; así, desde entonces se encarga de asignar las mismas a las petroleras, una vez cumplidos una serie de requisitos y una vez firmados, autorizados y aprobados los contratos respectivos en dos etapas que pasan por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Muchos de esos requisitos fueron constitucionalizados en 2009 al ser introducidos a la Constitución Política del Estado; entre ellos se puede citar la obligación de las petroleras de reinvertir sus utilidades en el país; tener una participación menor o igual al 49% en las sociedades con YPFB; firmar con YPFB, como única modalidad contractual, contratos de servicios petroleros y aceptar el no reconocimiento de jurisdicción ni tribunal extranjero alguno para el tratamiento de controversias.

Las políticas desarrolladas por el gobierno del MAS, al igual que otros gobiernos estatistas, crearon regímenes fiscales duros y difíciles condiciones de acceso a la exploración de este recurso con el consiguiente encarecimiento de la producción. El estatismo boliviano se manifestó también con una actitud permanentemente hostil con las empresas petroleras, posición que pudo haber cambiado en 2007 con la aceptación y firma de los nuevos contratos.

Los futuros gobiernos que pretendan flexibilizar la participación estatal en la gestión de los recursos naturales y en la gestión económica en general, tendrán que empezar por soslayar y/o desmontar la estructura jurídica creada a través de la CPE. El estatismo, entonces, se manifestó en todos y cada uno de los eslabones de la cadena productiva de los hidrocarburos. Como se podrá ver a continuación, esto se constata tanto en el *upstream* como en el *downstream*.

4.1.1. Estatismo en exploración y explotación (upstream)

En un periodo de 13 años, corto para una industria como la petrolera –que en Bolivia fue tan importante que llegó a significar el 50% de las exportaciones, y que actualmente es la base para la transformación de la matriz energética del país y fuente del gasto e inversiones del gobierno–, se ha pasado de un cómodo panorama con reservas suficientes para atender el crecimiento del mercado interno y los compromisos internacionales, a un frágil equilibrio coyuntural y una proyección preocupante de disponibilidades para el cumplimiento de estos requerimientos a corto y mediano plazo.

a) Largo proceso burocrático

En 2007, el Ministerio de Hidrocarburos diseñó e hizo aprobar mediante decretos supremos la estructura legal actualmente en vigencia que norma las actividades exploratorias en el país. Este proceso comenzó con el DS 29130 del 13 de mayo de 2007 y los posteriores decretos modificatorios,[8] que introdujeron ajustes con los cuales se inició una serie de restricciones a las empresas privadas en las actividades exploratorias y de reserva de áreas de interés petrolero en zonas tradicionales y no tradicionales, a favor de YPFB.

Para poder ingresar a un campo a efectuar trabajos exploratorios, la empresa interesada debe firmar previamente un convenio de estudio para el área de interés reservada para YPFB. Estos convenios no pueden tener una vigencia mayor a un año y requerirán previamente que el directorio de YPFB apruebe mediante informes técnicos y legales los antecedentes de la empresa, y la presentación de una garantía o carta de crédito por un monto de $us 250 mil por cada convenio y por cada área. Al cabo del año, la empresa debe presentar un informe con datos de la actividad geológica, del potencial productivo del área, mapas y otros; si no lo hace en el plazo previsto o si el informe es incompleto, se ejecuta la boleta de

8 Ver los decretos 29371 del 12 de diciembre de 2007 y 459 del 24 de marzo de 2010, así como los cambios efectuados mediante las resoluciones ministeriales 269/2009 del 9 de octubre de 2009, 89/2010 del 25 de marzo de 2010, 93/2010 del 26 de marzo de 2010, 150-10 del 7 de mayo de 2010 y 262/11 del 14 de junio de 2011.

garantía. Además, el informe debe ser evaluado por YPFB en un plazo de 30 días desde su presentación y solo si la evaluación es positiva se procederá a firmar un contrato de servicios de exploración y explotación.

Una vez acordados entre los ejecutivos de las empresas y YPFB, los contratos deberán ser aprobados primero por el directorio de YPFB para luego ser remitidos a la Asamblea Legislativa Plurinacional donde deberán ser autorizados y aprobados en dos etapas diferentes, en cumplimiento al artículo 158, parágrafo I, numeral 12 y del artículo 362, parágrafo II de la CPE. En cada una de las etapas los contratos deben pasar por los ministerios de Hidrocarburos y de la Presidencia, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conape) y las dos cámaras legislativas.

En caso de que dichos contratos fueran exitosos y una vez declarados comerciales los descubrimientos, se pasa a conformar la sociedad anónima mixta (SAM), con una participación mínima del 51% para YPFB. El titular del contrato está obligado a ceder sus derechos a esta sociedad; la SAM está obligada a devolver a la empresa suscribiente del contrato las inversiones efectuadas con éxito en la etapa de exploración.

El circuito descrito toma varios años en cada caso; el más prolongado hasta la fecha es el de Gazprom para el área de Vitiacua, en el que la etapa de negociación duró cuatro años. Esta empresa aún no tiene contratos ni áreas adjudicadas a pesar de ser de un país amigo del gobierno boliviano.

b) Áreas reservadas a favor de YPFB

Otra faceta de la corriente estatista del gobierno se observa en la monopolización de áreas de interés petrolero en manos de YPFB. De acuerdo al artículo 34 de la Ley 3058 de mayo de 2005, se debe otorgar y conceder estas áreas a favor de YPFB con prioridad, como una forma de conferir una ventaja a la empresa nacional frente al poderío de las extranjeras, pero de ninguna manera como un mecanismo de exclusión de terceros o de monopolio, como lo ha practicado el gobierno con el propósito de evitar el acceso a las actividades de exploración de otras empresas. A la fecha no existe ningún área de potencial interés hidrocarburífero que no esté reservada a favor de YPFB.

Mediante el DS 29130, inicialmente se reservó 21 áreas en favor de YPFB; posteriormente, con los decretos 29226 del 9 de agosto de 2007, 676 del 20 de octubre de 2010, 1203 del 18 de abril de 2012 y 2549 del 14 de octubre de 2015, las áreas reservadas ascendieron a 106. Para cerrar el círculo estatista del gobierno se estableció que la reserva a favor de YPFB es por 10 años y solo al cabo de este periodo, y en caso de que YPFB no hubiera ejecutado ninguna actividad exploratoria en ellas, se podrán licitar como áreas libres. Posteriormente, YPFB cambió la interpretación de "área libre" que ahora considera como el área en la que no

tiene compromisos ni de convenios de estudio ni de contratos de servicio, pero que igual está reservada. En caso de que en un área reservada se hubiera conformado una SAM y esta no hubiera obtenido resultados positivos, continuará reservada para YPFB por otros 10 años.

Mantener áreas reservadas a favor de YPFB por un periodo de 20 años es excesivo y perjudicial para la competencia que debería existir en las actividades exploratorias, a fin de que un mayor número de empresas participen. Con este esquema de reserva de áreas, no quedan dudas del carácter monopólico que YPFB ejerce sobre todas las áreas de interés petrolero en el territorio nacional.

c) Los resultados obtenidos

Como consecuencia de una política exploratoria restrictiva, no se producen resultados en el plazo inmediato porque la actividad petrolera tiene periodos largos de gestación, maduración y agotamiento. La producción de gas tiene una etapa de agotamiento más prolongada que la de líquidos, pero es igualmente irreversible. La única posibilidad de mantener una producción sostenible en el tiempo es a través de la incorporación de nuevas reservas mediante una actividad exploratoria exitosa. De no darse las condiciones para que así sea, las reservas disminuirán inevitablemente y la producción caerá ante la falta de nuevos yacimientos productivos. Eso es lo que está sucediendo en Bolivia.

Caída de las reservas

Pese a tener información de la certificadora DeGoyler & MacNaugthon (D&M) y de otras dos fuentes más, de que había un descenso en el volumen de reservas al 31 de diciembre de 2005, respecto al volumen certificado un año antes, el gobierno insistió en afirmar que las reservas probadas y probables eran de 48,9 trillones de pies cúbicos (TCF) y fue con estas cifras que elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (EBHI). Pese a la incertidumbre, el entonces presidente de YPFB, Jorge Alvarado, afirmó que la empresa certificadora no sobremagnificó la cifra –como se denunció días antes– sino que la dedujo usando parámetros no convencionales.[9] Por otro lado, desoyendo todas las recomendaciones, YPFB demoró otros cinco años, hasta 2009, en contratar una nueva certificación. Desde entonces se efectuaron tres certificaciones (las empresas Ryder Scott, GLJ y Sproule fueron las encargadas), la última de las cuales culminó el 31 de diciembre de 2017, a pesar de que la Ley 3470 establece que este proceso se debe efectuar cada año.

9 *La Razón*, 26 de mayo de 2006. Este criterio fue comunicado por el presidente de YPFB al ministro de Hidrocarburos, mediante nota LP-PRS-318-VPACF-226/2006, del 5 de abril de ese año.

En el cuadro siguiente se muestran los resultados de las certificaciones hasta 2013 y una comparación de los resultados obtenidos en cada certificación.

Cuadro 4
Certificación de reservas de gas hasta 2013

	2004	2009	2013	Diferencias	
Empresas	D&M	R&S	GLJ	GLJ-R&S	GLJ-D&M
Gas (TCF)					
Probadas	26,79	9,94	10,45	0,51	-16,34
Probables	22	3,71	3,5	-0,21	-18,5
Posibles	15,2	6,27	4,15	-2,12	-11,05
Líquidos (MMBI)					
Probadas	465,2	209,81	211,45	1,64	-253,75
Probables	391,4	98,22	72,25	-25,97	-319,15
Posibles	254,7	198,22	80,37	-117,85	-174,33

Fuente: elaboración propia con información de empresas certificadoras.

El gobierno se empeñó en hacer que la cantidad de reservas probadas de gas se mantenga en alrededor de 10 TCF para respaldar la afirmación de que el gas producido entre certificación y certificación, que es de alrededor de 0,7 a 0,8 TCF por año, fue repuesto con nuevos descubrimientos realizados en su gestión. De esta manera, en la última certificación realizada por la empresa Sproule se obtuvo una cantidad de 10,7 TCF de reservas probadas, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Resultados de certificación de Sproule y comparación con GLJ

	Sproule (31/12/2017)	GLJ (31/12/2013)	Diferencia
Gas (TCF)			
Probadas	10,70	10,45	0,25
Probables	1,80	3,5	-1,7
Posibles	2,20	4,15	-1,95
Líquidos (MMBI)			
Probadas	240,9	211,45	29,45
Probables	56,8	72,25	-15,45
Posibles	78,4	80,37	-2,27

Fuente: elaboración propia con información de empresas certificadoras.

Si en los 13 años de gestión del gobierno no hubo descubrimientos exploratorios de significación, no será posible reponer reservas y mucho menos que se incrementen, como se aprecia en la última columna del cuadro anterior. La explicación tiene que ver con el descenso de las reservas probables y posibles,

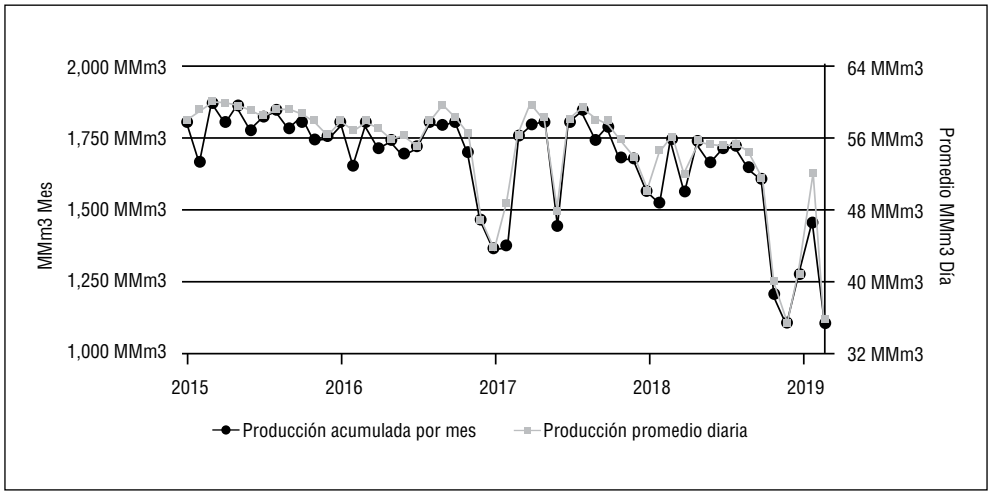
no solamente en esta última certificación, sino en todas las anteriores. Esto se produce cuando a través de la actividad exploratoria y nuevas inversiones se puede recategorizar reservas de menor calidad (probables y posibles) escalándolas a reservas probadas, sin que esto signifique incremento real de reservas. La recategorización está limitada por el saldo de los volúmenes de las reservas probables y posibles porque estas también se agotan. Si la certificadora no fuera una empresa seria, el escalamiento descrito sería solo un artificio contable para abultar las reservas.

Caída de la producción

La caída de la producción se da no solamente por la imposibilidad de añadir nuevos campos al ciclo productivo por falta de descubrimientos, sino además por el agotamiento natural de los campos debido al tiempo en que se encuentran en producción continua. Estos dos factores, de manera conjunta, fueron los causantes de la declinación –desde 2014– de la producción tanto de líquidos como de gas natural.

En 2014 la producción de gas natural llegó a 60 MMM3/D y desde entonces tuvo una declinación constante que se muestra en la siguiente gráfica, agravada por las bajas nominaciones tanto de Brasil como de Argentina, que forzaron la reducción de la producción.

Gráfico 5
Producción mensual de gas natural 2019*

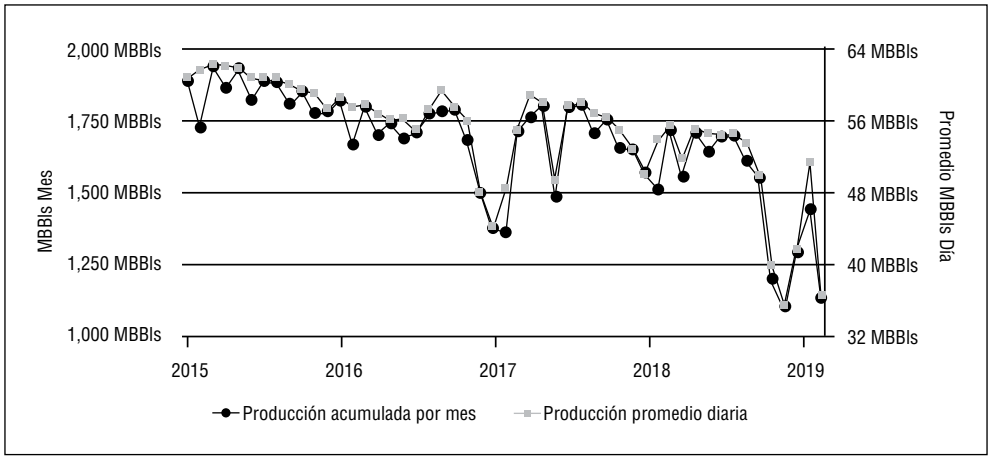


* Primer trimestre.
Fuente: página web del Ministerio de Hidrocarburos.

La misma situación se observa en la producción de líquidos directamente asociada a la de gas: si cae una, cae la otra; pero la caída de la producción de líquidos tiene además un efecto colateral pues incide en el déficit del mercado interno de carburantes. Al bajar la producción de líquidos (petróleo, condensado y gasolina natural), baja la alimentación a las refinerías que empiezan a trabajar a una menor capacidad de diseño (actualmente se encuentran trabajando al 75% de su capacidad) y aumenta la importación especialmente de diésel y gasolina; la importación –mientras tanto– incrementa los déficits comercial y fiscal y la subvención al mercado interno.

Como se ve, la errada política exploratoria provoca consecuencias encadenadas que afectan a la economía nacional en su conjunto. En el siguiente gráfico se muestra la sostenida caída de la producción de líquidos en los últimos años.

Gráfico 6
Producción mensual de petróleo



Fuente: página web del Ministerio de Hidrocarburos.

4.1.2. Estatismo en la industrialización (downstream)

El estatismo en los programas de industrialización de hidrocarburos fue en permanente ascenso en la gestión de gobierno del MAS. En el programa de gobierno de este partido, para las elecciones de 2005, ya se adelanta que se convocaría al capital privado solo si es necesario; no obstante, en el programa de 2014 ya no se considera esta posibilidad. Es probable que la prescindencia del capital privado haya surgido como consecuencia de los altos ingresos económicos percibidos gracias al ciclo de precios altos de las materias primas, que mostraron

un aparente poderío del Estado para enfrentar cualquier riesgo emergente de sus emprendimientos.

La bonanza económica que caracterizó a los primeros años del gobierno, hasta la primera mitad de 2014, fue determinante para fortalecer la visión estatista de la economía y, en consecuencia, para consolidar la percepción gubernamental de autosuficiencia para acometer cualquier proyecto independientemente de su tamaño. La bonanza fue un factor determinante para lanzarse sin socios al proceso de industrialización, situación que derivó en graves errores en la selección de los procesos, diseño de las plantas –incluyendo su dimensionamiento–, sobreprecios de las inversiones y localización de proyectos. Perjudicó también en el nivel de ingresos de los mercados regionales, en la transferencia de tecnología y, por consiguiente, afectó en general a la disciplina económica de los proyectos ante la inexistencia de controles cruzados.

La redacción y el articulado de la CPE respecto a la industrialización, escritos con una visión exitista de la coyuntura económica, no son atractivos y no podrán ser considerados como incentivadores para inversores privados interesados en los proyectos bolivianos del ramo. El papel del Estado como único dueño y contratante de todos los emprendimientos está ocasionando el aislamiento de los circuitos económicos regionales, en una concentración innecesaria de todo el esfuerzo económico en manos del Estado, y el incremento de la corrupción oficial.

Si bien el programa de industrialización de hidrocarburos tuvo un proceso de maduración en los 13 años del gobierno, lo que permitió desechar proyectos inviables que en principio tenían carácter de prioridad –como el de la transformación de gas a líquidos (GTL)–, se cometieron errores de fondo que están cuestionando su sostenibilidad. Hasta le fecha se instaló cuatro plantas industriales: dos separadoras en Río Grande (Santa Cruz) y Yacuiba (Tarija), una de licuefacción de gas natural para producir gas natural liquidificado (LNG, por sus siglas en inglés) también en Río Grande y una planta de fertilizantes en Bulo Bulo (Cochabamba). A continuación se describe brevemente cada uno de estos proyectos.

a) Planta separadora de líquidos de Río Grande

Posiblemente este sea el proyecto mejor calificado económicamente, porque retiene los licuables de una corriente de gas que antes redituaba solo en términos calóricos. Era incomprensible seguir exportando a Brasil gas rico en licuables (especialmente en GLP), cuando el mercado local tenía problemas de abastecimiento y existían otros mercados de exportación.

La planta no está sobredimensionada y su localización es la más conveniente porque se encuentra en la cabecera del gasoducto de exportación a Brasil. Los grandes problemas por los que atravesó estuvieron relacionados a la corrupción

que incluyó la muerte de uno de los ejecutivos de la empresa contratista, hecho que sacó a la luz pública las irregularidades cometidas por el expresidente de YPFB, Santos Ramírez. Fue por eso que la construcción de la planta demoró cinco años y la inversión varió de $us 86,35 millones en la primera licitación y adjudicación a $us 191 millones que fue la inversión final; es decir, más del doble de la estimación inicial, incremento que no fue justificado plenamente porque la capacidad de la planta no tuvo modificaciones.

De acuerdo a diseño, debería procesar un caudal de 5,6 millones de metros cúbicos por día para obtener 361 toneladas (TMD) de GLP, 350 barriles (BPD) de gasolina estabilizada y 195 BPD de gasolina rica en isopentano. Sin embargo, la mayor producción que fue en 2014 alcanzó un promedio de 330 TMD de GLP, lo que equivale al 91,4% de su capacidad de diseño.

b) Planta de gas natural licuado (LNG)

La planta de gas natural licuado es una de las modalidades de gasoducto virtual que se implementa para desarrollar mercados hasta que se justifique la construcción de un gasoducto. Esta planta, también ubicada en Río Grande, está diseñada para procesar 362 mil metros cúbicos de gas por día (MM3/d) y para producir 210 toneladas diarias de LNG, que se transporta en cisternas criogénicas a 27 poblaciones intermedias de seis departamentos; una vez en destino, es regasificado e inyectado a las redes domiciliarias de distribución local.

En marzo de 2013, la construcción del proyecto se adjudicó a la empresa española Sener-Ros Roca por un monto de $us 137 millones, que incluyó además de la planta de licuefacción, 32 cisternas de transporte y los equipos para las 27 estaciones de regasificación (ERG); sin embargo, la inversión final fue de $us 258,2 millones, cerca del doble del contrato firmado. La planta fue inaugurada dos veces por el presidente Evo Morales, en 2014 y en 2016. El presidente de YPFB aseguró que hasta 2020 generará ingresos por encima de los $us 120 millones y más de $us 300 millones hasta 2025.[10]

Gracias a una petición de informe escrito (PIE)[11] del senador opositor Óscar Ortiz, se pudo conocer las cantidades producidas durante un periodo de 15 meses: la producción promedio diaria fue de 8,47 toneladas, lo que equivale al 4% de la capacidad de licuefacción instalada. La mayor producción, de 25,96 toneladas –12,36% de la capacidad–, fue en febrero de 2017. La razón para este bajo desempeño se debe a que la planta funciona de manera intermitente debido a la rápida saturación de las ERG; la planta fue sobredimensionada y a ello se debe la urgencia de procurar la exportación de LNG, proyecto altamente viable debido

10 *La Razón*, 16 de febrero de 2016.

11 Respuesta a PIE 491/2017-2018 del 10 de octubre de 2017.

a los costos de transporte y a la inexistencia de infraestructura regasificadora en los mercados a los que se pretende llegar.

No obstante, el proyecto es difícilmente justificable económicamente por la elevada inversión y altos costos que hacen prever que el funcionamiento necesitará de continuos subsidios. Todo indica que la planta de licuefacción fue una mala elección ante otras alternativas más ventajosas que podían adoptarse para el mismo objetivo, como el gas natural comprimido, que consiste en comprimir el gas, almacenarlo en botellones y transportarlos hasta la red de distribución, sin necesidad de licuefacción ni regasificación ni, por lo tanto, de equipos criogénicos y otros gastos.

c) Planta de fertilizantes

La planta de urea es y siempre fue un buen proyecto porque es un *commodity* que tiene mercados en los países vecinos, no es intensivo en consumo de gas y puede dar lugar a otros productos conexos.

La procesadora de fertilizantes que se instaló en Bulo Bulo (Chapare) requirió la inversión más grande de la historia de Bolivia. Tiene una capacidad de producción de 2.100 toneladas por día (TPD) o 700.000 toneladas por año de urea y 1.200 TPD de amoniaco, con un consumo de 1,4 MMM3/D de gas. El 12 de septiembre de 2012, YPFB firmó el contrato de construcción con la empresa coreana Samsung Engineering, bajo la modalidad "llave en mano", y comenzó obras un año después. El monto del contrato fue de $us 843,91 millones de dólares y aunque la empresa estaba habilitada para incrementar la inversión hasta un máximo del 15%, es decir hasta $us 970,5 millones, la inversión final fue de $us 976,5 millones, sin tomar en cuenta la inversión en el ferrocarril Bulo Bulo-Montero.

La planta de fertilizantes es un proyecto de exportación porque el mercado interno solo podía absorber inicialmente el 3% los fertilizantes producidos, por lo que una decisión elemental era ubicarlo cerca de la frontera con Brasil, el mercado más grande de Sudamérica; sin embargo, lejos de toda racionalidad técnica y bajo influencia decisiva de factores políticos y del estudio efectuado por Pequiven, el proyecto se localizó en Chapare, lejos de los mercados y de las vías de comunicación que faciliten el transporte masivo de la producción.

Dado el carácter estatista del gobierno se inviabilizó la incorporación de otros inversores y experiencia en marketing. La búsqueda de mercados se inició solo meses antes de la inauguración de la planta mediante licitaciones por "comparación de ofertas" de tres mercados y solo se pudo a adjudicar la venta a una empresa de Brasil por el 47% de la producción de la planta. Actualmente continúa la búsqueda de mercados porque únicamente existen ventas spot o contratos de corto plazo.

En los primeros 13 meses de operación, la planta tuvo cuatro paradas forzadas, por un total de 71 días, debido a problemas mecánicos, lo que produjo

incertidumbre en los compradores y redujo el rendimiento. De acuerdo al Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE),[12] las exportaciones de urea durante 2018 fueron de 238.852 toneladas por un valor de $us 67,13 millones, lo que quiere decir que la planta de Bulo Bulo funcionó apenas a poco más del 30% de su capacidad.

Otro de los problemas es el transporte del producto, dada la pésima localización de la fábrica. El gobierno proyectó la construcción de un ferrocarril de 149 kilómetros hasta Montero, para conectar con la Red Oriental de ferrocarriles. La inversión será de $us 235,5 millones que serán erogados con los dividendos de la planta, pues los otros ingresos que podría percibir por el transporte de diferentes productos será marginal. La construcción se inició en 2013 y debió concluir en dos años, sin embargo, debido al incumplimiento de los contratos por parte de empresas chinas de dudosa capacidad, se estima que se inaugure recién a fines de 2019.

d) Separadora de Gran Chaco

Uno de los objetivos de esta planta es recuperar los licuables de la corriente de exportación de gas a la Argentina (objetivo similar al de la planta de Río Grande, respecto al gas exportado a Brasil), pero el fin central es obtener etano y propano para un proyecto petroquímico de polímeros.

La planta separadora tiene una capacidad de procesamiento de 32,19 millones de metros cúbicos de gas por día (MMM3/D), casi seis veces más que la de Río Grande; producirá 3.144 TMD de etano, 2.247 TMD de GLP, 1.044 BPD de isopentano y 1.658 BPD de gasolina natural. La inversión prevista inicialmente era de $us 608,9 millones pero, de acuerdo a los informes de YPFB, el monto final fue de $us 695 millones. En octubre de 2011, YPFB firmó el contrato para la construcción y montaje de la planta con la empresa española Técnicas Reunidas, por un monto de $us 498,65 millones. La planta fue inaugurada en agosto de 2015 tras varias postergaciones, la última de las cuales fue porque no había la suficiente cantidad de gas para operar al 100% de su capacidad.

En relación a los ingresos previstos, el mismo ministro de Hidrocarburos, Luis Alberto Sánchez, declaró que: "los ingresos en 2015 por la venta de GLP serán de $us 32 millones; en 2020, llegarán a $us 1.144 millones; y en 2025 a $us 2.579 millones".[13]

La planta separadora debía proveer de etano a la planta de polietilenos y de propano a la de polipropileno; sin embargo, a último momento se cambiaron los planes y el módulo separador de etano, el de mayor producción de toda la planta, no será utilizado para proveer a la planta de polietilenos. Como el proyecto de polipropile-

12 Comercio Exterior de Bolivia. IBCE, 2018.
13 *Página Siete*, 25 de agosto de 2015.

no fue priorizado con posterioridad a la construcción de la planta, esta no produce propano sino GLP (mezcla de propano y butano). Por esta razón, en el proyecto de polipropileno se adicionó el módulo de separación de estos dos componentes del GLP.

La planta está diseñada con solo dos módulos, cada uno con capacidad de producción de 16 MMM3/D, en lugar de cuatro módulos como ocurre generalmente, porque le quita flexibilidad tanto a las operaciones como al mantenimiento. De todas maneras, hubo largos periodos en los que se trabajó solo al 25% de capacidad. Respecto al desempeño de la planta, los datos recogidos son preocupantes: en 2018 tuvo la mayor producción promedio con 584 toneladas día de GLP, cantidad que equivale al 26% de su capacidad; en diciembre de ese año produjo una cantidad récord de 695 toneladas día, igual al 31% de la capacidad. La baja producción de GLP incidió directamente en las exportaciones. De acuerdo al IBCE, con la producción de las dos plantas separadoras, en 2018 se exportó por un valor de $us 52,25 millones, correspondiente a un volumen de 100.740 toneladas, cifras muy alejadas de las proyectadas.

Otro problema que deberá enfrentar y resolver la planta es la baja exportación de gas a Argentina. De acuerdo a la cuarta adenda al contrato, firmada en febrero de este año con Integración Energética Argentina S.A. (IEASA), el mayor volumen a exportarse será de 18 MMM3/D en la estación invernal.

Un quinto proyecto que acometió el gobierno, bajo el rótulo de industrialización, fue la instalación de una planta de tuberías de polietileno en la localidad de Kallutaca de El Alto. Fue inaugurada a fines de 2017 y trabaja con polietilenos importados, ante la cancelación del proyecto para producir este polímero localmente, y vende su producción solo a los proyectos gubernamentales de "Mi Agua" y a las redes domiciliarias de gas de YPFB. Este proyecto, si es que se aseguraban los mercados, debió dejarse en manos de inversores privados para destinar los recursos a los objetivos centrales de la política petrolera.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los proyectos de industrialización ejecutados por el gobierno en el área de hidrocarburos.

Cuadro 6
Inversiones en plantas del programa de industrialización

Concepto	Inauguración	Monto del contrato	Inversión final
Planta separadora de Río Grande	2013	159,4	191
Planta separadora de Gran Chaco	2015	498,65	695
Planta de licuefacción de LNG	2016	137	258,2
Planta de fertilizantes	2017	843,91	976,5
FFCC Bulo Bulo-Montero	2019 (Estimado)	235,5	287,18 (p)
Tubería de polietileno	2017	9	14,54
Total de la inversión		1.888,46	2.422,39

* En millones de dólares ** (p) = provisional
Fuente: página web del Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos.

Por los problemas expuestos en cuanto los retos, avances y proyecciones del sector hidrocarburos en general, tomando como parámetro importante los cuatro grandes proyectos descritos, surge una reflexión y recomendación básica: antes de emprender un nuevo proyecto –la instalación de nuevas plantas, en el caso particular de las infraestructuras para la industrialización– se debe efectuar una evaluación profunda de los resultados económicos reales esperables, frente a las expectativas creadas; así como de los errores cometidos en la ejecución de iniciativas en marcha.

Quizás una próxima administración de gobierno pueda continuar este trabajo con mayores posibilidades de éxito, dejando de lado el estatismo de la actual gestión y adoptando un enfoque moderno y flexible de los beneficios de acometer emprendimientos con una mentalidad de apertura.

V

Entre minería, litio y quinua: los desafíos del extractivismo en el altiplano sur de Bolivia[1]

Elizabeth Jiménez Zamora[2]

Introducción

Este ensayo tiene dos objetivos centrales: por un lado, busca caracterizar la presencia del extractivismo en la región del altiplano sur de Bolivia en sus diversas facetas, formas y con sus múltiples actores; y por otro, explora las implicaciones de esta actividad a partir de dos aspectos diferentes pero interrelacionados: i) el rol de la tecnológica y ii) las externalidades sobre el medioambiente. Estos dos aspectos caracterizan el alcance y los impactos que las actividades extractivas podrían tener en el altiplano sur.

El análisis se enfoca en el extractivismo y en cómo encarar la llamada "maldición de los recursos naturales" (Sach y Warner, 1997); es decir, evitar el empantanamiento al que se arriesgan las economías que apuestan por el extractivismo. Hay varias posiciones sobre el tema, con dos perspectivas claramente diferenciadas: por un lado, la que denuncia los efectos depredadores que actividades como la minería generan sobre el medioambiente, la sostenibilidad de los ecosistemas y la reproducción de la vida en los territorios donde se desarrollan (Gudynas, 2010; Machado Araoz, 2018). Desde esta perspectiva, la naturaleza del extractivismo es depredadora *per se*, se la encare como se la encara y por lo tanto la explotación de los recursos naturales no debe ser el camino hacia el ansiado desarrollo. Del otro lado está la postura que se abre a la posibilidad y al derecho de un Estado a

1 Este estudio se desarrolló a través del proyecto FATE (Feminización y transformación agrícola, por sus siglas en Ingles) que es parte de los proyectos R4D (Investigación para el Desarrollo) del Fondo Suizo para la Investigación Científica (SNSF). La autora agradece el apoyo brindado por Sabin Bieri del CDE (Center for Development and the Environment) de la Universidad de Berna, en Suiza.

2 Economista. Doctora en Economía, con especialidad en Economía del Desarrollo (Universidad de Notre Dame, EEUU). Coordinadora del Doctorado en Ciencias del Desarrollo y docente investigadora del CIDES-UMSA.

apuntalar su economía canalizando las rentas generadas por el extractivismo hacia el crecimiento y desarrollo productivo.

Dentro de esta segunda perspectiva, el "cómo" lograr los objetivos, varía de un enfoque a otro. Desde la teoría económica, se enfatiza el rol del contexto y de los arreglos institucionales (Bebbington, 2012) que pueden regular el extractivismo, asegurando una óptima distribución de las rentas y, lo que es más importante, un eficiente uso de las mismas. La perspectiva del llamado "nuevo extractivismo" en Latinoamérica apuesta por el extractivismo "estratégico" (Gudynas, 2012), con el objetivo de usar las rentas generadas para impulsar la diversificación económica y el desarrollo. En este caso, el rol regulador es asignado al Estado bajo el supuesto de que solo con su compromiso y acción se puede vencer los entrampamientos del extractivismo canalizando las rentas generadas a la diversificación productiva y el desarrollo de la economía. De hecho, esta es la posición tomada por el gobierno boliviano actual que impulsa un conjunto de actividades extractivas con el objetivo de modificar la matriz energética y productiva.

A partir de algunas experiencias de explotación de recursos naturales en el altiplano sur de Bolivia, en este artículo se pretende explorar el rol del extractivismo en la región, las trabas institucionales con las que se enfrenta y los eventuales impactos a nivel tierra-territorio. En el proceso, y utilizando un enfoque institucionalista, se enfatiza en los impactos sobre el medio ambiente, el rol de la tecnología y la dinámica de los mercados involucrados.

1. La economía política del extractivismo

El extractivismo como categoría de análisis requiere el estudio del impacto que tiene la explotación de los recursos naturales no renovables en las economías y en las sociedades donde se desarrolla (Bebbington, 2012). Se consideran actividades extractivas a aquellas que "extraen o remueven enormes volúmenes de recursos naturales como minerales, hidrocarburos o agro-alimentos, que son exportados directamente sin ser procesados o con procesamiento o industrialización limitada" (Gudynas, 2010: 40).

El extractivismo, entonces, está asociado directamente a las explotaciones mineras y petroleras, las más comunes y con mayor incidencia. El llamado "agro-extractivismo" (Mckay, 2017) surgió posteriormente, como categoría que incluye a ciertas formas de producción agrícola. Hay cuatro factores específicos que caracterizan el extractivismo agrícola: i) la producción de grandes volúmenes destinados a la exportación con poco o nada de transformación, ii) la concentración de los productores en una parte de la cadena de valor y su desarticulación con el resto de los niveles de la cadena, iii) la intensidad de la degradación medioambiental, y iv) el deterioro de las oportunidades y/o condiciones laborales (Mckay y Ben,

2017). A estas categorías se puede añadir una quinta que tiene que ver con el cambio de la vocación productiva de la tierra, intensificando su uso y orientando la producción al monocultivo.

Desde la teoría económica, la "maldición de los recursos naturales" explica la relación entre extractivismo y el crecimiento a largo plazo de una economía. Diversos estudios desde esta perspectiva concluyen que "los países ricos en recursos tienen un desempeño económico más bajo que aquellos donde estos son escasos" (Auty, 1993); o, en otras palabras, "economías con abundancia en recursos naturales tienden a crecer de manera mucho más lenta que aquellas que no tienen estos recursos" (Sach y Warner, 1997). Por tanto, y contrariamente a lo que podría esperarse, el acceso a recursos naturales genera más bien condiciones adversas a las necesarias para lograr un crecimiento sostenible asociado al desarrollo de largo plazo de una economía.

Las razones que explican esta tendencia tienen que ver con varios factores incluyendo la poca o casi ausente articulación del sector extractivo con el resto de la economía, la posible sobrevalorización de la moneda que incentiva al crecimiento de las importaciones en desmedro de la producción nacional impactando negativamente en la competitividad de la economía[3], y los pocos incentivos que se generan para la diversificación productiva.

Más allá de los impactos directos en la economía, la dependencia en la explotación de recursos naturales genera Estados y actores rentistas que priorizan el gasto en el corto plazo sobre la inversión de largo plazo, llegando a depender casi exclusivamente de la industria extractiva. La riqueza de los recursos crea una miopía entre los actores de la sociedad, incluyendo el Estado, dando lugar a Estados autárquicos y monopolizadores del poder. La inversión de largo plazo orientada a la diversificación de la estructura productiva es la mejor forma de reducir la dependencia de los recursos naturales (Orihuela y Thorp, 2012). Sin embargo, el cómo lograrlo resulta una tarea difícil, particularmente en economías que todavía no lograron una institucionalidad fuerte (Acemoglu y Robinson, 2011).

¿Es posible vencer esta paradoja y llegar a utilizar efectivamente los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales? ¿Qué condiciones facilitan este proceso y qué políticas son necesarias para lograrlo? Una gran mayoría de estudios sobre el tema identifica a la inversión en capital humano y en el contexto institucional como la mejor manera de canalizar el extractivismo hacia el desarrollo.

En efecto, una forma de caracterizar el desempeño de una economía es a través de una función en la que el crecimiento de la economía se mide por el rendimiento de un conjunto de capitales con los que cuenta, incluyendo el capital humano (educación y salud), el capital físico (infraestructura productiva) y el capital natural, que se refleja en la riqueza de recursos naturales. Desde esta

3 Fenómeno conocido en la literatura económica como "enfermedad holandesa".

perspectiva, se puede lograr que la explotación de recursos naturales no renovables (capital natural) facilite el crecimiento y desarrollo sostenido solo en el caso de que la pérdida del capital natural pueda ser compensada con la inversión en otros capitales. Específicamente, la mayoría de estos estudios demostró que solo la inversión en capital humano (educación y salud) puede compensar de manera efectiva la pérdida del capital natural de una economía, logrando encauzar un proceso de crecimiento y desarrollo en el largo plazo[4] (Orihuela y Thorp, 2012). Estos mismos estudios enfatizan que este proceso solo puede desarrollarse en un contexto institucional de reglas claras que no solamente identifiquen las formas de acceso y uso de estos recursos, sino que también faciliten las relaciones entre los actores y la orientación de las rentas generadas hacia los objetivos deseados (Bebbington, 2012).

2. Instituciones y arreglos institucionales

Se entiende por institucionalidad al conjunto de leyes, normas, regulaciones, códigos de conducta y hábitos que rigen el comportamiento individual y de grupo en un determinado contexto (North, 1992). La estructura institucional de una economía no solo incluye las leyes y regulaciones escritas y establecidas en una normativa *de jure* a la que se puede hacer referencia (Acemoglu, *et al.*, 2012). Existe también un conjunto de códigos de conducta, hábitos, usos, costumbres y otras formas de instituciones *de facto* que, aun cuando no forman parte de las leyes y regulaciones formales, rigen el comportamiento de los actores (Acemoglu, *et al.* 2012). La estructura institucional refleja entonces la normativa de lo que "debe hacerse" de acuerdo a lo establecido y lo que "efectivamente se hace" de acuerdo a las normas de conducta implícitas y asumidas en contextos particulares.[5]

En el caso del extractivismo, estamos hablando de una legislación que defina claramente las reglas de acceso y uso de los recursos naturales, los actores que participan en cada una de las etapas y la forma en que las rentas se repartan entre los involucrados, incluyendo el Estado. Es decir, las instituciones -entendidas como el conjunto de leyes, normas y regulaciones-, deberán ser diseñadas para evadir la "maldición de los recursos naturales", limitando el desarrollo de un Estado clientelista y rentista en el que intereses personales y/o de grupos con poder modifiquen las instituciones de acuerdo a sus propios beneficios.

4 El supuesto implícito es que hay sustitución de capitales y que no existen externalidades negativas en el proceso que no puedan ser manejadas.

5 El rol de la cultura es entonces muy importante, por cuanto es este factor el que finalmente determina los códigos de conducta implícitos asumidos en una sociedad en particular, y que no necesariamente se replican en otras sociedades.

Por otro lado, se debe apuntar a que la estructura institucional facilite el uso de las rentas generadas por el extractivismo de manera efectiva, con transparencia, reduciendo los costos de transacción y penalizado la burocracia y la corrupción. A esto se refieren los estudiosos cuando enfatizan en la necesidad de "claras y facilitadoras reglas del juego" (North, 1992). Sin embargo, una apropiada institucionalidad que regularice el acceso y explotación de los recursos naturales asegurando el uso eficiente de las rentas no tiene que ver única y exclusivamente con claras y consistentes regulaciones expresadas en leyes, códigos y otras normativas nacionales. Es imperioso, además, que la normativa establecida se cumpla y no se quede "en el papel"; que no sea fácil de distorsionar y/o manipular para responder a los intereses de ciertos grupos con capacidad de cambiar las reglas del juego en su favor (Acemoglu y Robinson, 2012). Finalmente, es deseable que las rentas del extractivismo se canalicen a los objetivos identificados (Bebbington, 2012); es decir, que efectivamente logren mejorar el capital humano, incidiendo en la producción de investigaciones articuladas directamente con la generación de innovaciones tecnológicas.

Los arreglos institucionales a los que hace referencia Bebbington (2012), conocidos también como modos de organización, reflejan las formas de interacción que los actores usan para relacionarse entre sí y con los de diferentes niveles de representación del Estado (gobiernos municipales, ministerios, agencias de desarrollo, empresas multinacionales, etc.). El manejo de las rentas y su impacto tiene que ver con estos arreglos institucionales que crean las condiciones para que los recursos generados se canalicen y resulten en los impactos esperados.

Sin duda, la distribución y manejo de las rentas generadas por el extractivismo requieren de un conjunto de instituciones y arreglos institucionales previamente establecidos en diferentes escalas y niveles. La mínima condición necesaria, lejos de ser suficiente, es que los criterios de distribución de las rentas sean inclusivos y la distribución responda a parámetros de equidad y representatividad de los actores involucrados. Sin embargo, el efectivo manejo de las rentas dependerá de un conjunto de arreglos institucionales que no solamente asegure su destino óptimo, sino también establezcan los mecanismos necesarios para que este objetivo pueda alcanzarse.

La inversión orientada a mejorar el capital humano, por ejemplo, debe garantizar un impacto efectivo. Inversiones en infraestructura educativa (escuelas, canchas deportivas, etc.), son relativamente fáciles de ejecutar si se cuenta con los recursos; pero no necesariamente tienen el impacto esperado en la acumulación de capital humano. En teoría, un incremento en el capital humano tendría que reflejarse en mayor producción del conocimiento y, por lo tanto, en investigación orientada a la producción de innovación y nuevas tecnologías, entre otros aspectos. Específicamente en el caso del extractivismo, la articulación entre capital humano, ciencia y tecnología tendría que reflejarse en la producción de nuevas

y apropiadas tecnologías locales que en el corto y mediano plazo ayuden a medir y regular los impactos en el medioambiente, por ejemplo, y en el largo plazo se esperaría que el desarrollo virtuoso entre ciencia y tecnología permita sustituir prácticas extractivistas de naturaleza depredadora por procesos de diversificación productiva sostenible. Desde esta perspectiva, una posible sustitución del capital natural por diversas formas de capital humano debería lograr que la economía deje de depender de actividades extractivas insostenibles con el medio ambiente.

Para que este proceso pueda desarrollarse se requiere, además, un conjunto de arreglos institucionales que vinculen la inversión en capital humano con el desarrollo del conocimiento, ciencia y tecnología y esto implica la articulación entre formación e investigación, la presencia de incentivos para generar conocimiento (investigaciones) y la coordinación efectiva entre los actores involucrados. Esta estructura institucional necesaria para facilitar estos procesos, desafortunadamente es muy débil en economías como la boliviana.

3. La presencia del extractivismo en el altiplano sur de Bolivia

El altiplano sur en Bolivia se ubica entre los departamentos de Oruro y Potosí,[6] a una altitud que fluctúa entre 3.600 y 4.380 metros sobre el nivel del mar y junto con el altiplano norte y el altiplano central forman un territorio que se extiende por 307.000 km^2 cubriendo aproximadamente un 28% de la superficie nacional. Esta región se caracteriza por un clima árido, con temperaturas extremas de entre 11 y 30 grados centígrados, con días de helada que fluctúan entre 160 y 257 por año y con precipitaciones pluviales que promedian entre 140 y 250 mm por año (Jacobsen, 2011: 391). El único cultivo que se adaptó del todo a las condiciones de este ecosistema es la quinua, el milenario grano andino cuyos valores nutritivos popularizaron su consumo a nivel mundial.

En este territorio se encuentran varias actividades extractivas de gran importancia para la región y para la economía boliviana en su conjunto. La minería siempre estuvo presente en la zona a lo largo de la historia (Gysler, 2011) y en la actualidad resalta las actividades de explotación de la minera San Cristóbal, subsidiaria de la transnacional japonesa Sumitomo, que explota plata con tecnología de punta intensiva en capital y estableciendo un amplio programa de responsabilidad social empresarial, al estilo de la nueva minería responsable (Muriel, *et al.* 2014). En 2018, la producción de concentrados mineros de San Cristóbal representó el 50% de las exportaciones mineras del país, lo que refleja su importancia estratégica para la economía boliviana.

6 Comprende las provincias Ladislao Cabrera, Avaroa, Daniel Campos, Antonio Quijarro, Nor y Sud Lípez.

El Estado también está presente en la región, apostando a la industrialización estratégica del país a través proyecto de explotación, transformación e industrialización de las reservas de litio del Salar de Uyuni, que representan más del 50% de las reservas mundiales (Carbonnier, *et al.* 2014), lo que convierte al país en un centro estratégico para la provisión de este recurso.

Finalmente, y tiñendo el paisaje del altiplano sur de brillantes colores, se encuentran los campos de producción de quinua real; el legendario grano andino cuyos valores nutritivos han logrado popularizar su consumo a nivel mundial. Se estima que en 2018 la producción de quinua en la región fue de 28.471 toneladas que representan el 41% de la producción total del país, y aproximadamente el 80% de las exportaciones nacionales.[7]

Todas estas actividades se desarrollan en un contexto en el que el recurso agua es escaso y donde la sostenibilidad en el uso de la tierra se encuentra amenazada por las externalidades de la minería y las practicas intensivas de la agricultura. A continuación se detalla cada una de estas tres actividades enfatizando dos aspectos fundamentales: la tecnología utilizada y los impactos sobre el medioambiente.

3.1. Minería: Minera San Cristóbal (MSC)

El altiplano sur de Bolivia fue y continúa siendo un centro de actividades mineras que emergieron cíclicamente como resultado de las fluctuaciones de los precios y la demanda de materias primas en el mercado internacional (Gil Montero, 2014).

El auge de la explotación de la plata resurgió en la región a mediados de 1996, con el inicio de operaciones de exploración en los alrededores del pueblo de San Cristóbal[8] a cargo de la compañía norteamericana Apex Silver. En 1998 y después de un periodo de arduas negociaciones, se firmó un acuerdo para el traslado de las estructuras físicas del antiguo pueblo, de San Cristóbal, incluyendo la iglesia y el cementerio, para facilitar la explotación de los recursos mineros encontrados debajo del pueblo (Boutellier *et al.*, 2018; Muriel, *et al.*, 2007). El acuerdo identificó las formas de compensación asumidas por la empresa, como la construcción de viviendas familiares, la priorización del empleo de mano de obra local y la organización de una Fundación con el objetivo de apoyar la diversificación productiva de la comunidad, entre otros (Boutellier *et al.*, 2018).

El inicio de las actividades de explotación y las inversiones en infraestructura física tomaron aproximadamente ocho años; en 2009 las operaciones mineras alcanzaron el 100% de su capacidad productiva y San Cristóbal llegó a ser altamente estratégica para la economía nacional. El mismo año se creó la Empresa Minera

7 En 2018, la producción total de quinua llegó a 70.000 toneladas en una superficie de 111.605 hectáreas, lo que refleja un rendimiento de 6,27 quintales por hectárea (CIQ).

8 Se encuentra en el municipio de Colcha K de la provincia Nor Lípez de Potosí.

San Cristóbal S.A. como filial de la Corporación Sumitomo de Japón,[9] pasando así a ser parte de una de las más grandes transnacionales de inversiones mineras en el mundo (Muriel *et al.*, 2007).

Actualmente la MSC procesa 40.000 toneladas de minerales por día y su producción representa el 50% de las exportaciones mineras del país (Jenkings, 2012; Informe MSC, 2018), constituyéndose así en el proyecto extractivo minero de mayor relevancia en Bolivia y en la tercera mayor mina productora de concentrado de plata y zinc a nivel mundial.

3.1.1. Tecnología e inversiones

Los recursos mineros explotados en MSC son de baja ley pero en gran volumen, por lo que se emplea el método de explotación conocido como de tajo o a cielo abierto. La tecnología japonesa desplegada se encuentra entre las más modernas del mundo garantizando la eficiencia de los procesos de explotación y un alto nivel de rentabilidad de las inversiones. Según reportes oficiales, hasta finales de 2018 la MSC invirtió cerca de 1,8 billones de dólares[10] que incluyen infraestructura física y de servicios (caminos, pista aérea, puentes, etc.), y el apoyo a la diversificación productiva que ofrece la empresa a la población de San Cristóbal como parte de su programa de responsabilidad social corporativa.

La inversión en infraestructura productiva consistió en el montaje de la planta, las construcciones del campamento minero, las carreteras (incluyendo dos puentes), una vía férrea para el traslado de minerales hasta Uyuni y posteriormente a Mejillones (Chile) y una pista de aterrizaje privada (Muriel, 2007). La empresa financió la construcción de más de 200 kilómetros de caminos y puentes, 172 kilómetros de líneas de transmisión eléctrica y 65 kilómetros de vías férreas. Según informes de la MSC el conjunto de estas inversiones mejoró la integración de las comunidades de esta región largamente desatendida por el Estado (Minera San Cristóbal, 2017). Recientes estudios refieren a esta experiencia como "modelo" en cuanto a arreglos de inversión en industrias extractivas y emprendimientos colaborativos con las comunidades y poblaciones donde se desarrollan (Muriel *et al.*, 2015).

3.1.2. Medioambiente

Sin duda, el talón de Aquiles de San Cristóbal es la tecnología que demanda un uso intensivo del agua. Es sabido que la minería moderna requiere grandes

9 La corporación Sumitomo tiene inversiones en 107 emprendimientos en 65 países y otros 22 solo en Japón. El grupo Sumitomo acoge a más de 900 compañías y 70.000 trabajadores (Minera San Cristóbal, 2017).

10 El mayor monto de inversión minera en la historia de Bolivia.

cantidades de este recurso (Bebinggton, 2012), lo que tiene implicaciones determinantes en el acceso y suministro para el consumo y riego de cultivos de las poblaciones afectadas. Por otro lado, el uso de aguas subterráneas puede tener impactos significativos en la reconfiguración de los ecosistemas regionales, y por lo tanto en la sostenibilidad de las estrategias de vida.

Actualmente, la MSC utiliza aguas subterráneas del acuífero de Jaukihua localizado a 10 km al sur de la mina. Desde el inicio de las exploraciones surgieron cuestionamientos sobre el uso de aguas subterráneas y la posibilidad de un alto impacto en el acceso a fuentes de agua dulce para consumo y para riego[11]

Un estudio de 2014 financiado por Sumitomo con participación de actores regionales incluyendo FRUTCAS y académicos bolivianos, concluyó que las aguas son salinas y por lo tanto no aptas para el consumo y riego de parcelas (MSC, 2014). Este mismo estudio confirmó que las aguas se encuentran a mucha profundidad por lo que su uso no tendría que tener un impacto sobre los ecosistemas regionales (MSC, 2017). El informe fue cuestionado con el argumento de que las aguas subterráneas son parte de los recursos naturales no renovables y su uso inevitablemente tendrá impactos sobre la configuración de los ecosistemas regionales que regulan la biodiversidad, la cobertura vegetal y la presencia de especies nativas (López y Ferrufino, 2019). Desafortunadamente, no hubo un seguimiento a través de estudios técnicos imparciales difundidos sobre este tema.

De acuerdo a reportes oficiales, el consumo de agua en 2017 fue de 9,43 millones de metros cúbicos, 17% menos que en 2016, lo que revela mayor eficiencia como resultado de la implementación de una tecnología de reciclaje (MSC, 2015 y 2017). El consumo promedio de agua por día en el 2017 llega a 26.000 m^3, es decir casi el 50 porciento menos que el reportado al inicio de las actividades de explotación que llegaba a 40.000 m^3 por día.[12]

3.2. El proyecto de industrialización de litio

En el altiplano sur, a una altura de 3.660 metros sobre el nivel del mar, se encuentra el imponente Salar de Uyuni sobre una superficie de 10.582 km^2 y rodeado de una impresionante topografía de atractivos naturales entre desiertos, volcanes y lagunas. La región cubierta por el Salar de Uyuni y sus alrededores ha logrado

11 Entre 2004 y 2005 surgieron protestas mediante la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS) que manifestó su preocupación por la posible contaminación del agua.

12 Un estudio revela que las actividades mineras en Bolivia utilizan cerca de 100.000 metros cúbicos diarios de agua, que es más o menos el mismo volumen utilizado para el consumo de dos días de toda la población de la ciudad de La Paz (*Is mining to blame for the drought in Bolivia*?". Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2016/12/mining-blame-drought-bolivia-161207093711126.html (Recuperado el 13 de diciembre de 2018).

posicionarse como el primer destino turístico del país con la consiguiente captación de inversiones en infraestructura productiva, el desarrollo de emprendimientos turísticos y la diversificación de oportunidades laborales.[13]

Más allá de haberse convertido en un atractivo turístico, el Salar de Uyuni alberga más del 30% de las reservas mundiales del litio en salares (Carbonnier, 2014; Fornillo, *et al.*, 2019; Strobele-Gregor, 2012), la materia prima que podría convertirse en una de las más importantes fuentes de energía limpia del futuro.[14] Junto con los salares de Argentina y el de Atacama en Chile, forma el llamado "triángulo del litio" que concentra alrededor del 68% de las reservas conocidas en el planeta, a nivel salares, de fácil explotación y alta rentabilidad económica (Fornillo *et al.*, 2019). Contrariamente a la explotación del Litio en Argentina y Chile, que se desarrolla por emprendimientos privados y transnacionales, en Bolivia el proyecto es estatal y sigue una estructura de organización vertical (Hanckok *et al.*, 2018) pretendiendo articularse de esta manera directamente con los mercados mundiales de producción de nuevas energías "limpias".

De acuerdo a datos oficiales, la inversión del Estado en infraestructura productiva para las dos fases iniciales del proyecto llegó a $us 600 millones[15]. En los próximos años y a través de acuerdos suscritos con Alemania y China para la formación de sociedades mixtas, se prevé invertir al menos $us 3.600 millones adicionales que irán destinados a la fase de industrialización.

Sin duda, el proyecto de explotación, transformación e industrialización de litio es uno de los más ambiciosos emprendimientos en Bolivia que plantea cambiar el rumbo de la historia extractivista del país a través de la producción de baterías ion litio; para muchos la nueva fuente de energía "limpia" del futuro.

3.2.1. Tecnología

El proyecto de explotación, transformación e industrialización de litio se anunció en 2008 como parte de un plan del gobierno de Evo Morales, que establece el desarrollo de tres fases o etapas complementarias. De acuerdo a la planificación inicial, la primera fase (2012-2015), tenía por objetivo lograr la producción piloto de carbonato de litio y cloruro de potasio bajo la premisa de utilizar una tecnología

13 Un reporte de CNN incluyó al Salar de Uyuni en la lista de los cinco mejores destinos turísticos para visitar en el invierno meridional (CNN, 2019), lo que lo convierte en el primer sitio turístico del país que logra posicionarse como atractivo mundial.

14 El porcentaje total de reservas depende de cómo sean consideradas y estimadas. El Salar de Uyuni es el más grande depósito mundial de reservas de litio conocidas. Sin embargo, la bibliografía coincide en señalar que la explotación de las reservas es mucho más difícil que en los salares de Atacama en Chile y Hombre Muerto en Argentina, entre otros factores porque la concentración del litio con magnesio de Uyuni es tres veces más alta que la de Atacama.

15 Página Siete, 30 de Mayo del 2018.

"100% boliviana"; la segunda fase (2016-2017), correspondía a la producción industrial de estos dos componentes; y la tercera y última estaba orientada a la fabricación de materiales de cátodo, electrolitos y baterías de ion litio a través del establecimiento de colaboraciones estratégicas con socios internacionales para la transferencia de tecnología.[16]

Con la inauguración y puesta en marcha de las plantas piloto de cloruro de potasio y carbonato de litio en 2012 y 2013 se logró producir y comercializar ambos productos, por lo que se puede deducir que la primera fase del proyecto concluyó según lo previsto. En cuanto a la segunda fase, en octubre de 2018 se inauguró la planta de procesamiento de cloruro de potasio, con una capacidad inicial de 350.000 toneladas anuales, cuya producción inicialmente será comercializada como fertilizante en el mercado brasileño y con proyecciones de alcanzar mayores mercados. Según fuentes oficiales, se prevé que hasta octubre del 2019 estará en funcionamiento la planta industrial de carbonato de litio.

En relación a la tercera y última fase de industrialización, según anuncios oficiales, a partir de 2024 Bolivia producirá aproximadamente 400.000 baterías de litio por año que inicialmente serán vendidas en el mercado alemán gracias a la alianza emprendida entre Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y la empresa alemana ACI Systems que se encuentran en proceso de formación de una empresa mixta con este objetivo.

En este contexto, la pregunta es ¿cómo y hasta qué punto se cumplió con los desafíos de la creación de tecnología nacional? En Bolivia el debate se centró fundamentalmente en el grado en que la tecnología usada en las fases de explotación respondió efectivamente a las condiciones particulares del Salar de Uyuni (Zuleta, 2015). La composición de las sales y las características ecológicas del territorio son significativamente diferentes de las encontradas en otros salares con proyectos de explotación ya en marcha como los de Chile y Argentina.[17] El Salar de Uyuni tiene altos niveles de magnesio que dificultan la separación de sales, está expuesto a largos periodos de lluvia que lo inundan por varios meses el acceso a fuentes de agua para la explotación es limitado (Hancock *et al.*, 2018) y hay potenciales impactos negativos con el medioambiente como resultado del manejo de desechos (CEDLA, 2014).

16 De acuerdo al plan inicial, en 2020 Bolivia tendría que estar produciendo baterías de ion litio, entrando así a los mercados mundiales de nuevas energías con productos transformados e industrializados (Comibol, 2012).

17 Una característica fundamental de la composición química del Salar de Uyuni es que la relación entre litio y magnesio de la salmuera es mucho más alta de la que se encuentra en los salares de Atacama en Chile y Hombre Muerto en Argentina (Kesler *et al.*, 2019). Esto hace mucho más difícil la separación y extracción de litio de esta salmuera, y por lo tanto la necesidad de emplear nuevas y más eficientes tecnologías.

En sus inicios, la planta piloto utilizó una técnica de extracción de cloruros que resulto poco rentable, no aprovechaba comercialmente el magnesio y generaba una gran cantidad de residuos, por lo que fue reemplazada por un método de sulfatos. Esta técnica "utiliza cal solo al final del proceso de evaporación y concentración en piletas, reduciendo drásticamente la cantidad de lodos generados como residuos" (Slipak y Urrutia, 2019: 115), limitando por tanto los altamente criticados efectos sobre el medioambiente (CEDLA, 2014).

A partir de su lanzamiento, el proyecto de industrialización de litio generó amplios debates y cuestionamientos. Al apostar por una tecnología 100% boliviana durante la primera etapa, se asumió que la producción de tecnología podía lograrse casi exclusivamente como resultado del compromiso y esfuerzo del Estado y sin la que tendría que ser necesaria articulación con otras instancias como la universidad, por ejemplo.[18] En un contexto de incipiente articulación entre investigación, innovación y producción de tecnologías, una apuesta de esta talla, sin duda representa un desafío difícil de lograr (Rodríguez, 2014).

3.2.2. Medioambiente

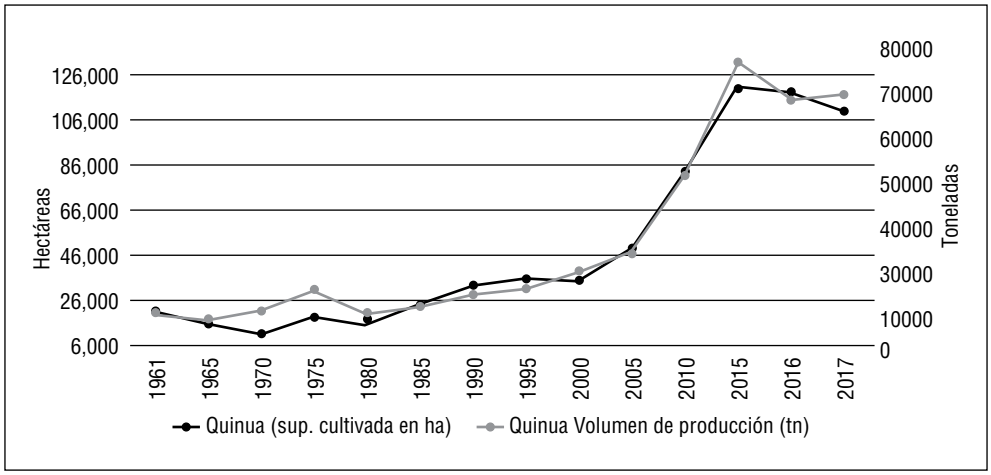
Tal como en el caso de la minería, la explotación y transformación de litio es un proceso altamente intensivo en el uso de agua. En un contexto en el que el agua deja cada vez más de ser un recurso renovable, su desmedido uso representa una de las mas importantes amenazas para la sostenibilidad de la región. Queda claro que su excesivo uso será determinante en la sostenibilidad de los bofedales y de los ecosistemas regionales en general, afectando las estrategias de vida de los pobladores de la región (Barandiarán, 2019 y CEDLA, 2014). Es urgente desarrollar investigaciones profundas sobre este tema, antes de que el desarrollo de este proyecto llegue a los impactos anticipados.

3.3. La producción de quinua

Las labores agrícolas y pecuarias fueron siempre la principal actividad económica de las poblaciones del altiplano sur. El cultivo más importante fue y continúa siendo la quinua que, junto con la cría de camélidos forma la base productiva de la economía familiar. La producción de quinua se desarrolla en pequeñas y medianas unidades familiares con una tecnología intensiva en mano de obra y fundamentalmente basada en el uso de mano de obra familiar. El reciente boom en el mercado de la quinua intensificó su producción, lo que se refleja en la ampliación de la frontera agrícola (gráfico 1), la parcial mecanización de la producción con la introducción del tractor y el consecuente cambio en el uso de la tierra.

18 La Universidad Tomás Frías de Potosí y la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz desarrollaron investigaciones al respecto (CEDLA, 2014).

Gráfico 1
Bolivia: evolución de la superficie cultivada de quinua (1961-2017)



Fuente: Romero *et al.* (2019) Cuaderno de trabajo N° 12. Resultados de la encuesta "Feminización, transformación agraria y empleo Rural - FATE" 2019.

La combinación quinua-camélidos es una efectiva práctica de sostenibilidad y adaptación al ecosistema de la región. La cría de camélidos requiere del acceso y uso de tierras dedicadas al pastoreo, lo que a su vez asegura el descanso y rotación; por otro lado, asegura el acceso a abono orgánico, insumo fundamental para el manejo sostenible de la tierra y para garantizar la producción orgánica de los cultivos.

Una producción agropecuaria se considera extractivista cuando se desarrolla a través de un uso intensivo de la tierra que implica la extensión de la frontera agrícola a expensas de la reducción de tierras de descanso y pastizales, con los consiguientes impactos significativos sobre la sostenibilidad y la biodiversidad local. ¿Sucede esto en el altiplano sur boliviano en relación a la quinua? Esta es una gran pregunta pendiente de respuestas fundamentadas. Mientras tanto, sí es evidente que la producción de quinua está fuertemente orientada a la exportación, que los productores se encuentran poco representados a lo largo de la cadena de comercialización y cada vez tienen menos poder de negociación en los mercados globalizados.

3.3.1. Tecnología y sostenibilidad en el manejo de la tierra

La intensificación en la producción de quinua a través del cambio en el uso de la tierra se desarrolló a expensas de la cría de camélidos, actividad que requiere el manejo de superficies de pastoreo y de descanso; a esto se añade la parcial

mecanización de algunas tareas productivas y el difundido uso del tractor en la preparación de nuevas áreas para el cultivo, lo que impacta en las características orgánicas de la tierra y su sostenibilidad.

La producción de quinua real orgánica es la apuesta de los actuales productores del altiplano sur de Bolivia, aunque producir quinua orgánica es altamente costoso en términos de la mano de obra requerida y organización de tareas a lo largo del ciclo agrícola (Romero, 2017). Además de cumplir una serie de requerimientos que van desde la necesidad de mantener tierras en descanso y tener un mínimo de camélidos por hectárea, se precisa también un tratamiento especial en cuanto el manejo de plagas y pestes, actividad que también demanda mucha mano de obra y cuya aplicación no necesariamente garantiza resultados positivos.

4. Los grandes desafíos: tecnología y medioambiente

Sin duda, las características y la forma en que se desarrollan los tres casos presentados reflejan los desafíos del extractivismo, no solamente para el territorio del altiplano sur de Bolivia, sino para una economía como la boliviana en general. Los tres proyectos extractivistas analizados tienen un impacto potencialmente significativo en el medioambiente, en el futuro acceso y uso de agua dulce y de aguas subterráneas y, por consecuencia, en la sostenibilidad de ecosistemas regionales. Estos cambios afectan de manera directa a la sostenibilidad de las estrategias y formas de vida de los habitantes de la región, y en especial de los productores quinueros que dependen de este cultivo.

El caso de la industrialización de litio pone de manifiesto la importancia de la investigación e innovación tecnológica a la hora de emprender proyectos de transformación industrial , que al parecer difícilmente puede garantizarse con una planificación centralista y vertical desarrollada casi exclusivamente a nivel del Estado pero que no ha logrado la articulación con otros actores y sectores claves de la economía. Un proyecto cuyo eje principal tiene que ver con ciencia y tecnología no puede desarrollarse en un contexto de ausencia de "arreglos institucionales" que faciliten las articulaciones entre actores claves, incluyendo las Universidades las que necesariamente tendrían que estar integradas en el proceso de innovación y creación de nuevas tecnologías.

El enfoque en el que el Estado asume casi de manera exclusiva el rol protagónico de la relación entre ciencia, tecnología y desarrollo, es el asumido durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones de los 70, que fue además muy cuestionado por su poca capacidad de adaptación e ineficiencia en la asignación de recursos. De igual manera, la estrategia de delegar esta articulación estrictamente al mercado y a la iniciativa privada demostró ser poco apta (Rodríguez-Carmona, 2015).

No se puede negar que el Estado juega un rol determinante en la creación de conocimiento y ciencia, pero este no debe ser el de asumir el control total al estilo vertical de los 70. El Estado puede llegar a jugar un rol "emprendedor" (Mazucatto, 2014) cuando la producción de innovaciones tecnológicas requiere asumir riesgos que no serían tomados por el sector privado y cuando es necesario recurrir a arreglos institucionales de corresponsabilidad en riesgos y resultados. Este no es precisamente el enfoque asumido en el proyecto de industrialización de litio en Bolivia que aisló a actores importantes como las universidades y sus centros de investigación que en algunos casos experimentaron tecnologías de explotación del litio desde inicios de los 60 (Fornillo, 2019; Olivera, 2016). Más allá de que estas experiencias hubieran aportado o no de manera directa a la innovación tecnológica, un Estado "emprendedor" necesariamente tendría que facilitar intercambios institucionales con el objetivo de construir una estructura institucional tendiente a acrecentar los beneficios de las nuevas tecnologías.

Lo mismo sucede en cuanto a los productores quinueros, para quienes las innovaciones tecnológicas tendrían que traducirse en prácticas de producción orgánica menos intensivas en el uso de la mano de obra y con mejores resultados en términos de reducir la vulnerabilidad y las pérdidas de la producción relacionadas a la variabilidad climática y a la presencia de plagas. Actualmente la normativa para la producción orgánica prohíbe el uso de químicos y plantea una serie de prácticas altamente intensivas en mano de obra y con menor nivel de efectividad en términos de resultados. Descartado el uso de plaguicidas por los efectos cuestionables para la salud y la sostenibilidad de la tierra, es necesario mejorar el acceso a nuevas y menos costosas tecnologías, lo cual requiere –otra vez– de un Estado emprendedor, en este caso, facilitando acuerdos institucionales entre productores regionales, universidades y centros de investigación que trabajan sobre estos temas, y con emprendimientos privados de comercialización.

Finalmente, la actividad extractivista con mayor nivel y desarrollo de tecnología en la región es la Minera San Cristóbal, calificada como un ejemplo de minería moderna en Bolivia y en el mundo. Este es un típico proyecto enclave instalado con tecnología propia japonesa y que no tiene dentro de sus objetivos la transferencia de tecnología a nivel local y/o nacional. Recientes estudios demuestran que precisamente el uso de tecnología moderna limita significativamente las externalidades negativas propias de la minería (Boutilier, 2018), y que son más bien los pequeños y medianos emprendimientos mineros en la región, muchos de los cuales funcionan ilegalmente, los que generan impactos negativos en el medioambiente. Aún no hay un suficiente desarrollo en ciencia y tecnología –a nivel local y nacional– que posibilite estudios rigurosos e imparciales sobre los efectos de la MSC en el medioambiente y los posibles impactos hídricos en la región. Mientras estas capacidades estén ausentes, difícilmente se podrá determinar impactos y explorar alternativas.

Conclusiones

"(…) Con el litio no vamos a repetir lo que ha pasado con el Cerro Rico de Potosí; esta vez tiene que ser diferente" (entrevista, 2019).

La presencia del extractivismo en el altiplano sur de Bolivia se da a través de un abanico de actores y arreglos institucionales que van desde el Estado, con proyectos claves como el de la industrialización del litio; hasta las transnacionales, como es el caso de la Minera San Cristóbal, subsidiaria de la japonesa Sumitomo. La agricultura también está presente en este territorio a través de las actividades de pequeños y medianos productores de quinua, cuya unidad productiva base sigue siendo la familia, pues dependen fundamentalmente –aunque no de manera exclusiva– de la mano de obra familiar, en su apuesta por la producción intensiva de quinua real orgánica para exportación.

La presencia de minería moderna, la explotación e industrialización de litio y la intensificación de la producción de quinua compiten en la región por la propiedad, acceso y uso de recursos naturales limitados, sobre todo agua. La competencia también se da en el acceso y uso de la tierra, que en algunas comunidades pasó de tener una vocación exclusivamente agropecuaria a ser usada para la intensificación en la producción de quinua.[19] El uso intensivo de agua junto con el manejo de residuos generados por la minería y por el proceso de extracción de litio determinará, a largo plazo, la situación del acceso a tierras aptas para la agricultura, en particular, y en general para la reproducción de la vida.

Una restricción significativa es la falta de un contexto institucional que regule las actividades extractivas y facilite el destino y uso final de las rentas promoviendo círculos virtuosos entre inversión en capital humano, investigación, ciencia y tecnología. En realidad, el argumento de que se puede compensar la perdida de capital natural con la acumulación de capital humano va precisamente en ese sentido. Es decir, la inversión de las rentas generadas por las explotaciones mineras y de Litio en el desarrollo de capital humano tendrían que derivar en la producción de nuevos conocimientos, ciencia y tecnologia adaptada a las condiciones locales y nacionales. En el corto plazo, la producción de conocimientos y nuevas tecnologías regularía y reduciría las externalidades negativas del extractivismo; en el largo plazo, se esperaría que la evolución del conocimiento desarrollle alternativas productivas a este.

Por otro lado, y desde la perspectiva de las estrategias de vida de la población local, se observa que proyectos como el de San Cristóbal y la industrialización de litio son considerados como oportunidades de diversificación laboral y generación

19 Es importante notar que este proceso no fue "masivamente" asumido y que en realidad algunas comunidades lograron autogobernarse mejor que otras, definiendo claras y a la vez flexibles instituciones para el acceso y uso de la tierra.

de ingresos, es decir como alternativas a la agricultura familiar. Esto reflejaría la "disputa" y la "ambigüedad" del extractivismo descrita por Bebbington (2008). Es decir, por un lado los proyectos extractivistas generan beneficios y utilidades para un sector reducido de la población, mientras que los costos como el deterioro medioambiental son compartidos por todos.

Las poblaciones del altiplano sur negocian constantemente las posibilidades de mantener los derechos de acceso y uso de los recursos naturales no renovables y los retornos que puedan obtener como resultado de concesiones y emprendimientos públicos y privados que se ejecutan en la región. Al mismo tiempo, aprovechan las oportunidades de generación y diversificación de ingresos que estas actividades puedan brindarles. La ambigüedad está presente –entonces– porque pese a los costos asociados al extractivismo, siempre hay la posibilidad o esperanza de que "esta vez" sea diferente y la población pueda efectivamente beneficiarse de estas actividades..

La presencia del extractivismo en el altiplano sur de Bolivia resume, como queda visto, los empantanamientos y desafíos de la explotación de recursos naturales y del desarrollo de la economía boliviana en su conjunto.

Bibliografía

Acemoglu y Robinson
2012 *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers.

Barandiarán, Javeriana
2019 "Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia", en *World Development* 113: 381-391.

Bebbington, Anthony
2012 "Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America", en *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidencie from South America Routledge*. ISS studies in rural livelihoods. 3-26.

Bebbington, Anthony; Jeffrey T. Bury y B. L. Turner II
2009 "Institutional Challenges for Mining and Sustainabilty in Peru", en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* Vol. 106, No 41 (octubre).

Boutilier, Robert y Ian Thomson
2019 *The Social Licence: The story of San Cristobal mine*. New Yor: Routledge.

Carbonnier Gilles and E. Jiménez
2013 "Can Lithium Energize Sustainable Development in Bolivia? Institutional and Policy Challenges," in *Journal of Environmental Science and Engineering*. Volume 2. Number 9 B2 ISSN 1934-8932

Guzmán, J. C. (coord.)
2014 *Un presente sin futuro: El proyecto de industrialización del litio en Bolivia*. La Paz: CEDLA.
Gudynas, Eduardo
2010 "Agropecuaria y el nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur", en *Revista Territorios* 5. Bogotá: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales. 37-54.
Gysler, Manuel
2011 *La lucha por el territorio en Nor Lípez: contexto, significado y proceso de una demanda de TCO en el altiplano meridional de Bolivia*. La Paz: Plural.
Hancock, L; N. Ralph y S. H. Ali
2018 "Bolivia's lithium frontier: Can public private partnerships deliver a minerals boom for sustainable development?", en *Journal of cleaner production* 178. 551-560.
Healy, Kevin
2001 *Llamas, weavings and organic chocolate: multicultural grassroots development in the Andes and Amazon of Bolivia*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Jacobsen S. E.
2011 "The Situation for Quinoa and Its Production in Southern Bolivia: From Economic Success to Environmental Disaster", en *Agronomy & Crop Science*.
Jenkings, Jeffrey
2012 "How do private and state-owned mining corporations compare on social repsonsability? From Minera San Cristobla to Lithium in Bolivia". Documento no publicado. Environmental Studies, University of California-Santa Cruz.
Kesler, E.; P. Sthephen; P. Gruber; G. Medina; M. Keoleian y T.W. Everson
2019 "Global lithium resources: Relative importance of pegmatite, brine and other deposits", en *Ore Geology Reviews* 48. 55-69.
Laguna, Pablo
2011 *Mallas y flujos: Acción colectiva, cambio social quinua y desarrollo social indígena en los Andes bolivianos*. Tesis Wageningen University.
Machado Araoz
(2018) *Potosí el origen: Genealogía de la minería contemporánea.* Lima, Perú. Programa Democracia y Transformación Global. Primera Edición Peruana. Lima, junio 2018
Mckay, Ben
2017 "Agrarian Extractivism in Bolivia", en *World Development* Vol. 97. 199-211.
Minera San Cristóbal
2017 Sustainabilty Report: Building a Future. La Paz.

Muriel, Beatriz y M. Fernández
2014 "¿Es posible establecer beneficios mutuos entre comunidades y empresas mineras? El caso de San Cristóbal", en *Serie Documento de Trabajo sobre Desarrollo 05*. La Paz: INESAD.

Mazzucato, Mariana
2018 *The Entrepreneurial State: debunking public vs. Private sector myths*. Nueva York: Penguin Editors.

Ostrom, Elinor
1990 *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodríguez C., Antonio e I. Aranda
2014 *De la salmuera a la batería: Soberanía y cadenas de valor, un balance de la política de industrialización minera del gobierno del MAS (2006-2013)*. La Paz: CIS-Vicepresidencia.

Sach, Jeffrey and A.Warner
1997 "Fundamental sources of long-run growth," en *The American Economic Review* Vol. 87, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association: pp. 184-188

Strobele-Gregor Juliana
2012 *Litio en Bolivia: El plan gubernamental de producción e industrialización del litio, escenarios de conflictos sociales y ecológicos y dimensiones de desigualdad social*. Working Paper, No 14. Desigualdades Net.

VI
Política de empleo y empleo juvenil. Una visión desde la perspectiva del trabajo asalariado

Rodolfo Eróstegui Torres[1]

Introducción

Como cualquier etapa de la vida, la juventud es también una fase de transición. De la infancia se pasa inexorablemente a la juventud y esta nos conduce a edad adulta, tras la que llega la que denominamos tercera edad, cuya última fase es el ocaso de la vida. Vivimos en continuas fases de transición, sabemos cuándo comienzan pero no siempre conocemos su finalización; es más, parece que nunca llegamos a percibir su fin porque sin darnos cuenta estamos ya en otra. Y es que la velocidad de las transformaciones, dentro de este ciclo de transición, la impone la tecnología, en especial la de comunicación.

Bolivia no está ajena a toda esta vorágine de cambios, pues casi sin darnos cuenta ya estamos discutiendo la tecnología 5G: ¿es buena?, ¿es mala?, ¿perderemos nuestra independencia y todos nuestros actos estarán al descubierto? En fin, el debate ya está presente aunque mucha gente aún no sabe de qué se trata el 5G. Lo que sí está claro es que donde más impactan las nuevas tecnologías es en el mercado de trabajo, por lo que la política de empleo tiene que adaptarse a la mayor velocidad posible; algo que no se logra fácilmente en países en los que –como en el caso de Bolivia– esta política no está ni siquiera adaptada del todo al presente, y donde en muchas áreas se sigue mirando aún por el espejo retrovisor.

Pero no solo las nuevas tecnologías ejercen influencia en el mercado de trabajo, sino también la normativa laboral, la de seguridad social,[2] las organizaciones sindicales y, en los últimos años, las condiciones sociales, étnicas, generacionales

1 Economista. Especialista en sociología del trabajo.

2 En Bolivia se distingue seguridad social de corto y largo plazo; de corto plazo es la atención de salud y de largo plazo, es la previsión para la jubilación.

y de género.[3] A la hora de hablar de política de empleo, con un énfasis especial en cuanto al empleo juvenil, deben considerarse todos estos factores.

1. Consideraciones en torno a la política de empleo y empleo juvenil

En el artículo 46 de la Constitución Política del Estado se establece que toda persona tiene derecho a una fuente de trabajo digno con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio que le asegure para sí y su familia una existencia digna. Por otro lado, en el artículo 315, a tiempo de reconocer la propiedad de la tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas, se habla de la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios.

Más allá de la normativa, lo difícil es llevar a la práctica los postulados de la CPE. ¿Cómo se hace para que todas las personas –hombres y mujeres, mayores y jóvenes– tengan un trabajo digno como lo exige en la Constitución? El Estado, en estos últimos 13 años, afirma que se logrará por la vía del cambio de matriz productiva que obliga a todos los actores institucionales pro-estatales estables a formular una política de empleo, evitar la desocupación y subocupación con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a los trabajadores y las trabajadoras posibilidades de ocupación laboral digna y remuneración justa. Pero cada vez queda más claro que el cambio de la matriz productiva se extravío en algún lugar de la historia, por lo que al menos se debe apelar a la formulación de políticas de empleo para la juventud.

A tono con el planteamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Bolivia desde hace muchos años se implementaron políticas tanto pasivas como activas de empleo. Basta recordar las acciones del Fondo Social de Emergencia (FSE), luego convertido a Fondo de Inversión Social (FIS).

> El FSE se constituye, después de varios frustrados intentos, como el instrumento para mitigar el costo social del ajuste y de la crisis. Inicialmente (agosto 85) se intentó abordar el problema con un amplio programa de subsidios directos vía medicinas, alimentos, o trabajo físico de contrato directo. Todos los intentos de acción directa no funcionaron. El gobierno, en un papel de "gran proveedor" estaba tratando por un lado de hacer lo que rechazaba por otro. Esos experimentos iniciales también fracasaron en lograr apoyo material externo al no poder establecer que era una inversión confiable y afectiva. Muchos apoyaban la idea pero no el mecanismo.[4]

3 Enrique de la Garza Toledo tiene un artículo excelente sobre la construcción social del mercado de trabajo. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/neffa1/07.pdf.

4 Fondo Social de Emergencia, Fernando Romero, PP 316. file:///C:/Users/Rodolfo/Downloads/INT-0534_es.pdf

En diciembre de 1986 se formó el FSE con las siguientes características: i) responde directamente a la presidencia, para evitar trámites burocráticos; ii) es una instancia intermediadora, no es un empleador directo, por lo que al financiar tiene dos funciones básicas: evaluar y aprobar los proyectos y asegurarse de la correcta ejecución; y iii) debe evitar toda interferencia externa y sobre todo política, evaluando los programas y proyectos al margen de quien los promueva y considerando únicamente su impacto sobre la población afectada y los grupos más vulnerables.

En 2001 se ejecutó el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (Plane I) que transfería recursos a los sectores más pobres y afectados por la recesión económica. Se ejecutó durante un año y cuatro meses y como la recesión económica continuaba se propuso una segunda fase (Plane II), que duró entre 2003 y 2004. Después, en el marco de la Red de Protección Social se creó el Plane III. En años siguientes también se ejecutaron los programas de trabajo por alimentos y se otorgó el famoso Bonosol a los adultos mayores.

Además de estos planes se implementó el Programa de Empleo de Servicios (PES) y el Programa de Empleo Rural (PER). El PES tenía como objetivo atender de manera prioritaria y urgente las demandas de la población urbana más pobre en municipios de más de 20 mil habitantes, promoviendo la generación rápida de empleos para sectores sociales de formación mínima a través de ocupaciones de mejoramiento de calles y avenidas, rehabilitación de edificios históricos y otras, con uso intensivo de mano de obra. En cambio con el PER se financiaba el mantenimiento o mejoramiento de caminos, la rehabilitación de sendas turísticas, reparaciones de aulas escolares, reservorios de agua y canales de riego.

Es importante hacer algunas puntualizaciones respecto a temas importantes en la política de empleo en Bolivia, antes de describir la situación actual.

a) Responsables institucionales de la política de empleo

Un primer debate en torno a este tema se da dentro del Estado: ¿qué institución debe formular y administrar la política de empleo en general y la de empleo juvenil en particular?

En la actualidad el Ministerio de Trabajo es el responsable de "promover y generar oportunidades de acceso al empleo en beneficio de la población boliviana, con énfasis en grupos vulnerables, a través del desarrollo de planes y políticas de fomento, como también de la promoción y protección de organizaciones cooperativas".[5] Son muchos los incisos del DS 29894 en los cuales se instruye como facultades del ministro de Trabajo, así como del viceministro de Empleo,

5 Ver: https://www.mintrabajo.gob.bo/index.php/viceministerio-de-trabajo-y-previsi%C3%B3n-social/11-institucion.html

Servicio Civil y Cooperativas. En teoría, las reglas están claras, pero en la práctica ocurre otra cosa; son los ministerios vinculados a economía, finanzas y producción los que dan impulso a la contratación de mano de obra; es más el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la tuición de fijar los salarios, como resultado de la interacción de la oferta y demanda de mano de obra.[6] Asimismo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo dirige la política de empleo para los jóvenes, denominada Plan de Generación de Empleo.[7] Por consiguiente, todo indica que la responsabilidad la tiene el Ministerio de Trabajo pero la ejecución, sobre todo de la gestión del empleo juvenil, está en la cartera de Planificación del Desarrollo.

El Ministerio de Trabajo queda relegado a gestionar la intermediación laboral mediante el Servicio Plurinacional de Empleo (SPE)[8] que administra la Bolsa de Trabajo que, de acuerdo al Convenio 88 en el marco de la OIT, tiene como "función esencial lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el empleo y desarrollar y utilizar los recursos de la producción.[9]

En otras palabras, la intermediación está en el Ministerio de Trabajo, la gestión de la política de empleo para la juventud en el Ministerio de Planificación del Desarrollo y la política salarial en manos del Ministerio de Economía y Finanzas.

b) ¿Qué es una política de empleo?

Partiremos diciendo que la política de empleo sintetiza al conjunto de normas que asumen los gobiernos (nacional, departamentales, municipales) con el objetivo de alcanzar el pleno empleo y corregir las oscilaciones que provoca el mercado de trabajo. Por su finalidad, la política de empleo está dirigida específicamente a los jóvenes; los otros segmentos de la población tienen otros beneficios específicos: personas con discapacidad, madres (jóvenes, solteras), personas adultas que requieren reinserción laboral, entre otras.

Para la OIT, tener trabajo es el factor clave para escapar de la pobreza,[10] por lo que no tendría sentido elaborar normas de trabajo si es que al mismo tiempo no se aborda el tema del empleo.[11] Por esta razón la OIT dedica gran parte de su programa a la creación de mayores oportunidades para hombres y mujeres, a

6 DS 29894, artículo 52, inciso f: "Establecer la política salarial del sector público".
7 Ver: http://plandeempleo.bo/
8 Los servicios públicos de empleo (SPE) que plantea la OIT, en Bolivia se concentran en el Servicio Plurinacional de Empleo (SPE).
9 OIT, Convenio 88, artículo 1, inciso 2. Ratificado por el Estado Boliviano el 31 de enero de 1977.
10 Disponible en https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--es/index.htm
11 *Ibíd*.

efectos de garantizar trabajo e ingresos decentes; de esta manera promueve normas internacionales sobre la política del empleo que junto con los programas de cooperación técnica se dirigen a lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido. También sostiene que "no puede adoptarse ninguna política aislada en aras de la consecución de este objetivo",[12] por lo que cada país, sea en desarrollo, desarrollado o en transición, debe diseñar sus propias políticas que vayan en concordancia con los lineamientos base que la entidad recomienda.

La preocupación de la OIT, entonces, es que las leyes que normen la relación laboral deben ser equilibradas, bajo el principio de protección del trabajador activo y la generación de oportunidades de empleo con ingresos decentes. Bolivia ratificó el Convenio 122[13] sobre la política de empleo, que en su artículo primero plantea lo siguiente:

> 1) Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.
> 2) La política indicada deberá tender a garantizar: i) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; ii) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; y iii) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo la formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.
> 3) La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.

En el artículo 2 se señalan todas las obligaciones de los estados que ratificaron el convenio:

> Por los métodos indicados y en la medida en que lo permitan las condiciones del país, todo miembro deberá: i) determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos; y ii) tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas.

12 *Ibíd*.

13 Convenio aprobado en 1964 y ratificado por el Estado boliviano el 31 de enero de 1977.

Las políticas de empleo generalmente se clasifican como activas y pasivas. Las activas son todas aquellas que promueven acciones tendentes a la reducción del desempleo (las bolsas de trabajo o los ahora denominados servicios públicos de empleo, SPE). "Las políticas activas tratan de evitar el desempleo mediante la detección de los factores que puedan provocarlo y con el fin de evitar el desempleo de larga duración".[14]

Estas políticas se pueden manifestar a través de acciones como:

– Garantizar la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles, mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información.
– Mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad.
– Otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores.
– Crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones o en el sector público".[15]

Las políticas pasivas, mientras tanto, son aquellas que comprenden las prestaciones por desempleo, como la jubilación anticipada por motivos relacionados al mercado de trabajo.[16] Se dice que "las políticas pasivas son la primera forma de intervención estatal en apoyo de los trabajadores, considerándose medidas de política de empleo en tanto que coadyuvan a mantener el nivel de vida de los desempleados mientras la propia dinámica del mercado subsane los desequilibrios generados".[17] Sin embargo, en años recientes surge la tendencia de que las intervenciones activas y pasivas en el mercado de trabajo se complementen y refuercen mutuamente.[18]

En síntesis, es el gobierno central, mediante sus instituciones, el encargado de formular la política de empleo, lo que no excluye la presencia de iniciativas de, por ejemplo, las organizaciones de empleadores o los empleadores individualmente,

14 Mercedes Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Cruz Villalón y Sebastián de Soto Rioja. "El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación". Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/monografias%20n%C2%BA%2046.pdf

15 OIT, Políticas Activas en el Mercado de Trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

16 Sergio Ruiz Ruiz, *Políticas pasivas de empleo*. (Tesis de grado). Disponible en https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000965.pdf

17 Mercedes Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Cruz Villalón y Sebastián de Soto Rioja. "El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación". Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/monografias%20n%C2%BA%2046.pdf

18 OIT, Políticas activas en el mercado de trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

así como de los gobiernos municipales. La intención es sumar esfuerzos en pos de los objetivos básicos de una política de empleo:

– Garantizar las oportunidades de empleo sin discriminación
– Garantizar la protección frente al desempleo
– Proporcionar una atención prioritaria a las personas en situación de desempleo
– Generar programas con iniciativas apropiadas a la integración laboral de los sectores sociales desprotegidos
– Garantizar la movilidad de trabajadores en todo el territorio nacional

2. El mercado de trabajo en Bolivia

El mercado de trabajo es el espacio que acoge a la oferta y la demanda de ocupación de mano de obra, por lo que su fluctuación marca el nivel de empleo y muestra las cifras de desempleo de una economía determinada. Algunas veces la demanda supera a la oferta disponible, generando el aumento de los salarios; por el contrario, si la oferta de trabajadores supera a la demanda, aumentará el desempleo y empeorarán los salarios y las condiciones laborales[19]. Por lo tanto la intersección de la oferta y demanda no solo determina el nivel de empleo existente, sino también el nivel salarial que corresponde.

Ahora bien, en *stricto sensu* y desde la perspectiva de la microeconomía, no es correcto hablar del mercado de trabajo en singular sino de los mercados de trabajo, para incorporar a los sectores de la economía: una cosa es el mercado de trabajadores bancarios, otra muy diferente es el de trabajadores en salud; y es más, cada sector se subdivide en mercados de trabajo particulares y específicos. Por ejemplo en el sector industrial hay un mercado para los técnicos industriales en electricidad y otro muy diferente para los obreros especializados en hilado o confección. Al ser tan amplia la distinción entre ofertas y demandas, puede presentarse un desequilibrio en el sector del hilado, con el consiguiente desempleo de especialistas; y a la vez puede existir un déficit de trabajadores en el sector de fabricación de muebles. En el caso de los trabajadores del sector de la confección, además del desempleo es muy probable la caída de los salarios; mientras que en el caso de los trabajadores en muebles, sus salarios tenderán a subir. Hablar de mercados de trabajo en plural es además de mucha utilidad para los formadores de mano de obra (universidades, institutos técnicos, etc.), ya que con base a esa información podrán estructurar mejor su oferta de capacitación y orientar adecuadamente a los jóvenes en su profesionalización.

19 En Bolivia no se puede bajar el salario a ningún trabajador activo; hacerlo se considera despido indirecto.

El Servicio Público de Empleo es el encargado de monitorear los déficits y superávits de mano de obra por sectores, así como el nivel salarial en cada profesión u oficio. Esta repartición dependiente del Ministerio de Trabajo maneja la información actualizada de oferta y demanda y de nivel salarial; sin embargo, no presta ese servicio y las universidades e institutos de capacitación tampoco lo demandan.

2.1 Capacitación y formación de mano de obra

Además de los sistemas universitarios públicos y privados, Bolivia cuenta con el Sistema de Educación Técnica Formal, conformado por institutos, escuelas, fundaciones y centros de formación. Los principales –a riesgo de omitir algunos– son (Grossman):[20]

- Fundación para la Formación y Capacitación Laboral (Infocal, a nivel nacional)
- Escuela Industrial Pedro Domingo Murillo (La Paz)
- Instituto Técnico Ayacucho (La Paz)
- Instituto Técnico Mejillones (El Alto)
- Instituto Técnico Agropecuario (Caquiaviri)
- Instituto Técnico Agropecuario (Caranavi)
- Tecnológico El Paso (Cochabamba)
- Instituto Técnico Mejillones (Cochabamba)
- Instituto Técnico Agropecuario Tarata (Tarata)
- Instituto Técnico Agropecuario Canadá (Chapare)
- Tecnológico Santa Cruz (Santa Cruz)
- Instituto Técnico Agropecuario Portachuelo (Portachuelo)
- Instituto Técnico Tarija (Tarija)
- Instituto José Luis San Juan (Tupiza)

La mayoría de estos institutos surgió de iniciativas privadas o de cooperación y luego fueron transferidos a los gobiernos departamentales o municipales. Su objetivo general es la capacitación y formación de mano de obra y generalmente ofrecen las mismas carreras técnicas, con ciertas variaciones según la región. A nivel administrativo, capacitan a secretarias administrativas y ejecutivas, analistas informáticos, auxiliares de contabilidad, etc.; a nivel técnico enseñan mecánica y electrónica industrial; sin embargo, la mayor oferta se centra en la capacitación de trabajadores por cuenta propia para ramas como mecánica automotriz, peluquería y cosmetología, gastronomía, inglés, diseño gráfico, refrigeración, aire

20 El detalle de la referida bibliografía es un insumo para el análisis. No es la intención de este texto, hacer un diagnóstico exhaustivo del sistema de capacitación y formación de mano de obra.

acondicionado, etc. Algunos centros bien estructurados capacitan a auxiliares de enfermería y parvulario. En definitiva, esta formación está dirigida a generar auxiliares para las empresas aunque, si bien constituye un aporte al desarrollo industrial, la mayoría de los egresados engrosará el sector de trabajadores cuentapropistas.

¿Cuán atractivas son estas ofertas para los futuros bachilleres? El único estudio exhaustivo al respecto se hizo en Tarija donde el 8,7% de los bachilleres expresó su intención de seguir una carrera técnica, entre las que destacan mecánica automotriz, gastronomía, hotelería y turismo, electromecánica y fisioterapia.[21] El 85,6% de los entrevistados prefiere una formación universitaria en licenciatura; 42% optan por la ingeniería y arquitectura; por otro lado, el 3% busca una formación en otro tipo de instituciones de educación superior como son las normales para maestros, Academia de Policía y diferentes carreras militares; solo un 0,8% no piensa seguir ningún estudio superior y dedicarse a trabajar.

La Fundación para la Producción, asociada a Fautapo; la Universidad Privada Boliviana (UPB) y la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) realizan desde 2005 sondeos en busca de conocer qué prefiere estudiar la juventud. Algunas de las constantes son:[22] en La Paz, las carreras más codiciadas son las ingenierías y las ramas técnicas y en segundo lugar las ciencias económicas y financieras; en Santa Cruz, encabezan las económicas y financieras, seguidas por las ciencias de la salud; y en Cochabamba, hay mayor demanda por ciencias de la salud, seguidas de las ingenierías y técnicas.

Por otro lado, no todos los jóvenes que acceden a los centros de capacitación técnica lo hacen por vocación, muchos lo hacen sobre todo por un sentido de oportunidad: son económicos, están cerca de sus domicilios, etc. En general la juventud ve en la capacitación a un factor de ascenso social, por lo que la gran mayoría prefiere la educación universitaria –aun sabiendo de antemano que ello no les garantiza un empleo una vez concluidos sus estudios. El caso es que tanto los jóvenes como sus familiares buscan que el título de licenciado, doctor, ingeniero, arquitecto, etc., preceda a su nombre.

2.2. Actividad económica y empleo

Entre 2011 y 2012, la población económicamente activa (PEA) –es decir, la oferta laboral– aumentó en 262.313 personas; entre 2012 y 2013 creció en 350.865

21 El estudio de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS), "Expectativas de la formación profesional de los bachilleres de Tarija-Bolivia", aplicó un cuestionario a 2.601 estudiantes de sexto de secundaria de 68 colegios de la provincia de Cercado. Disponible en https://elpais.bo/el-59-de-bachilleres-piensa-trabajar-y-estudiar-una-carrera-al-mismo-tiempo/.

22 Disponible en https://www.bolivia.com/actualidad/nacionales/bolivia-cuales-son-las-profesiones-con-mas-oferta-de-trabajo-207712

trabajadores; entre 2013 y 2014, en 176.240; mientras que entre 2016 y 2017 la PEA aumentó en 195.863. Vale decir que la oferta laboral en Bolivia creció a un promedio de 246.320 personas por año.[23]

El 2014, la oferta laboral estaba constituida por el 51,8% de la población (5.474.589 personas de ambos sexos); mientras que los no incorporados fueron el 48,3% (5.098.978 personas), de los cuales un 21,5% estaban en edad de no trabajar y un 26,8% eran personas inactivas, como se refleja en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Bolivia: distribución de la población según participación económica

Sector	Total	Porcentaje
Población total	10.573.567	100
Población en edad de no trabajar (PENT)	2.269.286	21,5
Población en edad de trabajar (PET)	8.304.281	78,5
Población económicamente activa (PEA)	5.474.589	51,8
Población económicamente inactiva (PEI)	2.829.692	26,8

Fuente: Rodrigo Mogrovejo (OIT), con datos del INE, 2014.

Solo el 55,8% de los hombres y el 44,2% de las mujeres de la PEA tenían trabajo en 2014, mientras que en los indicadores de desocupación estaban el 41,1% de hombres y el 58,9% de las mujeres.

Cuadro 2
Bolivia: situación laboral según género

Condición	Hombres	Mujeres
Ocupados	55,8%	44,2%
Desocupados	41,1%	58,9%

Fuente: Rodrigo Mogrovejo (OIT), con datos del INE, 2014.

Con información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el SPE calcula que en 2018 la tasa de desocupación juvenil (18 a 35 años) llegaba al 8,5%, un nivel alto debido a que la media de la desocupación urbana en el país se encontraba en 4,27%. Sin embargo esta tasa no es la única que se maneja, pues las cifras del Banco Mundial hablan del 7,3% (15 a 24 años) y según el Plan de Generación de Empleo, es solo del 6,5% (18 a 35 años). No obstante, "según datos publicados por Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), el desempleo juvenil alcanza en realidad un 70%, si en el cálculo se considera el acceso a un

23 Rodolfo Eróstegui T., Informe sobre trabajo juvenil. Mimeo.

trabajo formal que incluya las cargas sociales correspondientes".[24] Queda claro que no hay acuerdo en dos valores importantes: el rango de edad en el que se incluye a la juventud[25] y la tasa de desempleo; de todas maneras esta es muy alta, lo que lleva a inferir que Bolivia desaprovecha el denominado "bono demográfico", es decir que la mayoría de su población está conformada por personas en edad de trabajar. Si los jóvenes pudieran acceder a puestos de trabajo estables, lo que ahora es una posibilidad se transformaría en realidad: mejoraría la producción y se generaría mayor riqueza.[26] Es por eso que el gobierno, a través de distintos programas de empleo, da prioridad a la inserción de este segmento de la sociedad en los sectores público y privado".[27]

La demanda de trabajo tiene estrecha relación con la actividad económica y el contexto específico y en Bolivia, además, tiene variaciones a nivel regional: en Potosí los empleadores necesitan mano de obra con cualidades determinadas, mientras que en Santa Cruz la demanda se orienta a otras especificaciones. El patrón de desarrollo boliviano se subordina a las actividades extractivas (minería, hidrocarburos), y solo en los últimos años se activó la agroindustria en el departamento de Santa Cruz. La redistribución de los ingresos que generan esas actividades se produce a través del comercio y la construcción, en el sector privado; y en el público, básicamente a través de la educación y la salud.

Esta característica de la economía (explotación primaria y redistribución del flujo nominal), influye directamente en la demanda de la mano de obra. No se puede esperar que minería, construcción y comercio al detalle absorban la mano de obra calificada, siendo precisamente sectores que requieren trabajadores de baja calificación. Solo el sector industrial, el petrolero y los servicios que presta el Estado demandan mano de obra calificada, pero a pesar de esta realidad los institutos de formación técnica optan por capacitar mano de obra con estas características.

24 Disponible en https://www.paginasiete.bo/inversion/2018/6/17/emprendimiento-respuesta-al-desempleo-juvenil-183762.html

25 Según la OIT, son jóvenes quienes están en un rango de edad comprendida entre 15 y 29 años.

26 Según el INE, en 2014 el 78,5% de la población estaba en edad de trabajar y solo 21,5% eran niños y 26,8% adultos mayores y el resto (29%) son niños. Teóricamente se dice que accede al bono demográfico cuando un país tiene menos de 70 dependientes por cada 100 empleados. Se dice que en Bolivia hay 60.

27 Disponible en https://www.eldeber.com.bo/economia/Jovenes-los-mas-golpeados-por-el-desempleo-en-Bolivia-con-una-tasa-del-85-20190712-0079.html?fbclid=IwAR0o44MvLvOAShE6kGyHEbOXb8Xpf-5vUqg9-rxkeIf_Xj0yGS-h6VaF-as

2.3. Población ocupada

En este tema hay algunas controversias. Según la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET),[28] la población ocupada es

> (…) el conjunto de todas las personas que contando con la edad mínima especificada para la medición de la PEA durante el periodo de referencia, se encontraba realizando "algún trabajo", ya sea como "asalariado", percibiendo un sueldo o salario, monetario o en especie, o como "empleado independiente", obteniendo un beneficio o ganancia familiar, monetario o en especie.[29]

En otras normas internacionales se afirma que en el concepto de ocupado (no desempleado), se debe aplicar a toda persona que haya trabajado por lo menos una hora en la semana de referencia, parámetro cuando menos polémico y cuestionable debido a que puede matizar o tergiversar estadísticas. Sin embargo, es a la vez una medida inclusiva pues abarca un universo heterogéneo que incluye a estudiantes o trabajadores ocasionales.

Esta definición nos lleva a otras como subempleo, trabajo decente y pleno empleo. A nivel internacional no hay una definición homogénea sobre el subempleo; algunos lo vinculan con el nivel de ingreso, otros con el respeto a las normas y derechos de los trabajadores. También hay teóricos que afirman que la subocupación tiene que ver con la subutilización de los recursos humanos en cuanto a su calificación y horas trabajadas. Para la CIET, el subempleo involucra solo a las personas que tienen un empleo y que están sujetas a la subutilización de su capacidad productiva:[30] "se trata de personas que no han alcanzado el nivel de pleno empleo, en el sentido del Convenio sobre la Política del Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1964".

Según este convenio, pleno empleo significa que: i) haya trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo; ii) que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible; y iii) que haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y utilizar en ese empleo dicha formación y las facultades que posea.

Por otro lado, el término "trabajo decente" fue definido por la OIT y adoptado por la comunidad internacional en referencia al "trabajo productivo para los hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad

28 Disponible en https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/lang--es/index.htm

29 Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/metodologias/empleo01.pdf

30 Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_091441.pdf

humana".[31] Mientras que "pleno empleo de la mano de obra", hace referencia a la utilización de todos los recursos productivos, en este caso a la fuerza de trabajo. Esta situación es casi imposible puesto que las empresas y en general las economías nacionales tienen una capacidad ociosa instalada; por eso un pleno empleo de la mano de obra, generalmente se aplica a contextos en los que se registra un desempleo bajo, generalmente identificado como "desempleo friccional".[32]

2.4. La población ocupada en Bolivia

Según el INE, en 2015 la población ocupada en el área urbana de Bolivia fue de 3.571.000 personas, 22,1% de las cuales (790.000) tuvo como principal actividad el comercio, seguido por un 14,1% (504.000 personas) dedicado a la industria manufacturera y, en tercer lugar, con el 9,8% (349.000 personas) empleado en el sector alojamientos y comidas.[33] El mismo informe señala que el 54% de los ocupados eran varones y el 46% mujeres; y, por grupos de edad, la mayoría de las personas ocupadas en 2015 (44,3%) tenía entre 36 y 59 años.

Como se desprende de los siguientes cuadros, los sectores que más demandan mano de obra son aquellos vinculados a la minería, construcción y comercio de baja incorporación tecnológica (comercio al menudeo). La estructura productiva nacional tiende a un limitado crecimiento del sector industrial y de la infraestructura básica y, por el contrario, los sectores vinculados a la actividad extractiva y agricultura industrial son los de mayor crecimiento. Esto significa que solo las actividades más intensivas en capital aumentaron su participación y no así aquellas que podrían generar mayor empleo productivo; esta es una de las razones por la que los profesionales tardan más en encontrar un puesto de trabajo.[34]

Como la situación de empleo, es decir la población ocupada, es una consecuencia de la actividad económica, sería importante analizar qué sectores son los que concentran la mano de obra trabajadora.

---

31 Disponible en https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/trans_td.pdf

32 El desempleo friccional se da cuando un trabajador decide dejar un empleo y permanece desocupado mientras encuentra otro; o cuando una persona decide ingresar al mercado de trabajo.

33 Disponible en https://www.ine.gob.bo/index.php/component/k2/item/3371-santiago-farjat-bolivia-tiene-la-tasa-de-desocupacion-mas-baja-de-la-region

34 Los desempleados son los más escolarizados, según la Encuesta Urbana de Empleo del CEDLA, que señala que el 10,5% de los desempleados son personas que alcanzaron un nivel educativo superior, es decir, que consiguieron títulos a nivel técnico o profesional. En segundo lugar figura el grupo que terminó la secundaria (8%) y luego aparecen desocupados sin ningún grado de educación (6,4%). Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/desempleo-ilustrado-afecta-profesionales-jovenes_0_1609039098.html

Cuadro 3
Bolivia: crecimiento del PIB según actividad económica y demanda de trabajadores

Sectores generadores de empleo	Crecimiento PIB (%)	Demanda de empleo		
		Formal	Informal	Total
Agropecuario	8,8	38.890	114.265	153.155
Electricidad, gas y agua		13.298	48	13.779
Construcción	7,2	102.865	118.453	221.318
Industria de alimentos, bebidas, tabaco	5,6	186.931	226.375	413.306
Transporte y comunicaciones	5,4	56.751	169.281	226.032
Comercio	5,2	67.689	503.366	571.055
Servicios en la administración pública[2]	4,8	83.565		83.565
Educación pública		140.684	5.155	145.839
Salud y servicios sociales		35.780	16.856	52.636
Servicios comunitarios[88]		57.172	85.027	142.199
Hogares privados			99.346	99.346
Otros organismos		4.032		4.032
Total		922.247	1.27.519	2.449.766

* Datos al primer trimestre de 2017
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Como se ve en el cuadro, el comercio es el sector que más empleo concentra, y se debe tomar en cuenta que esta actividad se caracteriza por ocupar a comerciantes al detalle y con baja incorporación de tecnología en su labor, por eso se le llame el "sector informal". De las 571.055 personas incorporadas al sector al primer semestre de 2017, solo 67.689 eran asalariadas; en su mayoría, trabajadores de supermercados y tiendas formales que incorporaron tecnologías en diversos niveles (cajeros electrónicos, manejo de inventarios por sistemas computarizados, etc.).

Otro sector importante es el de la industria, que concentra a 413.306 trabajadores. La mayoría son empresas pequeñas que tienen tecnología como complemento de la labor humana; no máquinas de alta gama o robotizadas como algunas grandes firmas, sino que se proveen de un sector que fabrica máquinas a pedido de la pequeña industria. Transportes y comunicaciones, que emplea a 226.032 personas, es otro sector identificado con la informalidad. Posteriormente viene el área de la construcción con 221.318 trabajadores, una parte al servicio de las municipalidades y empresas constructoras, pero muchos otros que trabajan de manera informal para familias que construyen sus viviendas.

En cuanto a la minería, sector histórico en el país, el Ministerio de Minas afirmó que en 2016 las cooperativas generaron 122.668 fuentes laborales directas; mientras que el Viceministerio de Cooperativas Mineras anunció que en general

35 Ejecuciones presupuestarias de la administración central, instituciones descentralizadas, alcaldías, gobernaciones, empresas del gobierno y seguridad social.

todo el sector productivo minero del país generó 138.519 empleos, de los cuales la minería estatal aportó con 8.072, las empresas medianas con 5.678, la minería chica con 2.101 y las cooperativas, que concentran la mayor parte, con 122.668. De esta manera, el sector minero cooperativista concentra el 83% de la mano de obra de la actividad sectorial; la minería estatal el 6,8%, la mediana el 6,9% y la chica el 2,8%.[36]

Cuadro 4
Empleo directo en las cooperativas mineras

Año	Número de empleados
2016	122.668
2015	119.950
2014	115.813
2013	114.924
2012	110.500
2011	98.000
2010	85.000
2009	73.000
2008	64.000
2007	58.000
2006	54.000
2005	50.150
1996	49.768

Fuente: Viceministerio de Cooperativas Mineras.

La minería moderna, sobre todo la privada pero también la adscrita a la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), emplea muy pocas personas. Según el Ministerio de Minas, en la minería chica trabajan 1.911 personas, en la mediana 4.722 y la estatal cuenta con 6.827 trabajadores.[37]

Como se pudo ver, hay cuatro tipos de minería en el país: la estatal, a la cabeza de la Comibol (creada con el DS 3196 del 2 de octubre de 1952); la privada mediana, con sus socios afiliados a la Asociación de Mineros Medianos; la privada chica, representada por la Cámara Nacional de Minería, con aproximadamente 2.000 empresas en la actualidad; y la cooperativa, que se agrupa en federaciones regionales y departamentales afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Eróstegui *et al.*, 2012).

Esta distribución es consistente con la expansión que se registró en el sector debido al auge de los precios de los minerales, por lo cual la demanda de mano de

36 Disponible en http://www.americaeconomía.com/negocios-industrias/bolivia-destacan-generación-de-empleo-en-sector-minero

37 Dossier estadístico minero metalúrgico 1980-2016 del Ministerio de Minería y Metalurgia.

obra llegó a todos los distritos mineros: Potosí, Oruro, La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz. La actividad minera, sobre todo en las cooperativas, se caracteriza por ser intensiva en mano de obra, a diferencia del área de hidrocarburos que es intensiva en capital y que emplea aproximadamente a 62.500 personas en toda la cadena de producción de gas natural y líquidos (gasolina y diésel).

Según la Red de Líderes por la Democracia y Desarrollo (Relid), que realizó una encuesta para evaluar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, entre 2011 y 2015, el porcentaje de la población juvenil ocupada fluctuaba en alrededor del 25%, y repuntó entre 2014 y 2015, tras la leve tendencia a bajar de las anteriores gestiones, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Bolivia: participación de los jóvenes en la población ocupada

Año	Población ocupada	Población juvenil ocupada	Porcentaje de población juvenil ocupada
2011	17.231	4.436	25,74%
2012	14.941	3.720	24,90%
2013	17.181	4.226	24,60%
2014	17.943	4.637	25,84%
2015	17.043	4.302	25,24%

Fuente: Red de Líderes por la Democracia y el Desarrollo (Relid).

2.4.1. Población ocupada en el sector público

El sector público es uno de los más dinámicos en la generación de empleo. De los 402 mil empleados públicos, 180 mil son trabajadores en educación, mientras que los de salud llegan a casi 35 mil; las administraciones municipales emplean a 26 mil y los trabajadores en universidades son 13 mil.

En definitiva, todos los niveles muestran en los últimos años un notable crecimiento en el número de trabajadores, pero según la Defensoría del Pueblo,[38] aproximadamente el 50% de los funcionarios del sector solo tiene contrato como consultores en línea, promedio similar en los niveles de gobierno central, regional y en otras instituciones públicas. La presencia de consultores en línea hace que la calidad del trabajo sea casi igual a la que ofrece la pequeña empresa privada, que también evita pagar el costo social que implica contar con trabajadores con contratos regidos por la Ley General del Trabajo o por el Estatuto del Funcionario Público.

En el siguiente cuadro se resume la evolución en materia de contratación de recursos humanos en el sector público entre las gestiones 2006 y 2017.

38 https://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/23/funcionarios-publicos-consultores-beneficios-19572.html

Cuadro 6
Evolución de ítems en el sector público (2006-2017)

Nivel institucional	2006	2010	2014	2015	2016	2017
Administración central	10.942	14.042	18.318	18.997	19.189	19.140
Administración departamental y regional	3.450	6.645	10.484	10.586	10.265	10.222
Administración municipal e indígena originario campesina	11.258	14.042	23.841	24.777	25.879	26.077
Empresas públicas	793	9.371	14.225	14.422	15.416	14.115
Universidades públicas	14.848	17.791	22.596	23.644	24.597	24.597
Entidades descentralizadas	5.611	7.275	9.386	9.386	12.726	13.075
Instituciones de seguridad social	10.803	12.675	15.425	15.912	15.912	18.933
Instituciones financieras	624	791	830	859	859	856
Salud	19.214	22.669	28.069	29.976	32.374	34.639
Educación (DDE)	142.470	160.458	174.547	177.539	180.546	180.546
Fuerzas Armadas	-	16.992	18.314	18.324	18.434	18.533
Policía boliviana	27.529	31.919	36.534	38.034	39.530	39.530
Total general	247.542	314.670	372.858	385.296	395.727	402.763
Variación porcentual	4%	3%	3%	3%	3%	2%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *12 años de estabilidad económica.*

2.4.2 Desocupación

La tasa de desempleo general entre 2012 y 2017 fluctuó entre 3,2% y 4,5%.

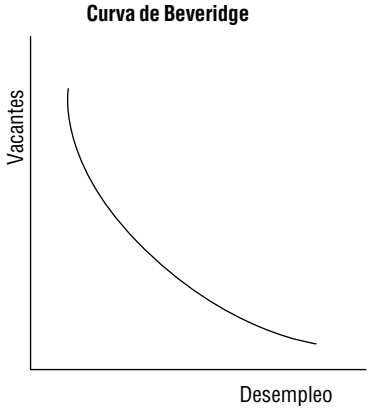
Cuadro 7
Bolivia: evolución porcentual del desempleo (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desempleo	3,2%	4,0%	3,5%	4,4%	4,5%	4,5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *12 años de estabilidad económica.*

Las cifras indican que Bolivia está cerca de alcanzar la plena ocupación o que la situación de desempleo es friccional. Si bien el desempleo en cualquiera de sus definiciones es un problema a encarar, el friccional lleva consigo su solución.

La curva de Beveridge, que muestra la tasa de desempleo y la tasa de vacantes existentes en una coyuntura determinada, tiene una pendiente negativa al igual que la curva de Philips, pero a diferencia de esta última, que establece la relación del desempleo con la inflación, la de Beveridge muestra un panorama real en cuanto a la existencia de vacantes en la economía; es decir, habrá mayor desempleo cuando haya menos vacantes. Si las vacantes son muchas, la tasa de desempleo se identifica como friccional.



Según la OIT, la tasa de desempleo en Bolivia en 2017 fue de 4,0%. Llama la atención en este informe que hay mayor desempleo entre las mujeres (9,5%) y la población joven (7,8 5), lo que confirmaría que este sector etario es el más perjudicado en el mercado de trabajo. La incidencia en los hombres fue de 6,6%.

Cuadro 8
Bolivia: desempleo y subempleo en la juventud y por género (2017)

	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de desempleo	4,0%	3,3%	5,0%
Desempleo de jóvenes	7,8%	6,6%	9,5%
Cuota de jóvenes en el total de desempleados	39%	42%	37%
Subempleo relacionado con el tiempo, como% del empleo total (2009)	5,7%	4,5%	7,2%

Fuente: OIT, Indicadores Clave del Mercado Laboral (KILM), 9ª ed.[39]

¿A qué se debe la situación laboral de la juventud? Aplicando el concepto de Beveridge, una primera evidencia es que las vacantes para nuevas personas en el mercado de trabajo son muy reducidas; por ello la juventud trata de encontrar soluciones en el sector informal.

La escasez de vacantes para la juventud es un problema estructural de funcionamiento del mercado de trabajo. Generalmente se considera a la tasa de desempleo como una fotografía del momento en que se hace la encuesta o la medición, pero si se la ve como un flujo, se evidencia que es necesario que las personas pasen de la PEA a la población inactiva, es decir que se jubilen. Sin embargo, al no haber jubilación obligatoria, y al ser esta poco ventajosa, la mayoría de las personas de este rango etario optan por permanecer en su fuente de trabajo el mayor tiempo

39 Disponible en https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm

posible, ocasionando rezagos en el mercado de trabajo; en otras palabras, las nuevas vacantes solo son producto de las nuevas inversiones.

3. Política de empleo juvenil en Bolivia

Aunque en los últimos años el empleo y desempleo juvenil concentran buena parte del debate sobre la situación laboral, se debe tomar en cuenta que toda política de empleo *per se* está dirigida a la juventud, a quienes recién terminan su capacitación técnica o universitaria y constituyen el grupo mayoritario de la población económicamente activa y, por lo tanto, del mercado de trabajo.

Esto no quiere decir que no existan personas no jóvenes que buscan trabajo. En algunos periodos la economía ingresa en recesión y las empresas, e incluso el Estado, despiden personal, por lo que es necesario formular políticas de reinserción de trabajadores que, en algunos casos, deben ir acompañadas por la reconversión de mano de obra. A continuación desglosamos las políticas vigentes a cargo de los servicios públicos de empleo.

3.1. Mi primer empleo digno

El programa Mi primer empleo digno fue creado con el objetivo de "facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y hombres de escasos recursos económicos, con formación escolar; mejorando sus condiciones de empleabilidad, calidad de empleo e ingresos en el mercado de trabajo, a través de acciones de capacitación y pasantía laboral".[40]

Se implementó a través de institutos de capacitación (Icap) que tras ser sometidos a una evaluación de capacidades e instalaciones, fueron contratados vía proceso de competencia para que capaciten a jóvenes mediante acciones de formación técnica-laboral, diseñadas en tres fases:

i) Fase de capacitación técnica laboral, cuyo objetivo es brindar formación para sectores productivos o de servicios, durante un periodo de tres meses.
ii) Fase de pasantía o práctica laboral, en la que durante tres meses, los jóvenes desarrollan y aplican sus conocimientos en empresas aliadas de las Icap. En esta etapa se hace un seguimiento integral al desempeño laboral de los beneficiarios.

40 Memoria Mi Primer Empleo Digno 2009-2010, disponible en https://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/9eeb/archivos/Viernes%202/202/Politicas%20publicas%20y%20retos%20futuros%20para%20el%20empleo%20juvenil%20en%20Bolivia%20Evidencias%20sobre%20el%20impacto%20del%20Programa%20Mi%20Primer%20Empleo%20Digno%20en%20jovenes%20de%20Cochabamba.pdf

iii) Fase de inserción laboral: concluida la práctica laboral, las Icap apoyan en la inserción de los beneficiarios a través de alianzas estratégicas con empresas o unidades productivas, velando el cumplimiento de la normativa laboral mediante acciones de seguimiento durante al menos un mes.

Como una forma de alentar el interés de los jóvenes, el proyecto diseñó mecanismos de incentivo durante la fase de capacitación. Los participantes reciben un subsidio de Bs 10 diarios, por el cumplimiento del total de la carga horaria asignada, monto destinado a cubrir el transporte y un refrigerio.

En la fase de pasantía o práctica laboral, el proyecto otorga a cada beneficiario un apoyo económico de Bs 300 al mes y las unidades empresariales, Bs 250 (haciendo un total de Bs 550); Además, en perspectiva de las políticas de previsión social, se facilita un seguro contra accidentes durante el tiempo que duran las tres fases.

El programa Mi primer empleo digno fue creado en 2008, inspirado en el proyecto precedente Mi primer empleo, implementado por el Gobierno Municipal de La Paz. Está dirigido específicamente a jóvenes –mujeres y varones de entre 18 y 24 años– de escasos recursos económicos y que hayan culminado el nivel secundario de escolaridad. Inicialmente funcionó en las áreas urbanas y periurbanas de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. Para la ejecución del programa, además de las Icap, se efectúan alianzas estratégicas con empresas que serán el espacio de realización de pasantías, prácticas y aprendizaje teórico práctico, en función de una futura inserción laboral. El programa se ejecuta a través de las unidades promotoras de empleo implementadas a nivel departamental. Una vez cumplida la capacitación, los jóvenes que no son insertados en puestos laborales fijos reciben apoyo para algún emprendimiento industrial o de microempresa.[41]

En la gestión 2009, gracias a un convenio entre el Ministerio de Trabajo y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se financió la ampliación para que el programa llegue a las ciudades de Oruro, Potosí, Cobija y Sucre, con lo que el total de beneficiados, a nivel nacional, llegó a 425. En esta segunda versión, con el propósito de brindar mayores oportunidades a la población juvenil, se convocó a jóvenes de entre 16 y 29 años, en condiciones de pobreza y con escasa preparación académica formal. El apoyo económico diario aumentó de Bs 10 a Bs 15 y el bono total de pasantía de Bs 550 a Bs 680, además de mantenerse el seguro contra accidentes.

3.2. Servicio Plurinacional de Empleo (Bolsa de trabajo)

En la antigua conceptualización se conocía como Bolsa de trabajo, pero en los últimos años la OIT introdujo el concepto de Servicio Público de Empleo, que en Bolivia se denomina Servicio Plurinacional de Empleo.

41 https://www.altonivel.com.mx/opinion/mitikah-historia-proyecto-lleno-problemas-cdmx/

El Ministerio de Trabajo creó en 1993 la Bolsa de trabajo, cuyas principales usuarias eran las trabajadoras del hogar. En el primer semestre de 2005 se implementó la Dirección General de Empleo, que tuvo bajo su tuición a la bolsa y que en 2007 creó las unidades promotoras de empleo a nivel nacional, ampliando la cobertura del servicio a usuarios con ocupaciones u oficios específicos.

La creación al Servicio Plurinacional de Empleo (SPE) le dio otra perspectiva a la política de empleo, pues su misión es facilitar la inserción laboral mediante la intermediación para empleadores y la gestión para grupos prioritarios. Pero esta instancia no se dedica solo a la intermediación laboral sino que presta apoyo en capacitación y complementación de capacidades para adecuarlas a la demanda de mano de obra. A diferencia de las bolsas de trabajo, se constituye en una red que abarca a todo el territorio nacional, de esta forma los buscadores de empleo tienen mayores perspectivas de encontrar un puesto de trabajo.

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se promovió el fortalecimiento de este servicio y se implementaron programas de capacitación en planta, que tienen mayor evidencia de efectividad. A la par del SPE se inició un proceso de consolidación de las políticas activas de empleo, con particular énfasis en sus acciones de intermediación laboral y el desarrollo de programas que incrementen la empleabilidad de población desocupada. En ese marco se creó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que fue un pilar para la reducción de la pobreza con la promoción de la productividad y competitividad en pos de un crecimiento económico balanceado y sostenible.

3.3. Programa de Apoyo al Empleo

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) tiene sustento normativo en la Constitución Política del Estado Plurinacional que en su artículo 54, parágrafo I, establece que "es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral, digna y de remuneración justa". Con ese marco, el DS 29894, en su artículo 86, estableció como atribuciones de la ministra o ministro de Trabajo "formular y ejecutar políticas activas y pasivas de empleo a fin de mejorar las condiciones de vida de la población" y, artículo 88, "coordinar con entidades públicas y privadas el diseño y ejecución de planes y programas de intermediación, capacitación técnica y certificación de competencias laborales".[42]

Asimismo, este programa está respaldado normativamente por el DS 0695, el Contrato de préstamo del BID 2365/BL-BO, del 16 de noviembre de 2010 y la

42 Ministerio de Trabajo, http://www.pae.gob.bo/

Ley 092 que aprueba el Contrato de préstamo y el Convenio subsidiario,[43] a través del cual el BID busca "apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo y con ello contribuir a mejorar la inserción laboral de los trabajadores", con una cobertura en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Trinidad, Cobija, Oruro, Sucre, Potosí, Tarija y El Alto (posteriormente el alcance se amplió a Quillacollo y Montero).[44]

Los componentes bajo los cuales está estructurado este programa son:[45]

i) Ampliación del Servicio Plurinacional de Empleo: diseño e implantación del SPE fortalecido por una red de oficinas con sistemas de vinculación y programas de inserción laboral a nivel nacional y departamental.
ii) Apoyo al empleo de adultos: inserción de buscadores de empleo que cuentan con el perfil requerido, pero que carecen de la experiencia necesaria y de una oportunidad de acceso al empleo que les permita adquirir capacitación en el sitio de trabajo.
iii) Apoyo planificación, análisis de políticas de empleo y evaluación: desarrollo de sistemas de monitoreo, estudios de evaluación operativos y evaluación de impacto del Programa de inserción laboral para adultos y otras líneas que atienden población específica.

3.3.1. Programa de Apoyo al Empleo II

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo inició un proceso de consolidación de políticas activas en el mercado laboral, con particular énfasis en sus acciones de intermediación y desarrollo de programas que incrementen la empleabilidad de grupos con dificultades de inserción laboral. Para este fin se diseñó el Programa de Apoyo al Empleo II, que cuenta con los siguientes componentes:

i) Mejora de la cobertura y posicionamiento del Servicio Público de Empleo.
ii) Mejora de los servicios a personas que buscan empleo y diversificación de la oferta de políticas activas del mercado laboral.

El objetivo general del PAE II es ampliar la cobertura y efectividad de las políticas activas de empleo que lleva adelante el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Empleo, y con ello contribuir a mejorar las condiciones de empleabilidad laboral de los trabajadores. Sus objetivos específicos son:

43 *Ibíd*.
44 *Ibíd*.
45 *Ibíd*.

i) optimizar las modalidades de atención del SPE a nivel nacional, mediante el diseño y funcionamiento de modernos sistemas de intermediación, orientación y capacitación laboral que aseguren la prestación de un servicio oportuno, útil, integral y gratuito; ii) promover la inserción de trabajadores cuyo perfil satisfaga los requerimientos de personal, pero que carezcan de una oportunidad de acceso al empleo; y a la vez, facilitar su capacitación en el sitio de trabajo; y iii) implementar sistemas de monitoreo, estudios de evaluación operativos y la evaluación de impacto del PAE.

El programa otorga estipendios de entre Bs 1.805 ($us 253) y Bs 2.708 ($us 380) –de acuerdo al rango salarial de la vacante de la empresa– para la capacitación en puestos laborales a personas mayores de 18 años que se encuentran desempleadas. La capacitación laboral tiene una duración de 3 meses y se lleva a cabo en una empresa pública o privada (de los rubros de industria manufacturera, comercio y servicios), registrada en la Bolsa de trabajo y con vacantes.

3.4. Ampliación del servicio de empleo

Mediante este proyecto se dota al Servicio Plurinacional de Empleo con los recursos necesarios para desarrollar: i) sistemas de intermediación vía internet (portal de empleo), información de mercado y un servicio de apoyo telefónico ("800", gratuito) para orientar a usuarios; ii) sistemas personalizados de orientación laboral y de referencia a puestos de trabajo (incluye la capacitación y gestión de emprendimientos); y iii) actividades de promoción como ferias y talleres de búsqueda de empleo y difusión.

Este programa cuenta con los siguientes componentes:

i) Práctica laboral: dirigida principalmente a adultos profesionales, egresados de escuelas técnicas y universidades, y todo buscador de empleo que enfrenta problemas de inserción laboral y que cumple con el perfil requerido. Cada beneficiario recibe la transferencia de un subsidio mensual tomando como parámetro el salario mínimo nacional; pudiendo ser cancelado de acuerdo a dos rangos: el equivalente a un salario mínimo nacional vigente y el equivalente a un salario mínimo nacional vigente, más el 50% del mismo. Entre los criterios para determinar el rango se encuentran las características técnicas y económicas de la vacante y el rango salarial de la vacante de la empresa.
ii) Seguro contra accidentes: las personas beneficiarias se encuentran bajo cobertura de un seguro contra accidentes, por el tiempo que dura la práctica laboral en el puesto de trabajo.
iii) Planificación: análisis de políticas de empleo y evaluación para promover el desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluar el impacto del programa

de inserción laboral para adultos y otras líneas que atienden a población específica.[46]

Todos estos programas impulsados por los ministerios de Trabajo y Planificación gozan de simpatía pública; sin embargo, se evidencia que tienen una incidencia muy grande en los salarios de los profesionales universitarios o graduados de institutos técnicos. Para motivar a los empleadores a contratar jóvenes profesionales, el Ministerio de Trabajo y los municipios apoyan a las empresas con el pago del salario mínimo de los pasantes durante tres meses. Indirectamente, entonces, los programas crearon un efecto de imitación y ahora los empleadores, utilicen o no el servicio, ofrecen el salario mínimo a todas sus nuevas contrataciones. En otras palabras, se propició la baja del salario para los nuevos ingresos a un puesto de trabajo.

Bibliografía

Eróstegui T., Rodolfo; Rubén Ferrufino y Marco Gavincha
2012 *Potosí, el cerro nuestro de cada día*. La Paz: Labor

Eróstegui T., Rodolfo
Informe sobre trabajo juvenil. Mimeo.

Grossman, Benjamín
2015 "Sistema plurinacional de formación y capacitación laboral". La Paz: Labor.

Ministerio de Minería y Metalurgia
2016 *Dossier estadístico minero metalúrgico 1980-2016*. La Paz.

Organización Internacional del Trabajo
"Políticas activas en el mercado de trabajo". Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Mercedes; Jesús Cruz Villalón y Sebastián de Soto Rioja
"El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación". Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/monografias%20n%C2%BA%2046.pdf

Romero, Fernando
Fondo Social de Emergencia. Disponible en file:///C:/Users/Rodolfo/Downloads/INT-0534_es.pdf

Ruiz, Sergio
Políticas Pasivas de Empleo. (Tesis de Grado). Disponible en https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000965.pdf

46 Disponible en https://plataformacelac.org/programa/169

Páginas web

https://www.mintrabajo.gob.bo/index.php/viceministerio-de-trabajo-y-previsi%C3%B3n-social/11-institucion.html
https://www.mintrabajo.gob.bo/index.php/viceministerio-de-trabajo-y-previsi%C3%B3n-social/11-institucion.html
https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--es/index.htm
https://www.bolivia.com/actualidad/nacionales/bolivia-cuales-son-las-profesiones-con-mas-oferta-de-trabajo-207712
https://www.paginasiete.bo/inversion/2018/6/17/emprendimiento-respuesta-al-desempleo-juvenil-183762.html
https://www.eldeber.com.bo/economia/Jovenes-los-mas-golpeados-por-el-desempleo-en-Bolivia-con-una-tasa-del-85-20190712-0079.html?fbclid=IwAR0o44MvLvOAShE6kGyHEbOXb8Xpf-5vUqg9-rxkeIf_Xj0yGSh6VaF-as
https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/lang--es/index.htm
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/metodologias/empleo01.pdf
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_091441.pdf
https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/trans_td.pdf
https://www.ine.gob.bo/index.php/component/k2/item/3371-santiago-farjat-bolivia-tiene-la-tasa-de-desocupacion-mas-baja-de-la-region
https://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/23/funcionarios-publicos-consultores-beneficios-19572.html
https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm
https://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/9eeb/archivos/Viernes%202/202/Politicas%20publicas%20y%20retos%20futuros%20para%20el%20empleo%20juvenil%20en%20Bolivia%20Evidencias%20sobre%20el%20impacto%20del%20Programa%20Mi%20Primer%20Empleo%20Digno%20en%20jovenes%20de%20Cochabamba.pdf
https://www.altonivel.com.mx/opinion/mitikah-historia-proyecto-lleno-problemas-cdmx/
https://plataformacelac.org/programa/169
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf
http://www.pae.gob.bo/

VII
Envejecimiento y desigualdad de género. El caso del municipio de El Alto[1]

Manigeh Roosta[2]

Introducción

El envejecimiento poblacional es un fenómeno cada vez más acelerado. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS),[3] el porcentaje de población mundial mayor de 60 años en 2015 era del 12% y llegará al 22% en 2050. En ese mismo año, Latinoamérica y el Caribe tendrán un 25% de adultos mayores entre sus habitantes (WHO, 2016: 1). Los años extras producidos por la longevidad, según sigue el informe, proveen la oportunidad de repensar no solo la vejez sino todo el ciclo de vida.

El envejecimiento poblacional refleja cambios en la estructura de edad como parte del proceso de la transición demográfica. La distribución porcentual de población por edades es resultado de la interacción entre los cambios en la fecundidad y la mortalidad (UN, 2015: 41) y muchas veces patrones migratorios. Por primera vez en la historia, la mayoría de la gente puede esperar vivir hasta los 60 años o más, por el aceleramiento del proceso de envejecimiento alrededor del mundo (WHO, 2015: 3).

Este fenómeno demográfico no sucede en un vacío social. Refleja cambios socio-económicos y culturales, ante todo, mejoras en los servicios de educación y de salud pública; por lo tanto, más que un suceso demográfico, es un fenómeno social. El Plan de Acción Madrid (NNUU, 2003: 18) enfatiza considerar a los/as

1 Este estudio se basa en la investigación original, apoyado por UNFPA, sobre Municipio de El Alto al umbral de envejecimiento y el perfil de las personas adultas mayore. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la institución ni de las agencias colaboradoras.

2 Socióloga. Doctora en Educación (Northern Illinois University). Coordinadora de la Maestría en Población y desarrollo y docente investigadora en el CIDES-UMSA.

3 Disponible en http://www.who.int/features/factfiles/ageing/ageing_facts/es/index9.html (visitado el 16 de enero de 2017).

adultos mayores en los planes del desarrollo, en concordancia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (meta 10), que enfatiza en reducir las desigualdades (UNESCO, 2016: 20).

Se debe recalcar que los hombres y las mujeres atraviesan procesos diferentes de envejecimiento. La diferencia en la esperanza de vida hace que la mayoría de la población adulta, sea las mujeres y a la vez, las mujeres llevan mucha de la responsabilidad del cuidado de personas mayores en la familia y hogar (UN, 2017: 10). A nivel mundial, las mujeres mayores a 60 años superan el número de los hombres y esta tendencia se mantiene a medida que aumenta la edad; por lo tanto, el enfoque de género debe constituir una prioridad en las políticas, programas y legislaciones (Second World Assembly on Ageing, 2002: 16).

El caso específico del municipio de El Alto ilustra este fenómeno y permite profundizar en las dimensiones de la desigualdad que enfrentan las mujeres mayores de 60 años. Al mismo tiempo visibilizar las raíces de estas desigualdades para debatir la importancia de la perspectiva de ciclos de vida en el estudio de procesos de envejecimiento poblacional.

El Alto fue fundado el 6 de marzo 1985– y según el Censo del 2012, registra una población total de 839,685 habitantes de los cuales 48,685 personas eran mayores de 60 años. El Alto es considerado como uno de los municipios más jóvenes de Bolivia, y su acelerado ritmo de crecimiento se nutre no solo de la natalidad y aumento de esperanza de vida, sino también de las migraciones. Sin embargo, el proceso de envejecimiento se evidencia a partir de 2000.

A partir de la información censal de 1992, 2001 y 2012, en este estudio se pretende: i) analizar el proceso de envejecimiento en el municipio de El Alto, a la luz de la relación dinámica entre los factores demográficos; ii) elaborar el perfil de la población mayor de 60 años según sus características socio-demográficas y económicas en base a los datos del censo 2012; y iii) examinar los resultados de ambos enfoques para visibilizar los factores asociados a la desigualdad de género entre la población adulta mayor y discutir sus implicaciones en cuanto a derechos humanos y equidad de género, en el marco de la Agenda 2030.

1. Proceso de envejecimiento: discusión teórica

El proceso de envejecimiento en muchas maneras es un éxito demográfico impulsado por cambios en la fecundidad y mortalidad asociados con el desarrollo socio-económico. El progreso en la reducción de la mortalidad infantil, las mejoras en r acceso a las oportunidades de educación y empleo, los avances en la equidad de género y la promoción de la salud reproductiva y el acceso a la planificación familiar, en conjunto, contribuyeron a reducir las tasas de fecundidad; por otro lado, los avances en salud pública y tecnologías médicas, junto con el

mejoramiento en las condiciones de vida, promovieron a que la gente viva más años , y vidas saludables especialmente en edades avanzadas (UN, 2015: 3). Entre todos los mencionados, el detonante mayor de envejecimiento poblacional es la reducción de la fecundidad.

Dos características resaltan en el actual proceso de envejecimiento. Por un lado, que si bien alguna vez fue asunto de los países llamados desarrollados, ahora también es parte de la realidad de los países 'en desarrollo'. Por otro lado, por primera vez en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, los gobernantes acordaron articular el envejecimiento dentro de los marcos del desarrollo socio-económico y los derechos humanos (UN, 2002: 16). Ambas características convierten a este fenómeno en una peculiaridad propia del siglo XXI.

El proceso de envejecimiento está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI. Éste tiene posibles implicaciones para casi todos los sectores de la sociedad, incluyendo el mercado laboral y financiero, la demanda de bienes y servicios (vivienda, transporte y protección social), además de la estructura familiar y los lazos intergeneracionales (UN, 2015: 1).

En la actualidad, el fenómeno del envejecimiento de la población es un hecho sin precedentes, penetrante, profundo, duradero y permanente (UN, 2002): i) sin precedentes, porque el incremento de la población mayor de 60 años, acompañado con el descenso proporcional de menores de 15 años, no tienen paralelo en la historia de la humanidad. El fenómeno que inició en 1998 en algunas regiones llamadas desarrolladas, llegará a su máxima expresión en 2050, cuando por primera vez en la historia habrá más personas mayores que jóvenes; ii) penetrante por que afectará a hombres, mujeres y niños, pues el incremento estable de la población adulta, tanto en números absolutos como en proporción a la población, tiene una relación directa con la equidad y solidaridad inter e intrageneracional, que es el fundamento de la sociedad; iii) tiene consecuencias e implicaciones profundas para todos los aspectos de la vida humana, sea económico, social o política: afecta al crecimiento económico, los ahorros, la inversión, el consumo, el mercado de trabajo, las pensiones, los impuestos y las transferencias intergeneracionales. Además, impacta en la salud y el cuidado de personas en edades avanzadas y, por consiguiente, en la composición familiar, situación de vivienda y el fenómeno migratorio. En lo político, el envejecimiento puede influenciar patrones de votación y representatividad; iv) según diversos cálculos y factores, será una tendencia duradera durante el siglo XXI. En el siglo pasado el porcentaje de la población mayor de 60 años aumentó del 8% (1950) al 10% (2000), y la incidencia se profundiza, tanto así que se proyecta un 15% para 2025 y 21% para 2050. La tasa de crecimiento de adultos mayores, a nivel global (aproximadamente 2% anual), es mayor que el crecimiento poblacional mundial (alrededor de 1,8%); en este contexto, el fenómeno de envejecimiento poblacional se convertirá, cada vez con

mayor fuerza, en uno de los ejes de discusión de políticas públicas; y v) es una tendencia irreversible, tomando en cuenta la transición demográfica de alta a baja fecundidad y mortalidad a nivel mundial.

Al contrario de décadas pasados, este proceso no será propio solo de los países llamados desarrollados, pues son precisamente las naciones en 'vías de desarrollo' las que marcan actualmente un ritmo más elevado en el incremento del índice de envejecimiento. De esta manera, la edad mediana que a inicios de siglo fue de 26 años, llegará en 2050 a 36 años a nivel mundial. El proceso de envejecimiento es dado en el contexto de la transición demográfico que la mayoría de los países están atravesando.

2. Transición demográfica y proceso de envejecimiento

Transición demográfica y proceso de envejecimiento son dos conceptos inseparables, ya que el envejecimiento es una consecuencia de la transición demográfica (WIW Ahmad, 2015: 216). La transición demográfica marca el paso gradual de los países de un estado de elevadas tasas de fecundidad y mortalidad a un estado en el que ambos fenómenos alcanzan niveles moderados y bajos; estado que, obviamente, está acompañado de cambios en la estructura de edades de la sociedad. En ese marco, Bolivia se encuentra en una transición demográfica moderada (MPD, UNFPA, 2007: 31).

El detonante principal de la transición demográfica es el declive constante de la mortalidad, seguido por reducción gradual de la fecundidad. Sin embargo, el proceso de envejecimiento inicia con la caída pronunciada de la fecundidad y la reducción progresiva de la mortalidad, además del aumento de la esperanza de vida. De acuerdo con una estimación, cuando la proporción de personas mayores de 65 años alcanza el 7%, la Organización de las Naciones Unidas (UN, 1991) categoriza a esta sociedad en el rango de etapa de envejecimiento (WIW Ahmad, 2015: 216). De todas maneras, ambos fenómenos no necesariamente se presentan de manera uniforme en todas las regiones y países.

Otras características del proceso de envejecimiento en el siglo XXI son (UN, 2002): el envejecimiento de población mayor en sí mismo y la feminización de la población adulta mayor. El grupo con mayor tasa de crecimiento (3,8% anual) es la población mayor de 80 años. Alrededor de 2050, la quinta parte de la población adulta mayor tendrá 80 años o más; asimismo, la mayoría estará compuesta por mujeres porque su esperanza de vida es mayor que la de los hombres. Ambas características plantearán desafíos significativos en la definición de políticas públicas.

Estos cambios visibilizan la centralidad de los derechos humanos y el enfoque de género en la discusión sobre el proceso de envejecimiento de la población y sus implicaciones socio-económicas. Ambas dimensiones permiten examinar

críticamente los imaginarios colectivos y a la vez las discriminaciones y perjuicios hacia la vejez, y las personas adultas mayores; pero también, dan cuenta de la necesidad de empoderar a este grupo etario y promover su participación plena en la sociedad no solo como beneficiarios de bienes y servicios, sino también como actores de desarrollo contribuyendo a la agenda de 2030 en el país.

3. Envejecimiento y derechos humanos

Los diferentes foros internacionales, además de visibilizar el proceso de envejecimiento, marcan la evolución de la centralidad del enfoque de derechos humanos en el estudio del fenómeno.

La I Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (1982) sirvió para alertar que el número de las personas mayores aumentará rápidamente para el fin de siglo XX. El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento lanzó un Programa de Acción Internacional con el objetivo de garantizar la seguridad socio-económica de los adultos mayores (UN, 1983: 6). Éstese enfocó sobre todo en aspectos humanitarios como salud, nutrición, vivienda, entorno, la familia, protección de consumidores, bienestar social y empleo, y finalmente educación para responder a las necesidades de las personas mayores.

La Conferencia Mundial de Población efectuada en El Cairo en 1994 reconoció la importancia del fenómeno de envejecimientoy profundizó la dimensión de DDHH. El Plan de Acción estableció como objetivo ampliar, mediante mecanismos apropiados, la autosuficiencia de las personas mayores y crear condiciones para promover su calidad de vida, reconociendo su derecho a vivir y trabajar de manera independiente en su propia comunidad mientras les sea posible. Se recomendó, además, desarrollar sistemas de salud y seguridad social para edades avanzadas, con especial atención en las mujeres y sus necesidades específicas (UNFPA, 2004: 39).

La ONU proclamó a 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad con el objetivo de concienciar en torno a la realidad y derechos de este sector de la población. Con el lema "Una sociedad para todas las edades", enfocó sus recomendaciones en cuatro dimensiones: desarrollo individual a lo largo de la vida, relaciones multigeneracionales, interrelación entre envejecimiento y desarrollo, y situación de las personas adultos mayores (UN, 2002: 17).

No obstante, el foro internacional que marcó un hito en el tratamiento de esta temática fue la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en 2002 en Madrid., evento en el que se diseñó una agenda audaz enfocada en tres áreas: i) personas mayores y desarrollo; ii) avanzar en salud y bienestar; y iii) asegurar un entorno favorable para esta población. Por primera vez, los gobernantes acordaron articular el fenómeno del envejecimiento en el marco del desarrollo socio-económico y los derechos humanos. Además de las

recomendaciones para atender la necesidades básicas de las personas mayores (cuidado, salud, pensiones, trabajo, etc.), sino su empoderamiento mediante procesos educativos y capacitación, promoviendo aprovechar sus potenciales aportes al proceso de desarrollo de sus sociedades. En la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid se destaca los siguientes aspectos desde la perspectiva de Derechos Humanos en el horizonte de empoderamiento de las personas de edad (UN, 2002: 5):

> El potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro. Permite a la sociedad recurrir cada vez más a las competencias, la experiencia y la sabiduría que las personas de edad aportan, no sólo para asumir la iniciativa de su propia mejora, sino también para participar activamente en la de toda la sociedad. (artículo 10).
> La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales… La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario (párrafo 12);
> La educación es una base indispensable para una vida activa y plena…Una sociedad basada en el conocimiento requiere la adopción de políticas para garantizar el acceso a la educación y la capacitación durante todo el curso de la vida…En todos los países, la educación y la capacitación permanentes son también requisitos previos para la participación de las personas de edad en el empleo (párrafo 35-36).
> Las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en el desempeño de trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación. La habilitación de las personas de edad y la promoción de su plena participación son elementos imprescindibles para un envejecimiento activo (artículo 12).
> La capacitación, el reciclaje y la educación son determinantes importantes de la capacidad de un trabajador para cumplir su trabajo y adaptarse a los cambios en el entorno laboral (párrafo 39).

Además, el 17 de mayo de 2017, Bolivia ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Entre otros aspectos, éste llama a los Estados a plasmar esfuerzos para promover la dignidad, independencia, protagonismo, autonomía y autorrealización de las personas mayores. Insta, además, a la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria, y a la equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida como dimensiones importantes para la protección de sus derechos humanos.

Como se puede apreciar, el enfoque de derechos humanos abre un nuevo horizonte en el estudio del fenómeno de envejecimiento, en concordancia con una de las metas de la Agenda 2030 de constituir sociedades inclusivas y con el lema principal de "no dejar a nadie atrás".

3.1. Envejecimiento y enfoque de género

Según el Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento (2002), entre los mayores de 60 años son más las mujeres que los hombres y la diferencia aumenta a medida que la edad avanza.

Los desafíos de las mujeres mayores de 60 años son, en realidad, una sumatoria de temas pendientes que se acumulan desde diferentes ciclos de sus vidas. Las interrupciones en su historia laboral y los sesgos en el sistema de protección social, las desigualdades y disparidades de género en cuanto a reparto de poder económico, la distribución desigual del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, las carencias de apoyo tecnológico y financiero, para las mujeres emprendedoras, el acceso y control desigual sobre el capital (particularmente tierra y crédito), como también las tradiciones y costumbres perjudiciales restringen el empoderamiento económico de las mujeres y conllevan a la feminización de la pobreza, cuales requieren de medidas de protección social particularmente para mujeres en edades avanzadas (UN, 2002: 29). No es tanto el envejecimiento lo que expone a las mujeres a las vulnerabilidades y riesgos económicos o de salud, sino la acumulación de los efectos de las desventajas y discriminaciones por género a lo largo de sus vidas. Por lo tanto, un abordaje basado en el curso de vida para analizar el bienestar de las mujeres en edades avanzadas. cobra particular importancia. Por todos estos factores, el Consejo de la Unión Europea recomienda que un envejecimiento saludable y dignificado deber involucrar la dimensión de género (EU, 2012: 8). El Plan de Acción Internacional de Madrid se compromete (artículo 8) a la tarea de incorporación efectiva del envejecimiento en las estrategias, políticas y acciones socio-económicas en cada país, reconociendo la necesidad de visibilizar la agregación de perspectiva de género para tomar en cuenta las necesidades de las mujeres y hombres de edad. Además, enfatiza en la ampliación de la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida, considerando que las mujeres mayores enfrentan barreras fuertes en el acceso al empleo.

En Bolivia, la firma y ratificación de las convenciones internacionales y los avances en reconocimiento de derechos humanos de las personas adultas mayores, resultaron en la Ley 369 General de Personas Mayores del 1 de mayo 2013. Se basa en principios de no discriminación, no violencia, descolonización, solidaridad intergeneracional, protección, interculturalidad, participación, accesibilidad, autonomía y autorrealización con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores. La ley estipula que los derechos de las personas mayores son inviolables, interdependientes, intransferibles, indivisibles y progresivos. Además, promueve los derechos a una vejez digna, trato preferencial en el acceso a servicios, al sistema de seguridad social integral, al sistema educativo plurinacional, y asistencia jurídica preferencial.

No obstante este avance, la ley no visibiliza la necesidad de incorporar el enfoque de equidad de género para mitigar los efectos de discriminación acumulados a lo largo de su vida. El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional es el ente gubernamental que a través de la Dirección General de la Niñez y Personas Mayores ejecuta y hace seguimiento de los convenios internacionales y las normativas nacionales para el sector.

En el contexto de estos avances, se evidencia que el estudio de envejecimiento, más que una descripción demográfica, consiste en visibilizar, examinar las desigualdades en la vejez, especialmente respecto a las mujeres.

4. El proceso de envejecimiento en El Alto

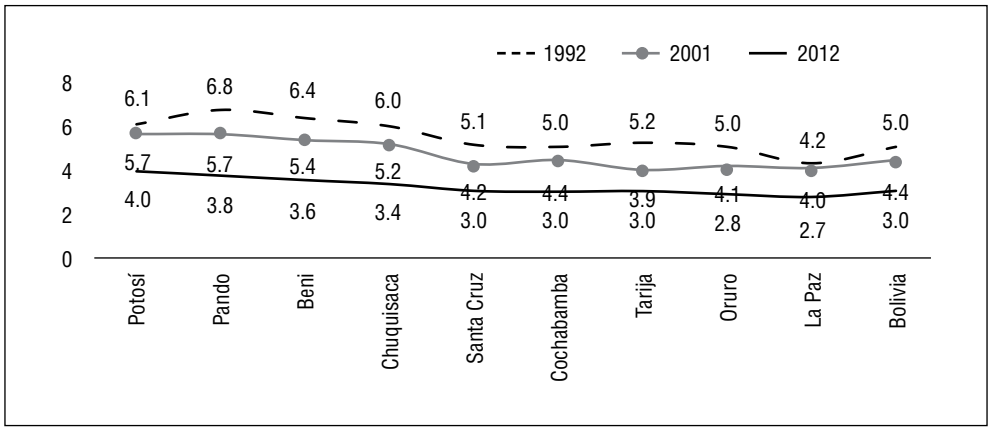
Como ya se vio, la transición demográfica es el proceso subyacente del envejecimiento poblacional. Éste se presenta cuando la población de las personas mayores de 60 años registra una proporción creciente de la población total. Los determinantes socio-demográficos de este proceso abarcan la reducción de la fecundidad y la mortalidad, el aumento en la longevidad el incremento en la esperanza de vida y en los flujos migratorios. La conjugación de estos factores genera un cambio en la estructura de edades de una determinada sociedad cual tiene consecuencias importantes a largo plazo. Lo siguiente permite examinar las características del proceso de envejecimiento en El Alto, tomando como referencia los indicadores locales y otros generales del departamento de La Paz.

4.1. El descenso de la tasa global de fecundidad (TGF)

El descenso de la TGF es uno de los determinantes importantes del proceso de envejecimiento (UN, 2002) pues es el factor que a largo plazo define el número y la proporción de la población mayor de 60 años. Este declive comenzó en Europa y Norteamérica, pero su descenso más acelerado ocurrió a partir de 1950 en Asia y América Latina y el Caribe (UN, 2015: 46), donde la TGF disminuyó de un promedio de seis niños por mujer (en siglo XX) a 2,1 en 2015, aproximándose a la tasa de reemplazo. Ante ausencia de datos desagregados a nivel de municipios, se tomará los datos departamentales como referencia.

Como se puede observar en el gráfico 1, la TGF nacional descendió un promedio de dos hijos por mujer (de 5 a 3) en tan solo dos décadas, 1992-2012.

Gráfico 1
Bolivia: tasa global de fecundidad por departamento (1992, 2001, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos de Censos de Población y Vivienda 1992 y 2001, y proyecciones 2012, INE. Anuario Estadístico INE 2015.

La TGF de La Paz (2,7 hijos por mujer), es la más baja de todos los departamentos y está, obviamente, por debajo del promedio nacional (3 hijos por mujer). El descenso continuo de la TGF profundizará el proceso de envejecimiento en el departamento, incluyendo el municipio de El Alto.

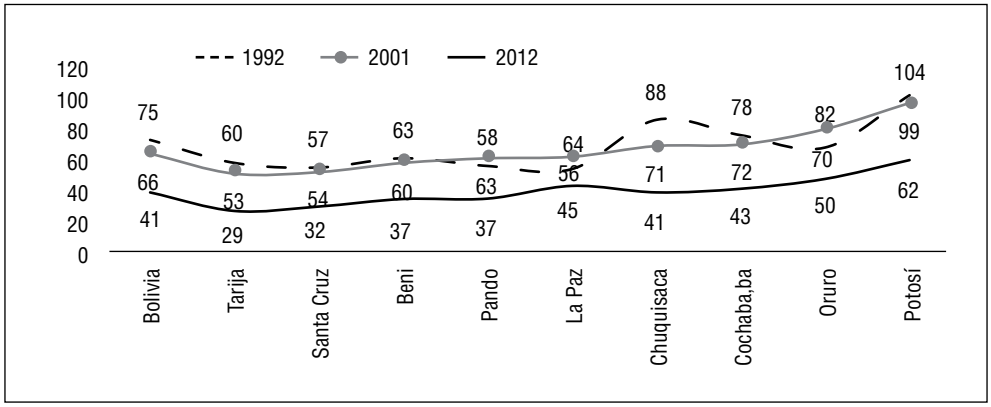
4.2. El descenso de la tasa de mortalidad infantil

Junto con el descenso pronunciado de la fecundidad, aumento la esperanza de vida, es el descenso de la mortalidad que incide en el proceso. y eso en un país como Bolivia, donde por décadas la tasa de la mortalidad infantil fue muy elevada, se considera como un indicador importante del avance en la transición demográfica y a la vez proceso de envejecimiento.

El gráfico 2 refleja el descenso de la tasa de mortalidad infantil desde 1992. En apenas dos décadas, las cifras a nivel nacional muestran la disminución de 75 a 41 muertos por mil nacidos vivos. En La Paz, este indicador experimentó un incremento de 1992 a 2001 (de 56 a 64 muertos por mil nacidos vivos), pero para 2012 descendió a niveles similares al promedio nacional (45 muertos por mil nacidos vivos).[4]

4 La mortalidad infantil estimada para el Municipio de El Alto a 2016 fue de 33,6 defunciones de menores de 1 año por cada mil nacimientos (UDAPE, 2017: *La Mortalidad Infantil y en la Niñez en Bolivia: Estimaciones por Departamento y Municipio: 28*)

Gráfico 2
Bolivia: tasa de mortalidad infantil (1992, 2001 y 2012)



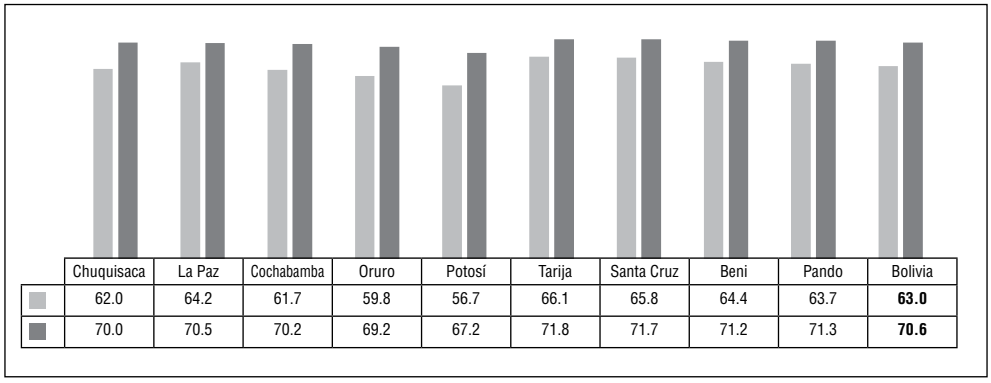
Fuente: elaboración propia con datos de Censos de Población y Vivienda 1992 y 2001, y proyecciones 2012, INE. Anuario Estadístico INE 2015.

4.3. El incremento de la esperanza de vida al nacer

En este contexto, la evolución de la esperanza de vida al nacer, marca el avance del proceso de envejecimiento. La esperanza de vida describe el promedio de años que la persona podría vivir si la tasa de mortalidad específica continuara sin variación.

El gráfico 3 refleja el incremento del promedio de esperanza de vida al nacer, a nivel nacional y departamental. En escasos 14 años, este índice registró un aumento de casi ocho años (de 63 a 70,6 años), a nivel nacional, y en el departamento de La Paz, fue de poco más de seis años (64,2 a 70,5 años) en el mismo periodo.

Gráfico 3
Bolivia: esperanza de vida al nacer por departamento (2000-2014)



	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Bolivia
	62.0	64.2	61.7	59.8	56.7	66.1	65.8	64.4	63.7	**63.0**
	70.0	70.5	70.2	69.2	67.2	71.8	71.7	71.2	71.3	**70.6**

Fuente: elaboración propia con datos de INE, proyecciones de población, revisión 2014.

En promedio, las mujeres viven más años que los hombres (UN, 2015: 51), debido a un fenómeno vinculado a las ventajas biológicas y de salud conductual. En Departamento de La Paz hay seis años de diferencia en la esperanza de vida de las mujeres y hombres: 72,06 contra 66,13 (INE, 2016: 208); esta diferencia contribuye a la feminización del envejecimiento, especialmente en edades mayores de 80 años que, como se señaló previamente, registra una tasa de crecimiento intercensal mayor.

El incremento en la esperanza de vida puede atribuirse a la reducción de la mortalidad en varios grupos de edad, no solo la infantil, pero al mismo tiempo, a medida que aumenta la esperanza de vida, las mejoras en la supervivencia a edades más avanzadas representan una mejora en la longevidad en general (UN, 2015: 16). Las variaciones de la esperanza de vida, tanto en corto como a largo plazo, afectan la distribución de la población por sexo y edad. Sin embargo, otro componente de la dinámica demográfica que potencialmente podría afectar el proceso de envejecimiento poblacional es la migración.

4.4. La migración

Mientras el descenso de fecundidad y el aumento de longevidad son los impulsores del envejecimiento poblacional, los patrones de inmigración e emigración también contribuyen al cambio de la estructura de edades, aunque en general en un grado menor (UN, 2015: 41).

En el caso del municipio de El Alto, los flujos migratorios no han afectado el proceso de envejecimiento. Las inmigraciones de por vida (cuadro 1) muestran un descenso notorio de las inmigraciones de las personas mayores de 60 años del 68,22% (2001) a 41,02% (2012) en tan solo 11 años.

Cuadro 1
El Alto: distribución porcentual de población por categoría de migración de por vida según grupos de edad

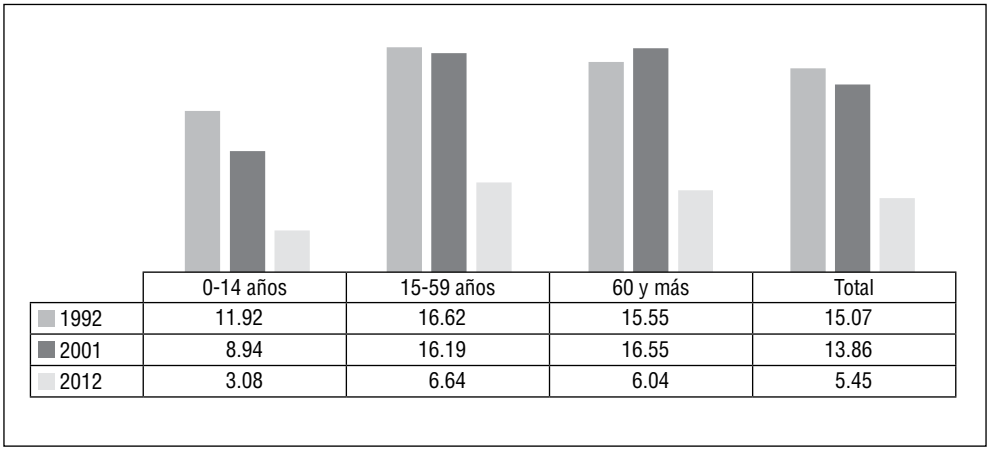
	2001				2012			
	No migrante	Migrante	No nacido	TOTAL	No migrante	Migrante	No nacido	TOTAL
0-14 años	81.39	8.94	9.67	100.00	63.12	3.17	33.71	100.00
15-59 años	83.81	16.19		100.00	93.18	6.82		100.00
60 y más	83.45	16.55		100.00	93.92	6.08		100.00
Total	83.01	13.86	3.13	100.00	83.46	5.59	10.95	100.00

Fuente: elaboración propia con datos de los censos 2001 y 2012.

El gráfico 4 muestra el mismo patrón en las inmigraciones recientes. En general, las migraciones recientes marcan un declive en las últimas décadas, especialmente para mayores de 60 años de 15,55% (1992) a 6,04% en 2012. Tanto

las migraciones de por vida como migraciones recientes no inciden en el proceso del envejecimiento poblacional de El Alto.

Gráfico 4
El Alto: inmigración reciente por grupos de edad según censos (1992-2001-2012)



	0-14 años	15-59 años	60 y más	Total
1992	11.92	16.62	15.55	15.07
2001	8.94	16.19	16.55	13.86
2012	3.08	6.64	6.04	5.45

Fuente: elaboración propia con datos de los censos 1992, 2001 y 2012.

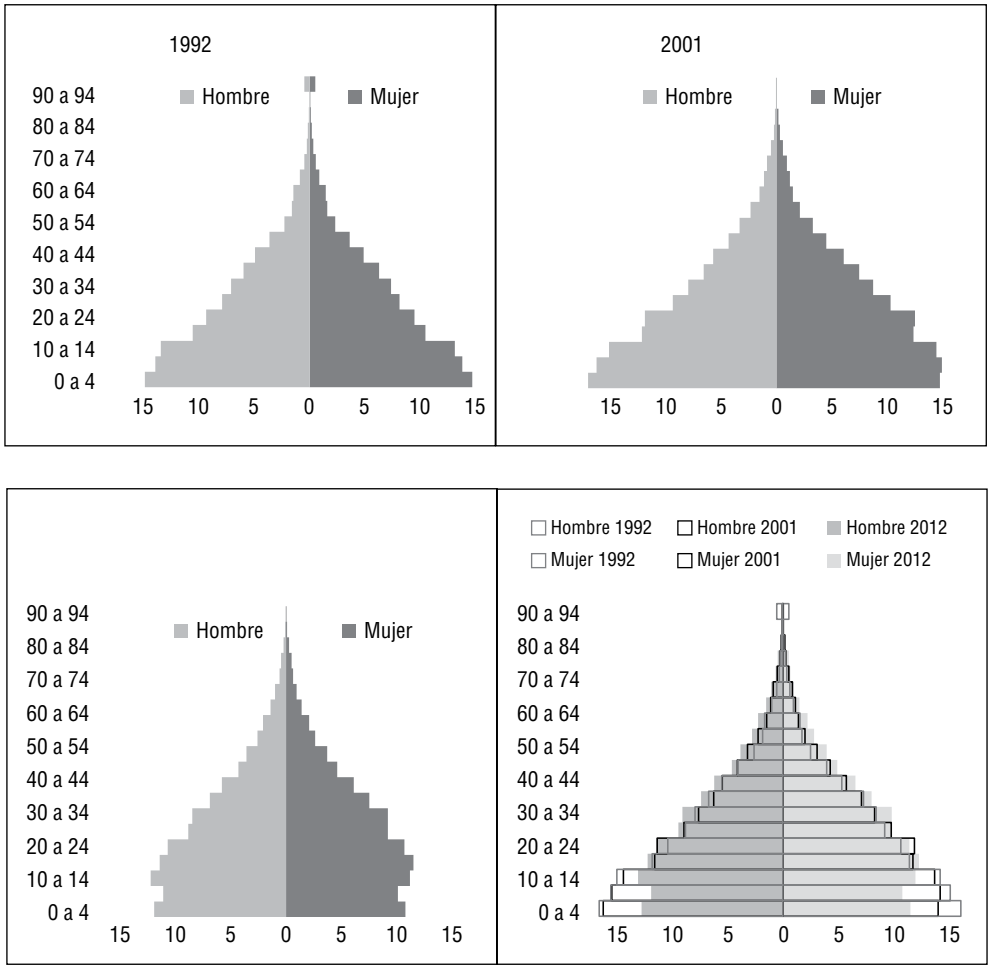
Los indicadores mencionados arriba, a saber: descenso en la fecundidad y mortalidad (a nivel departamental), aumento de la esperanza de vida y la inmigración de las personas mayores de 60 años, marcan el proceso de envejecimiento, fenómeno que impacta la estructura y la distribución de la población en El Alto.

4.5. Cambios en la estructura de edades

Los datos de la población residente en El Alto permiten analizar la estructura de edad y sexo a nivel municipal. Aunque los datos de fecundidad y mortalidad infantil son a nivel departamental, las pirámides de edad de El Alto reflejan el efecto combinado de reducción de los indicadores demográficos previamente analizados.

La evolución en apenas dos décadas refleja claramente el impacto del descenso de fecundidad en el achicamiento de la base de la pirámide (0-4 años), la caída de la mortalidad y el incremento de la esperanza de vida en el crecimiento del ápice de la pirámide (60 o más años) de manera constante. El último casillero del gráfico 5, correspondiente al periodo 1992-2012, visibiliza los cambios según tramos de edad en tan solo dos décadas. Es en el contexto de estas transformaciones reales, que se debe analizar las desigualdades, especialmente de género, entre la población adulta mayor.

Gráfico 5
El Alto: distribución porcentual de la población por sexo, según grupos quinquenales de edad (1992-2001-2012)



Fuente: elaboración propia con datos de los censos 1992, 2001 y 2012.

5. El Alto: envejecimiento y desigualdad de género

La diferencia de género y las correspondientes desigualdades son factores importantes de la exclusión social (EU, 2012: 9), sobre todo debido a dos constantes: i) las trayectorias laborales de las mujeres tienen características específicas, como las interrupciones, empleos a tiempo parcial y brechas salariales que crean altos riesgos de pobreza en su vejez y; ii) las responsabilidades no remuneradas del

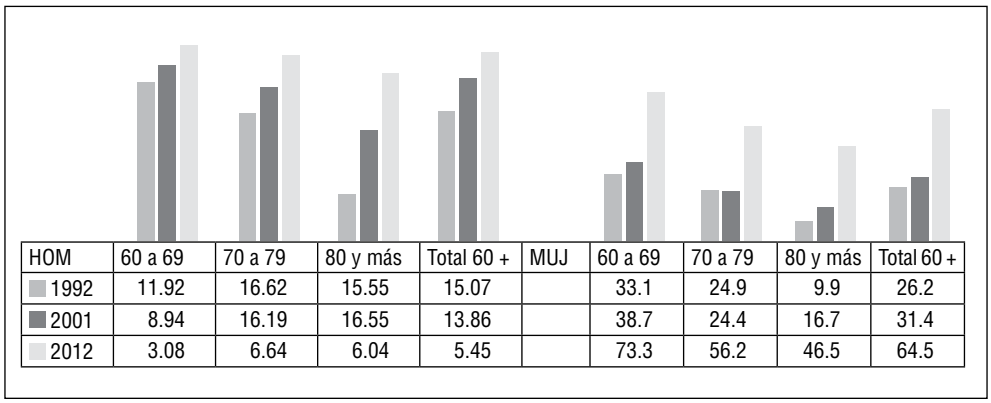
cuidado. Además, los altos niveles de analfabetismo y las restricciones en el acceso a la escolaridad afectan a las mujeres en diferentes etapas de su vida.

Las características generales de las personas mayores de 60 años, tales como estado civil, alfabetismo, escolaridad, actividad económica, etc. son, a continuación, objeto de análisis, en pos de generar un perfil socio-económico y demográfico y visibilizar las desigualdades acumuladas por las mujeres a lo largo de sus vidas.

5.1 Alfabetización y desigualdad

La reducción en la tasa de analfabetismo (UN, 2002: 31) entre la población adulta mayor en las regiones llamadas menos desarrolladas, benefició a más hombres que mujeres. Esto generó el incremento, en los últimos 20 años, de las brechas de género en alfabetismo. El gráfico 6 visibiliza la diferencia de alfabetismo entre hombres y mujeres mayores de 60 años de El Alto. Si bien en general la alfabetización mejoró, las diferencias de género persisten. El porcentaje de mujeres alfabetizadas creció notoriamente en todos los grupos de edad, entre 1992 y 2012: de 60-69 años, de 33,1% a 73,3%; de 70-79 años, de 24,9% a 56,2%; y para las mujeres de 80 o más años, de 9,9% a 46,5%. Sin embargo, debido a la amplia brecha histórica, las mujeres aún están en desventaja notoria en todos los grupos de edad, especialmente en el grupo de 80 o más años (46,5% de mujeres contra 82,4% de hombres).

Gráfico 6
El Alto: alfabetismo de personas mayores de 60 años por edad y sexo según censos (1992-2001-2012)



HOM	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60 +	MUJ	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60 +
1992	11.92	16.62	15.55	15.07		33.1	24.9	9.9	26.2
2001	8.94	16.19	16.55	13.86		38.7	24.4	16.7	31.4
2012	3.08	6.64	6.04	5.45		73.3	56.2	46.5	64.5

Fuente: elaboración propia con datos de los censos de 1992, 2001 y 2012.

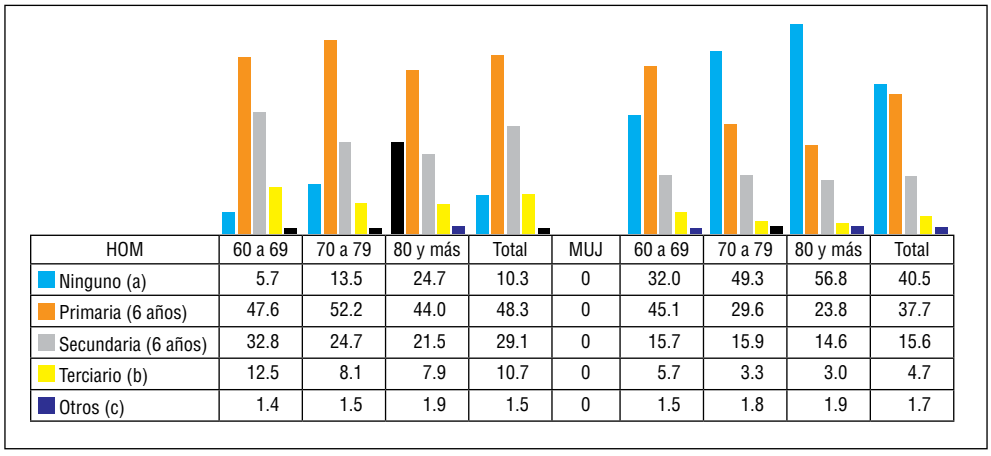
El analfabetismo de las niñas y mujeres se constituye en una alta desventaja a lo largo de la vida afecta en particular a las mujeres mayores de áreas rurales, pertenecientes a minorías étnicas e indígenas, en las que generalmente se mantiene un sesgo de género en cuanto a participación en el mercado laboral. Esta situación,

condena a las mujeres a soportar niveles más bajos de ingresos en el curso de su vida y, por lo tanto, a tener una menor capacidad de ahorro (Serrao, 2015: 21). Es así como el efecto acumulado de las discriminaciones a lo largo de la vida, se convierte en detonante de vulnerabilidades que se visibilizan en edades avanzadas.

5.2. Escolaridad y desigualdad

La escolaridad es otro de los factores con impacto decisivo a lo largo de la vida, pero que se visibiliza especialmente en edades Avanzadas. El gráfico 7 demuestra que la relación entre escolaridad, sexo y edad de las personas mayores sigue el mismo patrón general del alfabetismo. Especialmente a partir de los 70 años, los hombres reportan casi el doble de porcentaje que las mujeres en cuanto a cumplimiento de los niveles de primaria, secundaria y educación superior. En general, la proporción de la población adulta mayor disminuye a medida que avanza la edad, tanto para los niveles secundaria como terciaria de instrucción.

Gráfico 7
El Alto: población de adultas mayores por grupos de edad según nivel de instrucción



HOM	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total	MUJ	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total
Ninguno (a)	5.7	13.5	24.7	10.3	0	32.0	49.3	56.8	40.5
Primaria (6 años)	47.6	52.2	44.0	48.3	0	45.1	29.6	23.8	37.7
Secundaria (6 años)	32.8	24.7	21.5	29.1	0	15.7	15.9	14.6	15.6
Terciario (b)	12.5	8.1	7.9	10.7	0	5.7	3.3	3.0	4.7
Otros (c)	1.4	1.5	1.9	1.5	0	1.5	1.8	1.9	1.7

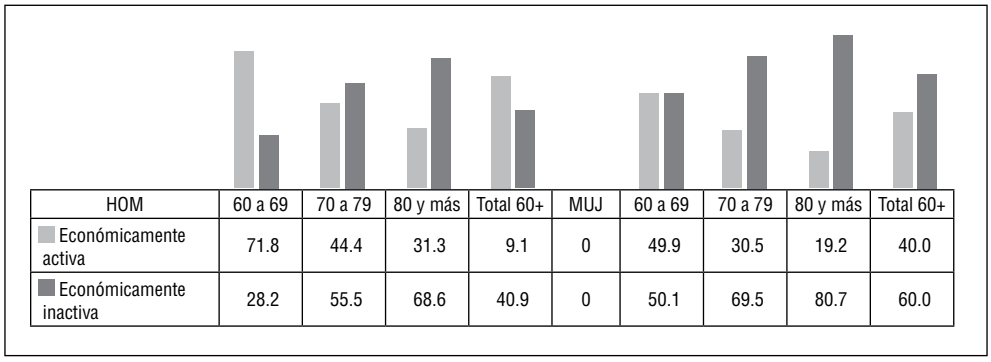
Contempla niveles: ninguna curso de alfabetización e inicial.
Incluye licenciatura, maestría, doctorado, normal, superior, militar, técnico superior
Incluye a otros y sin especificar.
Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población y Vivienda 2012

Como se puede apreciar, la escolaridad es un asunto determinante del curso de la vida. Las mujeres y niñas enfrentan restricciones en acceso a la instrucción en todos los niveles, lo cual reduce sus opciones y oportunidades por la consecuente limitación de sus destrezas y capacidades, que generalmente restringe su vida laboral al sector de servicios donde los salarios son inferiores (Serrao, 2015: 22).

5.3. Actividad económica y desigualdad

Las actividades económicas de la población mayor de 60 años (gráfico 8), visibilizan varios aspectos importantes: i) la proporción de población de hombres y mujeres de 60-69 años que reportan estar económicamente activos es notoriamente mayor a la del 70-79 años, ii) más de 50% de la población declara estar económicamente inactiva a partir de los 70 años; iii) llama la atención que un porcentaje significativo de hombres (31,3%) y mujeres (19,2%) mayores de 80 años reporten estar económicamente activos. Las actividades económicas pueden reflejar el efecto acumulado de carencia de acceso al sistema formal de instrucción, como también –en el caso de las mujeres–, su ocupación en labores no remuneradas como las responsabilidades del cuidado de la familia y el hogar, que no siempre son reconocidas como trabajo (EU, 2012: 9).

Gráfico 8
El Alto: población mayor de 60 años por sexo y grupo de edad según condición de actividad



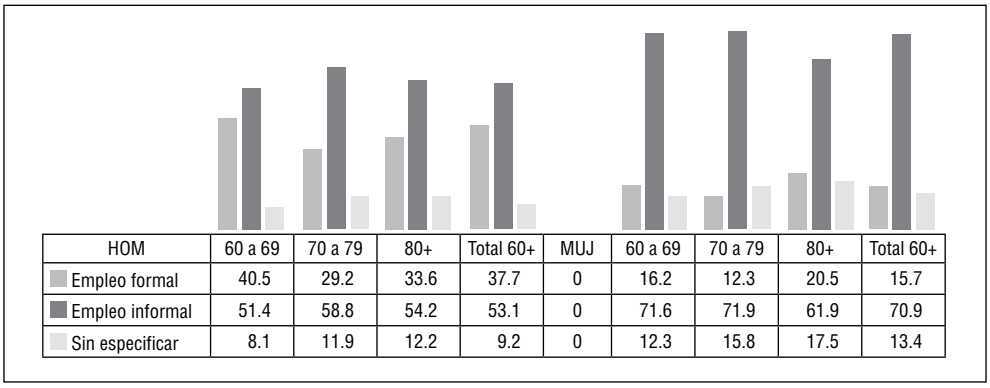
HOM	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60+	MUJ	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60+
Económicamente activa	71.8	44.4	31.3	9.1	0	49.9	30.5	19.2	40.0
Económicamente inactiva	28.2	55.5	68.6	40.9	0	50.1	69.5	80.7	60.0

Fuente: elaboración propia con datos del censo 2012.

El gráfico 9 analiza el acceso al empleo formal e informal de la población mayor de 60 años económicamente activa. El empleo formal abarca las categorías ocupacionales de obreros, empleados, trabajadores del hogar, cooperativistas de producción y trabajadores de servicios; el informal comprende las categorías de trabajador por cuenta propia y trabajador familiar sin remuneración.

La informalidad/formalidad del empleo visibiliza desigualdades, sobre todo en relación a estabilidad laboral, remuneraciones y beneficios sociales. En cuanto al acceso a empleo formal, la proporción de los hombres casi duplica a las de las mujeres, en todos los grupos de edad. Un promedio de 53% de hombres y 70% de mujeres mayores de 60 años están ocupados en actividades de la economía informal en El Alto, sector que no cuenta con ningún beneficio y seguro social, profundizando las vulnerabilidades edades avanzadas.

Gráfico 9
El Alto: población mayor de 60 años por sexo y grupos de edad según ocupación en empleo formal e informal

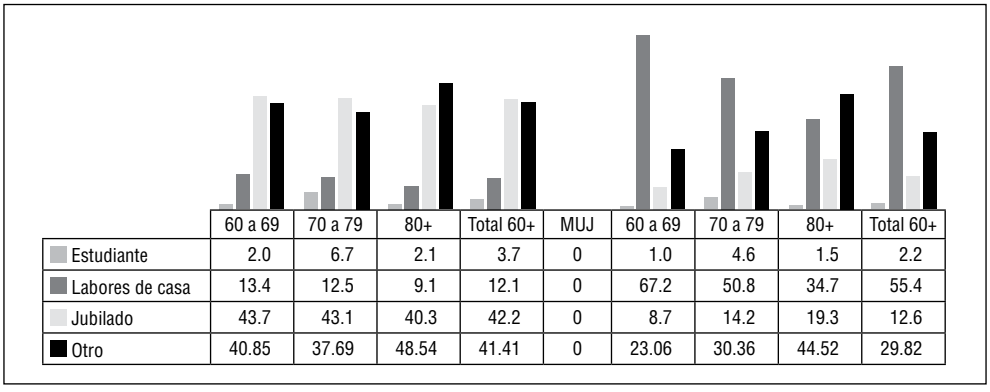


HOM	60 a 69	70 a 79	80+	Total 60+	MUJ	60 a 69	70 a 79	80+	Total 60+
Empleo formal	40.5	29.2	33.6	37.7	0	16.2	12.3	20.5	15.7
Empleo informal	51.4	58.8	54.2	53.1	0	71.6	71.9	61.9	70.9
Sin especificar	8.1	11.9	12.2	9.2	0	12.3	15.8	17.5	13.4

Fuente: elaboración propia con datos del censo 2012.

En cuanto a la población de este rango etario, económicamente inactiva (gráfico 10), resalta la variación según sexo. Hay una diferencia notoria entre hombres y mujeres en cuanto a la categoría d jubilados/as: mientras un promedio de 42,7% de los hombres está jubilado, solo un 12,6% de mujeres son rentistas. Esta diferencia evidencia la precariedad de las condiciones de las mujeres mayores de 60 años al no percibir pensión contributiva o jubilación.

Gráfico 10
El Alto: Población adulto mayor según condición inactiva por sexo y edad (en porcentajes)



	60 a 69	70 a 79	80+	Total 60+	MUJ	60 a 69	70 a 79	80+	Total 60+
Estudiante	2.0	6.7	2.1	3.7	0	1.0	4.6	1.5	2.2
Labores de casa	13.4	12.5	9.1	12.1	0	67.2	50.8	34.7	55.4
Jubilado	43.7	43.1	40.3	42.2	0	8.7	14.2	19.3	12.6
Otro	40.85	37.69	48.54	41.41	0	23.06	30.36	44.52	29.82

Fuente: elaboración propia con datos del censo 2012.

La precariedad laboral de las personas mayores de 60 años es preocupante. En cuanto a las personas económicamente activas, la mayoría de los hombres y especialmente las mujeres está ocupada en empleos informales. Y en cuanto a las

personas mayores económicamente inactivas, tienen escaso acceso a jubilación contributiva pues solo un porcentaje reducido de hombres (40%), y mucho menor aún de mujeres (12%), declara en la categoría de jubilados y rentistas.

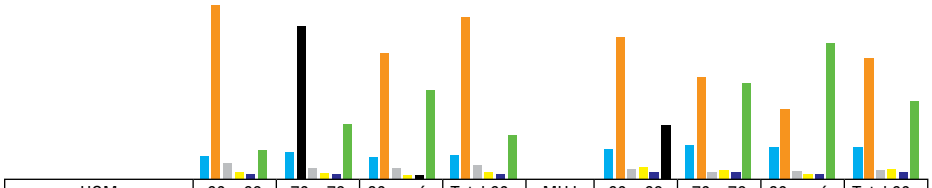
La vulnerabilidad de las mujeres mayores de 60 años es una condición resultante del curso de su vida. Las tareas domésticas y las responsabilidades del cuidado, ambos oficios no remunerados, les llevan a interrumpir y/o renunciar a participar en el mercado laboral formal (Serrao, 2015: 23). La feminización de la pobreza entre las mujeres mayores tiene varias raíces (Serrao, 2015: 37). Por un lado, es resultado de los efectos acumulados a lo largo de su vida; pero a la vez se debe a la naturaleza sesgada, basada en género, del sistema de pensiones. Ambos aspectos contribuyen a la gravedad de la situación en edades avanzadas.

Este es un ejemplo claro de acumulación de desigualdades. La exposición a empleos informales, la inestabilidad laboral y los niveles inferiores de ingresos a lo largo de la edad laboral, generan desventajas en edades avanzadas que se visibilizan mediante la carencia de acceso a la jubilación contributiva, situación que se agrava más aún en el caso de las mujeres.

5.4. Estado civil y desigualdad

El gráfico 11 resume información sobre el estado civil de los alteños mayores de 60 años. Los hombres casados (64%) superan las mujeres casadas (47%), diferencia que llega a duplicarse entre los mayores de 80 años (49,6% frente a 27,5%). En cambio, las mujeres viudas (30,7%) casi duplican la proporción de los viudos (17,1%).

Gráfico 11
El Alto: distribución porcentual de la población de adultos mayores según estado civil por sexo y grupos de edad



HOM	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60+	MUJ	60 a 69	70 a 79	80 y más	Total 60+
Soltera (o)	8.9	10.4	8.6	9.3	0	11.9	13.5	12.4	12.4
Casada (o)	69.0	60.2	49.6	64.0	0	56.2	40.3	27.5	47.5
Conviviente o concubinado	6.1	4.1	4.0	5.3	0	3.7	2.5	2.9	3.2
Separada (o)	2.8	2.2	1.4	2.5	0	4.5	3.2	1.8	3.7
Divorciada (o)	2.0	1.7	1.3	1.8	0	2.5	2.6	1.7	2.4
Viuda (o)	11.2	21.5	35.1	17.1	0	21.2	37.9	53.8	30.7

Fuente: elaboración propia con datos del censo de 2012.

Como se puede apreciar, alrededor del 80% de la población mayor de 60 años es casada o viuda, situación que resalta aún más la diferencia entre los hombres y mujeres. Generalmente el estado civil no se considera como una dimensión de desigualdad y en muchos estudios se considera solo una variable socio-demográfico y de control. Sin embargo, como Knodel y Ofstedal (2003) explican (Serrao, 2015: 28), la brecha de género en estado civil en las edades avanzadas visibiliza desigualdades preocupantes. La mayor mortalidad masculina junto al hecho de que en muchas sociedades los hombres a menudo se casan con mujeres mucho más jóvenes, explica por qué hay una mayor cantidad de mujeres viudas. Los datos del censo de 2012 confirman que la viudez femenina casi duplica a la masculina entre población mayor de 60 años, acentuándose aún más entre los mayores de 80 años. La viudez femenina no solo resulta un problema financiero, sino que también deviene muchas veces en exclusión social, con un consiguiente impacto psicológico y físico; por lo tanto, el estado civil es una variable importante en el análisis de las vulnerabilidades de los adultos mayores, y en especial de las mujeres (Serrao, 2015: 29).

Conclusiones

El estudio de caso del municipio de El Alto permitió visibilizar que las desigualdades de género entre la población adulta mayor se debe al resultado de la acumulación de discriminaciones en el curso de vida de las mujeres. Examinando el fenómeno desde dos miradas complementarias, a saber: proceso de envejecimiento y características de la población adulta mayor, se accedió a un panorama de situación claro.

El proceso de envejecimiento en El Alto se evidencia desde inicios del siglo XXI. La TGF tuvo un declive de 4,0 hijos nacidos por mujer en 2001 a 2,7 en 2012, llegando a ser la más baja de todo el país; al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer registró un incremento de seis años desde 2001 (a nivel departamental); finalmente, la tasa de mortalidad infantil –también a nivel del departamento de La Paz– descendió de 64 por mil nacidos vivos en 2001 a solo 45 en 2012. La conjugación de estas dinámicas demográficas caracteriza un proceso de envejecimiento continuo.

Las características de la población mayor de 60 años, según el censo 2012, ayudan a trazar una descripción complementaria al proceso de envejecimiento en cuanto a las brechas de genero que no necesariamente se deben a la vejez. El alfabetismo y la escolaridad de las mujeres son en todos los grupos etarios, inferiores que en los hombres; el estado civil señala otra de las brechas de género entre adultos mayores: mientras la mayoría de los hombres son casados, la proporción de las mujeres viudas duplica a la de los hombres viudos. La población

económicamente activa se caracteriza por tener empleo informal, aunque en proporciones superiores para las mujeres: 71% frente al 53% de los hombres. Las brechas persisten en cuanto a la población económicamente inactiva, con un 43% de hombres beneficiados con una jubilación contributiva, frente a tan solo 13% de las mujeres. Todos estos datos y categorías demográficos permiten poner de manifiesto las desigualdades existentes, que no siempre se deben a la vejez.

El alfabetismo y la escolaridad actúan como detonantes del proceso acumulativo de las desigualdades en todos los ciclos de vida. Desde la niñez, las mujeres enfrentan restricciones en cuanto a la capacitación/formación que limitan a su vez su inserción laboral que, además, generalmente es interrumpida por las responsabilidades del cuidado socialmente impuestas sobre los hombres y brazos de las mujeres. El efecto acumulado de esta cadena de factores se manifiesta en el limitado acceso al empleo formal durante la edad de trabajar y a la jubilación contributiva en edad avanzada.

Por otro lado, las mujeres en edades avanzadas están más expuestas a la viudez, con los riesgos económicos y sociales que ello conlleva. Esta situación evidencia, una vez más, que las brechas de género en la vejez no son generadas exclusivamente por la edad, sino como resultado de las desigualdades acumuladas a lo largo de su vida.

Desde el objetivo de "no dejar a nadie atrás", planteado en la Agenda 2030, las desigualdades de las mujeres en la vejez no solo visibilizan sus desventajas a partir de los 60 años, sino también las discriminaciones experimentadas a lo largo de sus vidas. En otras palabras, la violación de los derechos humanos de las mujeres de la tercera edad es, a la vez, una evidencia contundente de que estos fueron vulnerados a lo largo de sus vidas.

Recomendaciones

La Ley 369 General de las Personas Adultas Mayores (1 de mayo de 2013) reconoce y regula los derechos, garantías y deberes de este sector poblacional en el territorio boliviano, y además asegura la institucionalidad para su protección. Esta ley, basada en los artículos 67 y 69 de la Constitución Política del Estado, establece que todas las personas mayores tienen derecho a una vejez digna con calidad y calidez humana. En este contexto, para dar cumplimiento a la norma, se puede partir acatando dos enfoques/orientaciones planteados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL y por la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento:

La CEPAL, mediante siete áreas complementarias, en el marco de la institucionalidad para protección y mejoramiento del ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores (CEPAL, 2017: 64-67), recomienda otorgar cuidados a

largo plazo, tanto institucionalizados como en domicilio; garantizar salud integral, abarcando salud mental, tratamiento de padecimientos crónicos y prevención de enfermedades; elevar la conciencia de la población en general, para fomentar actitudes positivas hacia las personas mayores y sus derechos; garantizar la seguridad social, pese a las crisis económicas que afectan a los sistemas de pensiones combatir las discriminaciones por razones de edad, que causan que muchas personas adultas estén ocupadas en sector informal laboral, en condiciones precarias en cuanto a la cobertura de beneficios sociales; luchar contra estereotipos y prejuicios en el ámbito laboral que exponen a las personas mayores a exclusión y les impiden desarrollar sus capacidades y potencialidades; y enfrentar el maltrato tanto en ámbito institucionalizado del cuidado a largo plazo, como en el ámbito comunitario y familiar. La CEPAL apunta principalmente a combatir los imaginarios culturales que tienen una concepción poco amigable de la vejez y dificultan el ejercicio de sus derechos humanos.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento ahonda en el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores (UN, 2002: 11). Además de visibilizar sus necesidades básicas: cuidado, salud, pensión, trabajo, etc., enfatiza en el empoderamiento de los adultos mayores mediante procesos educativos y de capacitación para promover sus potenciales aportes al proceso de desarrollo de sus sociedades. Insta al aprovechamiento de sus experiencias, destrezas y sabiduría no solo para mejorar su propia condición, sino también para que puedan participar de manera activa y efectiva en la actividades económica, política y social (incluyendo actividades remuneradas o voluntarias, mientras deseen y sean capaces . Además de reconocer que acceder a conocimiento, educación y capacitación son cruciales para una vida activa y plena en una sociedad de conocimiento. En este marco, el enfoque de derechos humanos abre nuevos horizontes de estudio del fenómeno de envejecimiento: las personas mayores no solo tienen derecho a ser beneficiarias de las políticas sociales, sino a participar plenamente en las sociedades. Naturalmente, este enfoque está en consonancia con las metas de la Agenda 2030 para construir sociedades inclusivas y "no dejar a nadie atrás".

Ambos enfoques, coinciden en que el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres mayores depende de reconocer los efectos acumulados de las discriminaciones y desigualdades que ellas sufren a lo largo de sus vidas. Por lo tanto, como estipula el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento (2002, párrafo 8), la situación de las mujeres mayores tiene que ser prioridad de las políticas públicas que, a su vez, deben reconocer el impacto diferencial de envejecimiento en mujeres y hombres para, a partir de ello, tender a la equiparación.

En este marco donde la consideración del enfoque de derechos conduce a un nuevo escenario de envejecimiento activo, se hace imprescindible, como recomienda también el mencionado plan de acción, apoyar las investigaciones

(a nivel local, regional y nacional) relacionadas con el envejecimiento no solo como fenómeno social, pero también como instrumento para la formulación de políticas públicas.

El envejecimiento no se da en un vacío social; las desigualdades en la tercera edad, generalmente son resultado de procesos discriminatorios de larga data que manifiestan sus efectos diferentes en cada ciclo de la vida. Para lograr el respeto pleno de los derechos de las personas adultas mayores, se debe garantizar y proteger los derechos humanos desde la niñez; solo así las sociedades se acercarán a la meta de "no dejar a nadie atrás" y construir sociedades inclusivas.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
2017 "Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía". Santiago de Chile: Cepal.
2012 Carta de San José Sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe. San José: Cepal.
2007 Declaración de Brasilia. Brasilia: Cepal.
European Union
2012 *Active Ageing and gender equality policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Instituto Nacional de Estadística
2017 "La población boliviana ingresa al proceso de envejecimiento". La Paz.
2016a *Anuario estadístico 2015*. La Paz: INE.
2016b *Estadísticas con enfoque de género. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012*. La Paz: INE.
Leeson, G. W.
2017 "Realizing the Potential of Ageing" en *Population Ageing* # 10. 315-321.
Ministerio de Planificación y Desarrollo
2007 *Bolivia: Población, territorio y medio ambiente. Análisis de situación de la población.* La Paz: MPD.
NNUU
2003 Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento. Madrid.
Serrao, S.
2015 *Population ageing and its gender dimensions: The direct and indirect impacts on women*.
UDAPE
2017 *La mortalidad infantil y en la niñez en Bolivia: Estimaciones por Departamento y Municipio*. La Paz: UDAPE.

Unesco
2016 World Social Science Report.
UNFPA
2013 Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo.
2004 Programme of Action. Conference of Population and Development, Cairo 1994. New York.
United Nations
2017 Monitoring of population programmes, focusing on changing population age structures and sustainable development, in the context of the full implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development Report. New York.
2015 World Population Ageing. New York: United Nations.
2002a Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing. Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain. New York.
2002b World Population Ageing: 1950-2050. New York.
1991 Sex and age distributions of population. New York: Department of International Economics and Social Affair.
1983 Vienna International Plan of Action on Aging. World Assembly on Aging, Vienna, Austria, 1982. New York.
WHO
2016 Multisectorial action for a life course approach to healthy ageing: draft global strategy and plan of action on ageing and health. A69/17.
2015 World Report on Ageing and Health.
WIW Ahmad, e.
2015 Demographic Transition and Population Ageing, en *Mediterranean Journal of Social Sciences* # 6. 213-218.

Segunda parte
Territorio y ambiente

VIII

Los desafíos del siglo XXI para el sector agropecuario boliviano

Jorge Albarracín[1]

Introducción

Escribir sobre los desafíos y retos de la agricultura boliviana requiere empezar por una retrospectiva de los cambios que se generaron en el área en las dos últimas décadas del siglo XX, reflexionar sobre los cambios que estamos viendo y viviendo en estos primeros años del siglo XXI y hacer un ejercicio prospectivo de lo que se viene a futuro. Todo esto sin perder de vista factores claves como la incidencia de los adelantos tecnológicos, el cambio climático y el crecimiento poblacional. Solo de esta manera se podrá tener una idea aproximada de si Bolivia se está preparando adecuadamente para el futuro, o si se encuentra sin rumbo, moviéndose en tiempos y ritmos que la alejan de la realidad, aún en busca de su camino e identidad propios como nación.

Si bien un componente muy fuerte de la reflexión está centrado en el impacto que tienen las tecnologías y herramientas de la cuarta y quinta revolución industrial, el tema prioritario –sin duda–, es la consciencia de las brechas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. A medida que los primeros van ajustando y afectando sus estructuras socioeconómicas de manera integral, buscando desarrollar enfoques cooperativos entre sectores y geografías para construir un futuro sostenible, los países en vías de desarrollo –y particularmente Bolivia– aún se encuentran encerrados y atrapados en las categorías y conceptos del antiguo modelo del desarrollo industrial del siglo XX. La cuarta revolución industrial ya trastocó este debate con la denominada "disrupción digital"; es decir, el cambio suscitado luego de que las nuevas tecnologías digitales y los modelos de negocio resultantes de estas reemplazaron a las viejas propuestas de valor de bienes y servicios, generando la necesidad de buscar nuevos valores.

1 Ingeniero agrónomo. Doctor en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Coordinador del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural y docente investigador en el CIDES-UMSA.

La creciente agenda mundial relacionada con la biotecnología, la nanotecnología, el internet de las cosas (IoT, por su siglas en ingles) y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tanto del ámbito público como del privado, se centra en un debate en torno al presente y futuro de un planeta en el que se encontrarán conectados electrodomésticos y mascotas, autos sin conductor, sistemas de iluminación eco-sustentables, agricultura inteligente y de precisión, y otras innovaciones que resultarán en cambios estructurales en el hogar, el transporte, la producción, las fuentes laborales y las ciudades inteligentes.[2]

Al buscar los puntos centrales en los que deberíamos enfocar nuestros esfuerzos para generar un despegue del desarrollo, o por lo menos promover un desarrollo equilibrado y no depredador, surgen cuatro factores estratégicos: población, agua, bosques y alimentos, prioridades que son similares –por no decir las mismas– que ya en 1972 el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) había identificado como base de su informe,[3] que concluyó que si su incremento y uso se mantiene sin variación, se alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la tierra en los próximos cien años.

A diferencia de 1972, estos factores ahora se entrelazan con la crisis medioambiental, energética y alimentaria patente ya desde principios del siglo XXI. Los datos del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) respecto a los impactos del calentamiento global, evidencian que no será necesario esperar un siglo, pues los impactos sobre nuestro hábitat y entorno natural se aceleraron de manera alarmante. La humanidad no tiene otro mundo donde ir a vivir, por lo tanto, el modelo y los estilos de vida y de desarrollo deben modificarse radicalmente. El reto está en cambiar estos parámetros que marcan y definen nuestras acciones y objetivos, tanto individuales, como de país y de humanidad.

1. La situación actual: ampliación de la frontera agrícola, extractivismo, desbosque y cambio climático

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe (ALC) enfrentaron numerosos desastres naturales con consecuencias sociales, políticas y económicas significativas. Los cambios ambientales producto de las dinámicas capitalistas acentuaron situaciones de desigualdad en diversas poblaciones y el panorama a futuro no promete

2 Ver https://www.iproup.com/innovacion/3490-tecnologia-inventos-tecnologicos-innovacion-de-la-tecnologia-Llega-el-IoT-Day-2019-a-Buenos-Aires

3 Los límites al crecimiento (en inglés, The Limits to Growth) es un informe encargado al MIT por el Club de Roma que fue publicado en 1972. Ellos identifican cinco factores: el crecimiento poblacional, la producción agrícola, el uso de recursos naturales, la producción industrial y la contaminación.

mejoras sino, por el contrario, los informes y pronósticos climáticos a largo plazo muestran que la situación tiende a agravarse. En este contexto se ponen en relieve las dramáticas y penosas condiciones de vulnerabilidad y marginalización en que se encuentran las grandes mayorías de la población, que parecen encaminadas a enfrentar auténticas catástrofes humanitarias.

Ya sea por los impactos de la explotación de petróleo y gas, la minería, la emisión de gases de efecto invernadero, la agroindustria, la pecuaria o la acuicultura, la fragilidad socioambiental aumentó a escala mundial durante la última década, llegando a niveles que los científicos pronosticaban alcanzar recién en los siguientes decenios. América Latina y el Caribe sufrieron una profunda expansión del extractivismo, exacerbada por el desarrollo del modelo agroindustrial. El aumento de la inversión en las industrias extractivas se vio alentado por los altos precios de los productos básicos, entre los años 2000 y 2015, pero no se tradujo en una reducción de las vulnerabilidades sociales y económicas –a pesar de un aumento significativo del gasto social– y mucho menos en la disminución de los riesgos ambientales asociados a dicho modelo. La expansión del cultivo de los *commodities*, con todos sus efectos sociales y ambientales, fue promovida tanto por los gobiernos conservadores como por los progresistas. Así se resume, en pocas palabras, el acelerado cambio climático y la explotación ambiental que afecta a los océanos, los bosques, las cuencas de los ríos y la naturaleza en general.

Más allá de los divergentes abordajes de la gestión de riesgos a nivel de Estados, se hace necesario analizar cómo la población y las comunidades de la región están respondiendo a estas condiciones, en miras de garantizar la reproducción social en condiciones adversas. La falta o la pérdida de la perspectiva de sostenimiento, reproducción y cuidados del medioambiente impiden entender el modo en que las colectividades se articulan con el fin de reconstruir y garantizar los elementos básicos para la vida en común (gestión de las fuentes de agua, de alimentos, atención a las personas, salud, etc.); tanto desde las ciencias sociales como desde los abordajes técnicos, el foco se centra habitualmente en ver y responder a las acciones desarrolladas por el Estado, las agencias internacionales u otros actores en el territorio. Actualmente la organización de las comunidades se evalúa desde la mirada antigua de la agroecología, que se retomó en diferentes esferas y a la luz de la noción de "resiliencia", concepto que está siendo sometido a un fuerte análisis y crítica, en la medida en que soslaya las dimensiones estructurales de estas crisis, además de que subordina las respuestas a la lógica neoliberal.

La humanidad se encuentra balanceándose entre dos escenarios que pueden ser totalmente antagónicos, si se los ve de manera separada, pero que también podrían ser complementarios si hacen una triangulación con la sostenibilidad y el bienestar del planeta y la población. ¿Cuáles son estos dos escenarios? Por una parte, la sociedad mundial atraviesa un momento pico del desarrollo tecnológico y científico, de la innovación y de la invención, con cambios y desarrollos sorprendentes y de

incidencia hasta hace poco impensable en los procesos geopolíticos y geoeconómicos que reconfiguran el planeta a una velocidad de vértigo. Del otro lado, tenemos un escenario de destrucción y contaminación del espacio único común, la biosfera, al que en lugar de proteger, exponemos a una extrema y descontrolada explotación y un consecuente cambio climático que no parece tener freno.

Dentro de este panorama general actual, nuestro desafío como país es tener la suficiente capacidad de articular estos dos escenarios para que confluyan en una triangulación virtuosa, que permita aprovechar los grandes adelantos tecnológicos y científicos para eliminar o por lo menos bajar a niveles aceptables los daños ambientales. Pero para lograr este objetivo, antes es necesario cambiar de mentalidad, dejar de regirnos por los indicadores económicos de éxito –los medidores de utilidades y rentabilidad que rigen las políticas de Estado– y reemplazarlos por otro tipo de parámetros más ambiciosos y a mayor plazo de cara al futuro.

El 26 de abril de 2019, el III Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible concluyó que los principales riesgos para el desempeño económico de la región siguen siendo una baja tasa de crecimiento global, el lento dinamismo de la región el comercio mundial y las condiciones financieras que enfrentan las economías emergentes; sobre este punto vale considerar la propuesta del economista Atkinson (citado por Badcock, 2016):

> (…) vigente por reivindicar el bien común compatible con el bien material. Su última obra, *Desigualdad, ¿qué se puede hacer?*, detalla fórmulas concretas para mantener ese precario equilibrio donde el mundo se la juega: crecimiento vigoroso, sostenible, y de la mano la justicia social planetaria como prioridad. En otras palabras, suturar la creciente brecha entre los insaciablemente ricos y los cada vez más pobres.

2. La cuarta y quinta revolución industrial y digital

La cuarta revolución industrial "cambiara no solo lo que hacemos, sino también lo que somos".[4] Es, en definitiva, como se la catalogó: un proceso disruptivo en ciernes. Veamos algunas definiciones y reflexiones al respecto:

> (…) la cuarta revolución industrial, un mundo de máquinas inteligentes capaces de comunicarse entre ellas y también con nosotros para optimizar los procesos y fabricar productos únicos y personalizados al gusto de cada cliente. Se trata de una ola de innovación que no solo revolucionará los procesos industriales, sino que tendrá un impacto directo en la sociedad y en nosotros como individuos (Blázquez, 2016: 3).

Por su parte Calatayud (2017), indica:

4 Frase en la portada de la Revista CyC Prisma 21/2016.

> (…) consiste, además, en la posibilidad de recolectar y analizar datos de manera masiva y automatizada (*big data*), utilizar datos para la toma de decisiones e implementar las decisiones en tiempo real. Similar a las tres revoluciones precedentes –marcadas por la utilización del vapor, de la electricidad y de la automatización–, la cuarta revolución industrial generará una profunda transformación en la producción, la economía y la sociedad. Sin embargo, a diferencia de otras revoluciones, lo hará a una velocidad infinitamente superior.

La consultora McKinsey define a la también llamada Industria 4.0 y detalla sus elementos y efectos…

> (…) una nueva fase en la digitalización del sector manufacturero, impulsada por cuatro motores: aumento de los volúmenes de datos que manejan las empresas industriales; ordenadores cada vez más potentes y baratos; capacidad de analizar los datos de los procesos; y continua mejora en la interacción de personas con máquinas, robots e impresoras 3D. Reduce costes, mejora las cadenas de producción y aprovecha las nuevas bases de datos. Sea cual sea la fuerza de la oleada, estamos ante una confluencia inédita de tecnologías en tres esferas: física, digital y biológica: *big data* (análisis de volúmenes masivos de datos), internet de las cosas (según la consultora Gartner, en el 2020 habrá 20.000 millones de objetos conectados a través de sensores), *cloud computing* (almacenamiento en la red), impresión 3D (fabricación y modelado a medida), además de robótica, nanotecnología, inteligencia artificial, realidad aumentada, biotecnología…

Pablos (2016), al referirse a las consecuencias de la cuarta revolución industrial, indica: "los expertos coinciden en que sus consecuencias detalladas no son aún previsibles, aunque algunos países, sobre todo los más avanzados, consideran estos cambios como una oportunidad de reindustrialización, hasta alcanzar el 20% del PIB frente a la media actual de 16% en el mundo y 14% en Europa".

Ante este panorama, por un lado es importante empezar a planificar y tomar previsiones internas para encarar de la mejor manera posible la coyuntura global, pero sobre todo urge reflexionar sobre las acciones del Estado y lo que ocurre en Bolivia. En los últimos 10 años se realizaron grandes inversiones para implementar procesos de industrialización del litio, gas, hierro, etc. La gran interrogante es si estos pasos están acordes a lo que se entiende por industrialización en estos momentos, o si más bien estamos en un sistema y modelo tecnológicos de industrialización de mediados del siglo XX. De ocurrir esto último, el país enfrentaría más temprano que tarde los efectos de una tecnología obsoleta que no solo no podría generar una producción a la altura de las nuevas condiciones del mercado, sino que además enfrentaría las cada vez mayores trabas y restricciones contra industrias contaminantes y hostiles con el medio ambiente. Según la empresa Siemens (citada por Pablos, 2016): "en los próximos 20 años se producirán más bienes y servicios que en los últimos 50 años. Y en una proporción elevada serán

bienes y servicios personalizados. Evolución desde la producción en masa a la personalización en masa, así podría definirse el fenómeno".

De manera general, el reto está en generar un sistema institucional y formar recursos humanos capacitados para aprovechar y canalizar en favor del bien común los beneficios y ventajas que traerá la cuarta revolución industrial. No menos prioritaria es la necesidad de incrementar la productividad del sector agropecuario y agroindustrial para reducir los niveles de importación de alimentos, pero esto debe estar ligado a la implementación de prácticas productivas que garanticen la reducción de las emisiones de CO_2. No deben desdeñarse esfuerzos, además, en estrategias para lograr mayor cantidad y mejor calidad de información para la toma de decisiones, ya que la "revolución de los datos" generará avances sin precedentes en estos y otros ámbitos.

Recién estamos hablando de la cuarta revolución industrial y los retos que impone la misma a Bolivia, pero ya entrado el siglo XXI, es necesario avanzar a los ritmos globales y considerar a la par a la quinta revolución industrial, cuya clave se asienta en el concepto de "singularidad tecnológica"[5] que no es otra cosa que la descripción de un fenómeno lógico: la aceleración del progreso será tal que la civilización se verá incapaz no solo de seguirla a la par, sino también de predecir sus consecuencias. No deja de ser la suposición de un futuro ciertamente incierto, aunque existen bases científicas –como la Ley de Moore o la ley de retornos acelerados– para creer que terminará ocurriendo. Un esquema que acrecienta la certezas podría ser el siguiente: i) la Ley de Moore, establecida en 1965 por el cofundador de Intel, Gordon Moore, dice que cada dos años se duplica el número de transistores en un microprocesador, lo cual se cumple de forma más o menos regular hasta la actualidad; ii) dejó de ser un tema de ciencia ficción la posibilidad de trasladar la consciencia humana a una máquina. Ya existen dos grandes proyectos centrados en la investigación intensiva del cerebro: el Human Brain Project (UE) y el proyecto Brain (EEUU); iii) la ley de retornos acelerados, establece que el progreso humano se mueve de forma exponencial y no lineal; por lo tanto, el desarrollo tecnológico será mucho más rápido que la consciencia y conocimiento que los humanos podamos tener de él (Guerrero, 2018).

Asimismo, la singularidad tecnológica plantea tres fases: Fase I: los ordenadores alcanzarán un nivel similar al cerebro humano. Fase II: la inteligencia artificial (IA) de los ordenadores tendrá la capacidad para mejorarse a sí misma, iniciando un proceso de mejora exponencial. Fase III: el crecimiento exponencial será tan rápido que la IA sería imposible de entender por el ser humano.

Según especialistas, para finales de la siguiente década, 2018-2029, la inteligencia artificial superaría al cerebro humano y se alcanzaría así la primera fase de

5 El término se atribuye al matemático y físico húngaro John von Neumann, que lo acuñó en 1958.

la singularidad tecnológica. Se prevé que las tres fases se completen a mediados de siglo, por lo que estaríamos a tan solo tres décadas de consolidar este cambio total (Guerreo, 2018). No obstante, en muchos lugares, aun a estas alturas del siglo XXI, no se puede superar ni siquiera las condiciones básicas de desarrollo tecnológico.

3. Los impactos de las TIC y el internet de las cosas en la agricultura

De manera paralela a la revolución industrial, las tecnologías de la información y las comunicaciones también producen cambios trascendentales y vertiginosos en las dinámicas sociales y económicas. Hasta hace muy pocos años, entrando en el siglo XXI, se hablaba de que el ritmo de innovación de las tecnologías se daba cada cinco años; hoy la brecha es de tres e incluso dos años y se pronostica que la frecuencia llegue muy pronto a 18 meses.

Pero los cambios no solo se dan en los tiempos, sino además en la configuración de los cimientos y principios[6] de las estructuras e instituciones sociales propias del modelo industrial que el ser humano construyó a lo largo de los últimos tres siglos. Puede parecer extremista o alarmista dar tanta importancia a este tema, pero no entender en su real dimensión el impacto de estas reformas pondría al país en una situación desventajosa y peligrosa en cuanto a las opciones laborales de las generaciones actuales y futuras y, por consiguiente, en la sostenibilidad económica de la sociedad. Muchos políticos y autoridades –que son quienes toman las decisiones– consideran estas proyecciones como algo fantasioso, no comprobado o, si acaso, que tardará muchas décadas en concretarse; pero la realidad no es así, estos adelantos ya existen, están presentes y son el cambio que se nos viene encima y nos destruirá si no estamos preparados.

El *big data*, el *blockchain*,[7] la nube, el internet de las cosas, las aplicaciones (APP), etc., son herramientas y productos que ya revolucionan el mundo, cambian las formas de pensar, producir y hacer negocios y, por consiguiente, tienen un poder determinante. Pero lo más importante, evolucionan a pasos agigantados.

Con las proyecciones masivas de desempleo producto de la robotización en los mercados laborales, surgió la propuesta del bono universal, que consiste en asignar un monto a todas las personas que pierdan su trabajo porque sus funciones pasen a ser realizadas por robots. El financiamiento vendría de las ganancias generadas en la misma fuente laboral por la optimización –reducción de costos y consecuente aumento de la productividad y ganancias– resultante de la tecnificación.

6 Alvin Toffler (1980) habla de los seis principios del modelo industrial que la tercera ola cuestiona y cambia.

7 *Blockchain* significa cadena de bloques, es una tecnología que permite la transferencia de datos digitales con una codificación muy sofisticada y de una manera completamente segura.

Según la mirada de los tecnoptimistas,[8] los efectos de la robotización en el sector agropecuario profundizarán aún más la migración campo ciudad. Si ya la mecanización agrícola y la búsqueda de mejores ingresos y condiciones de vida provocaron en las últimas décadas el acelerado crecimiento poblacional de las grandes ciudades, no estaría fuera de foco pensar que a mediano y largo plazo –en los siguientes 20 a 30 años– parte de la mano de obra que se libere por la robotización termine retornando al campo y trabajando en las granjas agroecológicas que, bajo un enfoque de integralidad productiva, son intensivas en mano de obra. Este eventual "retorno" iría de la mano, además, con las crecientes tendencias de las nuevas generaciones de ocupar el tiempo en actividades más amigables con el ecosistema y la salud y promover el encuentro del hombre con la naturaleza.

Otro desafío, entonces, en el marco de esta tendencia de movimiento poblacional mundial, es diseñar políticas estatales de apoyo técnico, financiero e institucional, en busca del desarrollo de sistemas productivos sostenibles; algo que, de momento, va en contra del actual modelo que más bien busca profundizar su estructura de agronegocio, priorizando la rentabilidad en desmedro de una agricultura compatible y amigable con la naturaleza.

Según el periódico Página Siete (2017), la *Memoria 2016* de la Autoridad de Fiscalización y Control Social en Telecomunicaciones (ATT), da cuenta de que en 2006 los enlaces a telefonía móvil ascendían a 170.782 en todo el país y que para el 2016, la cantidad era 40 veces mayor, lo que muestra un cambio sustancial en las comunicaciones de Bolivia en solo 10 años. Para Rubio y Albarracín (2019), si bien…

> (…) las cifras avalan una paulatina introducción de las TIC en el sistema económico y social latinoamericano, también es cierto que este es un fenómeno que viene de fuera, y en gran parte es ajeno a la innovación local. El resultado inmediato de ello es un proceso lento e irregular en la difusión del progreso técnico, que crea una nueva brecha entre quienes usan las últimas tecnologías y quienes aún están excluidos de ellas. Esta disparidad en la dotación de infraestructura de banda ancha, activos complementarios necesarios para asegurar la apropiación de los avances tecnológicos (formación de recursos humanos, maquinarias y equipos, entre otros) y las instituciones asociadas a la formulación y la implementación de políticas, viene a sumarse a las disparidades anteriores e incrementa la distancia actual entre los países de la región y los de la OCDE, de altos ingresos. En otras palabras, las reducidas posibilidades de acceso a internet, son aún menores en los países de bajo desarrollo relativo y por consiguiente en los hogares de menores ingresos y en las zonas rurales.

8 En su libro *Sálvese quien pueda*, Andrés Oppenheimer define a los "tecnoptimistas" como aquellas personas que sustentan con argumentos que los avances tecnológicos siempre van a traer a la humanidad muchas más cosas buenas que malas.

Con el fin de crear las bases para la paulatina introducción, uso y aprovechamiento de las TIC, el desafío de Bolivia se centra en aplicar políticas destinadas a la actualización de competencias, así como a la mejora de las calificaciones y capacidades de la población.

> Sin el desarrollo de acciones urgentes y específicas, capaces de gestionar la transición a corto plazo y construir una fuerza de trabajo coherente con las habilidades que este sector demanda, y construir también una masa crítica de usuarios que estimulen el mercado de futuras innovaciones tecnológicas, los gobiernos tendrán que enfrentar mayores tasas de desempleo y desigualdad y las empresas una base de consumidores en contracción (Rubio y Albarracín, 2019, citando a la CEPAL-Naciones Unidas, 2016).

El impacto que están generando las nuevas tecnológicas en el sector agropecuario, prueba que ahora más que antes es necesaria una mirada dinámica y abierta de los sistemas productivos. El clásico concepto de Mazoyer (1985), que indicaba que un sistema agrario es "un modo de explotación del medio históricamente constituido, duradero; sistema de fuerzas de producción adaptado a las condiciones bio-climáticas de un espacio dado y que responde a las condiciones y necesidades sociales del momento", deja ya de ser una referencia, dada la realidad actual. Es decir, los adelantos en biotecnología, nanotecnología y TIC, revolucionan casi de manera instantánea estos procesos que antes evolucionaban durante décadas. Un ejemplo claro es cómo la tecnología permite que en zonas inhóspitas, como los desiertos, se desarrolle programas viables de agricultura sostenible.

Los agricultores del siglo XXI están ante un gran reto productivo, especialmente aquellas unidades de producción familiar con sistemas productivos estacionarios y/o emergentes, que deben insertarse en el manejo de las nuevas tecnologías para enfrentar en condiciones de competitividad las novedosas demandas de los consumidores que, al disponer de mayor información, están en condiciones de efectuar un mayor control de trazabilidad a los procesos productivos, así como a los efectos que se generan sobre los ecosistemas y el cambio climático.

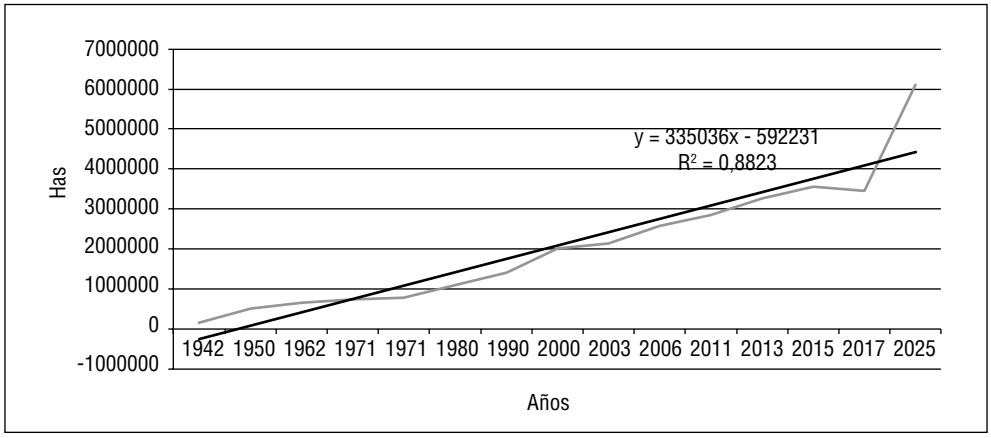
De manera recurrente en Bolivia los sistemas de producción se dividieron en dos grandes grupos o tipos: la agricultura moderna y la agricultura tradicional, esta última casi siempre sinónimo de producción campesina. Por otra parte, también de manera general, los planes y estrategias de desarrollo agropecuario y rural dividieron al país geográficamente en tierras bajas del oriente, donde se desarrolla una agricultura moderna, liderada por el sector empresarial del agronegocio y la agroindustria; y por otra parte las tierras altas del altiplano y de los valles, caracterizadas por la agricultura familiar y tradicional. En términos tecnológicos, la caracterización de ambos sistemas productivos se basó, por un lado en el grado del uso de insumos y productos del denominado modelo de la revolución verde y, por ende, el supuesto sector moderno capitalista de

la agricultura; y por el otro, la agricultura tradicional campesina, con aversión al riesgo y por ende reticente al uso e inversión en tecnologías modernas que mejoren su productividad.

A finales del siglo XX se empezó a discutir que la mirada de los sistemas de producción no necesariamente debería ser dicotómica o bimodal, ya que entre ambos extremos hay una serie de pequeñas modalidades de agricultura alternativa, de cuya mano, además, emergen los enfoques ecológicos, orgánicos, biológicos, etc., que impulsan visiones renovadoras y la inclusión de nuevos productos, a tono con tendencias internacionales.

Con relación al incremento de la superficie cultivada o frontera agrícola, que va en detrimento del medioambiente, esto se debe al crecimiento y fomento de la agricultura del agronegocio, que privilegia el mayor volumen de producción antes que un sistema productivo equilibrado. En el siguiente gráfico se puede observar el constante incremento de la superficie cultivada en Bolivia durante los últimos 75 años, e incluso se traza una proyección hasta 2025, porque precisamente una de las metas de la Agenda 2025 –el mayor proyecto de Estado planteado por el actual gobierno– es potenciar la agricultura de alto rendimiento.

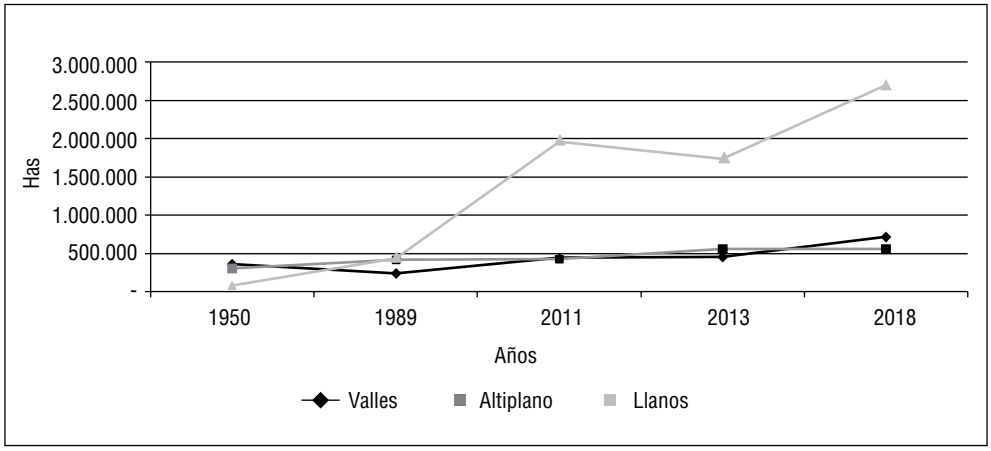
Gráfico 1
Bolivia: ampliación de la frontera agrícola (1942-2025)



Fuente: elaboración propia.

La expansión de la frontera agrícola es una constante en tierras bajas, especialmente en el departamento de Santa Cruz, donde se evidencia una clara orientación y diferenciación de políticas y una pugna por recursos e inversiones para el desarrollo de sistemas de producción modernos y enfocados en los mercados externos.

Gráfico 2
Bolivia: incremento de la superficie cultivada por regiones



Fuente: elaboración propia.

Según el Censo Agropecuario 2013, Bolivia tiene 871.927 unidades de producción agropecuaria (UPA). Para no entrar en debates conceptuales y de definiciones, que no es el objetivo de este documento, a la hora de clasificar las UPA se utilizará de manera indistinta y como sinónimo los términos economía campesina y agricultura familiar, en referencia a aquellas unidades cuyos sistemas de producción están por debajo de las cinco hectáreas, tienen un alto porcentaje de uso de mano de obra familiar, destinan la mayoría de su producción al consumo interno o están en una etapa primaria de lógica productiva que busca la generación de excedentes o productos especiales destinados a la venta. En este primer grupo están las familias cuya estrategia de generación de ingresos no está basada solamente en la producción agropecuaria. Según estimaciones, en estos sistemas el aporte de la agricultura y ganadería llega a estar entre un 30% a 40%, de la economía familiar.

En el segundo grupo de sistemas productivos, sí se puede hablar y utilizar el concepto de "productores" (micro, pequeños, medianos y grandes): son aquellos cuyas unidades de producción y fuerza de trabajo están en función a los ingresos que generan. En estos casos, y en el marco del tema que nos interesa, el debate se centra en si es el tamaño del predio (superficie o hato ganadero) el que define el eventual uso de las herramientas del IoT, o si más bien es la intensidad del uso de capital el que insta al productor a decidirse por cierto tipo de tecnologías. Es importante dilucidar la anterior diferenciación, ya que el interés en este texto es reflexionar sobre el uso de las TIC y el IoT, en base a dos posibles puntos de vista o miradas:

i) La caracterización del tipo de sistema de producción a partir del cual a los productores agropecuarios les resulta interesante el uso de las APP y el internet de las cosas (IoT), con un fuerte potencial de mejorar los ingresos, la eficiencia y productividad.

ii) Identificar y diseñar, desde las políticas públicas, programas para un determinado tipo de productores y sistemas de producción, a los cuales se pueda llegar mediante las TIC.

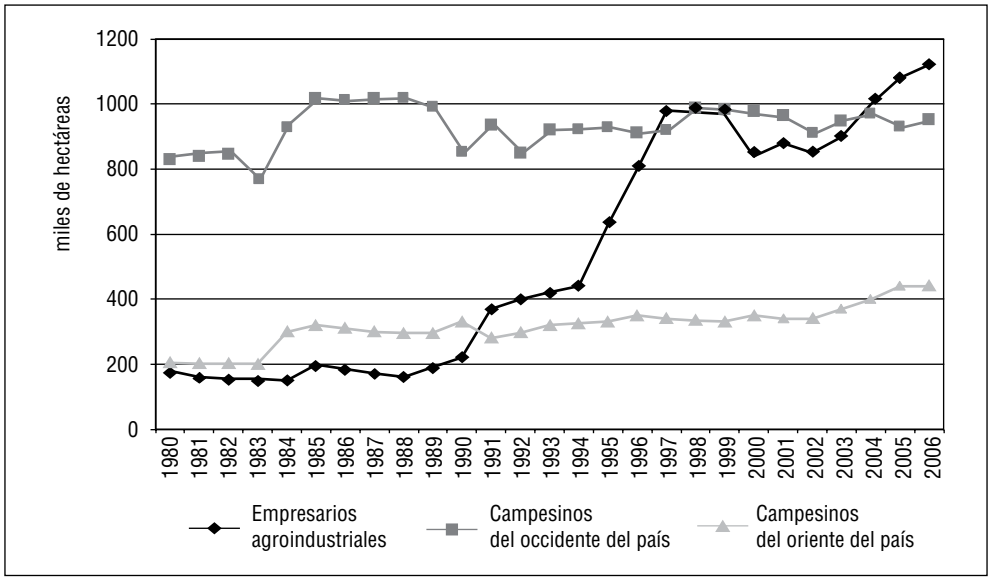
En este sentido, la importancia que reviste el tipo de agricultor y las características de su sistema de producción, es relevante, ya que a partir de esta identificación se puede pensar en el uso de las TIC y el IoT. Por lo tanto, es necesario ir tratando de mencionar y precisar los criterios sobre los cuales se basan las diferentes propuestas para clasificar a los campesinos y productores. La identificación de estos criterios permite ver en estos momentos, el reto de cómo generar el cambio tecnológico y la disrupción digital, cuestionando su pertinencia y definiendo los parámetros de clasificación.

Históricamente y desde un punto de vista técnico, los sistemas de producción se clasifican según diferentes criterios: i) los aspectos económicos ligados a la generación de ingresos y las inversiones en maquinaria y herramientas; ii) la tenencia de factores de producción, como el tamaño de la propiedad o acceso de la tierra y el hato ganadero; iii) el desarrollo tecnológico en relación al uso de semillas mejoradas, maquinaria agrícola, tipo de sistemas de riego, fertilizantes y pesticidas; y iv) el nivel de formación y capacitación de los miembros de la unidad de producción. En este sentido, las condiciones y cambios que generan las TIC en el sector agropecuario en general, llevan a cuestionar el uso de ciertos criterios como medio de introducción y transferencia de innovaciones tecnológicas al sector productivo agropecuario.

Es importante recalcar que el dinamismo del sector está liderado por los empresarios agropecuarios. Como se puede ver en el siguiente gráfico, este grupo ganó relevancia en la economía nacional desde la década de los 90, especialmente en relación al incremento de la superficie cultivada.

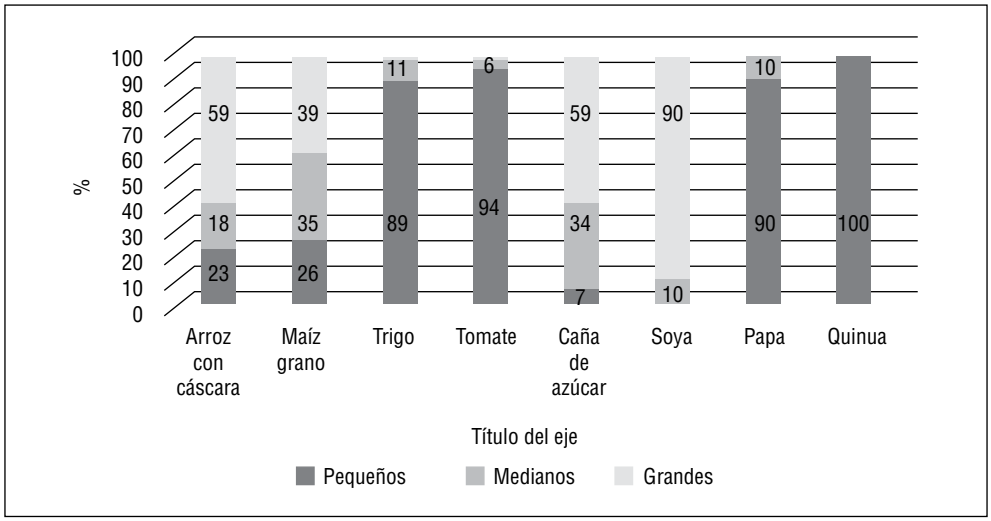
Un dato que resulta muy interesante de analizar, en relación a los sistemas de producción, es el porcentaje de superficie que siembran los diferentes tipos de productores, ya que las aplicaciones (APP) tecnológicas especializadas que se están desarrollando en los últimos años, se adecúan en su mayoría a sistemas de monoproducción, es decir de un solo cultivo. En el siguiente gráfico y cuadro se puede observar que la mayor superficie de los cultivos commodities de soya, caña de azúcar y arroz están a cargo de grandes productores, por lo tanto, las futuras aplicaciones para estos cultivos o sistemas productivos, en el mercado boliviano, tendrán como clientes potenciales a este grupo de productores, que normalmente son abiertos a la utilización de estas tecnologías y tienen la capacidad económica para acceder a ellas.

Gráfico 3
Bolivia: superficie cultivada por tipo de actor rural



Fuente: MDRAyMA, 2007.

Gráfico 4
Bolivia: superficie cultivada por categoría de productor, campaña 2009-2010
(en porcentaje)



Fuente: Velásquez (2012), *Situación del sector agropecuario.*

En cambio, los pequeños agricultores tienen una menor demanda, y en todo caso diferente, hacia las TIC y el IoT, debido a su propia naturaleza: unidades de producción familiar campesina que tienen sistemas productivos múltiples, siembran varios cultivos en una pequeña parcela y en su mayoría tienen bajos niveles de formación, con pocos recursos económicos que los caracterizan como una agricultura de tecnología tradicional.

Cuadro 1
Bolivia: superficie por cultivo según tipo de productor
(hectáreas cultivadas)

Cultivo	Pequeños	Medianos	Grandes	Total
Arroz	37.430	27.910	93.996	159.336
Maíz grano	79.145	105.810	120.522	305.477
Trigo	156.427	20.032	—	176.459
Tomate	4.763	298	—	5.061
Caña de azúcar	9.717	48.416	85.114	143.247
Soya	589	89.401	822.678	912.668
Papa	161.527	18.888		180.415
Quinua	64.770	—	—	64.770

Fuente: Velásquez, 2012. *Situación del sector agropecuario.*

4. La biotecnología y el modelo de los recursos genéticos

La biotecnología no es nueva; sus orígenes se remontan a los albores de la historia de la humanidad, cuando nuestros ancestros empezaron a utilizar organismos vivos y sus productos derivados. Las técnicas de mejoramiento genético de plantas son tan antiguas como la agricultura misma; de tal manera que hace poco más de 10.000 años que todo lo que comemos proviene de la labor del hombre, del mejoramiento humano y no tanto de la naturaleza. A lo largo de la historia se pasó del mejoramiento convencional, que comenzó con el cruzamiento de especies, a las técnicas de mutagénesis (radiación/química) y la fusión de protoplastos. En los años 70 la ciencia agrícola se adentró en la "modificación genética", dando lugar a la transgénesis; luego a la cisgénesis e intragénesis; y muy recientemente a la edición de genes CRISPR, es decir, a la edición del genoma que es la alteración específica del ácido desoxirribonucleico (ADN) con la inserción, retiro o modificación de genes mediante nucleasas de ingeniería, denominadas como "tijeras moleculares". Todos estos adelantos científicos, que hace pocos años atrás podían parecer ciencia ficción, hoy son realidad y están transformando el mundo a una velocidad impresionante.

La biotecnología moderna implica la manipulación deliberada de material genético (ADN) de los organismos vivos, con el fin de fabricar o modificar un

producto, mejorar plantas o animales o desarrollar organismos con capacidades determinadas para usos específicos. Actualmente la investigación, al margen de las grandes transnacionales, se desarrolla también a nivel estatal, mediante acuerdos y convenios de investigación conjunta entre centros nacionales, universidades, institutos, etc.; un ejemplo es el desarrollo de una nueva variedad de trigo para celiacos por un equipo de científicos provenientes de los sectores públicos de Chile, China, Estados Unidos y Francia[9] (Agriculturers, 2019a).

La producción de carne artificial o sintética en laboratorios es otro de los retos del sector pecuario y, por consiguiente, otro tema pendiente de estudio para productores y autoridades nacionales. El modo de producción actual de la ganadería genera altos niveles de gases de efecto invernadero y de deforestación, situación que abrió un debate sobre los hábitos alimenticios y el consumo de carne y, por lo tanto, la argumentación a favor de la carne artificial que se produce a partir de muestras de tejido del animal y el aislamiento de células luego procesadas en biorreactores. Es, entonces, una industria compatible con el medio ambiente porque salvo el fuerte consumo de energía, significa una considerable reducción en el uso de tierra y agua, la casi nula emisión de dióxido de carbono y metano, además de que evita el sacrificio masivo de animales. También es una ventana comercial enorme, pues abre oportunidades de inversión y laborales a empresas, universidades y gobiernos.[10]

Desde los 90, las empresas transnacionales "empezaron a ejercer un amplio control sobre la investigación y los procesos asociados con la generación, industrialización y comercialización de innovaciones biotecnológicas. Para ello se valieron de sus amplios recursos financieros, de su tradicional fortaleza en investigación y desarrollo (IyD) y de su dominio sobre el mercado" (Avalos, 1990: 6).

El gran avance biotecnológico llegó al nivel de incorporar y mezclar genes animales y vegetales con fines de mejorar especies y productividad. Por lo tanto, el laboratorio se ha convertido en el punto de creación y lanzamiento de nuevos organismos artificiales o mixtos, característica que diferencia a este modelo de "recursos genéticos" con los anteriores sistemas de producción. Es importante tener claro este salto tecnológico, pues los anteriores modelos buscaban especies biológicamente compatibles y sus investigaciones de cruzas o intercambios genéticos se daban en el campo con cultivos experimentales y en granjas, por lo tanto,

9 Ver http://agriculturers.com/chilenos-desarrollan-trigo-para-celiacos/

10 Ver https://www.iproup.com/economia-digital/3494-ico-seguridad-innovacion-tecnologica-La-carne-de-laboratorio-esta-cada-vez-mas-cerca. Habría que esperar al menos cinco años para que la carne cultivada esté disponible a gran escala y queda la incógnita sobre si tendrá o no aceptación en el mercado. Encuestas hechas en Reino Unido sugieren que el 20% la probaría, el 40% no lo haría y el restante 40% está indeciso. Las generaciones más jóvenes, los habitantes de núcleos urbanos y las personas de mayor nivel económico son las más abiertas a experimentar.

de manera experimental y no con fines de industrialización. Ahora, en cambio, la lógica de investigación parte de identificar qué características se busca en el nuevo organismo a desarrollar (sea vegetal o animal) sin importar si los elementos para constituirla sean del reino animal o vegetal.

Otro factor a considerar con la masificación de la tecnología agropecuaria es la reducción del uso de pesticidas y productos químicos y contaminantes, pues la edición genómica permitirá desarrollar cultivos resistentes a plagas y enfermedades; aspecto que también llevaría a una reconfiguración de la demanda y la estructura de los mercados de alimentos.

A diferencia de la revolución verde, que fue financiada y apoyada tanto por organismos del sector público como por fundaciones y capitales privados, la revolución del modelo genético es impulsada principalmente por un sistema global de investigación privado y las nuevas tecnologías llegan a los países en desarrollo a través del mercado; paralelamente, grandes corporaciones transnacionales ejercen una gran presión a los Estados para la aprobación del uso de cultivos transgénicos. Desde 2005, por ejemplo, las diez principales multinacionales de biociencia invirtieron en conjunto cerca de $us 3.000 millones anuales en IyD agrícola, diez veces más que el gasto anual de los 15 centros de investigación del CGIAR, el consorcio internacional más grande de abastecimiento de tecnologías agrícolas al sector público.[11]

El sector privado desarrolla, entonces, un sistema de investigación con un fuerte sustento político y financiero, al punto que desplazó a la investigación pública en el mercado de los cultivos *commodities*, convirtiéndose prácticamente en un monopolio hegemónico que encuentra apenas contraparte en convenios interinstitucionales de investigación a nivel de centros y universidades públicas. Aún queda, entonces, margen para sostener el equilibrio entre los proyectos de carácter netamente mercantil y los pocos con visión social y pública; pugna que, por otro lado, tiene una fuerte connotación en sectores con altos intereses políticos y económicos: por un lado, los agricultores no deberían pagar patentes si es que su producción tiene el fin fundamental de garantizar la seguridad alimentaria; pero por otro, las transnacionales buscan réditos a como dé lugar.

Dentro de este juego de poderes e intereses, un aspecto que llama la atención y que además es preciso analizar en su trasfondo, es la abrupta disminución de los recursos estatales hacia los sistemas de investigación, como es el caso de los gobiernos de Argentina en 2016 y Brasil en 2017. Esta situación que parece ir en contra de las tendencias mundiales, que muestran la importancia de los adelantos tecnológicos para mejorar la competitividad del sector agropecuario, puede tener mucho por detrás. A modo de hipótesis: el *lobby* ejercido por las transnacionales

11 Ver http://www.scidev.net/america-latina/agricultura/especial/producci-n-sostenible-de-alimentos-hechos-y cifras.html)

ocasiona que las instancias de poder y decisión política dejen de promover sistemas nacionales propios de investigación y se incorporen al "nuevo orden mundial" funcional a las transnacionales. Cabe preguntarse, entonces, si en las instancias internacionales –foros, encuentros– en las que se tocan temas técnico-científicos se incluyen aspectos regulatorios con ejercicios prácticos de evaluación conjunta y si de ser así, estos responden a intereses privados o públicos.

En el marco de esta nueva configuración del mercado de los recursos genéticos, el reto de Bolivia y de los países que buscan su soberanía alimentaria y tecnológica, es empezar a construir y desarrollar medios, recursos humanos e infraestructura, de la mano de una adecuada planificación económica que les permitan mantener su independencia ante este nuevo modelo que absorbe todo bajo su lógica. Solo así podrán negociar en condiciones de igualdad su participación; caso contrario estarán a expensas de los requisitos e imposiciones del modelo.

Los agricultores del siglo XXI, a su vez, especialmente aquellos que aún conservan sistemas productivos estacionarios y/o emergentes, están ante el gran desafío de insertarse en el manejo de estas nuevas tecnologías, si es que quieren mantenerse a la altura de las nuevas demandas de los consumidores. Con el surgimiento del CRISPR, que facilita y hace bastante accesible la edición genómica, no hay impedimentos serios. Simplemente queda, entonces, reflexionar en torno a cuáles serán los impactos en el sector agropecuario una vez incorporada masivamente la tecnología.

Viendo cómo los impactos del desarrollo biotecnológico cambian el mundo que conocemos, es imprescindible que Bolivia empiece a diseñar una estrategia nacional que debería institucionalizarse, regirse y plasmarse desde el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (SNIAF). Se debe evaluar qué tipo de estructura e infraestructura se necesita para que la investigación, desarrollo tecnológico e innovación respondan a las necesidades y estén a la altura del contexto regional e internacional. No asumir este desafío es dejar a las generaciones futuras un escenario en el que las decisiones de seguridad y soberanía alimentaria estén tomadas de antemano desde afuera.

5. La demanda de alimentos

La Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) coinciden en que alrededor de 113 millones de personas de 53 países experimentaron una aguda inseguridad alimentaria en 2018, cifra menor a los 124 millones de afectados el 2017. Sin necesidad de referirnos a casos extremos, a punto de culminar la segunda década del siglo XXI, más de 870 millones de personas en todo el mundo están expuestas al hambre de manera regular.

La reducción de las altas tasas de desnutrición y de los niveles de pobreza sigue siendo una necesidad prioritaria en cuanto a la seguridad alimentaria mundial, pero a ella se suma un nuevo problema propio de la época: la obesidad, síntoma también de mala alimentación. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)[12] "desde 1975, la obesidad casi se triplicó en todo el mundo. En 2016, más de 1.900 millones de adultos de 18 años o más tenían sobrepeso, de los cuales más de 650 millones eran obesos; 41 millones de niños menores de cinco años tenían sobrepeso o eran obesos; más de 340 millones de niños y adolescentes (de 5 a 19 años) sufrían sobrepeso u obesidad". La cantidad de afectados es superior a los 870 millones de personas que en el mundo no disponen de suficientes alimentos para llevar una vida saludable y activa.

Esta problemática debe enfocarse no solo como un desafío histórico mundial, es necesario contextualizarla en el escenario actual para diseñar la mejor manera de abordarla desde las políticas y estrategias de Estado. Si bien en el concepto de seguridad alimentaria estandarizado por la FAO se incluye el acceso, disponibilidad, estabilidad e inocuidad de los alimentos, los esfuerzos a nivel mundial y de cada país se concentran solo y básicamente en: i) producir más alimentos, lo cual ha llevado a la expansión de la frontera agrícola y el éxito y consolidación del modelo de la revolución verde; ii) la búsqueda del crecimiento económico (sobre todo en los países en desarrollo) con el objetivo de reducir la pobreza que dificulta el acceso a los alimentos; pero a costa de una sobreexplotación, degradación y contaminación de los recursos naturales. La actual situación medioambiental, lleva a la humanidad en su conjunto a cuestionarse la sostenibilidad de este modelo con sus dos polaridades. Vale, entonces, enfocar la reflexión a partir de dos interrogantes: ¿qué desafíos antiguos, en términos de producción de alimentos quedan pendientes? y ¿cuáles son los nuevos retos a enfrentar?

Por una parte, si bien aumentó el volumen de producción de alimentos, aún persisten las falencias en el acceso y la distribución; pero el problema no queda ahí, la obsesión por aumentar la productividad se refleja en la acelerada pérdida de la biodiversidad: el modelo agroindustrial consolidado en los últimos 40 años concentró la producción sobre todo en cuatro cultivos: trigo, maíz, papa y soya ocasionando un problema de fondo de lo que se entiende por seguridad alimentaria. Es decir, la seguridad alimentaria no es tener garantizada la abundancia de unos pocos productos básicos, sino el consumo de una diversidad de alimentos que provean los nutrientes que nuestro organismo necesita. En este punto, es imperativo poner en tela de juicio la aseveración del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y de todo el sector agroempresarial cruceño de Bolivia, para quienes la seguridad alimentaria depende casi en su totalidad de la producción

12 Ver https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight

de Santa Cruz, departamento que, según ellos, produciría siete de cada 10 kilos de productos alimenticios que se consumen a nivel nacional.

Con todos los elementos recién descritos, y a partir de información estadística recolectada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en lo que sigue se plantea un análisis que toma en cuenta el volumen de producción de cultivos, por un lado y, por el otro, el número de cultivos producidos mayoritariamente en Santa Cruz con el objetivo de ver si realmente existe una oferta diversificada, o si la misma se concentra tan solo en unos pocos cultivos, en concordancia con lo que ocurre a nivel mundial.

En términos generales y con relación al volumen, Santa Cruz concentra el 73% del total de la producción agrícola nacional; pero desde el punto de vista alimentario se debe reducir la producción de la caña de azúcar, que no necesariamente es un alimento, con lo que el aporte cruceño se reduce al 56%. De este nuevo subtotal, en la misma lógica, no todos los productos son de consumo humano directo; por ejemplo, el 69% del cultivo de cereales del país corresponde a Santa Cruz, pero la mayoría es "maíz duro" empleado como alimentado del ganado porcino, vacuno y avícola; lo mismo pasa con el sorgo (99% de la producción nacional).

En el caso de las oleaginosas e industriales, Santa Cruz concentra el 98% de la producción nacional, y este sí es un reflejo claro del potencial del modelo agroindustrial de la región, y algo similar ocurre con el arroz. Un caso particular es el de la soya que, a pesar de que tiene cualidades nutricionales, se destina en un gran porcentaje a la "torta de soya" para el ganado y la exportación a los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Valga mencionar que en torno a este cultivo está vigente el debate del "principio de precaución",[13] con relación a los transgénicos y sus efectos sobre la población. Finalmente, Santa Cruz concentra tan solo el 37% de la producción nacional de cultivos hortícolas y un 42% de la de tubérculos, con un alto predominio de la yuca.

13 El "principio de precaución" indica que si no se está seguro de los impactos de un cultivo o de un producto, lo mejor es no producirlo hasta tener una mayor certeza.

Cuadro 2
Bolivia: producción agrícola (2017)

	Bolivia	%	Santa Cruz	%	% SC/Bol
CEREALES	2.321.408	24,9%	1.595.096	30,3%	69%
Arroz con cáscara	472.238		348.429		74%
Maíz en grano	1.004.181		605.017		60%
Sorgo en grano	556.352		550.656		99%
ESTIMULANTES	27.876	0,3%	643	0,0%	2%
FRUTALES	1.486.203	15,9%	266.896	5,1%	18%
HORTALIZAS	448.579	4,8%	165.266	3,1%	37%
OLEAGINOSAS E INDUSTRIALES	3.128.240		3.077.584		98%
Caña de Azúcar	8.049.439		7.443.531		92%
Soya	3.018.872		2.990.079		99%
TUBÉRCULOS Y RAÍCES	1.419.114	15,2%	152.301	2,9%	11%
Papa	1.174.744		64.668		6%
FORRAJES	486.870	5,2%	2.064	0,0%	0%
TOTAL BOLIVIA	9.318.290	100%	5.259.850	100%	56%

Fuente: elaboración propia con datos del INE (2019).

En el cuadro anterior queda claro que Santa Cruz tiene el mayor volumen de producción general a nivel nacional, pero si tomamos en cuenta los 72 cultivos que según el INE son los de mayor importancia y aporte para la economía, solo en 11 de estos la producción cruceña supera el 70% de la producción nacional; lo que representa el 15% del total general; es más, si vemos los cultivos alimenticios *per se* –sin algodón, caña de azúcar, tabaco y girasol– quedan siete cultivos equivalentes al 10%.

Cuadro 3
Santa Cruz: cultivos que representan el 70 por ciento o más de la producción nacional (2017)

Descripción	Número de cultivos a nivel nacional	Santa Cruz (mayores al 70%)	%
Cereales	9	2	22%
Estimulantes	3	0	0%
Frutales	23	1	4%
Hortalizas	19	2	11%
Oleaginosas e industriales	8	6	75%
Tubérculos y raíces	7	0	0%
Forrajes	3	0	0%
Total Bolivia	72	11	15%

Fuente: elaboración propia con datos del INE (2019).

A pesar de que Santa Cruz es el departamento con mayor desarrollo productivo agroindustrial, a pesar de que cuenta con un poder de negociación, intereses e influencias muy fuertes que se evidencian con diferentes gobiernos, en términos de aporte a la seguridad alimentaria, los agroindustriales cruceños venden un discurso y una imagen no ajustados a la realidad, pero que tanto el gobierno actual como la mayoría de la opinión pública dan por ciertos.

En 2015 se efectuó la Cumbre Agropecuaria "Sembrando Bolivia", en la que el sector agroindustrial logró asentar su demanda de expansión del agronegocio, a partir de varios acuerdos y compromisos que no consideraron las consecuencias colaterales de la expansión de la frontera agrícola –que implica mayor deforestación–, y el uso de agroquímicos y semillas transgénicas que, en su conjunto, responden a un modelo muy cuestionado desde el punto de vista de su sostenibilidad. ¿Cuál es el rol del Estado en este escenario productivo? Los resultados de la cumbre mostraron que el gobierno representa cada vez más los intereses del sector agroindustrial del oriente, en contra de la postura e intereses de una importante porción de la sociedad.

Se debe lograr la capacidad de mantener un equilibrio entre la producción de cultivos para los mercados internacionales, sin entrar en un sistema extractivista de corto plazo, y la sostenibilidad y diversificación de la producción de cultivos alimenticios sanos e inocuos para el mercado interno. Hay que tomar conciencia de que, sobre este último punto, actualmente se perdió la brújula, ya que los acuerdos productivos del gobierno con el sector empresarial agroindustrial apuntan a la consolidación de un modelo depredador e inequitativo, cuya mirada se centra en la rentabilidad más que en los intereses nacionales.

¿Será que el gobierno y los agroindustriales bolivianos están conscientes del impacto de este modelo en los recursos naturales, la inocuidad de los alimentos y la calidad vida de la población? Para responder a esta pregunta hay que ir más allá de los límites de la economía capitalista que impone indicadores y referentes de éxito basados en el crecimiento y la generación de utilidades. El gran reto es definir si estos indicadores son correctos y si el camino que estamos escogiendo como país es el adecuado. ¿Habrá alguna estrategia de Estado que evalúe la conveniencia de seguir ampliando la superficie de cultivos agroindustriales, cual es la tendencia en los últimos 25 años? ¿Se habrá tomado recaudos para revertir el estancamiento de las superficies destinadas a la producción de alimentos para el consumo nacional, como los tubérculos, hortalizas, frutales, etc., fundamentales para la seguridad y soberanía alimentarias?

A propósito, según el portal Agroprod,[14] especializado en producción agrícola, los cinco cultivos más importantes para la alimentación en el mundo, a 2016, eran

14 Ver https://www.agropprod.com/informacion/los-10-cultivos-mas-importantes-del-mundo/ (revisado el 9 de junio de 2019).

caña de azúcar, maíz, arroz, trigo y papa. A modo de refrendar esta información, Arturo Angulo de la oficina de la FAO en España, señaló en 2017 que "tan solo cuatro de las 30.000 plantas comestibles proporcionan el 60% de la ingesta de energía alimentaria del mundo", en referencia al arroz, el trigo, el maíz y la papa. ¿Se podría cuestionar, entonces, si aún es permitido hablar de soberanía o seguridad alimentaria, dado que cada vez se está homogenizando más la dieta humana por priorizar la producción agroindustrial?

Al respecto, llama la atención que para el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Conan), el tema de la obesidad sea una de las principales preocupaciones en cuanto a los hábitos alimenticios a nivel nacional. ¿Cómo encarar este tema? Acá surge un nuevo desafío relacionado con los niveles de ingresos de las familias y la paulatina reducción de la diversidad de alimentos disponibles para las mayorías. En los últimos años se consolidaron los denominados mercados solidarios y de productos orgánicos, como alternativas y complemento a los mercados tradicionales; así como estos mercados alternativos se esfuerzan por pagar mejor a los microproductores, campesinos y/o unidades de producción familiares, a la vez incentivan los denominados "bienes club", es decir, excluyentes, elitistas y exclusivos para consumidores de clase media y alta.

¿Qué pasa, entonces, con las familias con ingresos bajos que no pueden acceder a estos "mercados solidarios" y sobre todo a los alimentos saludables, ecológicos e inocuos? Las listas de obesos y personas con sobrepeso están engrosadas en su mayoría por gente de estos sectores. Es decir, una familia con bajos ingresos no tiene otra opción que buscar los alimentos más baratos, no necesariamente los más saludables; ese es el origen de la malnutrición.[15] ¿Cuáles son los alimentos baratos? Básicamente la comida chatarra: pollo frito, hamburguesas, papas fritas, etc., la mayoría de los cuales provienen –y esto no debería extrañar– de los cultivos *commodities*, producto del modelo agroindustrial de la revolución verde. Por lo tanto, el vínculo cultivos agroindustriales-comida chatarra-bajos ingresos-obesidad se manifiesta como un círculo vicioso que fue madurando y consolidándose en los últimos 20 a 30 años en Bolivia.

Las ciudades de Trinidad, Santa Cruz, Tarija y El Alto tienen los mayores índices de sobrepeso y obesidad. La Encuesta de demografía y salud (Edsa) de 2016 (citada por Colque y Mamani, 2018) muestra que El Alto presenta indicadores alarmantes por encima del promedio nacional, ya que el sobrepeso y la obesidad afectan al 58,1% de las mujeres y aproximadamente al 51% de los hombres, alcanzando un promedio general de 54,6%. Entre 2008 y 2016 el incremento de población con sobrepeso y obesidad tuvo un promedio anual de 0,45%, lo que significa que la población afectada creció entre 4.000 mil a 5.000 por cada año.

15 Por malnutrición se entiende a las carencias, excesos o desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona (OMS, 2016).

Para finalizar este acápite, es necesario hacer una reflexión en torno a otro grupo de cultivos que tienen un efecto importante en la balanza de pagos: las hortalizas. A pesar de que no hay claridad en cuanto a las cifras, la importación de alimentos –entre legal y de contrabando– se triplicó en la última década y alcanzó entre $us 480 a $us 680 millones. En contraste, la producción local solo aumentó en 64%, según datos del INE hasta 2014. El mercado boliviano demanda 79.000 toneladas de hortalizas por año para garantizar la seguridad alimentaria y en 2017[16] se importaron 11.000 toneladas.

Según demuestra Gonzalo Flores en su libro *Amargas cosechas*…

> (…) la importación de animales vivos y productos alimenticios creció 4,2 veces entre 2002 y 2014, de $us 166,7 millones a $us 708,1 millones. La carne y preparados de carne aumentó 6,5 veces, hasta $us 7,6 millones. La importación que más creció fue la de productos y preparados comestibles diversos, en siete veces (700%) y llegó a $us 152,8 millones. También aumentó en 300% la compra de productos lácteos, cereales, pescado y mariscos".[17]

6. Los desafíos de las políticas agropecuarias en cuanto a población, manejo de agua y conservación de suelos

La transición a la agricultura sostenible o agroecología es un proceso complejo; de ahí que es fundamental que las políticas estatales no caigan en el camino fácil de fomentar la agroindustria solo por intereses económicos de corto plazo. Ya hace bastante las propuestas de los organismos mundiales tienden a la promoción y fortalecimiento de los sistemas agroecológicos.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI se observó un cambio de orientación en las políticas económicas y agrarias en Bolivia y América del Sur. En el primer quinquenio se mantuvieron las políticas de corte neoliberal que emergieron en los 80, pero a partir de 2006, aproximadamente, con la subida al poder de los gobiernos denominados "progresistas", se entró en una etapa de post neoliberalismo y del llamado "retorno del Estado". Fue así que la región se polarizó entre gobiernos con diferentes interpretaciones conceptuales y análisis políticos particulares. En esta nueva coyuntura, se posicionaron de un lado Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador y del otro Chile, Perú, Colombia y Paraguay. Los primeros adscritos al progresismo, los segundos aún en la línea neoliberal.

16 Ver https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Bolivia-importa-11.000-toneladas-de-hortalizas--20171116-0085.html

17 Ver http://eju.tv/2017/12/en-bolivia-la-importacion-de-alimentos-se-multiplico-por-cuatro-en-una-decada/

En el caso boliviano, este periodo representó un cambio radical: la emergencia en los espacios de poder de las organizaciones campesinas e indígenas, la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado y el cambio de nombre de República a Estado Plurinacional de Bolivia, y la emergencia de un discurso conservacionista de la naturaleza, plasmado en la consigna del Vivir Bien. El Vivir Bien y en equilibro con la naturaleza, en el fondo, surgió como una crítica a los efectos y resultados de la aplicación del modelo neoliberal que, en la naturaleza, se reflejaba en una deforestación incontrolada, erosión y degradación de suelos, contaminación de aguas y alimentos y alta incidencia en el cambio climático.

Por diferentes motivos, esta etapa –que mantuvo al mundo con los ojos puestos en Sudamérica– llegó a su fin en 2018. En estos 12 años sobresalió una clara contradicción entre los discursos y las propuestas inicialmente elaboradas y los hechos y acciones concretas llevadas a cabo. Ya el declive se evidenció algunos años atrás con los cambios de línea ideológica en Ecuador, Argentina y Brasil; pero también con la aguda crisis en Venezuela y cierto debilitamiento, en Bolivia, de algunas posturas inicialmente esperanzadoras en cuanto a desarrollo sostenible.

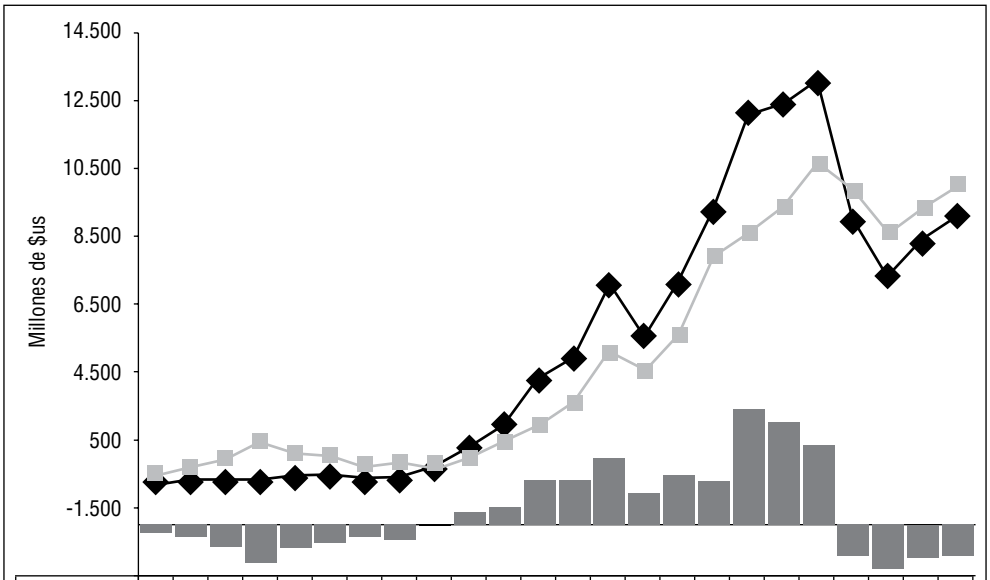
Ya entrando de lleno al caso de Bolivia, en una primera etapa (2006-2010) las políticas del gobierno del Movimiento al Socialismo respecto a los temas que acá nos ocupan, priorizaron enfoques relegados o directamente ignorados por anteriores gobiernos: impulso del acceso a la tierra para sectores de bajos recursos, promoción de la agricultura familiar y reivindicación de los derechos básicos de mujeres, jóvenes y niños del medio rural, entre otros; pero por otro lado, y más a medida que pasó el tiempo, se lanzaron programas económicos que generaron condiciones nunca antes vistas para fomentar el crecimiento empresarial. De esta manera se asentaron profundas contradicciones socioeconómicas que ameritan una evaluación desde diferentes enfoques. En los últimos años se vive un momento crítico de cambio de timón en las políticas ligadas al desarrollo económico. Un hecho paradigmático, entre otros, es la autorización, en abril del 2019, del uso de cuatro cultivos transgénicos: algodón, caña de azúcar, maíz y soya (que en este último producto llega al 99% del total de la producción). De manera simultánea, se acordó con el sector empresarial la producción de etanol, marcando el inicio de la industria nacional de biocombustibles, algo a lo que inicialmente el gobierno se oponía.

Una posible razón para este cambio de enfoque es que desde hace tres años[18] la balanza comercial presenta cifras negativas, precisamente en los rubros de combustibles y lubricantes; alimentos, suministros industriales, equipos de transporte y artículos de consumo. Si por un lado estos datos muestran que como país,

18 Según el INE, el saldo comercial de 2016 fue de $us 1286.9 millones; el de 2017, $us 970,4 millones y el de 2018, $us 935,6 millones. Disponible en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/RE_SALDO%20COMERCIAL_dic18.pdf. (Consultado el 10 de abril de 2019).

estamos inmersos en un modelo de consumo capitalista, por el otro sacan a flote nuestra incapacidad para sustituir la dependencia de las importaciones y asentar la industrialización.

Gráfico 5
Bolivia: balanza comercial nacional



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SALDO COMERCIAL (Ene-Dic)	-252	-361	-654	-1.12	-693	-545	-355	-457	-16	345	508	1.306	1.302	1.958	909	1.448	1.280	3.401	3.019	2.360	-920	-1.30	-970	-936
EXPORTACIONES (Ene-Dic)	1.181	1.295	1.272	1.325	1.405	1.475	1.353	1.375	1.677	2.265	2.948	4.232	4.890	7.058	5.486	7.052	9.215	11.99	12.37	13.03	8.923	7.259	8.338	9.060
IMPORTACIONES (Ene-Dic)	1.434	1.657	1.926	2.451	2.098	2.020	1.708	1.832	1.692	1.920	2.440	2.926	3.588	5.100	4.577	5.604	7.936	8.590	9.353	10.67	9.843	8.564	9.308	9.996

Fuente: INE (2019).

¿Por qué se tomaron estas medidas? En el caso de los hidrocarburos, el objetivo de producir biocombustibles, a partir de caña de azúcar, sorgo o maíz, es reducir el alto costo de la subvención de la gasolina y disminuir la importación de diésel, cuyas importaciones en los últimos tres años 216-2018 llegaron a 2038 millones de dólares,[19] que demandaron un gasto de $us 1.250 millones. Las políticas de impulso de esta industria hacen prever una inminente ampliación de la frontera agrícola de la caña. Este contexto generó un debate que puede marcar la tendencia a futuro; por un lado, Theodor Friedich, representante de la FAO en Bolivia, afirmó que "es una decisión fatal; no ayuda a la alimentación del país,

19 Los tiempos. La importación de diésel aumentó en 19% en el 2018. https://www.pressreader.com/bolivia/los-tiempos/20190307/281496457592882

no ayuda al medioambiente, no ayuda al cambio climático";[20] y por otro, Gary Rodríguez, presidente del IBCE,[21] criticó la injerencia de Friedich. Si vemos estas dos posiciones, en el marco del objetivo del presente artículo: la FAO muestra una visión de "por donde está yendo el mundo" en términos de mitigación de los factores que generan el cambio climático y la apuesta de generar la seguridad alimentaria; mientras que los empresarios, como es lógico, defienden férreamente cualquier oportunidad de negocio.

Junto con estas inconsistencias, se debe analizar la cada vez más evidente pérdida de la capacidad competitiva de la producción nacional de alimentos, que cada vez es menos autosuficiente para abastecer la demanda interna, situación que genera el aumento de la importación y la consiguiente salida de divisas.

7. Conclusiones

A lo largo de este artículo se presentaron los retos que enfrentan y enfrentarán el sector agropecuario, el Estado y, por consiguiente, todos los bolivianos en cuanto a su derecho a la seguridad alimentaria. A manera de resumen general, se debe partir por reconocer y encarar el que a nuestro juicio es el mayor error: ser funcionales y acríticos con un modelo que es cuestionado a nivel mundial por ser insostenible.

Vale rescatar las palabras del profesor Philip McMichael (2016): "la consecuencia perversa de la integración a los mercados mundiales es la exportación de la privación, ya que los mercados 'libres' excluyen y/o matan de hambre a las poblaciones desposeídas". Nos encontramos acorralados por un régimen alimentario corporativo que promueve el libre comercio y protege los intereses de las grandes empresas transnacionales, combinando el monopolio privado y el patrocinio a subsidios; un régimen alimentario que se caracteriza por una forma de dominio político de países del norte sobre los países del sur.

Ante la situación actual, hay dos consideraciones a tomar en cuenta: primero, como nuestro sistema productivo está construido para acomodarse a las exigencias del modelo de la revolución verde y el agronegocio, que desarrollaron un sistema tecnológico enfocado en mejorar la producción a base del uso de pesticidas, plaguicidas y mucha energía fósil, cabe preguntarse si podremos desprendernos tan fácilmente de este modelo, muy arraigado ya en las estructuras y normativas institucionales. El segundo punto parte de la necesidad de tomar conciencia de

20 Ver https://www.noticiasfides.com/economia/fao-califica-de-fatal-la-apuesta-gubernamental-de-bolivia-a-los-biocombustibles-396734 (Consultado en abril del 2019).

21 Ver https://www.noticiasfides.com/economia/ibce-califica-de-injerencista-criticas-del-representante-de-la-fao-al-modelo-de-biocombustibles-396834

las consecuencias de este modelo: el fin de un paradigma y el inicio de otro, basado en una revolución info-bio-nanotecnológica, en el que lo que interesa es la gestión integral del conocimiento para hacer viables y sostenibles los sistemas de producción. De esta manera, los estándares deben dejar de sustentarse solo en los medidores económicos y deben incorporase indicadores ambientales, como la huella hídrica, la emisión de gases de efecto invernadero, la pérdida de suelos, la contaminación de aguas, la producción de calorías por metro cuadro, etc. Y con relación a los indicadores sociales e institucionales, estos deberían velar por la constitución de un contrato social que tenga el mismo peso e incluso superior al contrato económico mundial vigente, ya que el mercado, como bien sabemos, no fue creado para resolver problemas sociales, de equidad o desigualdad, por lo tanto, se necesita alguien que lo controle.

Un tema que no hemos tocado pero que tiene gran relevancia, es la relación e incidencia del sector agropecuario con la salud humana; específicamente el factor de resistencia a los antibióticos. Bernhard Url[22] indica…

> (…) la salud no tiene el peso que debería tener en el debate público. Es un problema evidente que en la ganadería y en la medicina se usan antibióticos contra virus, lo que es inútil; decimos que no hacen daño, pero sí lo hacen. Hace falta un trabajo conjunto de autoridades, veterinarios, médicos, farmacéuticos para concienciar de que estamos ante un problema que podría costar millones de vidas el 2050 si no es resuelto oportunamente. Los niveles de resistencia pueden ser tan altos que nos quedemos sin tratamientos para ciertas infecciones. Y eso es aterrador.

Aún queda en pie otra pregunta incómoda que tenemos que hacernos como país: ¿vamos a apostar por un modelo extensivo o por la intensificación de la producción sostenible? A nivel global la vía más promisoria es la segunda, pero si queremos alcanzar este objetivo, tendremos que pensar de manera urgente, como Estado y como sociedad, en implementar sistemas con una mayor diversidad, aprovechar los beneficios de la biotecnológica y otras opciones que se van abriendo en los mercados. Actualmente, el modelo vigente en Bolivia va precisamente por el lado opuesto. A nivel mundial, se habla del cambio de la matriz energética, es decir pasar de la utilización de energía no renovables a energías renovables. En el caso del sector agropecuario boliviano, específicamente, es imperioso salir del agronegocio extensivo, basado en la monoproducción de cultivos *commodities*, hacia una producción diversificada, sostenible y resiliente, cuyo referente es la agricultura familiar. Tenemos el desafío de hacer inversiones muy fuertes en investigación, producción y apertura de mercados para el desarrollo de productos que, por fortuna, tenemos y que el mundo reconoce por su alto valor alimenticio: quinua, amaranto, cañahua, tubérculos andinos, cacao, camélidos, etc.

22 Ver https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2019/06/08/5cfa964ffdddff05338b45b7.html

Las estrategias, la toma de decisiones basadas en el hoy –y esto es algo que enseña la historia– sin pensar en el futuro, están destinadas a fracasar. Esta es una verdad que no deberíamos perder de vista, y que nos lleva a formular una última pregunta: ¿qué tan inteligentes somos los humanos –supuestamente la criatura más inteligente que ha caminado sobre la faz de la tierra– si estamos destruyendo nuestro único hogar?

Bibliografía

Ávalos, Ignacio
1990 "Biotecnología e industria: un ensayo de interpretación teórica", en *Documentos de Programas* No 18 (noviembre). San José: IICA.

Agriculturers
2019a "La solución agrícola que está en los desiertos". Enero, 2019. Disponible en http://agriculturers.com/la-solucion-agricola-que-esta-en-los-desiertos/
2019b "Chilenos desarrollan trigo para celiacos". Disponible en http://agriculturers.com/chilenos-desarrollan-trigo-para-celiacos/
2016 "¿Pueden los transgénicos salvar el planeta?". Disponible en http://agriculturers.com/pueden-los-transgenicos-salvar-el-planeta/

Badcock, James
2016 "No es demasiado tarde para cambiar el rumbo de la austeridad", en *Revolución industrial* 4.0. No 21. CyC PRISMA.

Blázques, Carolina
2016 "El vertido de la disrupción", en *Revolución industrial* 4.0. No 21. CyC PRISMA.

Calatayud, Agustina
2016 "La cuarta revolución industrial está llegando: ¿y ahora qué hacemos?", en *Puntos sobre la i.* Disponible en https://blogs.iadb.org/innovacion/es/la-cuarta-revolucion-industrial-esta-llegando-y-ahora-que-hacemos/

Colque, Gonzalo y Martha Mamani
2018 *Sobrepeso y obesidad en la ciudad de El Alto. ¿Qué hacer desde la agricultura familiar?* La Paz: Fundación Tierra.

De Pablos, Enrique
2016 "La nueva oleada tecnológica llega para quedarse", en *Revolución industrial* 4.0. No 21. CyC PRISMA.

Flores, Gonzalo
2017 *Amargas cosechas: una década de políticas agrarias y forestales del MAS*. Fundación Vicente Pazos Kanki. Bolivia.

MacMichael, Philip
2016 *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. La Paz: Tierra.
Oppenheimer, Andrés
2018 *Sálvese quien pueda: el futuro del trabajo en la era de la automatización*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo
Rubio, Marian y Jorge Albarracín
2019 *Las TIC en la agricultura boliviana ¿Nuevas oportunidades para todos los productores?* La Paz: CIDES.
Toffler, Alvin
1980 *La tercera ola*. Bogotá: Plaza & Janes.
Velásquez, Esvelt
2012 *Situación del sector agropecuario*. Informe de consultoría.

IX

Economía plural y postcapitalismo. ¿Qué papel ocupa la economía comunitaria en el modelo económico plural?

Gabriela Ruesgas[1]

Introducción

Este artículo busca discutir el "horizonte postcapitalista" afirmado en los discursos oficiales que, apoyados en la llamada economía comunitaria, alimentaron el soporte ideológico político del gobierno de Evo Morales. El análisis se basa en un estudio en comunidades del territorio indígena originario campesino (TIOC) de Nor Lípez[2] –que se constituye en el territorio continuo más extenso de propiedad colectiva–, ubicadas en el altiplano sur boliviano y cuya actividad productiva central es el cultivo de la quinua. Los resultados contribuyen a poner en cuestión diversas elaboraciones teóricas sobre el fenómeno del acaparamiento de tierras, entendido generalmente como un hecho externo a las comunidades (Harvey, 2005; Borras, 2011, 2012; Federici, 2004, 2019). De igual manera, estos resultados problematizan los discursos oficiales sobre el carácter "socialista" de la economía comunitaria, las elaboraciones teóricas sobre las relaciones de género y la centralidad que ocuparía el "trabajo reproductivo", sostenido fundamentalmente por las mujeres, situación que es vista como potencialmente anticapitalista, dado que los cambios en las relaciones de género tienen como motor la transición de parte del "trabajo reproductivo", como era considerada la producción de quinua para el autoconsumo, a un

1 Economista, con Maestría en Planificación y Economía Política del Desarrollo (CIDES-UMSA). Docente investigadora en el CIDES-UMSA.

2 Este artículo se apoya en el estudio que la autora realiza para la obtención de la tesis doctoral del Programa Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA en el cual fue becaria gracias al convenio con el Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente (CDE) de la Universidad de Berna, Suiza a través del proyecto Feminización, Transformación Agraria y Empleo Rural (FATE), que le permitió realizar su trabajo de campo en comunidades productoras de quinua del sudoeste de Potosí durante las gestiones 2015 y 2016. El proyecto FATE, en el CIDES-UMSA, está bajo la coordinación de Elizabeth Jiménez Zamora.

trabajo destinado a satisfacer las demandas del mercado mundial de quinua, es decir, un trabajo "productivo".

Pensar Bolivia en lo que vamos del siglo XXI nos remite a lo que conocemos como el llamado "Proceso de Cambio". Con la llegada al gobierno de Evo Morales se puso en marcha un modelo económico basado en la posibilidad de integrar diversas formas de organización económica, del trabajo y de la propiedad y estableciendo mecanismos para que las mismas pudieran desarrollarse; de esta manera se buscó alentar la producción y el consumo con el objetivo de materializar el paradigma del "Vivir Bien" o "*Suma Qamaña*" establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) de febrero de 2009. Es así que incluso antes de la promulgación de la CPE ya se puso en marcha algunas disposiciones que apuntaban a fortalecer la producción agraria, tanto la de índole empresarial como la cooperativa, comunal y la del pequeño productor individual, en el marco de un nuevo modelo económico cuyo sujeto central es el Estado. La favorable situación económica que se vivió durante la última década, producto del alza de precios de las materias primas a nivel internacional, fue reforzada con un manejo prudente de la política macroeconómica,[3] que fue una garantía de este importante ciclo de crecimiento económico. Se puede afirmar, entonces, que el gobierno conduce cada una de sus medidas y políticas económicas y sociales por la vía del neodesarrollismo (Stefanoni, 2007), entendido este como un modelo que…

> (…) propone mayor intervención estatal, políticas económicas heterodoxas, retomar la industrialización, reducir la brecha tecnológica (…). A diferencia del desarrollismo clásico, promueve alianzas con el agronegocio, relativiza el deterioro de los términos de intercambio, se aleja del enfoque centro-periferia y prioriza el manejo del tipo de cambio (Katz, 2014: 1).

Es decir, se trata de un modelo que en última instancia presenta más continuidades que rupturas con el neoliberalismo. El desarrollo de políticas públicas neodesarrollistas y su implementación en el ámbito de la agricultura permitió el despliegue de nuevas normativas que facilitaron la intervención directa del Estado, con el objetivo de garantizar el desarrollo del sector. Esta nueva normativa, que va acompañada de una renovada institucionalidad, impulsó la creación de diferentes herramientas como servicios de desarrollo, agencias de desarrollo y

3 Una muestra fue el reconocimiento del Banco Mundial (2015) que elogió al gobierno del MAS por sus logros en la reducción de la pobreza y por el manejo prudente de la economía a propósito de la firma de un crédito con el BIRF (instancia que trabaja solo con países de ingresos medios) considerada la operación más grande firmada entre Bolivia y el BM. Recientemente se nota también en las últimas declaraciones de presidentes como Jair Bolsonaro, de Brasil, que manifestó que Bolivia está dando "buenas señalas" para ingresar al Mercosur.

empresas públicas estatales creadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP).[4]

Este tipo de intervención, particularmente a través de las empresas públicas, permite al Estado controlar y regular toda la cadena, desde la producción hasta la comercialización (Baudoin y Albarracín eds., 2014). Así, el rol del Estado en la promoción y dirección de la producción agrícola, contó con una batería de normas legales tendentes a impulsar la producción "alentando" la organización cooperativa de los pequeños productores, así como sus formas de propiedad colectiva y gestión comunal de los recursos, en particular de las tierras comunales. Para tal fin, el gobierno aprobó leyes como la 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (2011); la 338 de Organizaciones Económicas Campesinas Indígena Originarias (OECAS) y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2013), que apuntan a la institucionalización de estas formas colectivas.[5]

Otro de los aspectos centrales tiene que ver con lo que algunos calificarían como una suerte de consolidación de una nueva estructura de propiedad y tenencia de la tierra en Bolivia, que afianza el reconocimiento de los territorios indígenas, la expansión de las comunidades interculturales en tierras bajas, las tierras fiscales y las posibilidades de su distribución así como la significativa incorporación de las mujeres en los títulos agrarios (Bazoberry y Chumacero, 2018).

Ahora bien, pese a estas medidas y disposiciones normativas, la política agraria está sujeta a diversas presiones tanto de carácter económico –en busca de generar excedentes y garantizar estabilidad–, como de carácter social, que le dotaron de un alto contenido pragmático. Por un lado, en los hechos la economía social y comunitaria fue sistemáticamente relegada en relación a la economía pública y privada (Wanderley, 2018: 191); se priorizó los objetivos de control de la inflación –estabilización de precios– y seguridad alimentaria, pero vía importación antes que con el potenciamiento y fortalecimiento de la producción local (soberanía alimentaria).[6] Por otro lado, pese al reconocimiento sin precedentes de la

4 Las agencias de desarrollo fueron creadas mediante Decreto Supremo 29727 del 1 de octubre de 2008 y son propuestas como unidades de operación e implementación de decisiones políticas y disposiciones normativas de cara a la puesta en marcha y ejecución de las acciones operativas de implementación del Plan Sectorial de Desarrollo Productivo.

5 Un interesante trabajo que analiza los nuevos marcos normativos legales y políticos sobre la economía plural en Bolivia con particular énfasis en la identificación de los sujetos sociales "legítimos" de las "otras" formas económicas de la economía plural, sobre todo la economía comunitaria es: Wanderley (coord.), 2015.

6 El rol de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (Emapa) fue clave en esos objetivos, reflejando por lo tanto su pragmatismo. Garantizar la estabilidad de precios y al mismo tiempo la seguridad alimentaria se logra en desmedro del fortalecimiento de la producción campesina y comunitaria (y de las organizaciones productivas colectivas de conjunto). En los hechos, Emapa se constituye más en un contratista de pequeños productores que en una herramienta para potenciarlos fomentando su organización (Ruesgas, 2015).

propiedad colectiva de la tierra, acompañado de una mayor titulación individual y en copropiedad en reivindicación de las mujeres,[7] a partir del 2015 se evidenció un nuevo ciclo que prioriza la propiedad privada (Bazoberry y Chumacero, 2018) y los negocios agroindustriales, buscando garantizar la seguridad jurídica de los propietarios de tierra para impulsar negocios con el objetivo de obtener crecientes excedentes.

De esta manera vemos cómo, en línea con su política neodesarrollista, el gobierno combina la protección de las formas comunales o cooperativas de asociación y organización manteniendo diversos aspectos del modelo neoliberal. Si en un primer momento las políticas estuvieron focalizadas en el fortalecimiento de los pequeños productores y de las comunidades indígena originario campesinas como sujetos de la "soberanía y seguridad alimentaria", a partir de los primeros años de esta década se observan cambios en los sujetos a priorizar en las políticas agrarias –entre ellos, los sectores agroindustrial y ganadero–, así como avances con las trasnacionales que empezaron a recibir una atención privilegiada por parte del Estado. Claras muestras de ello se evidencian desde la Cumbre Agropecuaria celebrada en abril del 2015 en Santa Cruz; la aprobación, entre marzo y junio del mismo año, de tres decretos supremos que aprueban el ingreso de trasnacionales petroleras a 22 áreas protegidas; y, más recientemente, nuevas y mayores concesiones al agronegocio, como la Ley del Etanol de septiembre de 2018 para la producción de biocombustibles, los convenios y créditos baratos firmados con la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Cainco), así como la promulgación, en julio de 2019, del Decreto Supremo 3973 para el desmonte de bosques en los departamentos de Beni y Santa Cruz, con el objetivo de incrementar la producción ganadera.

1. ¿Por qué reflexionar sobre la economía comunal hoy?

En Bolivia hay tres formas jurídicas de propiedad: estatal pública, privada y comunal. Esta última produce efectos jurídicos de exclusión para los no miembros de la comunidad, es decir, se comporta como una forma de propiedad privada pero con aprovechamiento para el conjunto de la colectividad, bajo la forma de posesión familiar o individual.

La forma de propiedad comunal se consolidó con las reformas legales y constitucionales de inicios de los 90, producto de la demanda de los pueblos indígenas de tierras bajas por preservar el derecho sobre sus territorios. Particularmente

7 Según el informe de gestión presidencial de Evo Morales de enero de 2019, hasta 2005, un total de 138.788 mujeres accedió a la titulación de tierras; y entre 2006 y 2018, fueron 872.461. Por lo tanto, al cierre de 2018, 1.011.249 mujeres cuentan con títulos.

estas formas de propiedad se complementan con la gestión comunal de la tierra y de los recursos naturales sobre la base de usos y costumbres de origen ancestral. Estas formas de organización del trabajo y de propiedad existentes desde antes de la Colonia, demostraron una importante capacidad de resistencia, manteniéndose hasta hoy como un componente de las diversas formas productivas existentes en el país. Esto obedeció en gran medida al desarrollo de un capitalismo débil y atrasado que no pudo desplegar sus inherentes tendencias a la disolución de las formas de organización comunal, lo que contribuyó a la preservación de las formas de organización colectiva como recurso ineludible de las poblaciones indígenas y campesinas para asegurar su reproducción social y garantizar una economía de subsistencia. Entender el grado de desarrollo y penetración de las relaciones sociales capitalistas implica el estudio y la comprensión de la situación y las tendencias que se desarrollan en el seno mismo de las comunidades.

Hay tres elementos claves para abordar o pensar la comunidad hoy: i) el importante peso que las comunidades originarias y campesinas tienen en el ámbito social y económico, y que se expresa en la forma jurídica de la propiedad colectiva o comunal que ocupa la significativa extensión de casi 24 millones de hectáreas en el país (Bazoberry y Chumacero, 2018: 10); ii) el discurso oficial –ideológico, político– que emana desde la vicepresidencia, así como desde las exposiciones de motivos de diversas leyes agrarias que resaltan la importancia de las relaciones comunitarias por su potencial no solo postneoliberal sino postcapitalista, o directamente como el fundamento de un socialismo comunitario y; iii) que las formas comunales de propiedad y gestión de la tierra sean –histórica y culturalmente– la fuente territorial que dota de identidad a pueblos y comunidades en los que lo productivo, lo cultural y, en definitiva, lo identitario forman parte de una unidad orgánica e indisoluble.

Estos tres elementos justifican la importancia y necesidad de pensar la deriva de la comunidad para entender el desarrollo de la formación económica social boliviana y hacia dónde va. La amplia heterogeneidad del mundo agrario constituido por diversas unidades productivas que van desde la gran industria agropecuaria en el oriente hasta formas de propiedad y tenencia de la tierra de carácter comunal, pasando por una multiplicidad de formas de organización y vocación productiva, determinan que la situación y las tendencias y contradicciones que pueden desarrollarse en determinadas comunidades no se generalicen a todos los ámbitos, así como tampoco se establezcan valoraciones comunes entre ellas. Sin embargo, la manera en que las comunidades son influidas por su relación con el mercado capitalista –que en el caso de la quinua es directamente el mercado internacional–, muestra dinámicas similares y en ese sentido se hace sumamente interesante estudiar estas comunidades quinueras ya que es donde más intensa y prolongadamente –al menos durante las casi dos décadas de lo que va de este siglo– se puede observar el impacto de esta relación y cuáles son las tendencias que se desarrollan.

2. Del neoliberalismo al modelo de economía plural: la economía comunitaria

Para comprender los cambios alentados tanto desde el Estado como por el mercado, hay que remitirse brevemente al periodo anterior, conocido como "ciclo neoliberal", que fue la respuesta a la crisis estructural que se generó a mediados de los 80 por la incontrolable elevación de la deuda externa y el fracaso del desarrollismo económico implementado a mediados del siglo XX sobre la base de una industrialización por sustitución de importaciones.

Este ajuste estructural combinado con la apertura de mercados y una tendencia creciente a la integración económica y política se tradujo, en el mundo agrario latinoamericano, en el desarrollo de la agroindustria, la incorporación de tecnologías, la expansión de la frontera agrícola y, por lo tanto, la exclusión de vastas regiones de toda posibilidad de desarrollo, al no poder integrarse a las necesidades de un mercado cada vez más global. Durante todo ese periodo se intentó vanamente contrarrestar la exclusión social y productiva de diversas ramas de la producción agrícola, cuya demanda por el mercado mundial no podía ser satisfecha mediante la pequeña o mediana producción campesina, mientras la concentración de capitales en algunas esferas como la agroindustria, se desarrollaba aceleradamente con uso intensivo de capital y reducida fuerza laboral. La Ley de Participación Popular de 1994, así como la adscripción al convenio 169 de la OIT, en los tempranos 90, fueron algunos de los mecanismos ejecutados en busca de establecer una nueva distribución de recursos y paliar, en el ámbito local, los efectos de una globalización que desarrollaba algunos sectores pero excluía a otros.

En este escenario, y para plasmar su discurso antineoliberal, el gobierno del MAS buscó alentar, en un primer momento, el desarrollo de regiones que se encontraban excluidas de la producción e impulsarlas a superar los límites del autoconsumo o la producción de subsistencia. Así, el Modelo económico social, comunitario y productivo (MESCP) se asienta en cuatro pilares que expresan cuatro formas de propiedad: estatal, privada, social cooperativa y comunitaria, en el que la propiedad estatal sería en términos económicos la más importante al poder captar y centralizar los excedentes económicos susceptibles de ser distribuidos en otras esferas en pos del desarrollo. En palabras del ministro de Economía Luis Arce Catacora, el MESCP es…

> social porque hace énfasis en resolver problemas sociales antes que los problemas individuales; es comunitario no solo porque el objetivo fundamental es el bien común, el bienestar de todos, sino porque también recoge tradiciones y valores de los pueblos originarios, campesinos que estaban excluidos en el modelo neoliberal con la exaltación del individualismo, por lo que es necesario modificar e incorporar en el nuevo modelo valores fundamentales como el de la solidaridad y las políticas tienen que tener componentes solidarios (Arce Catacora, 2015: 205).

Con respecto a la economía comunitaria, Arce agrega que "es la más importante, porque es la forma de producción que todavía persiste en las áreas rurales que mantienen los pueblos originarios y que anteriormente no era reconocida".

Estos son los dos únicos momentos en que Arce se refiere a la jerarquía de la economía comunitaria como un componente "importante" del modelo. La clave está, como se planteó anteriormente, en el desarrollo de la empresa estatal y, de manera subordinada, de la economía social-cooperativa y comunitaria. La economía comunitaria, que sería portadora de valores y principios antagónicos a los valores basados en la acumulación individual capitalista, tendría limitado su rol a la emanación de valores como la solidaridad al conjunto de la normativa estatal. Sin embargo, esta reducción de lo comunitario a una dimensión meramente axiológica, contribuye a invisibilizar sus particulares formas de organización del trabajo y de la propiedad, y acrecienta las contradicciones que demuestra luego de una década de estabilidad y crecimiento económico capitalista.

Si en la mirada pragmática de Arce la economía comunitaria queda reducida a una fuente de valores sin ningún peso económico digno de ser reflejado en las casi 500 páginas de su libro sobre el MESCP, es el vicepresidente Álvaro García Linera quien atribuye a esta forma económica una importancia central en el tránsito de una sociedad capitalista a un socialismo del siglo XXI. El vicepresidente se refiere en estos términos al papel que debe cumplir la economía comunitaria en el proceso de transformación que vive el país:

> En el socialismo coexisten muchas formas de propiedad y de gestión de la riqueza: está la propiedad privada y la estatal; está la propiedad comunitaria y la cooperativa. Pero hay solo una propiedad y una forma de administración de la riqueza que tiene la llave del futuro: la comunitaria, que solo surge y se expande en base a la acción voluntaria de los trabajadores, al ejemplo y experiencia voluntaria de la sociedad. La propiedad y gestión comunitaria no puede ser implantada por el Estado. Lo comunitario es la antítesis de todo Estado. Lo que un Estado revolucionario, socialista puede hacer es ayudar a que lo comunitario que brota por acción propia de la sociedad se expanda, se fortalezca, pueda superar obstáculos más rápidamente. (García Linera, 2015: 70).

Para García Linera, entonces, el modelo basado en cuatro formas de propiedad (estatal, privada cooperativa y comunitaria) equivaldría a las diversas formas jurídicas de la propiedad en el socialismo, pero en su criterio, la "llave" del futuro estaría en la propiedad comunitaria. Lo comunitario tendría como esencia la solidaridad y el trabajo cooperativo, por lo que el motor de la producción basada en el lucro debe replegarse paulatinamente para que el proyecto de socialismo comunitario pueda alcanzar su fin: "socialismo es, entonces, un largo proceso de transición en el que Estado revolucionario y movimientos sociales se fusionan para que día a día se democraticen nuevas decisiones; para que día a día más actividades

económicas entren a la lógica comunitaria en vez de la lógica del lucro" (García Linera, 2005: 71).

A parir de estas definiciones de carácter oficial, a continuación se describe la dinámica en el TIOC más grande del país, como es el de Nor Lípez,[8] que durante las dos últimas décadas desplegó su potencialidad económica en la producción de quinua. Es un intento, además, de verificar si las tendencias y contradicciones desarrolladas en las comunidades productoras de quinua se acercan a una dinámica postcapitalista o socialista, como afirma García Linera o, si por el contrario, lo que se expresa es el desarrollo de particulares formas de acumulación capitalista en la región.

3. La rentabilidad de la quinua y la metamorfosis comunal

La región de Nor Lípez, en Potosí, se benefició del alza de precios de la quinua que fue constante desde los años 70 (Laguna, 2011; Vassas, 2015) pero que tuvo un acelerado crecimiento a partir del 2008 y un pico máximo en 2013, cuando se celebró el Año Internacional de la Quinua (AIQ). A partir de ese momento, el precio fue disminuyendo paulatinamente aunque manteniendo aún una atractiva rentabilidad. Esta bonanza provocó un crecimiento sustancial de la renta diferencial de la tierra en las zonas productoras de este alimento, lo que alentó la ocupación de tierras de pastoreo y aceleró los procesos de diferenciación social campesina.[9] Otro fenómeno social que se vio acentuado es la multiactividad de los sujetos agrarios en la búsqueda de aumentar los ingresos y también como parte de una tendencia a aprovechar los tiempos "muertos" o pasivos de la actividad agrícola. Esta multiactividad que alienta mayores flujos migratorios se acompaña de la creciente tendencia a la feminización del trabajo agrario, fenómeno social que está ocupando un lugar destacado en los debates sobre los cambios y transformaciones agrarias (Razavi, 2003 y 2009).

De esta manera, la favorable situación económica producto de los altos precios de la quinua, fue alentando la supremacía de la satisfacción de necesidades individuales por sobre el interés colectivo o de la comunidad, y se desarrollaron tendencias al acaparamiento de tierras comunales y de pastoreo por parte de los mismos comunarios, fenómeno que se puede conceptualizar como de

8 Hay más de 250 TIOC en Bolivia y son muy diversas entre sí; en general, los más extensos se hallan en las tierras bajas, pero el más grande, con casi dos millones de hectáreas, es el de Nor Lípez en el departamento de Potosí (Bazoberry y Chumacero: 2018, 15).

9 Se entiende por renta diferencial no solo la desigual productividad del suelo, sino también las facilidades de transporte y comercialización y otras provocadas por la acción del hombre (inversiones en capital, fertilizantes, etc.) variables susceptibles de generar un plus económico para algunas unidades productivas.

"acaparamiento desde abajo". Este proceso fue alentado tanto por el retorno de miembros de la comunidad que habían migrado a las principales ciudades del país o a países limítrofes –"residentes"– que vieron una importante oportunidad de desarrollo personal y buscaron efectivizar sus derechos posesorios sobre fracciones de tierra comunal; así como también por los comunarios estantes/permanentes que empezaron a contar con recursos para aprovechar este escenario de bonanza. Una segunda tendencia se expresa en el tránsito de una parte del "trabajo reproductivo", sostenido fundamentalmente por las mujeres, que es la producción de bienes agrícolas para el autoconsumo/subsistencia; en este caso la quinua, cuya producción tiende a transformarse en un "trabajo productivo" que tiene la finalidad de satisfacer las necesidades del mercado internacional: "trabajo productivo".

4. El acaparamiento de tierras, un tema en desarrollo

Uno de los fenómenos más discutidos en el ámbito académico y político sobre la temática agraria, es el referido al "acaparamiento" de tierras. Este fenómeno guarda similitudes al descrito por Marx en el momento de la llamada acumulación originaria del capital, situación que se produjo sobre la base del despojo de los recursos y bienes comunes a las comunidades y pueblos campesinos. Actualmente, a partir de lo que se conoció como la crisis de la deuda de los 80, el fenómeno de despojo de tierras comunales y su transformación en cotos cerrados de caza de capitales privados y extranjeros –con la consiguiente exclusión de su aprovechamiento de terceros e incluso de las mismas comunidades– no se detuvo y más bien continuó generalizándose y abriendo reflexiones teóricas que lo caracterizaron como base y núcleo de un nuevo proceso de acumulación de capital (Harvey, 2005; Borras, 2011 y 2012; Federici, 2004 y 2019). El motor de esta tendencia está dado por la valorización de la tierra para la producción de biocombustibles y particularmente alimentos, luego de la suba de precios provocada por la crisis de 2008.

Hay cuatro mecanismos claves a través de los cuales se lleva a cabo el acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: las iniciativas de seguridad alimentaria, los emprendimientos de seguridad energética y de combustibles, la estrategias de mitigación del cambio climático y las recientes demandas de recursos de los nuevos centros de capital mundial (Borras *et al.*, 2012). La característica distintiva del acaparamiento de tierras en la región es la alianza del capital internacional y los Estados nacionales. La actual tendencia marcada de esta alianza y de estas políticas que alientan el acaparamiento de tierras es tomar distancia de los tibios intentos gubernamentales, durante las décadas pasadas, de avanzar hacia una mayor distribución de tierras y recursos.

En Bolivia, particularmente, surgen experiencias de diversas políticas combinadas; por un lado, se mantuvo y aumentó la entrega de tierras y títulos de

propiedad agraria, de la mano con la aprobación de normativas destinadas a garantizar y proteger las tierras comunales y de propiedad colectiva. Pero al mismo tiempo, y cada vez de manera más acentuada, se sostienen políticas destinadas a apoyar y beneficiar a los sectores productores de excedentes para exportación y biocombustibles, como son la agroindustria o energía. Esta particular situación nacional hace que también los fenómenos de acaparamiento de tierras se produzcan de diversa manera, dando lugar a que, por ejemplo, en el oriente y sur del país se desarrollen procesos de acaparamiento de tierras de manera "estándar", [10] es decir desde afuera, y al mismo tiempo procesos de acaparamiento muy particulares: acaparamiento desde abajo o desde adentro.

4.1. Acaparamiento de tierras desde abajo

El fenómeno que se distingue en las regiones productoras de quinua es relativamente particular, debido no solo a límites de exclusión normativa –pues la propiedad comunal es inalienable y por lo tanto su transferencia a operadores privados ajenos a las comunidades está obstaculizada por estas disposiciones legales– sino también a patrones culturales que bajo la forma de usos y costumbres impiden el acaparamiento por foráneos. Sin embargo la posibilidad de poseer tierras comunales, a condición de ser miembro de la comunidad y trabajar la tierra pretendida, alentó el fenómeno de acaparamiento por parte de los mismos comunarios, quienes aprovechan las formas consuetudinarias de gestión de la tierra para así aumentar geométricamente los volúmenes de producción de quinua y estar en condiciones de satisfacer la demanda.

Este fenómeno de acaparamiento de tierras "desde abajo", se legitima en la consigna extendida desde la revolución del 52 de que "la tierra es de quien la trabaja", que fue la base de la administración de tierras en la última mitad del siglo XX hasta hoy y el fundamento de la reforma agraria de 1953 que permitió establecer mecanismos que durante décadas garantizaban la equidad en las extensiones de tierra poseída entre los comunarios, posibilitando establecer cierta igualdad en los ingresos sobre la base de que nadie podía tener más tierra de la que pudiera trabajar. Empero con el boom de precios de la quinua y la sed de tierra para sembrar, esta institución comunal (la tierra es de quien la trabaja) fue sufriendo una imperceptible modificación al incorporarse en las labores de roturación de tierras y sembradíos, tractores o diversas formas de bienes de capital tendentes a aumentar la frontera agrícola y la productividad. La tierra destinada a labores

10 De prosperar el proyecto de exploración petrolera en la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía en Tarija, dará lugar a nuevos fenómenos de despojo a campesinos y de destrucción de la reserva. La misma tendencia se observa con otros grandes proyectos impulsados desde el Estado y las empresas trasnacionales, como son las represas de Rositas, El Chepete o El Bala.

de pastoreo, entonces, se fue reduciendo de manera significativa, modificando en la región de Nor Lípez la vocación productiva pastoril por una tendencia al monocultivo de la quinua. Es decir, que el aprovechamiento individual y familiar de la tierra avanzó a expensas del uso y manejo colectivo.

Desde el trabajo de campo se pudo constatar que esta institución comunal se está modificando, principalmente debido al auge de precios de la quinua, y que esta "modificación" pone en cuestión su significado. ¿Hasta qué punto esta institución que valorizaba el trabajo individual familiar en una relación directa con la tierra sigue significando lo mismo que hace 50 años?, especialmente cuando vemos que ahora hay personas que "trabajan" la tierra sin estar en el lugar, gracias al trabajo al partido,[11] o debido a la posesión de capital expresada en el tractor. Históricamente hubo un control social que mantenía un cierto balance y equidad entre las comunidades y entre los mismos comunarios, pero hoy, si bien esta institución se mantiene en su forma; es decir, la tierra sigue siendo de quien la trabaja, está mutando en su contenido, pues ya no expresa equidad sino que el mismo eslogan es motor de la diferenciación social, del acaparamiento de tierras y fuente de conflictos.

Así, durante el boom, "trabajar la tierra" fue una actividad efectuada principalmente mediante el uso del tractor y en menor medida de la mano de obra individual/familiar; es decir, su uso implicó la roturación de grandes extensiones de tierra por parte de algunas familias que se beneficiaron sustancialmente. Por tanto, quien tenía tractor pudo "ampliar" su terreno a niveles que superaron fácilmente las 50 hectáreas y algunas veces incluso más de 200, mientras que en la mayoría de los casos, debido a la falta de acceso al tractor, los comunarios quedaron a expensas de "trabajar manualmente" la tierra como único mecanismo para ampliar sus terrenos, es decir, en forma reducida y limitada (Ruesgas, 2019).

Mientras por un lado, desde el Estado se emiten diversas disposiciones para asegurar la continuidad y pervivencia de las formas comunales de propiedad, por otro lado el mercado y los precios en alza alientan un comportamiento basado fundamentalmente en el interés individual de los comunarios, "prescindiendo" de mecanismos que eviten el acaparamiento de tierras. Históricamente, el trabajo agrícola en el occidente fue considerado un trabajo destinado a la subsistencia y el abastecimiento de mercados locales, pero manteniendo las características de una economía de subsistencia (Laguna, 2011; Vassas, 2016) lo que implicaba generalmente que no existiera necesidad de establecer límites a la posesión de tierras mientras esta fuera trabajada. Esta situación se expresa claramente en el testimonio de una comunaria de San Pedro de Quemes:

11 Se conoce como "trabajo al partido", a una relación contractual entre el poseedor de tierra (renta absoluta) y otro sujeto que contribuye con su trabajo e insumos para producir la misma. El producto se "parte" generalmente en partes iguales, aunque actualmente la "repartición" del producto/cosecha depende muchas veces de los arreglos particulares.

> (…) Antes todo era permitido porque nadie se interesaba de la quinua… es como que vivíamos en paz porque no había interés. Por eso ahora hasta al salar se quieren entrar, bofedales más… las gramas, grave. Mucho ha cambiado, (…) antes la gente producía donde tenía nomás, pero no era así cosa de extenderse; mucho dependía de si tenías fuerza para trabajar. El que quería agarraba nomás (…) Ahora todo es tractor, hasta al cerro han hecho llegar, hacen caminos y listo.

Esta declaración es explicativa y coincide con los resultados alcanzados por Ormachea (2016: 144) de que "no pocos investigadores consideran que antes de la producción mercantil de la quinua habría existido un régimen de equidad en la distribución de la tierra, cuando en realidad, era la base material en la que se desenvolvía la producción de quinua la que terminaba fijando este régimen equitativo de tenencia de la tierra". Estos elementos ayudan a comprender las crecientes desigualdades al interior de las comunidades productoras de quinua, así como las diversas tensiones que empiezan a surgir en la gestión y manejo comunal de la tierra, instituciones que se vieron debilitadas para regular este fenómeno mediante normas y usos consuetudinarios.

La tendencia más general: la de los migrantes que volvieron a las comunidades, es la más clara expresión de la búsqueda de la mayor rentabilidad posible. Este comportamiento tiene consecuencias no solo en los niveles de erosión de terrenos, sino también con respecto a las formas institucionales de las comunidades que están obligadas a respetar los mecanismos de gestión de la tierra basados en la legitimidad que posee quien las trabaja, y que son en definitiva las que terminarán asumiendo los costos de una producción intensiva que erosiona la tierra en una lógica utilitaria y cortoplacista. Esta última definición es la constatación y descripción de un fenómeno social todavía en curso y no una calificación valorativa, como generalmente sostienen algunos intelectuales que tienden a ver las formas comunales de organización y propiedad colectiva de una manera romántica y subjetiva.

Esta tendencia al acaparamiento de tierras, acelerada por el tractor, tuvo consecuencias importantes en lo que respecta a la diferenciación interna de las comunidades donde algunos lograron poseer hasta 200 hectáreas de tierras comunales y otros, por ausencia de ese tractor, tienen apenas 10 o menos hectáreas. Si la pervivencia y el sentido de identidad de las comunidades se pudo mantener durante siglos, ahora cada vez más la identidad y autonomía local están amenazadas por la diferenciación interna que permite que algunos comunarios estén en condiciones de arrendar porciones de "su" tierra o llevar adelante prácticas como el "trabajo al partido" con comunarios que no pudieron aprovechar este auge de precios y no encuentran tierras cultivables disponibles.

La fuerza de la institución de la "posesión" como un derecho, es uno de los factores que contribuye a esa impotencia que mencionamos líneas arriba de la

gestión comunal de la tierra para establecer normas que en un escenario de fuerte presión mercantil puedan limitar este acaparamiento. Dicho en otras palabras, se ha desarrollado un sentido de "posesión" que se aproxima a una suerte de derecho propietario:

> Ya no hay terreno de la comunidad; puro dueños hay. Todo está agarrado, ya no hay para repartir. Ahora a los animalitos a otro lado hay que llevar, a los cerros les tenemos que llevar (…). Ha bajado el precio de la quinua y muchos se han vuelto a ir de dónde han venido jajaajaja… pero sus tierras ya se han lo han cultivado y de ellos ya es (Comunaria residente de Copacabana, 27 años, entrevistada en 2016).

5. Feminizando los cambios agrarios. El tránsito del trabajo reproductivo al productivo: las mujeres a la delantera

Históricamente y en términos generales, el trabajo agrícola de la quinua fue parte de las labores de subsistencia o autoconsumo y de producción de pequeños volúmenes destinados al mercado; por sus características, estas tareas estaban asociadas al trabajo reproductivo y sostenido fundamentalmente por las mujeres ya que el trabajo en la tierra familiar era considerado como parte de las labores del hogar. Sin embargo así como el eslogan de "la tierra es de quien la trabaja" fue sufriendo cambios en su estructura interna a partir de la incorporación de tractores, parte del trabajo *reproductivo* en manos de las mujeres comunarias fue también transformándose hasta adquirir las formas del trabajo *productivo*, ya no destinado al autoconsumo o la satisfacción de necesidades relativamente inmediatas, sino que se dirigió –sobre todo al mercado internacional.

Este tránsito del trabajo reproductivo al productivo plantea una nueva situación susceptible de ser problematizada y contrastada con las más recientes elaboraciones teóricas sobre la relación de las mujeres y las comunidades, que se focalizan en el ámbito de la reproducción social diferenciándola del trabajo productivo, es decir, entendiendo este último como el de producción de mercancías.

Una de las más destacadas representantes de esta corriente es Silvia Federici (2019), cuyos trabajos se destacan por los esfuerzos intelectuales de vincular la defensa de las tierras comunales con las demandas de género y por la perspectiva feminista que pone en el centro de discusión la cuestión de la reproducción social. Esta vinculación entre los territorios, los recursos y bienes comunes y la lucha por la revalorización del "trabajo reproductivo" que es sostenido fundamentalmente por las mujeres, se expresa de una manera muy particular en las comunidades de origen que hoy están abocadas al cultivo de la quinua, pero también expuestas a las transformaciones agrarias que parecieran ir a contramano de las tendencias que expresa Federici. Para ella, durante el neoliberalismo se impuso mecanismos

de despojo que tuvieron como efecto la creación de nuevos cercamientos es decir, la exclusión de las comunidades de los bienes comunes (*enclosures*) producto de las privatizaciones de la tierra y la consiguiente destrucción de los derechos consuetudinarios en los regímenes de tierras comunales; exclusión que afecta en primer lugar a las mujeres ya que estos territorios están al servicio de la reproducción social y en manos fundamentalmente de mujeres.

En este escenario, la autora aborda la defensa de los bienes comunes como una forma de resistencia que esboza la posibilidad de una sociedad alternativa al capitalismo. El fundamento para esto son las relaciones de solidaridad y de cooperación que permiten redefinir de otra manera –no capitalista– la noción del espacio y el tiempo. En este sentido, la resistencia de las mujeres y las comunidades a la privatización también se configura como una resistencia al despojo de los conocimientos, los saberes y toda una cultura sustentada en torno a ese trabajo reproductivo durante siglos. Sin embargo, ¿qué sucede cuando los *enclosures* se producen por acción de los mismos integrantes de las comunidades y no por agentes externos, que es lo que teoriza Federici?, ¿qué sucede cuando parte del mismo trabajo reproductivo –producción de quinua para la subsistencia– de las mujeres comunarias se transforma en un trabajo "productivo" al servicio de la acumulación del capital?

Durante el boom de la quinua las mujeres comunarias vieron cómo el trabajo que realizaban históricamente empezaba de pronto a valorizarse y transformarse en una labor fundamental para cubrir la demanda del mercado. Mujeres que antes se encontraban al mando de la pequeña economía familiar y de las tareas propias del hogar, lo que incluía la siembra y el cuidado de la tierra, de pronto se encontraron al frente de cada vez mayores extensiones de tierra, con mayores volúmenes de producción y, consiguientemente, al frente de asociaciones y cooperativas de producción (Romero, 2016).

Es indudable que esta situación produce nuevos equilibrios en las relaciones de género, así como un número creciente de mujeres que aprovechan el boom de precios y, mediante los mecanismos impulsados por el capital, logran mejorar su posición en la familia y en las comunidades productoras. A la par, también se ve en las comunidades productoras de quinua un fenómeno de acaparamiento, pero no llevado a cabo contra las comunidades y las mujeres, sino un acaparamiento sostenido por las mismas comunidades y con la participación activa de las mujeres. El "antagonismo" –con potencialidad alternativa al capitalismo que pretendió ver Federici o la potencialidad socialista de García Linera–, entre capitalismo y comunidades con propiedad colectiva de la tierra o entre trabajo reproductivo y trabajo productivo o entre economía de subsistencia y economía capitalista, no había sido tan excluyente sino que, como vemos, dependiendo de la evolución del mercado y los precios, el capitalismo tiene la posibilidad de subsumir o asimilar estas otras formas que aparecían en los márgenes de la economía dominante.

¿Significa esto que las desigualdades de género desaparecieron en estas comunidades? De ningún modo. Es importante detenerse en la situación en que se encontraban las mujeres al inicio del auge de precios y reparar en que, pese a la valorización de la producción de quinua como un trabajo "productivo" para el mercado mundial, el trabajo "reproductivo" –el que garantiza la reproducción de la vida misma y donde el cuidado cobra un peso importante– continúa recayendo principalmente en ellas. Podemos afirmar que precisamente por el rol subordinado en el que se encontraban las mujeres en el momento de consolidarse la tendencia alcista en los precios, solo quienes tenían ya un cierto capital acumulado pudieron multiplicarlo con "creces" al poder invertir en maquinaria, mientras que gran parte de las mujeres solas, por ejemplo, o las personas mayores no estaban en condiciones de aprovechar la bonanza; salvo quienes poseían ganado y pudieron transformar ese capital pastoril en capital quinuero y formar parte del acaparamiento de tierras. Fueron las familias cuyos integrantes ya desempeñaban multiactividades en las minas, en el transporte, en la construcción o como migrantes en el exterior quienes aprovecharon el alza de precios desde un inicio acaparando tierras.

Como afirma Winkel (2011), las condiciones para aprovechar la demanda creciente de quinua –que podrían remitirse aún más allá del boom de precios de la última década, hasta los años 70– ya se encontraban dadas en las comunidades debido a que los habitantes permanentes contaban con un capital ganadero importante, lo que les permitía obtener recursos así como un acceso regular a los pastizales que fueron paulatinamente transformados de tierras de pastoreo en áreas de cultivo con posesión privada. La posición subordinada de las mujeres en las economías comunales estaría siendo paulatinamente disminuida, en clave liberal-capitalista, aunque no superada debido a ese desigual punto de partida.

6. A manera de cierre

Si bien se buscó impulsar una lógica productiva no basada en el lucro individual sino en relaciones de solidaridad y cooperación, a través de una batería de normas legales tendentes a fortalecer la propiedad comunitaria y las diversas formas de asociación y cooperación colectivistas, el resultado fue paradójico y contribuyó más bien al desarrollo de mecanismos de capitalización y enriquecimiento individual/familiar, incorporando a las comunidades productoras en los circuitos mundiales del comercio de quinua.

Lejos de lo afirmado en documentos y discursos oficiales sobre el rol de la economía comunitaria en un hipotético futuro postcapitalista, lo que tenemos es un nueva expresión de subordinación del trabajo comunal al capital y elementos de mecanización (tractor); por lo tanto, una producción más intensamente capitalista con el consiguiente desarrollo de tensiones y contradicciones entre las normativas

e instituciones comunales basadas en los usos y costumbres y la normativa estatal y del mercado basadas en las reglas de la reproducción (ampliada) del capital. Asimismo, esta particular realidad que se desarrolla en las comunidades productoras de quinua, permite problematizar algunas discusiones muy en boga en los últimos años sobre el carácter potencialmente anticapitalista de las formas comunales de propiedad y organización del trabajo, así como la posición de las mujeres como reservorio de la defensa comunal y de la resistencia a la mercantilización de la vida. Esa relación entre mujeres, bienes comunes y trabajo reproductivo, que sería el soporte de una posible alternativa económica y política al sistema capitalista que propone Federici (2019), se enfrenta a la realidad de las comunidades quinueras en Nor Lípez e incluso es una tendencia que con sus propios matices y tiempos puede ser susceptible de generalizarse a otros ámbitos de propiedad y producción comunitaria.

De esta manera, el proceso de intensa mercantilización de la quinua es un buen ejemplo que expresa cómo se trastocó el "equilibro" que existía entre la comunidad, el mercado, la gestión y el manejo de la tierra colectiva. Ahora, en medio de estas transformaciones se busca recomponer el equilibrio ante un "nuevo" escenario en el que el intenso proceso de acaparamiento de tierras provocó una virtual privatización de las mismas, reduciendo la gestión comunal-colectiva; es decir un mosaico donde prima el monocultivo en desmedro de las tierras de pastoreo. Una eventual recomposición del equilibro entre mercado y gestión colectiva de la tierra está aún en marcha y tiene un final abierto. Los factores climáticos y económicos, como las tendencias a la disminución de los precios de la quinua, pueden constituirse en impulsos de una suerte de recomposición para que la tierra de pastoreo de uso común pueda volver a ocupar mayores extensiones en las comunidades. Sin embargo, es más complejo pensar en la recomposición de la comunidad misma y en las posibilidades de una gestión sostenible y colectiva de sus recursos y particularmente de la tierra. Para ello, como señala Ostrom (2000), los "usuarios" de estos recursos comunes deben tener un objetivo común y de largo plazo, lo que posibilitaría un acuerdo colectivo para garantizar un uso eficiente de los recursos sacrificando ganancias en el corto plazo en tanto se asegure la sostenibilidad de los recursos en el largo plazo. Eso en términos formales no tendría contradicciones con la noción de "comunidad andina" ya que la misma pervivió por siglos refuncionalizando sus propias dinámicas en medio de las presiones "externas" del mercado y del Estado.

La importante multiactividad, acompañada de fenómenos intensos de movilidad espacial –multiresidencia/movilidad circular–; las agrestes condiciones climáticas; las oscilaciones en los precios internacionales desatan fuertes presiones a los "desvíos" individuales que durante mucho tiempo eran regulados y canalizados por la acción comunal; sin embargo ahora, la ley del valor y la mayor presencia estatal que garantiza el reconocimiento de los derechos de las mujeres

a la tierra, sea en títulos individuales o dentro de la misma propiedad colectiva, plantean diversos interrogantes sobre las posibilidades de esta recomposición.

Frente a este escenario, es urgente la reflexión crítica sobre los cambios agrarios locales pero entendiendo los motores globales que los provocan. La dimensión de género es fundamental para entender estas realidades en las que las fronteras entre lo rural y lo urbano, lo local y lo global, son cada vez más borrosas y en las que los roles de género "tradicionales" también están cambiando con avances –no sin contradicciones– para las mujeres pero en clave liberal. La esperanza de encontrar en la economía comunal la llave hacia una sociedad postcapitalista abre muchas tensiones teóricas y políticas, labor que escapa a los modestos objetivos de este artículo, pero que permite afirmar, junto con el gran Goethe, que "gris es la teoría pero verde el árbol de la vida".

Bibliografía

Albó, Xavier
2007 "Prólogo", en *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.

Arce Catacora, Luis Alberto
2015 *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. La Paz: Soipa Ltda.

Baudoin A.
2015 "La quinua en Bolivia: ¿un producto estratégico para la soberanía alimentaria?", en Baudoin y Elías (coords.), *Teorías y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia*. La Paz: AVSF / IPDRS / Fundación Xavier Albó / CIDES-UMSA.

Baudoin A. y J. Albarracín (eds.)
2014 *Las empresas públicas de alimentos en Bolivia: avances, retrocesos y desafíos*. La Paz: AVSF Proyecto Mercados Campesinos / Fundación Xavier Albó.

Bazoberry, Oscar y Juan Pablo Chumacero
2018 "Nueva estructura agraria en Bolivia: Avances y desafíos", en *ReLaER (Revista Latinoamericana de Estudios Rurales) III* (junio).

Borras, S. M. y J. C. Franco
2012 "Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis", en *Journal of Agrarian Change* 12(1). 34-59.

Borras, S. M.; Ruth Hall, Ian Scoones, Ben White y Wendy Wolford
2011 "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction" en *The Journal of Peasant Studies* 38. 209-216.

Federici, Silvia
2019 *Re-encantando al mundo: Feminismo y política de los comunes*. Oakland: PM Press / Kairos books.

2004 *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva*. La Paz: Autodeterminación (2ª ed., 2016).

García Linera, Álvaro

2015 *Socialismo Comunitario. Un horizonte de época*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Gysler, Manuel

2011 *La lucha por el territorio en Nor Lípez. Contexto, significado y proceso de una demanda de TCO en el altiplano meridional de Bolivia*. La Paz: Agruco / Plural.

Harvey, David

2005 *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Laguna, Pablo

2011 "Mallas y flujos. Acción colectiva, cambio social, quinua y desarrollo regional indígena en los Andes bolivianos" (Tesis doctoral). Wageningen: Universidad de Wageningen.

Laguna, Pablo *et al.*

2006 "Del altiplano sur boliviano hasta el mercado global: coordinación y estructuras de gobernancia en la cadena de valor de la quinua orgánica y del comercio justo", en *Revista Agroalimentaria* N° 22 (enero-junio). 65-76.

Marx, Karl

1994 "Capítulo XXIV. La llamada acumulación originaria", en *El Capital. Crítica de la economía política* Tomo I. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Katz, Claudio

2014 "¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica" en *Rebelión* (julio). Disponible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=187434

Kay, Cristóbal

2015 "Tha Agrarian Question and the Neoliberal Rural Transformations in Latin America", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS)* No 100 (diciembre). 73-83.

2009 "Estudios rurales en América Latina en el periodo de la globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?", en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 71 No 4 (oct/dic). México DF.

Kerssen, Tanya

2015 "La soberanía alimentaria y el boom de la quinua: retos para la recampesinización sostenible en el altiplano sur de Bolivia", en *Cuestión Agraria* Vol. 2. 87-117.

Ormachea, E.

2016 *Desarrollo del capitalismo en la agricultura y transformaciones en la sociedad rural boliviana*. La Paz: CEDLA.

Ostrom, Elinor
2015 *Comprender la diversidad institucional. Un estudio introductorio de Arturo Laura*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
2000 *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
Razavi, Shahra
2009 "Engendering the political economy of agrarian change", en *The Journal of Peasant Studies 36*. 197-226.
2003 "Introduction: Agrarian Change, Gender and Land Rights", en *Journal of Agrarian Change* Vol. 3 N°1 y 2 (abril). 2-32.
Romero, Alejandro
2016 *Resultados de la encuesta "Feminización, transformación agraria y empleo rural (FATE)" en comunidades de la provincia Nor Lípez y Antonio Quijarro del departamento de Potosí* (2014-2015). La Paz: CIDES-UMSA.
Romero, Daniela
2016 "Auge económico y empoderamiento de las mujeres. Analizando los factores que empoderan a las productoras de quinua de las asociaciones de SOPROQUI y ARPAIAMT". Tesis de Maestría. La Paz: CIDES-UMSA / Proyecto FATE.
Ruesgas, G.
2019 "Mujer, tierra y tractores en la TCO de Nor Lípez-Bolivia a partir de la intensa mercantilización de la quinua (2008-2016)". Documento en progreso de tesis doctoral. La Paz: CIDES-UMSA / Proyecto FATE.
Ruesgas, G.
2017 "Género y tierra comunal: ¿lo común para quién? Una reflexión desde la literatura", en *Cuestión Agraria 3*. 141-154.
Ruesgas, G.
2015 "EMAPA y el modelo de agricultura por contrato en la producción de trigo: dos estudios de caso en Cochabamba y Tarija". Tesis de maestría. La Paz: CIDES-UMSA.
Stefanoni, Pablo
2007 "Las tres fronteras de la 'revolución' de Evo Morales. Neodesarrollismo, decisionismo, multiculturalismo", en Svampa, Maristella y Pablo Stefanoni (comps.), *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO / El Colectivo.
Vassas Toral, Anais
2016 *Partir y cultivar. Auge de la quinua, movilidad y recomposiciones rurales en Bolivia*. La Paz: IRD/CIDES-UMSA/Plural.
VV.AA.
2014 *Quinua y territorio. Nuevos desafíos. Gobernanza local y producción sostenible de quinua real en Bolivia*. La Paz: AVSF.

Wanderley, Fernanda
2018 "Extractivismo y traición a los pueblos indígenas del TIPNIS", en *Cuestión Agraria 4*. 181-201.
Winkel, Thierry (coord.)
2011 *Para durar, cambiemos: paradojas y lecciones de éxito de la quinua*. Informe científico final del proyecto EQUECO: emergencia de la quinua en el comercio mundial. La Paz: Cooperación Franco-Boliviana (ANR).

X

Estado Plurinacional y desarrollo rural integral: del proceso constituyente al deslucido discurso del Vivir Bien

Oscar Bazoberry Chali[1]

Introducción

Desde mediados del siglo XX, Bolivia transitó hacia una agenda abierta a la población campesina –hoy en día reafirmada como indígena, originaria y de comunidades interculturales– y sobre todo al reconocimiento de su acceso colectivo a la tierra y la paulatina incorporación del concepto de territorio, además de la reivindicación de las culturas en su dimensión organizativa y política. Dicho ideario de largo plazo, producto de una posición particular de los campesinos, indígenas y originarios del Estado republicano, logró su punto culminante en el debate del proceso de elaboración de la nueva Constitución Política del Estado entre 2006 y 2008 y, claro está, en los avances sustanciales del texto constitucional aprobado en 2009.

En este documento se realiza un breve recuento histórico en busca de refrendar la idea de que si bien la Constitución no expresa el conjunto de demandas que propusieron las distintas fracciones de las organizaciones indígena originario campesinas, recoge en buena medida los acuerdos logrados con distintos actores que en ese momento representaban otros intereses en el área rural de Bolivia. Este hecho denota un "acuerdo constitutivo" y de alguna manera representa la idea de refundación del Estado bajo reglas que facilitarían el camino a una mejor convivencia, mediante ajustes a la situación de desventaja histórica que en los siglos e incluso décadas pasadas tuvo un importante sector, tal es el caso de la población rural e indígena.

Más allá de esto –y este es otro eje de este texto– ciertas acciones realizadas en los últimos años por el gobierno del Movimiento al Socialismo rompieron algunos

1 Sociólogo, con Maestría en Investigación en Ciencias Sociales para el Desarrollo (U-PIEB). Coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural Sostenible y docente investigador en el CIDES-UMSA.

acuerdos logrados entre distintos sectores sociales en el proceso constituyente, situación que a mediano plazo podría acarrear manifestaciones de descontento, desplazamiento de la población y los capitales nacionales y, al mismo tiempo, acciones violentas como ya ocurre en otros países de la región.

En este contexto, se busca también brindar un análisis alternativo o complementario sobre el consabido cambio de orientación del gobierno de Evo Morales en cuanto a los territorios indígenas y al área rural. Al respecto, se recurre a una explicación desde un enfoque que valora la política como espacio de manifestación y creación de las personas y organizaciones económicas, sociales y políticas, y escapa de la hipótesis generalizada que propone la existencia de una "ruta universal" de intereses globales que hacen de los países y sus sociedades meros objetos; criterio este último que en los estudios territoriales tiende a naturalizar la desruralización entendida como la desvinculación del lugar de la vivienda de las familias con los terrenos de cultivo y los territorios naturales, además de la disminución del empleo propiamente agrícola y la transformación de los paisajes rurales que va de la mano de la industrialización de la agricultura y la pérdida de la biodiversidad.

Para todo esto se recurre a cinco razonamientos que giran en torno a: i) la construcción de la Constitución de 2009, producto de un conjunto de acuerdos de distintos actores sociales y políticos; ii) la contextualización de los resultados de dichos acuerdos, con una especial aproximación a los temas de la distribución de la tierra y los datos de población, con algunos atisbos de la economía del sector rural en Bolivia; iii) la exposición de ejemplos de avances y retrocesos legislativos y ejecutivos en torno al acuerdo constitucional, mostrando el influjo de las organizaciones y la opinión pública; así como ejemplos contrarios y contradictorios que se impusieron desde el Ejecutivo; iv) la identificación de algunas corrientes que explican el quiebre de la agenda de los sectores rurales y la imposición de un deslucido discurso sobre la Madre Tierra como proveedora de recursos de los que el Estado debe disponer para el beneficio de la población; y v) la necesidad del debate de temas estructurales del país y las disputas futuras, dada la hipótesis de fractura del acuerdo constitucional.

1. La CPE como acuerdo entre sectores rurales y el naciente Estado Plurinacional

El 25 de enero de 2009 la CPE se aprobó con el 61,43% de los votos de las bolivianas y los bolivianos en el referéndum constitucional, y el texto entró en vigencia el 7 de febrero. En un excelente trabajo etnográfico, Salvador Schavelzon (2012) muestra el proceso constituyente boliviano como un ejercicio de acuerdos sucesivos entre distintos sectores polarizados y opuestos; un proceso de construcción política en

un momento histórico en el que la correlación de fuerzas llegó a tensiones extremas. Pero aun así, se logró un texto constitucional que prácticamente expresaba al país en sus manifestaciones sociales de las últimas décadas.

En términos de proceso, la constituyente debe estudiarse desde el horizonte de sus principales promotores indígenas y luego campesinos; en su manifestación más pública y nacional, la temporalidad del proceso se remonta al menos a la marcha de los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990, aunque se posicionó nítidamente como demanda principal de las organizaciones indígenas y campesinas a partir de la IV Marcha indígena de tierras bajas por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales de 2002 (Carrasco Alurralde y Albó, 2008). Desde las primeras movilizaciones de este nuevo ciclo de demandas indígenas y campesinas, la Constitución fue reformada por la vía parlamentaria en 1994 y en 2004. Sin embargo, el origen de la CPE de 2009 se destaca por el proceso constituyente que supuso la elección de representantes para la discusión y elaboración de un texto constitucional y el mecanismo de aprobación vía referéndum. El proceso, entonces, abarcó todos los campos: electoral, movilización social, acuerdos de sectores con representación política, acuerdos informales con sectores económicos; y su punto culminante fue la propuesta del texto constitucional concluida en Oruro. Aunque en su última fase sufrió la modificación por parte del Congreso de al menos 180 artículos, del total de 411 del texto completo (Schavelzon, 2012).

En términos políticos, es importante tomar en cuenta que en este largo recorrido de los pueblos indígenas y campesinos, las instituciones del Estado, incluyendo a los poderes Legislativo, Ejecutivo e incluso Judicial y Electoral tuvieron ocasionalmente como líderes a representantes rurales –aunque no propiamente campesinos e indígenas– incluso en aquellos momentos que se pueden identificar atisbos más o menos claros de representación indígena y campesina directa. En cambio, cabe destacar la decidida capacidad de movilización de las organizaciones, así como su iniciativa de reacción a normativas y acciones que atenten a sus intereses sectoriales. Desde este planteamiento se puede enumerar hechos significativos que fueron acumulando fuerzas para finalmente llegar al texto constitucional; entre los más importantes: la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, dos de los "momentos" más visibles en que los sectores rurales establecieron acuerdos que fueron refrendados por los actores políticos en normativas nacionales, en el marco de la configuración de nuevas fuerzas y coyunturas de movilización social.

Para refrendar la idea de acuerdos entre sectores políticos, gobernantes y fuerzas movilizadas, se debe recordar el contexto político de esos momentos, puesto que fue entonces que se estableció nuevas reglas para el acceso y la conservación de la tierra como base fundamental de un marco institucional respecto a las expectativas del desarrollo rural, aspecto que trascendía en demasía al carácter productivista de la Reforma Agraria de 1953.

La aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de 1996 fue producto de movilizaciones indígenas y campesinas y de la expresión de influencias de sectores empresariales, en especial de Santa Cruz, que buscaban la seguridad jurídica de sus tierras. Los indígenas lograron introducir en la norma el concepto de territorio y la apertura a la redistribución de tierras.[2] En términos políticos, durante ese periodo legislativo la representación en las cámaras de Diputados estaba distribuida entre partidos como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con 52 representantes; la Acción Democrática Nacionalista en alianza con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (ADN-MIR) con 35; la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) con 20; Conciencia de Patria (Condepa), con 13; el Movimiento Bolivia Libre (MBL) con siete; la Alianza Renovadora Boliviana (Arbol), la Alternativa del Socialismo Democrático (ASD) y el Eje Pachakuti con unp cada una. La Cámara de Senadores tuvo 17 representantes del MNR, ocho de ADN-MIR, uno de Condepa y uno de UCS.[3]

Al mismo tiempo que garantizaba la seguridad jurídica de las propiedades privadas y empresariales, la Ley INRA introdujo el concepto de tierras comunitarias de origen (TCO) y reforzó así el concepto de propiedad comunitaria. Esto significó una especie de empate técnico, no solamente en el reconocimiento de derechos, sino en la imposición de procesos administrativos que incluía a todos los sectores, para verificar y otorgar una posesión definitiva en el caso de las tierras comunitarias, y sujetas a regulaciones en el caso de los otros tipos de propiedad.

De alguna manera, lo que se encontraba establecido en las leyes y posteriores decretos se definía en cada caso particular dependiendo las circunstancias, coyunturas y la presencia de actores en cada uno de los territorios del país. Las condiciones locales y la organización de las comunidades, por una parte, y el grado de gestión de las propiedades, por otra, determinaban en campo la efectiva verificación de la función económica y social (FES) para la propiedad privada y empresarial. La construcción de expedientes y consensos orgánicos para la propiedad colectiva fue un fenómeno de expansión en tierras no tituladas, pero también en las tituladas, unas veces a título comunitario para su conversión en territorios y otras veces como individuales para su conversión en comunidades.

Al poco tiempo, los mecanismos de delación y las trabas burocráticas que adoptaron los gobernantes como estrategia para detener el avance de la propiedad colectiva y la verificación de la propiedad privada se fueron agotando y afloraron conflictos como las tomas de tierra por parte de campesinos organizados

2 "Luces y sombras de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria. La Paz". Artículo de Miguel Urioste disponible en https://www.ipdrs.org/index.php/promocion/biblioteca/enpapel/148

3 Elecciones generales de 1993. Disponible en http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/sub_proceso/56/1/1/graficos. (Recuperado el 28 de junio de 2019).

(Movimiento sin Tierra); la expulsión violenta de las comunidades indígenas (hubo casos en el Chaco chuquisaqueño); la confrontación de sectores campesinos con sectores indígenas (como el caso Pananti en el Chaco tarijeño). De esa manera el acuerdo entre sectores, refrendado por la Ley INRA, llegó a su fin y los movimientos campesinos e indígenas se movilizaron nuevamente, esta vez con una trayectoria y acumulación política distinta a 1996, por lo que aglutinaron también a pobladores de tierras altas y la demanda territorial pasó a la esfera administrativa política.

En este escenario, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 fue producto de una nueva movilización indígena y campesina en respuesta a las dilaciones de los procesos de consolidación y reasignación de tierras en favor de comunidades, especialmente del oriente boliviano. Además del rechazo a la estrategia de dilación que impusieron los sectores gremiales industriales y los resabios de la tenencia terrateniente –aspecto que fue aprovechado por sus afiliados y otros sectores para ampliar sus propiedades, construir infraestructura y ocupar espacios que no les correspondería según ley– es importante recordar que en los 10 primeros años de vigencia del INRA, los titulares fueron nombrados generalmente por los principales gremios agrarios de Santa Cruz.

Tanto en la aprobación de la Ley de Reconducción Comunitaria como durante la culminación de la Asamblea Constituyente, las fuerzas políticas partidarias representadas en el Congreso Nacional eran muy diversas. El MAS, en función de gobierno, tenía una representación importante pero no contaba con los dos tercios, de manera que requirió votos de otras fuerzas políticas para la aprobación de la propuesta de texto constitucional y para convocar al referéndum de enero de 2009. De acuerdo al voto en las elecciones de 2005, la Cámara de Diputados tenía 72 representantes del MAS, 43 de Poder Democrático Social (Podemos), ocho de Unidad Nacional (UN) y siete del MNR. La Cámara de Senadores estaba tenía 13 representantes de Podemos, 12 del MAS, uno de UN y uno del MNR.[4] El partido de gobierno tenía la mayoría en Diputados y cerca de la mitad en Senadores, de manera que necesitó recurrir a acuerdos. La Asamblea Constituyente se organizó con representantes elegidos por voto universal el 2 de julio de 2006 y se instaló el 6 de agosto de ese mismo año. De los 255 representantes electos, el MAS obtuvo 137 puestos; Podemos 60; MBL, MNR, MNR-FRI y UN, a ocho puestos cada uno; y otras 10 agrupaciones sumaron 26 representantes.[5]

4 Elecciones generales de 2005. Disponible en http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/sub_proceso/19/1/1/graficos. (Recuperado el 19 de julio de 2019).

5 Elección de constituyentes de 2006. Disponible en http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/subproceso/49/1/2/graficos http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/sub_proceso/50/1/5/graficos. (Recuperado el 20 de julio de 2019).

Vale recordar que los constituyentes trabajaron en 21 comisiones; entre las más importantes para el área rural estaban: Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades; Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas; Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial; Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente; y Desarrollo integral amazónico. El trabajo de las comisiones fue intenso, en especial el de la Comisión de Desarrollo productivo… que estuvo conformada por 13 miembros: siete del MAS, tres de Podemos, dos del MNR y uno de AS. Víctor Hugo Vásquez del MAS, representante orureño, ejerció la presidencia; Katherine Mariaca del MNR, representante beniana, fungió como vicepresidenta; y Julio César Becerra de Podemos, representante cruceño, como secretario general.

De acuerdo a la memoria publicada por la Comisión en 2007, recibieron 190 propuestas antes de las audiencias públicas; 281 orales y 96 escritas durante los encuentros territoriales; 31 durante las audiencias públicas y 18 escritas tras las audiencias y los encuentros territoriales. En palabras de los tres principales directivos, la Comisión fue una "excepción" en relación al conjunto de la Asamblea Constituyente, pues llegó a presentar una propuesta de consenso (Comisión de desarrollo productivo rural, 2007).

En el tramo final de la Asamblea, el Congreso modificó un único artículo del texto presentado por la Comisión; el referido a los transgénicos, que en el original rezaba: "se prohíbe la producción, importación y comercialización de transgénicos" (Asamblea Constituyente, 2007); y fue cambiado por "la producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por ley" (Asamblea Constituyente / Congreso Nacional, 2009), versión que finalmente se votó en el referéndum.

Tras las elecciones generales de 2009, la Asamblea Legislativa Plurinacional quedó compuesta por 88 diputados del MAS-IPSP, 37 del Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional, tres del Frente de Unidad Nacional y dos de Alianza Social. En el Senado, el MAS-IPSP logró 26 representantes contra 10 de Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional,[6] por lo que el oficialismo obtuvo los dos tercios en ambas cámaras. En las elecciones de 2014, prácticamente se mantuvo la representación del MAS-IPSP con 88 diputados y 25 senadores. El Frente de Unidad Nacional obtuvo 32 diputados y nueve senadores, y el Partido Demócrata Cristiano, 10 diputados y dos senadores. Así, el partido de Evo Morales entró a su tercer ciclo de gobierno con una cómoda ventaja legislativa.[7]

6 Elecciones generales de 2009. Disponible en http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/subproceso/82/1/1/graficos. (Recuperado el 20 de julio de 2019).

7 Elecciones generales de 2014. Disponible en http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/sub_proceso/17/1/1/graficos. (Recuperado el 20 de julio de 2019).

2. Acuerdo constitucional: ¿qué significó para el área rural?

La CPE incluyó un apartado especial sobre el desarrollo rural sostenible y hay varias menciones al tema en el conjunto del texto. En distintas oportunidades nos referimos a las características y virtud de las declaraciones de esta Constitución como un elemento diferenciador con la retórica universal del desarrollo y la práctica sobre políticas públicas y los mercados; es una Constitución muy "boliviana", sin antecedentes, con una proyección que trata de cubrir las expectativas de muchos sectores sociales; en fin, una construcción de cara al futuro con muchas complejidades. En la medida en que la CPE condensó el ideario y recorrido de las organizaciones del campo, incluidos los gremios agrarios industriales, incorporó además algunas tensiones que se dejaron irresueltas. Esto significó renunciar a que sea…

> (…) posible esperar la generación de condiciones para un desarrollo rural que privilegie una mejor ocupación del territorio en Bolivia, una adecuada perspectiva sub estatal (entiéndase subnacional en el contexto de la tradición jurídica) de planificación y administración, y una mejor distribución de oportunidades y riqueza entre el campo y la ciudad (Bazoberry Chali, 2010).

Desde el punto de vista de las culturas e identidades originarias, si bien se van independizando relativamente del lugar de residencia, el anclaje y referente territorial, continúan siendo el soporte más fuerte de la diversidad y la reivindicación de los pueblos como naciones. A esto responde la inclusión en la Constitución de los territorios, los derechos colectivos sobre el suelo y el derecho preferente sobre los recursos; el tema de las lenguas y la justicia plural.

En cuanto a la desconcentración, la organización territorial del Estado atendió la demanda de mayores competencias de los departamentos, con la introducción y el fortalecimiento de los niveles regionales, municipales, y especialmente la inclusión de la autonomía indígena originario campesina. Este marco respondió a las demandas de inclusión de los sectores indígenas, al mismo tiempo que normó los procesos refundacionales a través de la elaboración y aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, apuntando al reconocimiento de la diversidad y la oportunidad de redefiniciones territoriales, aunque muchas veces estos sean aspectos principalmente simbólicos.

En la perspectiva económica y de mercado, se reconoce la inequitativa relación entre producción de riqueza y distribución de esta; tomando en cuenta, y de forma principal, la matriz y tradición expoliadora de recursos naturales del país. La relación entre pobreza y riqueza de las ciudades y el campo y entre sectores de los propios territorios –incluidos los urbanos y los rurales– es referida en la Constitución como "condiciones de intercambio desfavorables". Y es que a esto apunta la plurinacionalidad.

Desde la necesidad de preservación de la biodiversidad, se enuncia de manera reiterada la relación entre la propiedad colectiva, la producción y el cuidado de la naturaleza; aunque se mantienen las tensiones entre actividades extractivas en general, se delimita y define las estratégicas para la economía nacional y las iniciativas locales. A esto apunta la construcción de una nueva estructura institucional y la introducción del término Madre Tierra en cuatro oportunidades.

En muchos de los "ajustes" introducidos en el Congreso se modificaron algunas declaraciones taxativas, como la de los transgénicos, dejando abierta la tarea de regulación específica, lo cual significa la posibilidad de ajustar la normativa por medio de las fuerzas políticas. No cabe duda de que en este caso, tanto las organizaciones que ya se encontraban prácticamente alineadas al MAS, como las de oposición, apostaban por una mejor condición futura para realizar los ajustes y desempatar la situación que les llevó a conciliar y postergar aspectos fundamentales para el rumbo del país. En aquel momento se suponía que el MAS podría profundizar aspectos como la prohibición de agroquímicos; y en el caso de los otros sectores, tomar el rumbo contrario.

Mediante las ya conocidas articulaciones de sectores dirigenciales y sociales, el partido oficialista se convirtió pronto en una estructura partidaria que logró ocupar de manera progresiva más escaños en la Asamblea Legislativa y en distintos niveles de gobiernos departamentales y municipales, ejerciendo desde esos espacios influencias hegemónicas en la institucionalidad pública de todos los órganos del Estado.

3. Breve radiografía de la plurinacionalidad rural

Bolivia vive una situación considerada atípica en la región. Los fenómenos de ampliación de la ruralidad y la reterritorialización de las comunidades también ocurren en otros países de Sudamérica, pero normalmente son menos visibles. Hay varios ejemplos, como la ocupación de la Amazonia por población andina, demandas territoriales de los pueblos indígenas, nuevas ocupaciones territoriales en las áreas de influencia de los proyectos petroleros y mineros, desconcentración de decisiones en niveles subnacionales y una floreciente burocracia a nivel de localidades.

Sin entrar en la mirada regional, en lo que va del siglo XXI Bolivia produjo cambios notables en cuanto a la titulación de tierras, ocupación y distribución de población en el territorio nacional, formas de residencia, uso y disfrute de los paisajes rurales, cambios culturales que van de la mano del fortalecimiento de las tradiciones y la adopción de nuevas prácticas y valores, así como la participación en la economía en cada uno de los territorios y su relevancia a nivel de municipios y departamentos. El sector indígena originario campesino incrementó el número

de comunidades asentadas en todo el país; logró la titulación de tierras en sus distintas modalidades (territorios indígenas, comunidades pequeñas y medianas propiedades) en superficies mayores a lo que formalmente el Estado reconoció en la etapa republicana; también incrementó su participación en la economía agropecuaria y otros rubros como el transporte y el comercio; se multiplicó, a pesar de las tensiones, la diversidad cultural en el territorio nacional y se permearon las instituciones políticas en casi todos los niveles de gobierno. Por otro lado, los sectores empresariales consolidaron las propiedades de sus tierras; lograron garantías contra el avasallamiento; se beneficiaron de políticas públicas para la importación de maquinarias, insumos, créditos; sostuvieron su demanda de flexibilización sistemática de la normativa de verificación de la función económica ambiental y consolidaron una economía agroindustrial en cultivos de soya, maíz, sorgo, arroz, y la provisión de carnes para el mercado nacional (Bazoberry Chali, 2018).

El crecimiento en cuatro aspectos fundamentales permite sostener la idea de la revalorización del área rural en el país: i) población, ii) unidades de producción agropecuaria (UPA), iii) superficie de cultivos y iv) participación del sector en la economía.

Respecto a la población, con todas las deficiencias conceptuales y prácticas de los sistemas estadísticos para definir lo que es población urbana y rural, Bolivia reporta un incremento constante en términos absolutos: de 1.995.597 personas residentes en áreas rurales censadas en 1950 pasaron a 3.270.894 en 2012; es verdad que el incremento es mucho menor que en el área urbana, pero es incremento después de todo, con importantes repuntes por la descentralización de los 90 y recientemente por la distribución de tierras. Se debe tomar en cuenta que este dato reporta solamente la población rural dispersa, pues la concentrada con más de 2.000 habitantes se considera urbana, categoría cuyo significado cambió en los últimos años, dada la posibilidad de desplazamiento, la doble residencia, la concentración en ciudades intermedias y pueblos rurales, y los desplazamientos y nuevas manifestaciones culturales (Albó, 2012 y Bazoberry Chali, 2012).

Según el censo de 2012 y tomando como criterio estadístico la regulación de las 2.000 personas dentro una zona concentrada, 175 de los 339 municipios del país reportaron que el 100% de su población era rural; lo que equivale al 52% del total (Soliz, 2016). Es evidente que la concentración urbana predomina en algunas regiones y ciudades del país, pero al mismo tiempo hay indicios, con la sostenible vida rural, de una característica configuración sociopolítica de sistemas de tenencia de la tierra y de la prevalencia de las formas comunitarias de gobierno.

Por otro lado, la incidencia de la agropecuaria en el crecimiento de la economía del país, medida a través del producto interno bruto (PIB), sobresalió entre 2017 y 2018, pues en ambos años fue la actividad económica que mayor crecimiento reportó: alrededor del 7%, y en 2018, fue la con mayor participación en el PIB

general, con aproximadamente el 15%[8] (Arce Catacora, 2019). En el análisis del sector, los informes del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas destacaron el crecimiento de productos industriales como la caña de azúcar, que en 2018 fue de más del 20% por delante de la soya, con alrededor del 5%; sin embargo, también se destaca el crecimiento de otros rubros no industriales como los tubérculos, legumbres y hortalizas, forrajes, frutales, estimulantes, entre otros,[9] es decir que todos los sectores crecieron. Aunque resulta muy difícil identificar el tipo de productor, los datos del Censo Agropecuario de 2013 permiten afirmar que hubo un crecimiento paralelo de la producción en pequeñas, medianas y grandes superficies.

Es necesario agregar que las estadísticas muestran recurrentes dificultades para contabilizar de forma adecuada los cultivos de la población campesina indígena, especialmente de los sistemas agroforestales, agrosilvopastoriles y de los cultivos asociados que corresponden a prácticas campesinas y técnicas actuales de agroecología. Esta situación se verificó en un trabajo de campo con sistemas agroforestales y cultivos de cacao amazónico; tomando las mismas comunidades y parámetros del INE, se halló una subnumeración que se estima en siete veces mayor en los cultivos de cacao de los sistemas agroforestales en comunidades de Beni y Pando (Bazoberry Chali y Soliz, 2016).

Toda esta información es congruente con los resultados del Censo Agropecuario de 2013, que registró 871.927 unidades de producción agropecuaria en toda Bolivia, 10 veces más que las existentes en 1950, tres veces más que en 1984; 30% más que en 2003; 10% más que lo estimado para 2008 (Eyzaguirre, 2015). Se sabe que 861.608 UPA trabajan parcelas de tierra para actividades agropecuarias, demostrando la importancia de la actividad a lo largo del país; al mismo tiempo, se mantienen variaciones extremas en cuanto al territorio cultivado: 52.224 UPA tienen una superficie cultivada menor a 0,1 ha, y se registraron 792 UPA con una superficie mayor a 5.000 ha (INE, 2015).

Otro dato de relevancia arrojado por el censo, corrobora el fortalecimiento de la ruralidad en la vertiente indígena originario campesina, puesto que se registraron 18.589 comunidades rurales. Es interesante que se haya reportado "502.281 UPA [que] practican trabajo comunitario colectivo o familiar y 294.831 UPA que participan en el sistema de trabajo denominado *mink'a* o *ayni*" (INE, 2015).

8 "PIB del país registró un crecimiento de 4,04% al tercer trimestre de 2018. Disponible en https://www.ine.gob.bo/index.php/component/k2/item/3368-de-enero-a-septiembre-de-2018-pib-del-pais-registro-un-crecimiento-de-4-04-al-tercer-trimestre-de-2018. (Recuperado el 11 de julio de 2019).

9 "El sector agropecuario continúa impulsando la economía boliviana" Disponible en https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id_item=&id=4241&seccion=306&categoria=5.

Finalmente y a pesar de las limitaciones institucionales, sobresale el proceso de saneamiento y los efectos en la estructura de la propiedad de la tierra. Para diciembre de 2015, el INRA reportaba que de 109.858.100 ha con las que cuenta Bolivia, 3.559.325 correspondían a ríos, caminos y ciudades; 17.833.430 a reservas, parques, áreas protegidas, proyectos estratégicos, y por tanto, se trata de áreas fiscales no disponibles para distribución. En cuanto a superficies saneadas y tituladas, el informe reportó 8 millones de hectáreas a favor de propiedad empresarial y mediana propiedad; 19,7 millones para campesinos e interculturales (incluyendo propiedades comunitarias y pequeña propiedad); 10,6 millones para territorios indígena originario campesinos (TIOC) de tierras bajas y 13,3 millones de hectáreas para TIOC de tierras altas. Según estas cifras, más del 50% de la tierra titulada se encontraría en manos de indígena originario campesinos (INRA, 2016).

Un informe de diciembre del 2017, muestra que en el periodo 2015-2017 se detuvo la titulación de las TIOC e incrementó en aproximadamente 3 millones de hectáreas la de empresas y medianas propiedades y 2 millones para campesinos e interculturales (INRA, 2018 y CIPCA, 2018). Por otro lado, en el mismo documento se evidencia que se eliminaría de los informes del INRA la figura de "superficie en proceso de saneamiento", exponiendo los datos faltantes de titulación como "superficie pendiente", lo que responde a que el mandato legal de saneamiento concluyó en 2017. En caso de mantenerse esa tendencia de los últimos dos años, las titulaciones de empresas y medianos propietarios serían las beneficiarias de los últimos procesos administrativos, ya que se supone que están identificadas las superficies y los titulares de las 20,5 millones de hectáreas pendientes de titulación.

Por el evidente y significativo cambio de destinatarios de la distribución y titulación de tierras, se esperarían efectos en la estructura de ocupación poblacional del territorio, a lo que se suman los cambios en cuanto a división política del Estado con la subdivisión de algunos municipios y con la conformación y consolidación de algunas autonomías indígena originario campesinas. En los próximos censos, como resulta evidente, se apreciará cambios en las características de ruralidad de vastas regiones del país, de forma especial en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

4. Camino a la fractura del acuerdo constitucional

Luego del referéndum y de la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009, las organizaciones indígenas tuvieron momentos emblemáticos en la profundización de algunos derechos y atribuciones que se especifican en el texto constitucional. En estas líneas no se profundizará en el carácter normativo de las demandas sociales en Bolivia, puesto que ese aspecto ya fue trabajado en otros textos para explicar el entusiasmo en el largo proceso constituyente y en la

tradición de refrendar los acuerdos con el Estado en normas, bajo la idea de que "con leyes nos han oprimido, con leyes nos liberaremos" (Bazoberry Chali, 2010).

Es necesario, en cambio, recurrir a tres momentos ejemplares e importantes que se presentaron en la prosecución de la línea de la Constitución:

i) La Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, fue presentada y recibida por las organizaciones campesinas indígenas, en especial por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), como la representación síntesis de las propuestas de los sectores campesinos en relación al desarrollo del campo en Bolivia. Aunque contiene aspectos importantes, como reiterar la declaración constitucional de priorización de actores campesinos e indígenas, la producción orgánica, prácticas tradicionales, consumo interno y asociatividad, en líneas generales, tiene una visión excesivamente institucionalista y recurre a la creación de instituciones, mayor normatividad y ambigüedades como respuesta a las demandas de la población rural (Bazoberry Chali, 2012). Sin embargo, esta ley marcó agenda y todavía se encuentra en construcción inconclusa en muchos aspectos. Fue un impulso para otros asuntos, como la puesta en marcha del Seguro Agropecuario Universal.

ii) La Ley 180 de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), del 24 de octubre de 2011, nuevamente puso en agenda a la población y los territorios indígenas debido a los contratos firmados por el gobierno para la construcción de la carretera que atravesaría la zona núcleo del TIPNIS, y también reactivó el rechazo de las comunidades implicadas, hecho que evidenció los distintos intereses y disputas por los territorios indígenas y parques nacionales en el país. En el mismo sentido, sacó a la luz la confrontación entre el sector campesino cocalero y la población indígena. La empatía de la ciudadanía urbana con la población del TIPNIS obligó a los representantes nacionales a dictar una ley a pesar de su compromiso con otros sectores.

iii) La Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien, del 15 de octubre del 2012, cuyos principales puntos de atención son las prevenciones para la prohibición y eliminación gradual de los cultivos de semillas genéticamente modificadas, de la producción de agrocombustibles y la regulación de los agrotóxicos.

Es posible identificar otros avances y momentos icónicos, como la firma de títulos agrarios y la distribución de tierras para las comunidades; en todo caso, estos antecedentes no fueron llanos. El caso de la Ley 144 generó desacuerdos en los propios dirigentes de la CSUTCB y legisladores campesinos y el diseño final contó con la intervención de varios ministros de Estado. Por otro lado, la Ley 180 fue producto de la movilización social y el rechazó a la violencia ejercida por el Estado contra la población indígena; y la Ley 300 fue una respuesta a la proyección de un sector del gobierno vinculado a las plataformas y al debate internacional, pero no gozaba de consenso al interior del Ejecutivo.

Más que una fractura, hubo una serie de tensiones que se resolvieron por la presión de las organizaciones y la opinión pública ante lo que en determinado momento pareció ser el favorecimiento y la promoción de un conjunto de prácticas, tecnologías y mercados que a largo plazo desbalancearían la convivencia entre varios sujetos y actores del campo; por ejemplo, entre el orden empresarial y la producción indígena originario campesina. Pero si habría que marcar un momento de eventual ruptura del acuerdo constitucional, este posiblemente se dio en 2015, a poco del inicio del tercer mandato de Evo Morales. Sin embargo, antes de arriesgar una afirmación contundente, es necesario un análisis más profundo, ya que en apariencia es una continuidad de gobierno prácticamente con los mismos actores principales, aunque con algunos cambios importantes a nivel de los representantes en la Asamblea Legislativa.

No obstante, se expone a continuación cuatro ejemplos de alejamiento del acuerdo constitucional:

i) 13 de agosto de 2017: la Ley de Protección del TIPNIS es revertida y sustituida por la Ley 969 de Protección, Desarrollo Integral y Sustentable del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). A título de derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, se proyecta un Plan de Protección del Territorio, un Plan Integral de Transporte y una Agenda de Desarrollo. Una vez vencidos los plazos estipulados por la ley (180 días posteriores a su promulgación) no se definió los alcances de estas previsiones legales, o al menos estos no son de carácter público.

ii) 15 de septiembre de 2018: la Asamblea Legislativa sancionó la Ley 1098 que "(…) tiene por objeto establecer el marco normativo que permita la producción, almacenaje, transporte, comercialización y mezcla de aditivos de origen vegetal, con la finalidad de sustituir gradualmente la importación de insumos, aditivos y diésel oíl, precautelando la seguridad alimentaria y energética con soberanía". Después de dos meses, el combustible súper etanol 92 empezó a venderse en surtidores. El presidente Evo Morales anunció, en el acto de promulgación de la ley, que para 2025 se espera llegar a tener sembradas alrededor de 300.000 ha de caña de azúcar lo que significaría duplicar la superficie existente a 2018 y sembrar aproximadamente 30.000 hectáreas cada año. Meses después, el vicepresidente Álvaro García Linera encabezó una campaña intensiva para impulsar el cultivo de soya y la producción de biodiésel. El periódico estatal *Cambio* informó en una nota titulada "Ejecutivo alienta a producir grano de soya para biodiésel", y mediante una entrevista al ministro de Gobierno Carlos Romero: "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), con la perspectiva de que se produzcan 100 millones de litros de biodiesel provenientes de la producción de sorgo, necesita un incremento de 250 mil hectáreas de producción de soya para mejorar los niveles de obtención del combustible verde".[10]

10 "Ejecutivo alienta a producir grano de soya para biodiésel". Disponible en http://190.129.90.36/cambio3/?q=node/60689. (Recuperado el 12 de febrero de 2019).

iii) El 17 de abril del 2019, el presidente Evo Morales y su gabinete emitieron el Decreto Supremo 3847 que en su artículo único "autoriza al Comité Nacional de Bioseguridad a establecer procedimientos abreviados para la evaluación de soya evento HB4 y soya evento intacta, destinadas a la producción de aditivos de origen vegetal".

iv) El 9 de julio del 2019, el presidente Evo Morales anunció la aprobación de la modificación de un artículo del Decreto Supremo 26075 de 2001, mediante el DS 3973 que señala: "en los departamentos de Santa Cruz y Beni se autoriza el desmonte para actividades agropecuarias en tierras privadas y comunitarias que se enmarquen en el manejo integral sustentable de bosques y tierra (…). Se permite la quema controlada de acuerdo a reglamentación vigente en las áreas clasificadas por el Plan de Uso de Suelo (Plus)". En el acto, el gobernador de Beni, Alex Ferrier, declaró que "el Plus nos ha dado aproximadamente entre 4 a 4,5 millones de hectáreas para la agricultura, si a eso le sumamos una cantidad igual de la nueva categorización de uso de suelo, que es la categoría agropecuaria, estamos hablando que la mitad del departamento de Beni, entre 9 y 10 millones de hectáreas está destinada a la producción agropecuaria".[11]

Cabe recalcar que la orientación de estas medidas es algo ya recurrente en los últimos 30 años. En 1982, durante su corto periodo, el presidente de facto Celso Torrelio Villa emitió el DS 19005 de creación de una "Comisión nacional para el estudio e implementación de la utilización del alcohol como combustible mezclado con gasolina y/o diésel". Dos años después, el presidente constitucional Hernán Siles Zuazo refrendó, mediante el Decreto Supremo 20414 del 14 de agosto de 1984, "la puesta en marcha de un "Programa de alcohol carburante" a nivel nacional, como alternativa de uso combustible en sustitución parcial de la gasolina y/o diésel-oil". En 2005 Carlos Mesa emitió el DS 27972 del 11 de enero de 2005, que tuvo "por objeto incrementar la oferta nacional de diésel oíl, incorporando componentes de origen vegetal y cumpliendo con las especificaciones de calidad vigentes". Meses después, el 23 de junio de ese años, Eduardo Rodríguez Veltzé promulgó la Ley 3086 que "dispone la incorporación del alcohol (etanol) anhidro de caña de azúcar de producción nacional, como aditivo de la gasolina en una proporción de hasta un 25%, partiendo de un mínimo de 10%, (…). El proceso para alcanzar la proporción máxima debe ser no mayor a 5 años".

Este recordatorio de los alicientes legales a la sustitución de combustibles por productos de origen vegetal no es una novedad; sin embargo, para algunos funcionarios de gobierno, lo importante es tomar en cuenta la capacidad ejecutiva de este último ciclo, como destaca un funcionario del Ministerio de Hidrocarburos

11 "Morales promulga decreto que amplia desmonte en Santa Cruz y Beni". Disponible en https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Morales-promulga-decreto-que-amplia-desmonte-en-Santa-Cruz-y-Beni-20190709-0025.html. (Recuperado el 9 de julio de 2019).

> (…) en poco más de un año, como Gobierno Nacional, trascendemos de la propuesta de 2005 al plantear los mecanismos necesarios para implementar el etanol anhidro y el biodiesel como aditivos a las gasolinas y diésel oíl, respectivamente; la Ley 1098 tiene una estructura y cuerpo normativos que brindan seguridad jurídica, definen claramente los aspectos económicos para viabilizar el proyecto de etanol anhidro y biodiésel, transparentan el mecanismo por el cual se definirán los precios, incorporan una planificación entre todos los ministerios involucrados en el desarrollo agrícola, industrial, ambiental e hidrocarburífero, haciendo prevalecer la seguridad alimentaria y energética con soberanía.[12]

Sin embargo, es necesario insistir que los contextos cambiaron de manera radical durante los últimos 40 y 20 años. En principio, porque la crisis de 2008, que disparó el precio de los alimentos y puso en duda la seguridad alimentaria a nivel mundial, puso fin a las expectativas sobre los "cultivos de usos múltiples", e instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) que se constituyeron en los grandes promotores, al menos públicamente, retiraron la promoción del uso de cultivos agrícolas para la producción de combustibles. Respecto al plano nacional, existen limitaciones en cuanto a inversión, tierras y otros aspectos, mismos que son compensados de manera generosa por la diversidad de recursos y oportunidades que presentan los bosques de Bolivia.

Para concluir esta sección, hay que tomar en cuenta que las propuestas de ampliación de la frontera agrícola, en el sentido enunciado por los últimos decretos del gobierno, reconocen la nueva configuración de la propiedad y de la tierra, la enuncian pero no la resuelven. Tal es el caso del DS 3973, que modifica el DS 26075 y permite la inclusión de las tierras comunitarias en esta industria, sin considerar las particularidades de las comunidades y los territorios indígenas ni las características de los sistemas de vida, y las potencialidades de los sistemas productivos y económicos basados en los productos maderables, no maderables, caza y pesca entre otros (Peralta Rivero, 2019), lo que para algunas organizaciones, funcionarios, técnicos, es una medida que precautela el principio de equidad e igualdad de oportunidades entre los sectores privados y las comunidades campesinas e indígenas.

12 "El Etanol". Disponible en https://www.hidrocarburos.gob.bo/index.php/comunicaci%C3%B3n/prueba12/4319-el-etanol-entre-sue%C3%B1os-y-realidades.html. (Recuperado el 2 de julio de 2019).

5. Razones del quiebre

Se entiende por quiebre del acuerdo constitucional a la progresiva toma de decisiones y orientaciones del Estado en beneficio de un sector de la economía; en este caso, en beneficio de un sector agroindustrial, empresarial y agroexportador. Sin embargo, también existiría la posibilidad de que las decisiones que va tomando el Estado a largo plazo dejen de lado a dos o más sectores que fueron constituyentes de la progresiva construcción del acuerdo que culminó en 2009.

Ante la dificultad de encontrar una respuesta taxativa sobre el origen del cambio de horizonte estatal, surgen algunas hipótesis con el fin de abrir un mayor debate y ofrecer propuestas de trabajo que posiblemente puedan ser ahondadas en el futuro, cuando los eventos se tornen más nítidos. Cabe identificar dos grandes corrientes, cada una de ellas con distintas aproximaciones y matices.

i) Una primera corriente de corte económico, enfatiza la incorporación de la agropecuaria a la lógica del extractivismo que sostuvo la economía y los recursos públicos, como ya se vio en países como Brasil y Argentina, donde la exportación de materias primas fue superando a la de los productos transformados, lo que disminuyó la capacidad industrial de la región. El gobierno necesita mantener el récord de crecimiento económico de los últimos años, pues ante la baja del aporte de los hidrocarburos y minerales, la agricultura aparece como un sustituto de corto y mediano plazo. En consecuencia, esta opción es contradictoria con el pasado reciente y entre el discurso y la práctica; desde la academia y el activismo existen ejemplos destacados de este razonamiento como el tenor de la conferencia "Madre Tierra, la agenda abandonada", organizada en 2018 por la Fundación Tierra (2019) que versó sobre los cambios de orientación de las políticas del gobierno o la perspectiva que anticipaba José Núñez del Prado (2015) en su libro *Utopía indígena truncada: proyectos y praxis de poder indígena en Bolivia*, en el que resalta distintas perspectivas en el campo discursivo, en un contexto que se caracterizaría por "capitalismo de Estado con desarrollismo extractivista-rentista" en franco distanciamiento de las utopías indígenas que abrieron las puertas al proceso político que vive Bolivia.

Más allá de los ejemplos citados, esta corriente se sostiene en los discursos de funcionarios públicos que cambiaron la consigna de "protección y respeto a la Madre Tierra", para saltar a la noción de "la Madre Tierra es buena y sobre todo generosa". El ministro de Hidrocarburos, el gerente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), y el propio vicepresidente reiteraron con insistencia, en los últimos tres años, que la Madre Tierra es un bien que se debe utilizar y que no aprovechar esta circunstancia es más o menos una traición a las expectativas del pueblo boliviano, deseoso de progresar y mantener los patrones de consumo logrados en los últimos años. De manera habitual, entonces, esta orientación confronta a la población urbana y rural, argumentando que retrasar los planes del

gobierno en cuanto a la explotación de hidrocarburos, construcción de hidroeléctricas y expansión de la frontera agrícola es prácticamente una traición al país.

Desde la economía también existe una perspectiva global que explica las decisiones de los gobernantes. Países como Venezuela, Ecuador y Bolivia produjeron en los últimos años un discurso anticapitalista en la lógica de que la fuerza de la globalización y las situaciones individuales determinan la "escasa capacidad de transformar dimensiones de la realidad que obedecen a relaciones y dinámicas situadas más allá de la influencia de la intervención estatal" (Eguren, 2019). De igual manera están los estudios de los impactos de los ciclos mundiales del capitalismo en las economías latinoamericanas, que discuten la idea de blindaje e inmunidad de las economías dependientes de los mercados globales (Meireles y Martínez Abarca, 2013).

Desde un enfoque sociológico y político, se pondera los cambios de orientación de las políticas públicas. Desde el campo formal de la representación directa, en la coyuntura actual de Bolivia, se trataría de un cambio en la correlación de fuerzas dentro del propio partido gobernante; más aun tomando en cuenta que son 13 años continuos de una aparente organización partidaria unitaria. En el campo externo de las fuerzas políticas no partidarias, como grupos de interés, sindicatos, organizaciones ancestrales reconstituidas, juntas vecinales, también habría ocurrido cambios significativos: el debilitamiento de algunos sectores y el fortalecimiento de otros; con lo cual su influencia real en el aparato estatal también habría cambiado de orientación. Se conoce que durante los 13 años de gobierno del MAS surgieron nuevos militantes y alianzas sectoriales que, en algunos casos, antes fueron oponentes abiertos tanto a la Asamblea Constituyente como a los primeros años del gobierno. Esto fue expuesto por los propios gobernantes como "incorporación de personas de distintas clases sociales" e "irradiación de la hegemonía". Sin embargo, quedan algunas consideraciones que el tiempo permitirá valorar con más criterio; entre ellas el balance de los opuestos pues, si existe incorporación, también existe vaciamiento. El poder y el dinero no son extraordinariamente ilimitados y flexibles, tampoco los recursos naturales, y por supuesto la tierra es motivo central de preocupación del desarrollo rural. Tampoco queda muy clara la agenda de los nuevos actores aliados del gobierno, como se retomará líneas abajo. En muchos casos parecería que las necesidades del Estado expresadas en demandas por los sectores sociales, campesinos, indígenas, empresarios nacionales, excede sus propias posibilidades económicas y de contexto en el corto y mediano plazo.

ii) En el segundo caso, durante el mismo periodo las organizaciones indígena originario campesinas sufrieron cambios estructurales muy importantes: modificaron su posición dentro del conjunto de las organizaciones sociales, su manera de tomar decisiones y, por supuesto, la forma de relacionarse con el Estado. Que el presidente del Estado Plurinacional se mantenga como máximo dirigente de los

sindicatos cocaleros del trópico de Cochabamba es un referente importante de la relación organizaciones-Estado. Para algunos representa un símbolo de conquista del Estado, para otros lo contrario: una subordinación de las estructuras sindicales.

En las organizaciones sociales también hubo transformaciones estructurales, como la nueva posición que ocupan los interculturales, que consolidaron una presencia fuerte en todo el país; una organización campesina fuerte a nivel nacional, pero poco visible en los territorios; una agrupación de mujeres campesinas que tuvo unos años de protagonismo y que todavía permanece activa pero con menor relevancia; diferentes organizaciones de originarios divididas en las estructuras nacionales y con tensiones con los sindicatos; y una organización indígena fracturada y poco representativa.

Surgieron otras voces en el campesinado, sobre todo aquellas relacionadas a la agroindustria de los monocultivos, que demandan abiertamente la aprobación de normativas para facilitar el desmonte, acceso a nuevas áreas de producción y cultivos transgénicos. Sobre estas nuevas organizaciones y demandas, existen antecedentes y estudios en otros países de la región, como es el caso de Brasil, donde Abramovay y Magalhãe (2007) estudian cómo una vez que se encuentran en el circuito agroindustrial, los pequeños productores asumen las agendas de las grandes empresas como si fueran indispensables para sus propios intereses.

Estos cambios no son exclusivos de las organizaciones del campo, pues otras fuerzas políticas no partidarias, como grupos de interés, sindicatos obreros de élite como los petroleros, mineros cooperativistas, juntas vecinales y transportistas también presentan características diferentes, tal como su orientación e influencia en el aparato estatal. Mientras algunos sectores se mostraron débiles, otros se fortalecieron. Sin embargo, la activa y conjunta participación de las organizaciones sociales en los procesos políticos bolivianos muestra aún una fuerte interdependencia con el Estado, el gobierno y las estructuras partidarias, lo que representa un tema digno de discusión aunque la cercanía temporal aún no dé las condiciones ideales para el análisis, pues podría haber variaciones en diferentes escenarios y debido a diversos factores como el propio mercado o el curso de la economía del país, entre otros.

Tanto la vertiente económica como la sociopolítica –consideramos– se encuentran en curso; sin embargo, ninguna de las dos, juntas o por separado, terminan de explicar las contradicciones del gobierno en los temas de desarrollo rural; ni las de las propias organizaciones sociales que tienen influencia en este campo. Por un lado, los propios empresarios y las organizaciones campesinas indígenas no vislumbraron el horizonte de la "revolución agraria" que proponen algunas autoridades y funcionarios; por otro lado, es evidente que de manera directa la agricultura no aportará al flujo de caja del gobierno, como tampoco lo harán otras actividades extractivas como la hidrocarburífera y la minera; al contrario, se requieren de subvenciones permanentes para mantener precios bajos para el consumo y la industria.

En el caso de Bolivia es claro que la demanda de ampliación de la frontera agrícola, el ingreso de la explotación de minerales e hidrocarburos a áreas protegidas, la flexibilización de las normas y los criterios de consulta social libre e informada, provienen desde el mismo gobierno, sin considerar las condiciones, incluso de capital, mercado y tecnología de los sectores empresariales más prósperos, o las características de escala de los pequeños productores.

Los documentos oficiales del Estado Plurinacional no hacen referencias explícitas al número de hectáreas con el que se pretende ampliar la frontera agrícola; en general, se usa términos como "duplicar" e "incrementar", lo que responde a la propia dificultad estadística del país, y el problema de establecer una cifra concreta. Sin embargo, el vicepresidente García Linera se encargó varias veces de proponer algunos "desafíos" para los productores, tal como ocurrió en 2013 durante su participación en la VIII Feria Expo Caña, en la localidad de Minero. "Actualmente, en este lugar se cultivan 159 mil hectáreas de caña de azúcar, pero no es suficiente. Es preciso incrementar la producción, el precio del azúcar, con ciertos altibajos, en los últimos diez años, tiende a subir. Lo mismo con otros alimentos como la soya, sorgo, maíz, trigo y sésamo; producir alimentos es producir oro", sostuvo. En Bolivia se cultivan 3,3 millones de hectáreas con diversos alimentos; el reto planteado tanto para autoridades del Estado como para los productores es contar con 13 millones de hectáreas. "Hay que producir más alimentos, primero para garantizar el consumo interno y, luego para exportar", agregó el segundo mandatario.[13] En otra versión de la misma intervención, se percibe que García Linera fue más explícito aún: "¡Hay que meterle! Hay que meterle para producir más caña, para generar más recursos, y eso va a levantar mucho más la economía boliviana".

Según el vicepresidente, el razonamiento del gobierno se sustenta en las necesidades financieras del Estado, proyectadas en gran medida de forma independiente a los actores sociales, organizaciones empresariales y los propios productores indígenas y campesinos, a lo que se debe sumar los compromisos internacionales asumidos con la exportación de quinua y carne, principalmente. Por tanto, se abre una expectativa de demanda sin tener aún claridad sobre la capacidad de una oferta sostenible, lo que viene generando una presión permanente a los productores, territorios y al medio ambiente.

13 "Vicepresidente reta a incrementar la producción de caña en Santa Cruz". Disponible en https://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidente-reta-a-incrementar. (Recuperado el 22 de julio de 2019).

6. Condición estructural del campo y las disputas del futuro

Más allá de la condición actual de subordinación de la política rural a la política agraria y el criterio de expansión del gobierno e independientemente de la vinculación de este con las organizaciones sociales y empresariales, por lo general no se toma en cuenta que una vez consolidadas, las condiciones estructurales del campo cambian lentamente y su transformación es progresiva.

Un intento de abordar directamente algunas de las tensiones entre los discursos y la demanda del Estado a los productores, es analizar las condiciones estructurales de propiedad de la tierra y su distribución demográfica, junto a otras consideraciones como los derechos territoriales de los pueblos indígena originario campesinos, de cara a identificar las características de las nuevas disputas en el futuro.

i) Una primera consideración es que como nunca antes en la historia, la mayor cantidad de tierras se encuentra en manos de pueblos indígena originario campesinos, bajo distintas modalidades de titulación; de manera especial como tierras tituladas colectivamente, lo que se puede considerar como una situación histórico estructural de la condición agraria en Bolivia (Almaraz, 2019). Sin embargo, como ocurrió también en tiempos pasados, este logro de las organizaciones no termina de convencer a sectores públicos y privados; además, gente de muchas regiones coincide e insiste en la vieja propuesta de la propiedad individual como único incentivo para la promoción económica y el mercado, lo que pone en cuestión permanente a las comunidades y territorios. A esto se suma la constante incursión de las empresas públicas y privadas en actividades extractivas.

No es previsible ni deseable que el Estado Plurinacional proponga una modificación sustancial de la normativa agraria, pero viendo la experiencia de los últimos dos años –cuando instituciones públicas actuaron de manera discutible con el mandato constitucional– se puede prever que continuarán o se incrementarán las tensiones a nivel de territorios concretos, enfrentando a campesinos contra campesinos, campesinos contra originarios, campesinos contra indígenas o empresarios… en fin, todas las alianzas y confrontaciones posibles, entre todos ellos e incluyendo además a autoridades locales y dependencias del Estado.

ii) Segunda consideración: de forma progresiva, distintas expresiones de las autonomías político administrativas acumularán tensiones con las instituciones públicas de carácter nacional y con sus principales autoridades. Las diferentes manifestaciones de disconformidad con la premura de las instituciones del Estado y sus aliados por distribuir tierras, discontinuar la obligatoriedad de la consulta e imponer la fuerza pública, terminarán deteriorando la legitimidad de las instituciones nacionales en territorios particulares. Esta confrontación entre pobladores del territorio y operadores del extractivismo no es un fenómeno solamente boliviano,

aunque el Estado Plurinacional está contribuyendo, con especial entusiasmo, a profundizar un modelo que ya se consolida también en otros países.

En el caso de Bolivia, una particularidad e innovación en el orden político administrativo es la cualidad que tienen los niveles autonómicos y la autonomía indígena, en especial, de dotarse de formas de gobierno y administración adecuadas a las características del territorio, su población, culturas, recursos, símbolos y, en gran medida, las expectativas de sus actores. A pesar de la sospecha permanente de fragmentación pública, esta cualidad de gobiernos territoriales otorga sentido al propósito de disminución de las brechas territoriales y la excesiva concentración de la población y la economía en espacios urbanos. Es previsible que más temprano que tarde, el sistema de gestión desconcentrado y descentralizado se fortalezca con el rótulo de autonomías, sea por la resistencia al centralismo o por la fragmentación de las estructuras partidarias que hoy actúan como operadoras de coerción sobre las instituciones locales; lo mismo ocurrirá con las organizaciones sociales e indígena originario campesinas, hoy desmovilizadas a nivel departamental y provincial. No existen señales de superación respecto a la distancia entre la población en los territorios y los representantes a nivel departamental y nacional. De manera inevitable la capacidad de movilización de las organizaciones está sujeta al destino del aparato político en el gobierno; empero, las nuevas organizaciones surgidas de propia mano de las políticas públicas y articuladas a los mercados internacionales no aceptarán fácilmente el rol mediador del Estado ante el capital. En ese sentido, sus demandas se verán reflejadas, como ya ocurrió con los productores de soya, en mejores precios, condiciones de financiamiento y otros factores que significarán nuevas formas de subvención y obligaciones para el Estado.

iii) Tercera consideración: la habilitación de más superficie agropecuaria no es condición suficiente para que aumente la importancia del sector en la economía. Existen otros factores necesarios como la propia característica de los suelos, condiciones ecológicas, acceso a la tecnología adecuada; acceso a mercados de lo producido, política monetaria del país, precio y condiciones del trabajo asalariado. Entonces, si bien se pueden prever las tensiones en torno a las formas de propiedad de la tierra entre vecinos, inversores y territorios concretos, de concretarse la expansión de la frontera agrícola, las grandes dificultades que podría enfrentar la política pública estarían relacionadas con otras condiciones del modelo económico nacional, como ser el tipo de cambio y otros factores de los que no se habla en los periodos de expansión del monocultivo, pero son fuente de tensión en el momento de consolidación de estos sistemas; al igual que las patentes y derechos sobre semillas, impuestos a la tierra y productos, flujo de capitales y rentas, y flexibilización laboral.

Además, en muchas regiones de Bolivia surgen nuevos temas y resurgen antiguas demandas, como la existencia de una condición de empleo rural temporal de trabajadores que se traslada de las ciudades al campo. Es el caso de los trabajadores

eventuales articulados a actividades extractivas no formales, incluso muchas de ellas ilegales; también el caso de los trabajadores a destajo en la agricultura como, por ejemplo, en las colonias menonitas; el transporte público y privado en movilidades "chutas" y sin seguro; las redes de comercialización de productos básicos y la continuidad de los cuadernos de venta al fiado con altos intereses. Todos estos temas se volverán una fuente de conflicto en la medida en que no son motivo de discusión de manera congruente con las nuevas transformaciones rurales y las políticas que algunos actores estatales promueven.

iv) Cuarta consideración: las tradicionales organizaciones sociales y gremiales, entre ellas las empresariales, si bien gozan de un fuero directo con el gobierno en ejercicio, van perdiendo la capacidad de elección de sus propias agendas. Esto las coloca un una situación compleja de representación interna y hacia fuera de sus organizaciones. Si bien parecería que existen sectores rurales enfrentados por algunos temas particulares, la confrontación entre grandes empresas y pequeños productores disminuyó de manera notable, a pesar de que el Estado es protagonista de la agenda del campo.

Entre el Estado y los sectores existe el acuerdo tácito de avanzar sobre propiedades fiscales, lo que densifica las propiedades otorgadas a las comunidades interculturales, aunque estas fueran zonas de reserva, concesiones forestales y áreas protegidas. Desconociendo acuerdos previos con comunidades indígenas y población local, se creó una aparente armonía basada en una agenda compartida para ampliar la frontera agrícola, garantizar las condiciones de mercado para los productos agroindustriales e incorporar a los pequeños productores y las tierras comunitarias en los procesos de expansión de estos cultivos y el rebalse de la economía que generen. Es aún prematuro discutir el impacto de esta política en el país; sin embargo conociendo lo ocurrido en los países vecinos, se podría anticipar que en algunas regiones se darán nuevas formas de concentración de la propiedad de la tierra y subordinación de los sistemas de tenencia a lógicas económicas que expulsen a los pequeños, incluso medianos y grandes propietarios del campo.

v) Quinta consideración: la inversión que requerirían el Estado, empresarios, medianos y pequeños productores para la aventura propuesta por el gobierno, sería de tal dimensión que se estaría en las puertas de un proceso masivo de extranjerización de la propiedad de la tierra, procesos productivos, control de mercados internos y exportaciones. Por una parte, en Bolivia no existen los recursos necesarios para enfrentar tamaña inversión; por otro lado, los dos ejemplos mencionados por funcionarios públicos y de algunas agencias multilaterales como modelo de gestión del desarrollo rural: Uruguay y Paraguay, terminaron subordinando sus políticas agrarias a las necesidades del capital extranjero, llegando al extremo de otorgar facilidades fiscales, administrativas y laborales en condiciones ventajosas, incluso ante los propios productores nacionales, independientemente del tamaño y orientación de su mercado (Díaz Estévez, 2019).

Los compromisos internacionales que contrae y anuncia el gobierno en términos de exportación y abastecimiento masivo de productos alimenticios, conllevan altos riesgos de asumir obligaciones a las que no se podrá responder oportunamente. Esta situación atentaría contra la capacidad del Estado de tomar decisiones soberanas, puesto que de la mano de los mercados vienen los inversionistas y las corporaciones que cierran los ciclos de exportación y, al mismo tiempo, inician nuevas formas de exclusión para la población y el empresariado locales.

vi) Sexta consideración: aunque no se tocaron dos aspectos, interesa dejar sentado que la problemática ambiental, así como la transparencia en la distribución y titulación de tierras en los últimos años, merecen mucha más atención. Amén de las lógicas de funcionarios públicos que sacan ventaja personal en la otorgación de autorizaciones, registros de propiedad, transferencias, adquisición de insumos y tecnologías y favores políticos; y otros que lamentablemente continúan siendo consustanciales a la política agraria y rural, dejando de lado cualquier afirmación sobre el desarrollo rural y mejora de las condiciones de vida de la población que lo habita.

vii) Séptima consideración (y final): a pesar de todos los elementos mencionados en este análisis de situación, y ante el anuncio desmedido de ampliación de la frontera agrícola, se reafirma que el escenario de la Bolivia agroexportadora, agroindustrial, extranjerizada, no tiene mayor futuro porque no responde a las condiciones estructurales, ecológicas, históricas, sociales y políticas para refrendar un proceso de expoliación sistemática de tierras y recursos. Eso sí, los anuncios, declaraciones y las políticas de los últimos años, ocasionarán impactos territoriales irreversibles que solo podrán ser debidamente valorados en el futuro.

Bibliografía

Abramovay, R. y R. Magalhães
2007 *O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais.* São Paulo: Plural Pesquisa e Consultoria / Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Albó, X.
2012 "Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas", en *Tinkazos* (diciembre).

Almaraz, A.
2019 *Pervivencia comunitaria bajo la continuidad colonial del Estado*. Santa Cruz: CEJIS.

Arce Catacora, L.
2019 *Situación de la economía nacional y perspectivas*. Presentación PPTX, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, La Paz. Disponible en https://

medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/2019/mefp/5.Pres._Situacio%CC%81n_econ_y_persp_Min_(23.02.19)_mod.pdf (Recuperado el 11 de julio de 2019).

Asamblea Constituyente / Congreso Nacional
2009 *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Asamblea Constituyente
2007 *Texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente de Bolivia*. Oruro.

Bazoberry Chali, O.
2018 "Ruralidad plurinacional y expansión del capital en Bolivia", en B. Rubio (ed.), *América Latina en la mirada: transformaciones rurales en la transición capitalista*. Ciudad de México: UNAM. 253-289.
2012 *Bolivia: oportunidad política para el desarrollo rural*. *ALASRU*. 243-265.
2012 "El dato y sus implicaciones para el sector agropecuario y la población rural de Bolivia", en *Tinkazos* (diciembre). La Paz.
2010 "Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado", en *Miradas*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional / IDEA Internacional / UMSA.

Bazoberry Chali, O. y L. Soliz
2016 *Actualidad del cultivo de cacao amazónico*. La Paz: CIPCA / IPDRS.

Carrasco Alurralde, I. y X. Albó
2008 "Cronología de la Asamblea Constituyente", en *Tinkazos* 11 (marzo). 23-24.

CIPCA
2018 "Informe Bolivia", en R. Bautista y O. Bazoberry, *Informe 2017: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: IPDRS / MRTT. 73-108.

Comisión de desarrollo productivo rural
2007 *Sistematización de propuestas sobre desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial*. Sucre: s/e.

Díaz Estévez, P.
2019 "Informe 2008: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica", en Bautista, R.; O. Bazoberry; T. Soliz y W. Poma, *Informe 2018: acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: IPDRS. 303-335.

Eguren, F.
2019 "Socialismo del siglo XX y neoliberalismo: opciones ideológicas diversas no siempre tienen resultados diferentes", en *Debate Agrario* 49 (junio). 11-37.

Eyzaguirre, J.
2015 *Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia*. La Paz: Tierra.
2015 *Censo Agropecuario 2013*. La Paz: INE.
2013 *Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE.

INRA
2018 *Estado de saneamiento nacional.* La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
2016 *Rendición de cuentas cierre gestión 2015.* La Paz: INRA.
Meireles, M. y M. Martínez Abarca
2013 "Crisis mundial e impactos en la economía ecuatoriana: un balance no celebratorio de la Revolución Ciudadana", en Cuvi, J; D. Machado y otros, *El correismo al desnudo*. Quito: s/e. 144-160.
Nuñez del Prado, J.
2015 *Utopía indígena truncada: proyectos y praxis de poder indígena en la Bolivia Plurinacional.* La Paz: CIDES/UMSA.
OEP
2009 *Elección Constituyentes*. Obtenido de http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/subproceso/49/1/2/graficos (Recuperado el 19 de julio de 2019).
Peralta Rivero, C.
2019 "Posibles efectos por la modificación del decreto supremo 26075 sobre tierras de producción forestal permanente", en *CIPCANotas*. (Recuperado el 10 de julio de 2019).
Schavelzon, S.
2012 *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Clacso / Plural / CEJIS / IWGIA.
Soliz, L.
2016 "Cambios, persistencias y desafíos del mundo rural", en *Umbrales* 30.
2015 *Cumbre agropecuaria*, *sembrando Bolivia: resultados*, *ecos y primeros pasos hacia su implementación*. La Paz: CIPCA.
Tierra
2019 *Memoria: Conferencia 2018*, *Madre Tierra*, *la agenda abandonada*. La Paz: TIERRA.

XI
Los desafíos de la desigualdad urbana. Agua y conflictos territoriales en el municipio de La Paz

Patricia Urquieta Crespo[1]

> *Desde las más altas esferas del poder se afirma que* "las guerras del futuro serán por el agua", *sin dar cuenta de los orígenes y motivos de la repentina crisis; ocluyendo también, con ello, el análisis sobre los patrones vigentes de uso y distribución y sobre las medidas ya impulsadas para –presuntamente– hacerle frente.*
>
> (Machado, 2010: 63-64)

Introducción

Aunque en los últimos años se constata crecimiento económico, reducción de la pobreza extrema y de la desigualdad en el ingreso, y aumento de la cobertura en educación en la región latinoamericana (Cepal, 2018), en muchos casos debido a transferencias gubernamentales destinadas a los pobres (López-Calva y Lustig, 2010 en Göbel *et al*., 2014), la desigualdad como cifra o medición general y como percepción ciudadana persiste. América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del planeta y su población una de las más pesimistas en cuanto a que el sistema democrático esté luchando verdaderamente contra este mal (Cepal, 2018). Paradójicamente, aunque puede constatarse una reducción de la desigualdad de los ingresos, simultáneamente continúa la expansión de áreas metropolitanas fragmentadas que incrementan la brecha en el acceso a la ciudad y sus servicios (Segura, 2014: 13). Y es que la desigualdad no se reduce a los ingresos, se trata más bien de una "compleja dinámica en que se torna clave el proceso de producción social del espacio urbano para comprender los límites de ciertas políticas y

1 Comunicadora Social con Maestría en Literatura Latinoamericana (Universidad Andina Simón Bolívar). Coordinadora de la Maestría en Estudios Urbanos, Desarrollo y Sociedad y docente investigadora en el CIDES-UMSA.

la necesidad de volver a problematizar la ciudad y su lugar en la (re)producción de la desigualdad" (Segura, 2014: 37).

La preocupación por esta persistencia motivó diversos esfuerzos para comprender la problemática, de modo que existen cada vez más análisis desde otras dimensiones, más allá del enfoque económico. La desigualdad, por lo general definida por una combinación de indicadores económicos referidos a los ingresos y la riqueza, es también inseparable de la ocupación del territorio (Di Virgilio, 2014), de las diferencias respecto al suministro de vivienda (Reinhold *et al.*, 2016) o la distribución del servicio urbano de agua (Hardy y Poupeau, 2014; Botton *et al.*, 2016; Machado, 2010), es decir, de su vinculación con un modelo de urbanismo expresado en procesos contradictorios y ambivalentes en la región como el neoliberalismo, la democratización y la globalización (Segura, 2014).

En este artículo se intenta resaltar el enfoque multidimensional de la desigualdad (Reygadas, 2004), analizando la interdependencia de sus diversas dimensiones y componentes (Göbel *et al.*, 2014). Para ello se describe el enfoque económico cepaliano de la desigualdad que plantea crecimiento económico y productividad con impulso ambiental como salida viable para la consecución de la igualdad (Cepal, 2018); se debate el componente ambiental de este modelo propuesto desde los aportes de la biopolítica (Machado, 2010) y la ecología política (Swyngedouw, 2018), buscando establecer la importancia de la relación entre medioambiente y desigualdad. En la segunda parte se aborda la dimensión espacial de la desigualdad para introducir el caso de la cuenca Irpavi en el municipio de La Paz, las desigualdades hídricas como factor de conflictividad y las características de la interfase urbano-rural como marco socio-geográfico de las tensiones territoriales por el agua. En la tercera parte, a partir de lo abordado, se establecerán algunos desafíos pendientes en relación a la gestión del agua.

1. Enfoque económico de la igualdad/desigualdad

Es posible referirse a la desigualdad como la experiencia de naturalización de que unos tengan más y otros menos; que unos accedan al servicio del agua inmediatamente después de que cuentan con una vivienda y que otros tengan que esperar dos, cuatro, ocho o más años para que el sistema público de distribución de agua "llegue" a su vivienda. A esto parece referirse el documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) cuando plantea que en los países latinoamericanos existe una base histórica de la cultura de privilegio que se remonta a la lógica colonial, se transfigura y preserva durante la época republicana y que, mediante jerarquías establecidas, opera hasta el presente a través de actores, instituciones, reglas y prácticas diversas. Una dialéctica entre la naturalización de la diferencia como desigualdad y, por otra parte, la reproducción

de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales mediante las cuales las desigualdades se transmiten y reproducen incesantemente (Cepal, 2018: 51-52).

Esta mirada histórica también se encuentra en Arbona (2018), que apunta a los residuos históricos de los imaginarios urbanos y a su relación con las decisiones institucionales como una perspectiva para ampliar la explicación de la persistencia de las inequidades del agua, además de las evidentes limitaciones técnicas, la falta de voluntad política y las ideologías excluyentes. También se refiere a la relación dialéctica entre las fuerzas históricas y los resultados materiales que se reflejan en el acceso desigual a los servicios básicos y, en general, en el paisaje fragmentado que presentan las ciudades del sur global: "estas inequidades se manifiestan espacialmente, pero también en las formas de ciudadanía que establecen la diferenciación social y las jerarquías dentro del paisaje urbano; que las justifican y naturalizan" (Arbona, 2018: 2).

El nuevo paradigma de desarrollo con "crecimiento económico más igualitario", basado en una institucionalidad que rompa con la cultura de privilegios, debería transitar también hacia un modelo con mayor provisión de bienes públicos, al contrario de lo que sucede en el contexto de la hiperglobalización en que las atribuciones de los Estados nacionales están reducidas a legitimar las reglas que impone el mercado (Cepal, 2018: 48) y, al mismo tiempo, con nuevas pautas de consumo de parte de los habitantes.

Este planteamiento, sin embargo, enfrenta condiciones de cambio cada vez más difíciles. El resultado del crecimiento económico y de los ingresos que se evidencia en la región muestra la fuga desde los servicios públicos hacia los privados en materia de educación y salud. Desde el análisis cepaliano, al perderse el consumo colectivo, basado en los servicios públicos, se pierde también la función de estos como "promotores de la condición de ciudadanía y del sentido de pertenencia" (Cepal, 2019: 71). El proceso privatizador neoliberal, producido en las décadas pasadas mediante la apertura al libre mercado –y que podríamos llamar "de arriba-abajo" por el rol que jugaron los Estados en su momento–, parece tener su continuidad en un sentido inverso, de abajo-arriba, mediante prácticas y decisiones desde la sociedad, que optan por servicios privados no solamente en la salud y la educación, sino también en lo que respecta a la vivienda y la seguridad, como se observa en la preferencia por barrios cerrados y la demanda de seguridad privada.

1.1. La dimensión ambiental

El otro componente de este modelo de crecimiento económico igualitario propuesto por la Cepal (2018: 59) es un "gran impulso ambiental". Su fundamento es que la desigualdad implica grandes costos de eficiencia y actúa como un obstáculo para la productividad. "Las desigualdades en el acceso a la educación y la salud,

al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad (…). Cuando la desigualdad impide el acceso a la educación, sus efectos no son localizados, sino que además se difunden, afectando al conjunto del sistema económico" (Cepal, 2018: 25). De modo que, por oposición, la igualdad es reconocida como la "fuerza impulsora de la eficiencia económica" y necesaria para elevar la productividad.

Explotar la naturaleza pero con recaudos –parece indicar el planteamiento cepaliano– para lo cual es preciso "descarbonizar" la economía y la sociedad mediante la digitalización y la producción, a través de la implementación de ciudades sostenibles y energías renovables (Cepal, 2018: 68). Sin embargo, el planteamiento redunda en sus beneficios y justificaciones y no hace referencia a las condiciones de posibilidad. El cambio de la matriz energética y la tecnologización de la producción probaron ser procesos muy lentos y de aplicación muy desigual, de modo que estas orientaciones estratégicas pueden también dar lugar a que se reproduzcan nuevas desigualdades entre las sociedades (países) que podrán seguir la ruta de la descarbonización y las que no.

Otra razón para dar un "gran impulso ambiental" al crecimiento económico es un problema de "justicia intergeneracional"; las futuras generaciones estarían en riesgo de no poder acceder al mismo nivel de bienestar que gozan las actuales (Cepal, 2018: 42), pero se deja de lado el hecho que "los tiempos que vivimos parecen estar marcados por el agotamiento de la 'naturaleza'" (Machado, 2010), por la irrupción desde el último cuarto del siglo XX hasta la actualidad, de problemas ecológicos manifiestos a diferentes escalas socioterritoriales (local, nacional, regional y global) e "insoslayables en la agenda política mundial". Por el contrario, Machado afirma que la "inviabilidad ecológica del patrón histórico de 'modernización económica' e industrialización" seguido por las sociedades modernas se puso de manifiesto en una serie de "síntomas" tan evidentes como preocupantes:

> (…) la extinción continua y creciente de especies; la pérdida de vegetación y bosques nativos; el agotamiento de minerales y de las fuentes de energía; los acelerados procesos de erosión de los suelos y el correlativo avance de la desertificación; el aumento incesante de la producción de basuras y de emisiones tóxicas de todo tipo que contaminan el agua, el aire y el suelo; la pérdida de biodiversidad en general; el calentamiento global y el cambio climático asociado (Machado, 2010: 62).

Para la ecología política, "la naturaleza como marco de condicionamiento externo para la vida urbana también ha llegado a su fin". Como sostiene Swyngedouw (2018), actualmente se reconoce que el proceso de urbanización capitalista, como modelo planetario –"y los procesos socio-ecológicos y político-económicos que animan su desarrollo desigual"– es el principal impulsor del cambio climático, la contaminación y la mercantilización de la naturaleza; que efectivamente, "[n]uestro destino urbano y la transformación de la naturaleza están irrevocablemente vinculados en un íntimo

e intenso, pero muy desigual patrón coreografiado por las relaciones de poder que animan al capitalismo neoliberal" (Swyngedouw, 2018: 155). Una variedad de propuestas y pronunciamientos de instituciones públicas y privadas plantean diversos caminos hacia el "eco-desarrollo, la renovación urbana, la arquitectura sostenible, la gobernanza urbana resiliente, la mercantilización de los servicios ambientales y el innovador –pero fundamentalmente conforme al mercado– diseño ecológico" (Mostafavi y Doherty citados por Swyngedouw, 2018). Estos modelos buscan ampliar aún más la movilización de los recursos de la tierra y, puestos en práctica, se basan en la "movilización del trabajo precario y el despojo de la población local de sus recursos y medios de vida" (Caprotti citado por Swyngedouw, 2018). Esta perspectiva técnico-gerencial, como la denomina este autor, supone que es posible salvar tanto a las ciudades como al planeta bajo el supuesto de que la civilización, como la conocemos, pueda continuar por más tiempo. Por el contrario, es preciso hacer una "profunda reconsideración y reescritura de la naturaleza y la urbanización en términos políticos. La cuestión ya no se trata de llevar las temáticas ambientales al dominio de la política urbana, sino de cómo llevar lo político al medioambiente urbano" (Swyngedouw, 2018: 155).

1.2. La dimensión espacial de la desigualdad y el rol del conflicto

En la perspectiva geográfica, el territorio tiene una connotación vinculada con la proyección espacial del poder y puede usarse como concepto de análisis de la realidad social, tomando la sentencia de Foucault respecto de que "el poder no se adquiere, sino que es ejercido a partir de innumerables puntos…". Es decir, que el territorio es entendido como la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales (Schneider y Peyré, 2006). En años recientes, sostienen estos autores, el interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales se fortaleció en las ciencias sociales; desde este enfoque es posible comprender las desigualdades urbanas también como un fenómeno socialmente producido, que tiene manifestaciones espaciales de las que, a la vez, se alimenta; es decir, que la desigualdad social tiene su correlato territorial. El enfoque territorial permite explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades; la variable espacial es reconocida como de fundamental importancia para comprender el dinamismo de determinadas regiones y sus relaciones con los actores y las instituciones.

Partiendo de una concepción de la desigualdad como un fenómeno socio-territorial, Mercedes di Virgilio (2014: 9) pone el foco en los modos en que los grupos sociales acceden o intentan acceder a la ciudad; sostiene que los modos de habitar contribuyen a producir y reproducir la desigualdad socio-urbana; que la desigualdad y los procesos de segregación se construyen con base en elementos materiales y simbólicos, históricamente producidos, social y territorialmente

contextualizados. En la sociedad capitalista, la estructura de clases y la estructura urbana constituyen los marcos de la disputa por excelencia. La estructura urbana condiciona las probabilidades de acceso a bienes, a servicios y al desempeño de actividades, y el diseño urbano tiene la capacidad de regular, modelar, reprimir o potenciar prácticas y cursos de acción; puede, además, definir el tipo de hábitat en que los actores desarrollan su vida cotidiana, por lo que se constituye en un factor crítico de estratificación. A través de las características, calidad y condiciones del equipamiento y de los servicios básicos, la estructura urbana define los flujos, circulaciones e interacciones sociales.

Por lo tanto, si desde este enfoque las desigualdades se sustentan en relaciones sociales que interactúan con las condiciones de desigualdad estructural, muchas de las disputas que ocurren en las ciudades se dan entre los diversos sectores (o grupos sociales) contra la estructura urbana. Observando la realidad mejicana y su transformación en las últimas décadas, Reygadas (2004) también asume un enfoque territorial para indagar cómo se construyen las desigualdades y quién las genera. Frente a la amplificación actual de las desigualdades en América Latina, solo se podrá detener la fragmentación social que deja fuera del acceso a bienes y servicios básicos a grandes contingentes, si se precisa cuáles son los principales procesos sociales que las generan.

Si bien la cuestión de la desigualdad tiene una base estructural, a ella se suman otros factores y desventajas sociales y se genera una acumulación de obstáculos que impiden una inserción productiva. Se trata de un conjunto de desigualdades que no provienen del mundo natural, sino que son socialmente construidas. Desde esta perspectiva relacional, la desigualdad debe comprenderse en el entramado de las relaciones de poder que se establecen en diferentes niveles y dimensiones de la vida social; y debe comprenderse, además, que la distribución de los bienes ocurre en el marco de configuraciones estructurales y de interacción de diversos actores que se disputan la apropiación de esos bienes (Reygadas, 2004).

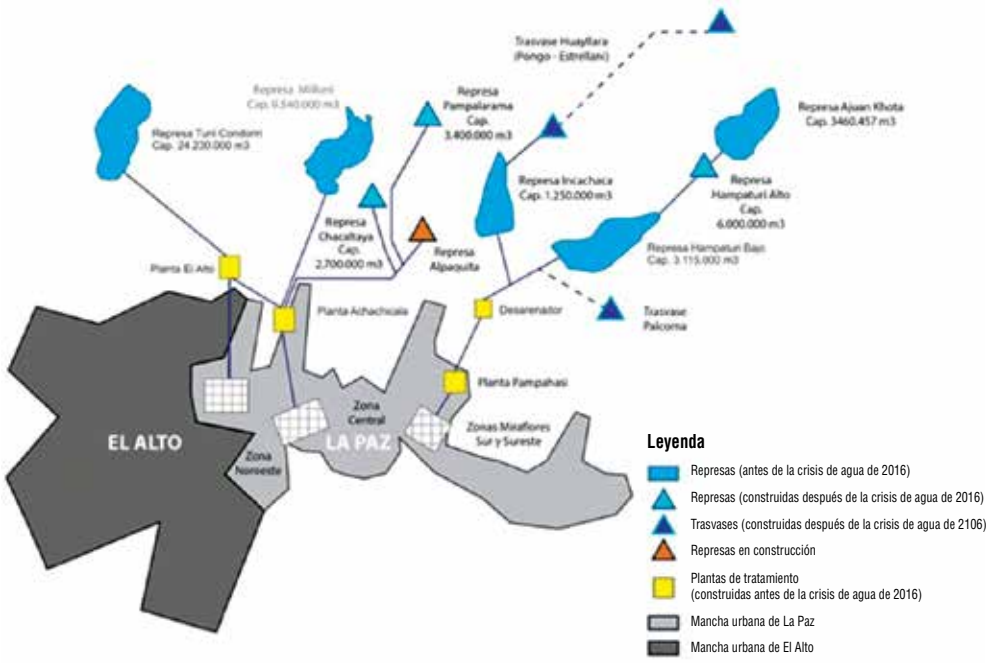
2. La cuenca Irpavi en el municipio de La Paz: territorio en conflicto por el agua

Para ilustrar la articulación de los diversos elementos que intervienen en la construcción de desigualdades urbanas, analizamos el conflicto por el agua en la región metropolitana de La Paz, caracterizando brevemente el territorio de la cuenca Irpavi y describiendo las tensiones relacionadas con su característica hídrica.

El sistema de captación, procesamiento y distribución de agua potable en la región metropolitana paceña tiene tres fuentes de abastecimiento: el embalse de agua de lluvia, el embalse del agua que se drena de los principales nevados de la cordillera real y los pozos subterráneos (Hardy, 2011). Según información

de prensa emitida por la gerencia de la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS) y otras fuentes oficiales, luego de la crisis de noviembre de 2016,[2] la capacidad de embalse de agua alcanza los 54 millones de m³ (frente a los 44 millones de m³ de entonces), además de que se construyeron nuevas represas (Hampaturi Alto, Pampalarama y Chacaltaya), se amplió otra (Tuni El Alto Fase II) y se habilitó trasvases (Palcoma y Huayllara); igualmente, los pozos de almacenamiento de agua subterránea pasaron de 41 a 50.[3]

Gráfico 1
Esquema actualizado del proceso de captación y distribución de agua para la región metropolitana de La Paz

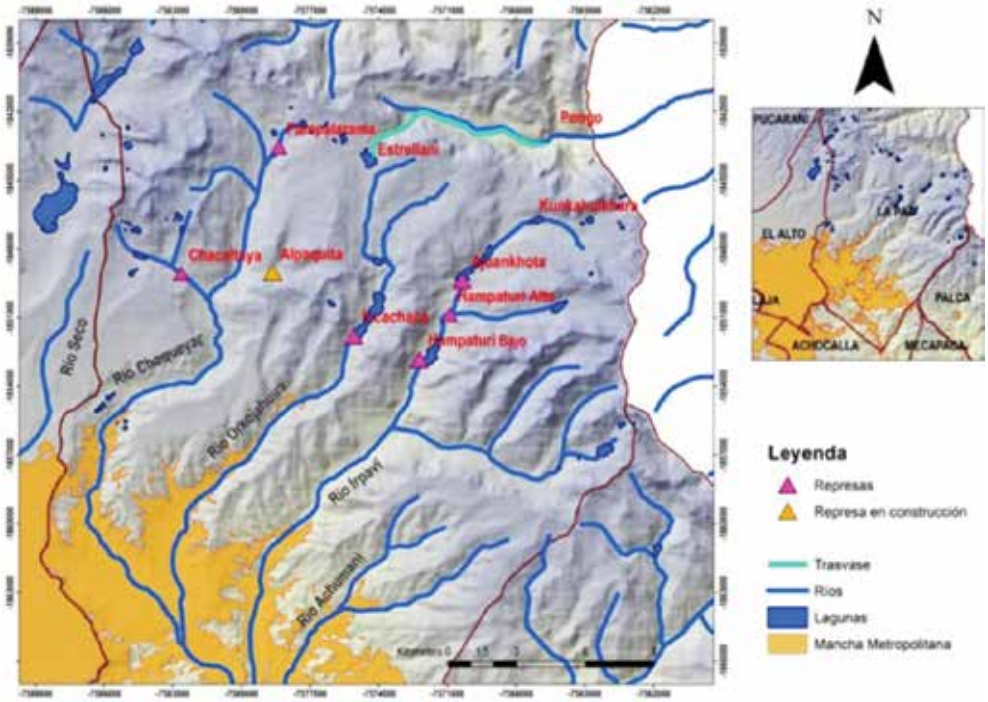


Fuente: elaborado por R. Mamani a partir de SALP (2011), para P. Urquieta (2019).

2 La crisis hídrica sucedida en la ciudad de La Paz entre noviembre de 2016 y febrero del 2017, que obligó a la operadora del servicio a realizar racionamientos a 94 barrios de la ciudad, fue anunciada a la población informando que los embalses de captación y distribución de agua para estas zonas estaban prácticamente vacíos (Perales, 2018).

3 Radio Fides (información del 27 de febrero de 2019; Unidad de Comunicación del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (información emitida el 15 de julio de 2019).

Gráfico 2
Mapa de ubicación de las represas que conforman el sistema de captación de agua para la región metropolitana de La Paz



Fuente: elaborado por R. Mamani para P. Urquieta (2019).

Parte muy importante del proceso de abastecimiento de agua es el sistema Pampahasi que se encuentra en la cuenca Irpavi, zona estratégica y fuente de agua de una gran porción de la ciudad de La Paz; tanto así que hasta 2009 un tercio de la población de la ciudad dependía de este sistema y tres cuartas partes de su caudal dependían, a su vez, de la represa Hampaturi que se encuentra en la parte alta de esta cuenca (Hardy, 2011).

2.1. Fragilidad del sistema, crisis del agua y nueva visibilidad del territorio

La vulnerabilidad del sistema Hampaturi fue estudiada y explicada por Hardy (2009, 2011) varios años antes de la crisis de 2016, en sus aspectos estructurales e institucionales –describió la interdependencia del sistema en su dimensión lineal: para funcionar abajo se necesita que funcione aguas arriba, y transversal: sin agua colapsa toda la actividad socioeconómica (hospitales, industria, además de la entrega del recurso a los hogares)– luego de la ruptura de la canalización

que transporta agua cruda de la represa Hampaturi a la planta de potabilización de Pampahasi, incidente que sucedió en enero de 2008 y que privó

> (…) a más de 272.000 habitantes del acceso a agua potable por canalización durante 19 días. A 46 centros de salud les faltó agua para el tratamiento de los pacientes. Algunas empresas (…) se vieron obligadas a reducir su actividad en un 50%. Además, el inicio de clases tuvo que ser postergado por una semana en el conjunto de los establecimientos escolares, situación que provocó un nuevo problema socioeconómico para numerosas familias paceñas (Hardy, 2011: 4).

La Sociedad de Arqueología de La Paz (SALP), en un contexto de reclamo por las intervenciones de la empresa de agua en áreas protegidas, también reportó el desastre acaecido en la zona:

> En enero de 2008, un año después de que el sistema de agua potable de las ciudades de La Paz y El Alto pasara nuevamente a administración del Estado, la represa de Hampaturi sufrió un accidente ocasionado por las fuertes lluvias, la fragilidad de los taludes de la cuenca y el negligente manejo del sistema de aguas y seguridad de Hampaturi, que determinaron el rebalse de la presa, la destrucción de un tramo del nuevo acueducto que permitía mover el flujo de agua desde la represa de Hampaturi Bajo hasta la planta de tratamiento de Pampahasi, y el anegamiento de importantes áreas de cultivo de las comunidades ubicadas aguas abajo del río Hampaturi (también llamado río Kallapa e Irpavi, según los tramos), motivo por el cual la población paceña estuvo sometida a 19 días de racionamiento de agua potable (SALP, 2011).

Ante la ruptura del acueducto en 2008, las comunidades solicitaron una indemnización por la inundación de sus tierras y para autorizar que los ductos atraviesen su territorio; tras varias negociaciones, los comunarios, el presidente Evo Morales y el alcalde de La Paz Juan Del Granado firmaron un acuerdo para la construcción de diques de protección de tierras de cultivo y viviendas (Hardy, 2009). En febrero de 2011 la represa Hampaturi Bajo se volvió a llenar. La operadora EPSAS evacuó solo el volumen sobrante y esto dio lugar a que el agua se desbordara nuevamente y afecte taludes, destruya muros de contención y ponga en riesgo a la población. "Por la recurrencia de fuertes lluvias, en marzo se deslizaron 223 hectáreas que albergaban a poco más 6.000 personas las cuales perdieron casas, muebles y enseres" (SALP, 2011).

La "crisis del agua" que afectó a La Paz en noviembre de 2016, si bien estuvo vinculada a los efectos del cambio climático –retroceso de los glaciares y modificación del patrón de lluvias– se debió también a la mala gestión institucional del recurso y afectó a 94 barrios de la ciudad que sufrieron desabastecimiento y racionamientos durante tres meses (Perales, 2018). Ante el agotamiento del recurso en los embalses, EPSAS envió camiones cisterna para recoger agua del territorio del

ayllu Hampaturi para abastecer a los habitantes de La Paz (Le Gouill, 2017). Los pobladores de la zona aprovecharon la circunstancia para reclamar nuevamente acceso a agua potable. Mediante el sistema Hampaturi (embalse)-Pampahasi (planta de potabilización), (ver gráfico 1), EPSAS extrae agua para distribuir a la zona sur de La Paz, "pero a pesar de las muchas infraestructuras de la compañía, cuatro embalses y varios kilómetros de tuberías, los habitantes del ayllu no tienen acceso a agua potable" (Le Gouill, 2018).

La demanda de agua en este territorio tiene larga data. Estudios de Le Gouill (2017, 2018) y de Poupeau (2010) también dan cuenta de la irresolución del tema y de la persistencia del conflicto en la zona. Si bien luego de la ruptura de los canales en 2008 y 2011, y ante el reclamo de los comunarios, surgieron proyectos de riego y el Programa Agua Segura implementado por el gobierno central, dirigentes consultados en agosto de 2018 aseguraron que "recién se están instalando las cañerías pero de las mismas vertientes que consumimos, no de las cabeceras con las que se abastece a la ciudad. Es un trato injusto para los pobladores" (Le Gouill, 2018).

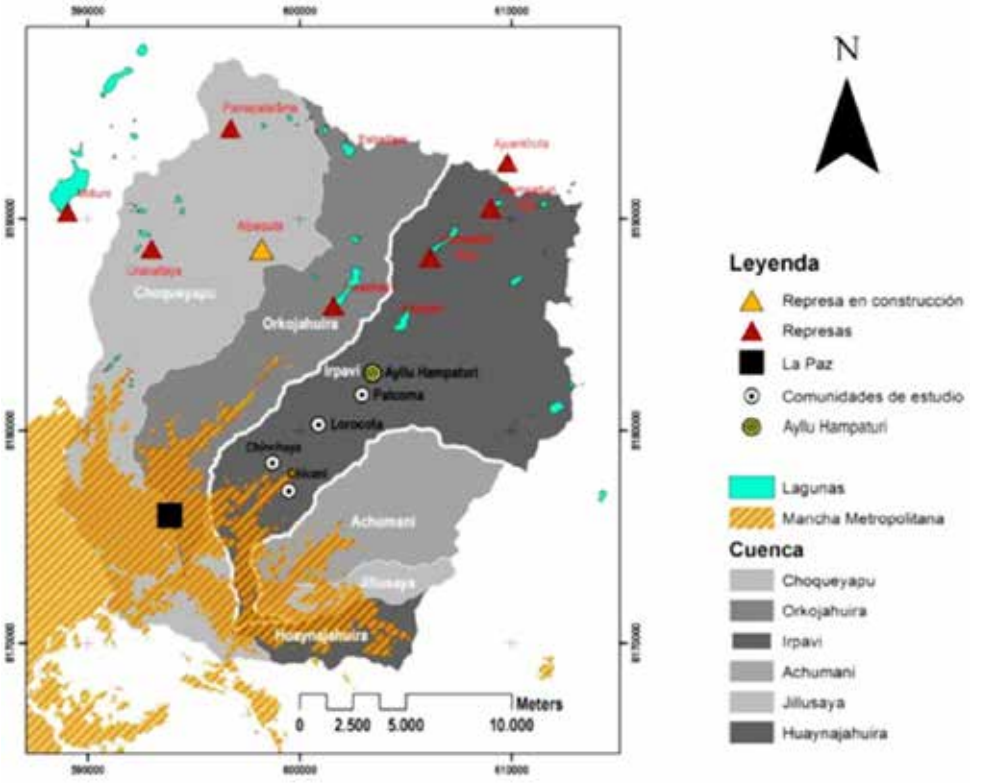
2.2. La interfase urbano rural y la reorganización del territorio

El crecimiento urbano de la ciudad de La Paz hacia el sur y el este dio lugar a un proceso de urbanización "mixta" y llevó al municipio a clasificar varias zonas como suburbanas y semi rurales. Es el caso de Chicani, que puede ser considerada como entidad territorial "rural-urbana", donde muchos comunarios actúan como desarrolladores urbanos mediante la venta de tierras, en oposición a otros que prefieren preservar su actividad de producción al igual que algunos "compradores" –así llamados para distinguirlos de los originarios– que tienen proyectos de preservación ambiental y producción agroecológica (ET-008). En Chinchaya, ubicada al frente, la expansión "natural" se aprecia no solo en el conjunto de viviendas, algunas de tres o cuatro pisos, y en los numerosos letreros de lotes en venta, sino también en las escuelas, canchas, el centro médico y otras obras y proyectos que marcan la presencia institucional tanto del gobierno central como del municipal. También allí operan actividades de explotación de áridos a las que Le Gouill (2017) refiere como una lógica de expropiación de recursos naturales por parte de empresas extractivas que provocaron un impacto ambiental.

Esta reorganización del territorio incidió también en la lucha territorial que mantiene el municipio de La Paz con el municipio de Palca, con el que tiene problemas de límites intermunicipales de larga data. Según Le Gouill (2018), este reordenamiento permite extender las competencias más allá de la zona estrictamente urbana y tomar el control de tierras antes manejadas por Palca. El problema de límites es aprovechado no solo para la extracción de áridos sino también para la venta de lotes. La extracción de los áridos es controlada por las familias residentes que se turnan y desarrollan la actividad por temporadas, de manera combinada

con labores como la producción agrícola, el transporte urbano –varias familias tienen minibuses–, la construcción y otras.

Gráfico 3
Cuenca Irpavi y comunidades incluidas en el estudio
(Chicani, Chinchaya, Lorokota, ayllu Hampaturi, represas)



Fuente: elaborado por R. Mamani para P. Urquieta (2019).

Por otro lado, el vacío legal respecto de los límites entre ambos municipios sirve para evitar el control de las autoridades municipales de La Paz que intentan regular la actividad de extracción de áridos mediante el pago de impuestos. Esta resistencia también se da frente a la regularización de los asentamientos de uso residencial, que exige franjas de seguridad, áreas para calles y consecuentemente el pago de impuestos. Acceder a la regularización también tendría impacto en la comercialización de los lotes. En las zonas de Chicani y Chinchaya, proyectos aprobados de EPSAS, no pueden ejecutarse porque algunos lotes aún no cuentan con planimetrías, lo que implica eventuales conflictos por la propiedad de la tierra y otros posibles problemas legales. El municipio intentó solucionar este

problema mediante un plan piloto para Chinchaya, que incluía la elaboración de un proyecto de ocupación de suelo con mayor acento en el uso de suelo rural; pero la iniciativa no funcionó porque los comunarios "no quieren dejar [espacio] para áreas de equipamiento" (ET-005).

2.3. Presencia institucional y tensiones territoriales

El proceso de "municipalización del agua" en esta zona se inició en 2007 pero la organización por el agua en la comunidad se dio por "una evolución demográfica", una "conciencia" proveniente de los contactos de las nuevas generaciones con el entorno urbano (Le Gouill, 2018). Desde hace muchos años muchas familias mantienen doble residencia y tienen por lo general una casa en Alto Pampahasi, en la cabecera urbana, entre otros objetivos, para que los hijos varones accedan al nivel secundario de educación que no existía en la comunidad hasta 2017, y como parte de las estrategias económicas de multiactividad que les permiten trabajar en la ciudad durante algunos meses del año (Torrico, 2019).

A partir de la primera crisis del agua, en 2008, muchas obras "comenzaron a llegar a la zona". En 2010, el municipio paceño amplió su programa urbano "Barrios de Verdad" e inició "Comunidades de Verdad"; a través de este proyecto, en 2012 se intervino la zona de Palcoma del distrito de Hampaturi con la construcción de un parque infantil y arreglos en la sede social, la unidad educativa y el sistema de captación de agua. En 2014 en Checka Chinchaya se construyó una casa comunal, se refaccionó el campo deportivo, la plaza y se realizó empedrado de vías y mejoramiento del canal del riego; y en 2015 en Lorokota las intervenciones consistieron en una cancha de fútbol con equipamiento, ampliación de aulas de la Unidad Educativa Eduardo Abaroa, construcción de la sede social y mejoramiento de la red de riego. Actualmente, los niños del distrito se benefician con el desayuno escolar y Hampaturi acoge el primer espacio rural de apoyo escolar inclusivo, desde abril de 2019, de acuerdo a fuentes informativas del municipio.

A diferencia del concepto de Barrios de Verdad, que busca satisfacer las necesidades sociales y de infraestructura, con Comunidades de Verdad el municipio busca fomentar la vocación productiva. En la zona que analizamos se observa un particular énfasis en la producción de verduras, para lo cual el GAMLP, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, instaló carpas solares, canalizó ayuda para sistemas de microrriego y tanques de almacenamiento de agua para riego y realizó talleres para crear redes de distribución y comercialización de los productos cultivados. En Chinchaya –territorio de urbanización mixta para el municipio– se desarrollan iniciativas de producción de verduras ecológicas para venta en circuitos urbanos ambientalistas, y paseos de fin de semana para concientizar sobre la importancia de preservar las áreas rurales que proveen alimentos para la ciudad.

Foto 1. Comunidad de Verdad Checka Chinchaya.

Fuente: periódico semanal del GAMLP. *Las cosas claras para La Paz*, Año 3, Nº 52, julio de 2016.

El problema del agua dio lugar a que se desarrolle una competencia por el control del recurso entre los distintos actores institucionales y políticos: organizaciones comunales, gobierno central (EPSAS), gobierno municipal, comunarios y vecinos. Aunque el gobierno entregó títulos de saneamiento en el área suburbana antes del referéndum de 2016, la crisis de agua de fines de ese año…

> (…) desató una competencia de culpas y responsabilidades entre la alcaldía y el gobierno central, ya el último mantiene el control de la empresa de agua potable EPSAS. Ambos trataron de ofrecer soluciones al desabastecimiento de agua, movilizando recursos para paliar la emergencia (…). El presidente Morales negoció personalmente con las comunidades de la zona alta para que permitieran el uso de sus fuentes de agua, a cambio prometió atender sus demandas de infraestructura y de proyectos de riego (Torrico, 2019).

Desde entonces se intensificó la acción y presencia del gobierno central, lo que se puede evidenciar con la entrega o anuncios de construcción, vía grandes carteles, de viviendas sociales –pintadas de azul–, canchas, coliseos y colegios. Los comunarios dialogan y mantienen relaciones clientelares con todas las instituciones a la vez, en busca de conseguir proyectos de uno y otro lado, turnando su lealtad política (Torrico, 2019: 47).

EPSAS también empleó prácticas de "compra" y una estrategia de división de las comunidades (Le Gouill, 2018). Según Hardy (2009) hasta 2008 la falta de estatus legal de EPSAS no le permitía negociar directamente con las comunidades y debía hacerlo a través del municipio de La Paz y el gobierno central. Rotas las relaciones entre ambos, actualmente EPSAS –que mantiene un estatus legal irregular[4] desde 2007–, opera como instrumento del gobierno. Poupeau se refiere además a la ausencia de marco legal alrededor de la división de derechos y competencias entre las diferentes instituciones de agua y la ausencia de espacios de negociación entre las entidades rurales y urbanas (2010). Mientras perdure la "competencia" de competencias, las comunidades del territorio de la cuenca Irpavi se encuentran en medio de ofrecimientos de distintas instancias de gobierno que no coordinan sus acciones por "cuestiones políticas" y más bien entorpecen los trabajos o se sobreponen.

Foto 2. Autoridades comunales junto a maquinaria municipal y del gobierno central, durante una reunión del ayllu Hampaturi en abril de 2018 (P. Urquieta).

4 La Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS) fue creada mediante el decreto 28933, del 22 de noviembre de 2006, e intervenida por la Autoridad de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS) en abril de 2013. La intervención se efectuó en el marco de la Resolución administrativa regulatoria AAPS/244/2013, que revocó la Autorización transitoria especial otorgada a EPSAS en 2007 por seis meses. Desde entonces, la intervención se amplió mediante resoluciones (ver http://www.la-razon.com/ciudades/AAPS-interviene-EPSAS-nueva-empresa_0_1807619253.html). La última extensión se hizo el 3 de octubre de 2019 (ver https://www.paginasiete.bo/sociedad/2019/10/3/amplian-por-un-ano-mas-la-intervencion-de-epsas-232996.html)

3. Reflexiones finales

Además de la gran fragilidad del sistema de dotación de agua a la región metropolitana, la cadena de crisis de agua en la ciudad de La Paz mostró que estas situaciones reproducen desigualdades respecto del acceso al agua, reveló desigualdades preexistentes e impacto ambiental negativo en la zona de Hampaturi. La negociación con los pobladores de la zona para acceder a agua, durante la etapa crítica en noviembre de 2016, dio lugar a que se reconozca interna y externamente el "poder" que tiene este territorio hídrico. Los habitantes de Hampaturi, invisibles para el Estado a pesar de que un tercio del agua de la ciudad proviene de esa zona, experimentaron una "nueva visibilidad" del territorio y sus actores debido al poder del agua. De esta manera, las sucesivas crisis del agua provocaron un cambio hacia nuevos términos en la relación con el Estado (Torrico, 2019).

El distrito de Hampaturi asiste a una fragmentación del territorio: las comunidades "más rurales" ubicadas en la parte alta de la cuenca (Palcoma), y que tienen mayor dominio de las fuentes de agua, manejan un discurso sobre lo "comunitario", la recuperación de las organizaciones comunales y el mantenimiento de la actividad agrícola; tras la crisis de 2016 incluso cerraron el acceso a sus tierras mediante trancas y exponen carteles reivindicando su propiedad. En la parte baja de la cuenca se asientan comunidades en franco proceso de urbanización (Chinchaya, Chicani) en las que el gobierno municipal de La Paz tiene mayor presencia, y donde intenta llevar adelante procesos de regularización para consolidar la expansión urbana.

En términos de ordenamiento territorial, mientras no se desarrollen instrumentos específicos de gestión de los territorios de interfase urbana-rural, las contradicciones y tensiones entre lo urbano y rural continuarán generando conflictos. Más aún si se mantiene el modelo silente de gestión del territorio llevado a cabo por el Estado, que se apoya en las capacidades de auto construcción primero, de autourbanización después y de autogestión de los servicios, incluido el de agua, y que se caracteriza en la ausencia de planificación de las ciudades, falta de políticas de producción y redistribución de suelo, y que tiene como consecuencia intervenciones verticales cuando no prebendales de dotación de vivienda, infraestructuras, servicios y equipamientos.

El desafío actual de la gobernanza urbana incluye "pactos ambientales" que deben partir de la gobernanza local, en este caso, todavía un proceso en construcción. Los derechos y obligaciones respecto de la conservación ambiental no corresponden solo a los políticos y actores públicos, sino al conjunto de la comunidad política que conforma el Estado: empresas públicas y privadas, población urbana y rural, instancias de cooperación técnica, comunidades campesinas y pueblos indígenas: "…el logro de la gobernanza local del agua comprende un paquete de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de

instancias nacionales", se trata de una "nueva cultura sustentable del agua" (Ruiz y Gentes, 2008: 52-53).

Desde una perspectiva político-ecológica, la gobernanza no tiene solo una proyección local, sino que se debe entender como una serie de procesos que operan articulados a las diversas ecologías en todo el mundo (Swyngedouw, 2018: 160). En este sentido, el giro que dieron los indicadores de desarrollo de Naciones Unidas sobre los objetivos del milenio hacia los objetivos de desarrollo sostenible, implica la inclusión de los países "desarrollados" en la lógica de que las metas que se persiguen no serán alcanzadas por los países "en vías de desarrollo" solos, sin que los primeros comprendan su aporte a la producción de desigualdad. En esta misma línea, además del cuestionamiento respecto de los límites de la naturaleza para soportar las consecuencias de mayor crecimiento económico, cabe también preguntar por las derivaciones del crecimiento económico sin límites. Si en la escala global las grandes economías, como los segmentos adinerados en una escala nacional, crecen paralelamente, ¿no crece también la brecha económica, es decir, la desigualdad? Y si es así, en términos del análisis cepaliano, ¿cuál es la perspectiva de la eficiencia económica basada en la igualdad?

El enfoque medioambiental basado en el uso de tecnologías como la reutilización y la cosecha de agua plantea nuevos desafíos porque debe combatir otra dimensión de las desigualdades. En una crisis de agua como la que se vivió a fines de 2016 en la ciudad de La Paz, el impacto fue mayor en los sectores más pudientes porque carecían de prácticas de bajo consumo y de cosecha de agua, de modo que confrontados con la adversidad, la respuesta fue buscar acceder al agua a como dé lugar, aun al margen del precio, generando la profundización del efecto mercantil del agua y la reproducción de la desigualdad: quienes podían pagar lograron volver a la normalidad mientras el resto se adecuaba al racionamiento. Así, frente a la propuesta de "crecimiento igualitario" –que no cuestiona el consumismo ni otras prácticas "no conscientes" o directamente antiecológicas– y que implica un proceso muy lento, casi desalentador, el modelo ambiental puede tener más esperanza, basado en los segmentos que consumen menos y tienen mayor capacidad resiliente, incluyendo además a los sectores sobre todo de jóvenes –aunque no exclusivamente– que cada vez en mayor número transforman sus prácticas y llaman al resto a hacerlo.

Bibliografía

Arbona, Juan Manuel
2018 *Inequidades espaciales y ciudadanía diferenciada en la "urbanización del agua". Perspectivas históricas en la región metropolitana de La Paz, Bolivia*. La Paz: CIDES-AFD (en prensa).

Botton, Sarah; S. Hardy y F. Poupeau
2016 "Water from the heights, water from the grassroots: The Governance of common dynamics and public services in La Paz-El Alto", en AFD Research Paper Series Nº 2016 (junio).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
2018 *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: Síntesis.
Di Virgilio, Mercedes y M. Perelman
2014 "Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas", en Di Virgilio y Perelman (coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. (1ª ed., E-Book.). Buenos Aires: Clacso.
Göbel, Barbara; G. Góngora-Mera y A. Ulloa (eds.)
2014 *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Ibero-Amerikanisches Institut.
Hardy, Sebastien
2011 *Vulnerabilidad del sistema de abastecimiento de agua potable de La Paz: subsistema Achachicala y Pampahasi*. La Paz: IRD.
2009 "Ruptura del abastecimiento de agua potable. Sistema Hampaturi-Pampahasi, La Paz, enero-febrero de 2008", en *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 3(38). 545-560.
Hardy, Sébastien y F. Poupeau
2014 "L'auto-organisation de la gestion urbaine de l'eau. La fonction des coopératives dans le grand système de La Paz et d'El Alto", en *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 203. 86-105.
Le Gouill, Claude
2018 *Territoires de l'eau et communs en Bolivie. Les cas de la zone de desserte Hampaturí (zone sud de La Paz) et de Sacaba (Cochabamba)*. AFD (inédito).
2017 *La crise de l'eau à La Paz. De la crise environnementale à la crise technique et politique*. París: Papiers de Recherche / AFD.
Machado, Horacio
2010 "Agua y minería transnacional. Desigualdades hídricas e implicaciones biopolíticas", en *Hábitat urbano: dimensiones y perspectivas*. 61-90.
Perales, Víctor Hugo
2018 "La crisis del agua en La Paz: cambios y racionamiento del agua", en *Temas Sociales* Nº 43. 97-124.
Poupeau, Franck
2010 "Las fronteras de la "metropolización". Desigualdades de acceso al agua e indicadores de pobreza en La Paz". Disponible en file:///C|/SciELO/serial/rbcst/v12n27/body/v12n27a06.htm
Reinhold, Martin; J. Moore y S. Schindler
2016 Definiendo la desigualdad en ARQ [en línea] 2016, (agosto). Disponible en <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=37546909005< ISSN 0716-0852. (Recuperado el 7 de junio de 2019).

Reygadas, Luis
2004 "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional" en *Política y Cultura* Nº 22 (otoño). 7-25.
Ruiz, Sergio e I. Gentes
2008 "Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 85* (octubre). Ámsterdam: CEDLA.
Segura, Ramiro
2014 "Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas: dos problemas, una paradoja y una propuesta", en *Aporía Jurídica* 7. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 11-43.
Schneider, S. e I. Peyré
2006 "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados a los análisis de los procesos sociales rurales", en Manzanal, Neiman y Lattuada (coords.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ciccus. 71-102.
Swyngedouw, E.
2018 "Politizando las ecologías políticas urbanas" en *Investigaciones Geográficas 56*. 153-167. Disponible en https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.51996
Torrico, Escarley
2019 "Desigualdades espaciales y acceso al servicio de agua en el territorio de interfase urbano-rural del municipio de La Paz". Informe final de investigación. CIDES/AFD (inédito).

Otras fuentes

Blogspot de la Sociedad de Arqueología de La Paz https://notisalp.blogspot.com (Revisado el 11 de octubre de 2018).
https://notisalp.blogspot.com/2011/07/proyectada-ampliacion-de-la-represa-de.html

Entrevistas

ET002 Roberto Ibargüen, consultor en la formulación de planes de ordenamiento de cuencas (23 de agosto de 2018).
ET005 Dr. Flavio Dorado, asesor jurídico del GAMLP (12 de octubre de 2018).
ET008 Miguel Roca, comprador en Chicani (28 de noviembre de 2018).

XII

Problemática ambiental en Bolivia: balance y desafíos

Waldo Vargas Ballester[1]

Referirse a la temática ambiental y su evolución en Bolivia requiere relatar al menos 50 años de lucha incansable pero aún infructuosa por salir del subdesarrollo mediante la explotación de múltiples recursos naturales. Corresponde, primero, efectuar una breve reseña de todo lo acontecido para luego, a través de un análisis de perspectivas, advertir lo que se avecina y efectuar un balance ecuánime.

En este sentido, surgen un par de interrogantes básicas ¿cuánto de nuestros ingentes recursos naturales renovables y no renovables podemos o debemos utilizar? ¿Será este el camino correcto?

1. Antecedentes

La divulgación de información y el análisis de la situación ambiental en el mundo se remontan a los 60. Hay un hecho específico que se suele considerar como punto de partida: la publicación en septiembre de 1962 de *Primavera silenciosa*, libro con el que la científica estadounidense Rachel Carson sacudió al mundo industrial y político de su país y del resto del mundo, con su denuncia de los desastres que el uso indiscriminado de los plaguicidas y las descargas industriales provocaban en la biodiversidad del planeta.

Naciones Unidas tomó cartas en el asunto con la creación de grupos de estudio; pero recién en 1972 convocó a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se efectuó en Suecia y culminó con la Declaración de Estocolmo con 26 principios que estructuraron un paradigma de protección ambiental bajo una visión antropocéntrica. Luego de una década de investigaciones el 28 de

1 Ingeniero civil, con Maestría en Ingeniería Ambiental (UNAM). Docente en la Facultad de Ingeniería de la UMSA y actual responsable del Departamento de Investigación, Postgrado e Interacción Social (DIPGIS).

octubre de 1982, la Asamblea General de la ONU adoptó la Carta Mundial de la Naturaleza. Al año siguiente, la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, hoy conocida como el Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo (PNUD), encomendó estudios para evaluar y conocer mejor el deterioro acelerado del ambiente y los recursos naturales y sus consecuencias para el desarrollo social y económico. En 1987 se conoció un informe de la Comisión Brundtland dirigida por la ex primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, que con el nombre de "Nuestro futuro común" promovió el uso del concepto de "desarrollo sostenible" y motivó a que los países del orbe volcaran su mirada al medioambiente como parte de su desarrollo.

En Bolivia la normativa e institucionalidad para la gestión ambiental fue desarrollada continuamente desde los mismos 80; es más, el país fue pionero en establecer lineamientos técnico jurídicos y estructuras estatales para enfrentar los desafíos que empezaba a imponer el orden mundial, y que terminarían de clarificarse con la creación de instancias gubernamentales específicas para el tratamiento de dichos temas.

En 1985, durante la gestión de Víctor Paz Estenssoro, se implementaron las primeras reformas y ajustes institucionales enmarcados al tratamiento del tema ambiental, con la creación de la Dirección Nacional de Recursos Naturales del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), que aún tenía muy pocos elementos conceptuales como para generar o diseñar una auténtica política de Estado para tan importante materia. Sin embargo, dos años después, mediante Resolución Suprema 202590/87, se creó la Liga de Defensa del Medio Ambiente (Lidema), una organización sin fines de lucro que agrupaba a 27 instituciones no gubernamentales académicas y de desarrollo, especializadas en gestión ambiental, planificación, educación, investigación básica y aplicada, manejo de áreas protegidas, ecoturismo, tecnologías apropiadas y programas de capacitación. Así, se podría decir que el proceso de gestión ambiental en Bolivia se inició a través de la sociedad civil. Al inicio de la última década del siglo XX, Jaime Paz Zamora promulgó el Decreto Supremo 22641 del 8 de noviembre de 1990 que establece un marco normativo institucional para regular, proteger y atender la conservación y protección de ciertos recursos ambientales, concentrándose en la protección y manejo de fauna silvestre y la administración de los recursos forestales. Como suele ocurrir al inicio de cualquier proceso, las normas se desarrollaron más aceleradamente que las instituciones por lo que la aplicación de este instrumento jurídico no colmó las expectativas y cayó en un "círculo vicioso" caracterizado por los decomisos y remates de las especies incautadas y por un débil aporte a la urgente y necesaria protección y conservación de la vida silvestre. Evidentemente, las autoridades encargadas no tenían la capacidad de hacer cumplir la normativa, además de que se enfrentaban a limitaciones presupuestarias y a la escasa disponibilidad de recursos técnicos.

De todas maneras, el intento regulatorio continuó mediante el Decreto Supremo 22674 del 12 de noviembre de 1990 que creó, entre otros, el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (Fonama) para apoyar el diseño y ejecución de los distintos proyectos de conservación y preservación ambiental que el Estado y la sociedad civil pudiesen estructurar por sí mismos o a través de las primeras ONG que empezaban a proponer o canalizar proyectos, generalmente a través de Lidema.

El 3 de agosto de 1991 se promulgó el Decreto Supremo 22884 que estableció una pausa ecológica de cinco años, lapso en el que no se otorgaría nuevas concesiones forestales, con el propósito de: i) promover la protección y manejo de las especies y ecosistemas con fines productivos; ii) promover el manejo adecuado de bosques con el fin de expandir la actividad maderera; iii) mantener la integridad de los ríos y arroyos con fines de conservación; iv) fortalecer las instituciones de investigación y enseñanza; y v) fomentar la conciencia ambiental. Meses antes, en diciembre de 1990, la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados convocó a un foro para analizar la problemática ambiental del país y que concluyó con las siguientes revelaciones: i) el 38% del territorio nacional sufría erosión y no era apto para la producción agrícola; ii) el deterioro de los suelos cultivables impedía un crecimiento agropecuario sostenible; y iii) la explotación legal e ilegal de los recursos naturales estaba contribuyendo al deterioro de los ecosistemas bolivianos.

Producto de este foro y con el liderazgo de la Comisión de Medio Ambiente se inició el diseño y redacción del anteproyecto de una ley para el cuidado y protección ambiental que demandó un intenso trabajo y la participación de un selecto grupo de profesionales de distintas disciplinas que luego de efectuar consultas con diferentes sectores y organizaciones sociales, a lo largo y ancho del país y después de consensuar ideas y textos, culminó el proceso con la aprobación, promulgación y puesta en vigencia de la Ley 1333 General de Medio Ambiente, del 27 de abril de 1992. Entre los aspectos importantes de esta norma destacan la creación de una Secretaría Nacional de Medio Ambiente y sus correspondientes secretarías departamentales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). El diseño y promulgación de esta norma fue un hito fundamental, puesto que marcó un antes y un después en la institucionalidad ambiental en Bolivia. Su aplicación permitió ordenar y desarrollar el marco institucional y regulatorio además de que estableció que la gestión ambiental integral comprende los ámbitos de los recursos naturales renovables y la atención de impactos ambientales, ambos aplicables a todos los sectores económicos y actividades humanas.

Cabe destacar un hecho histórico en aquellos años: la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, organizada por las Naciones Unidas en junio de 1992, que sin lugar a dudas fue un gran hito como preámbulo a los albores del siglo XXI, marcado de mucha expectativa y a su vez con cierta incertidumbre,

especialmente por el temido *crash* de las computadoras, el denominado *Y2K,* que amenazaba con colapsar el mundo financiero, social y político, desatando un caos informático mundial nunca antes visto, pero que afortunadamente fue oportunamente controlado y no tuvo mayores consecuencias.

El Informe ambiental de Bolivia para la señalada cumbre fue preparado por la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (Senma) e incorporó la flamante Ley 1333, que fue explicada por una delegación compuesta por funcionarios públicos y algunos representantes de la sociedad civil. Cabe destacar que en dicha ocasión Bolivia ganó un premio de audiovisual con el video animado *Pintemos el mundo de colores*, producido por Alfredo Ovando Omiste y que se enfoca en sensibilizar sobre los problemas ambientales como deforestación, contaminación de ríos y aire.

En términos generales, la aplicación de la Ley 1333 comenzó con el establecimiento de instituciones y regulaciones técnicas en áreas protegidas, ordenamiento territorial, definición y elaboración de los planes de uso de suelos (Plus), reglamentaciones para sectores extractivos como minería e hidrocarburos. Luego fue el turno del uso del suelo y del vuelo; es decir, de la tierra, bosques y cuerpos de aguas.

A partir de Río 92, el decidido apoyo a la gestión ambiental generó un importante flujo de recursos a través de programas de la cooperación internacional, multilateral y bilateral, canalizados vía el SNAP a las instancias encargadas de la gestión forestal en los ámbitos nacional y municipal, inicialmente para la temática de aguas y luego para el entonces emergente problema del cambio climático. Fue entonces que se dio el verdadero despegue del Fonama y de la Senma con dependencia directa de la presidencia y que tuvo entre sus primeras tareas establecer políticas y desarrollar instrumentos jurídicos y técnicos para la protección ambiental.

Al retorno de dicha cumbre mundial, Fonama y Senma se empeñaron en llevar adelante el proceso de reglamentar la ley y para el efecto contrataron a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), integrada por destacados juristas y liderada por el reconocido Jorge Mario Caillaux Zazzali. Sin embargo, al concluir el periodo presidencial de Paz Zamora, no se terminó de estructurar un documento de análisis y discusión para los anhelados reglamentos de la norma que ya demandaba una urgente aplicación. De todas maneras, es pertinente señalar que a partir de la Cumbre de Río 92 en Bolivia empezaron a soplar otros vientos en cuanto a la temática ambiental, pues ya se hablaba del nuevo paradigma del siglo XXI, el "desarrollo sostenible". Una muestra fue que en 1992 el matutino *Última Hora*, entonces dirigido por el reconocido periodista Ted Córdova, publicó el primer suplemento quincenal especializado: "Desarrollo y Medioambiente" que impulsaba y orientaba a sus lectores sobre la creciente preocupación de los científicos con respecto a los inicios del nuevo azote mundial, ahora conocido como cambio climático, y cuya atención emergió como uno de los resultados

del Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático que Bolivia suscribió ese año y que el Congreso ratificó en 1995.

2. Desarrollo sostenible y aplicación de la Ley de Medio Ambiente

Antes de describir el origen y evolución del desarrollo sostenible en Bolivia, es importante señalar como preámbulo que en el periodo electoral 1992-1993 se presentó una innovadora propuesta de Gonzalo Sánchez de Lozada, candidato presidencial por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que fue el primer partido político que incorporó la temática del desarrollo sostenible en su programa, no como una simple introducción de temas ambientales, sino como un plan articulado que hizo de este término la base de su estrategia económica, social y política que comprometía la adopción del desarrollo sostenible como modelo de crecimiento del Estado. Fue así que paralelamente a la realización de la Cumbre de la Tierra, el MNR diseñaba un conjunto de "reformas de segunda generación" que no solamente estaban destinadas a consolidar el ajuste efectuado en 1985, sino también a cambiar la matriz económica y social para enfrentar los desafíos del próximo milenio.

La propuesta gubernamental denominada "Plan de Todos" se basó en un perfeccionamiento del sistema democrático, el pluralismo político, económico y social, una activa participación ciudadana en la toma de decisiones y una economía de mercado enmarcada en la práctica de la solidaridad que la diferenciaba de las que se aplicaba en otros países del ámbito latinoamericano. Dos fueron los pilares principales de esta propuesta: i) la capitalización y democratización de las empresas públicas, como instrumento para dinamizar los flujos de inversión extranjera y como mecanismo redistributivo del patrimonio de los bolivianos y ii) la participación popular, como una nueva forma de distribución y control de los recursos públicos con base en las jurisdicciones municipales, lo cual no solamente aumentaría la eficiencia política, sino, fundamentalmente, aseguraría la asignación de recursos y el control de los mismos a la población, en procura de una mayor justicia social.

2.1. Reforma del Estado y estructuración de la gestión ambiental

La concepción boliviana de desarrollo sostenible partió de las bases conceptuales del documento de Naciones Unidas "Nuestro Futuro Común" y de la Cumbre de la Tierra. Sin embargo, fue adaptada a la realidad de Bolivia que exigía como desafíos prioritarios la lucha contra la pobreza y la marginalidad, motivo por el cual a los pilares del desarrollo económico, humano y sostenible se incorporó el contexto de la gobernabilidad como un cuarto pilar de soporte.

La reforma del Poder Ejecutivo del periodo 1993-1997 tuvo la clara visión de insertar a Bolivia en las grandes tendencias mundiales y las prospecciones a futuro,

y fue así que el enfoque de la Cumbre de Río 92 se vio reflejado en la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

En una reunión internacional sobre desarrollo sostenible efectuada en Marruecos, la comunidad internacional destacó que Bolivia en la década de los 90 era uno de los países más avanzados en la construcción de este ideal de organización.

2.1.1. Creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Cuando se posesionó el primer gabinete del gobierno de Sánchez de Lozada, el 6 de agosto de 1993, se estableció como primera prioridad la aprobación de una Ley de Ministerios que refleje la estructura institucional necesaria para ejecutar los cambios previstos.

La norma definió la estructura del Poder Ejecutivo con diez ministerios fijos y dos sin cartera; la novedad fue la creación de los llamados "superministerios" de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, de Desarrollo Humano y de Desarrollo Económico. La denominación de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) fue resultado de un largo análisis con el propio presidente que insistió en el añadido de "medio ambiente" para que la población ubique al nuevo Ministerio debido a la complejidad de entender al desarrollo sostenible. Por un lado, el ciudadano común lo identificó por su orientación a temas de corte ambiental y por otro, reflejó una incoherencia conceptual ya que el desarrollo sostenible incluye *per se* el tema ambiental.

El MDSMA nació con tres secretarías nacionales: Secretaría Nacional de Planificación (SNP), con las subsecretarías de Estrategias y de Ordenamiento Territorial; Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SNRNyMA), con las subsecretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Promoción; y Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). La de Planificación como articuladora de lo económico, social y político; la de Recursos Naturales y Medio Ambiente, como encargada de definir y ejecutar las políticas de manejo de los recursos naturales y de protección ambiental; y la de Participación Popular con sus propias tareas específicas. Las tres en el marco del desarrollo sostenible.

En ese marco, se inició además el proceso de implementación de las políticas del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y la Agenda Bolivia 21, basados en un nuevo sistema de planificación que articuló i) la planificación indicativa, que nace de los distintos actores sociales para luego plasmarse en una propuesta del Poder Ejecutivo, y ii) la planificación participativa, basada en la toma de decisiones en materia de inversión por parte de los municipios en coordinación con los gobiernos departamentales.

Pese a todas las dificultades que implicó el consolidar una nueva institución, Bolivia fue el primer país del mundo que creó un ministerio de esas características;

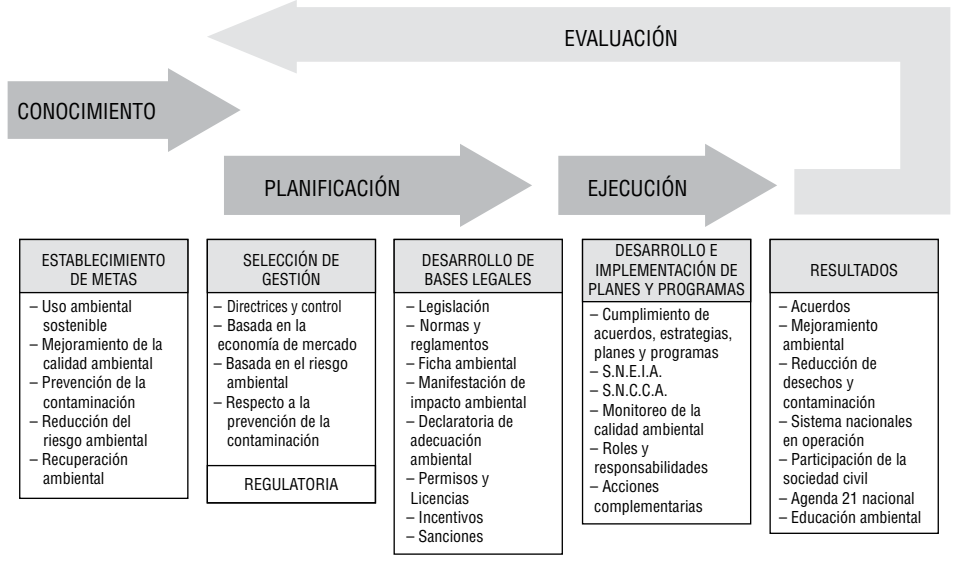
por ello, no fue casualidad que en la Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994 se decidió que la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible se realice en Bolivia en diciembre de 1996, a modo de reconocimiento de la comunidad política americana y del Caribe a los trabajos y avances conceptuales en torno al paradigma del desarrollo sostenible.

2.1.2. Diseño de la gestión ambiental

Un punto destacable de la aplicación de la Ley 1333 fue la descentralización de la gestión ambiental integral hacia los ámbitos departamentales y municipales, en coincidencia con la implementación de los procesos de Participación Popular y Descentralización Administrativa Departamental, pero también por definición propia de los mismos actores que propendían a una aplicación de la normativa ambiental territorializada y descentralizada.

Una de las características de la Ley 1333 es que tiene una naturaleza híbrida en términos de instrumentos de política pública, puesto que incorpora nociones de comando y control e introduce en la legislación boliviana los denominados incentivos económicos, como mecanismos para modificar los comportamientos y expectativas de los actores. Probablemente esta característica fue la que facilitó la incorporación de criterios ambientales en la dinámica microeconómica de los actores, que de esta manera los vieron más como inversiones recuperables y menos como gasto perdido.

Gráfico 1
Bolivia: estructura de la gestión ambiental (enfoque sistémico)



Fuente: diseño de gestión ambiental del MDSMA (Vargas Ballester, 1993).

Una vez creado el MDSMA se requería definir el tipo de gestión ambiental más conveniente para acompañar y poner en vigencia la Ley 1333, así como también la estructura básica de la gestión ambiental, en un momento en el cual aún no había mucha experiencia en el *enforcement*, es decir la aplicación o cumplimiento de la gestión ambiental. Fue así que a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales se definió en 1993 el tipo y las principales políticas de dicha gestión que se encuentran sintetizadas en el gráfico 1 que muestra la estructura funcional de la gestión ambiental como un ciclo reiterativo conformado por las etapas de conocimiento, planificación, ejecución y evaluación. Cada una de estas cuatro etapas incluye, a su vez, una serie de componentes que fueron desarrollados y respaldados por los reglamentos de la Ley 1333, otras normas conexas y distintas medidas de aplicación adoptadas por el MDSMA.

2.2. Reglamentación de la Ley 1333

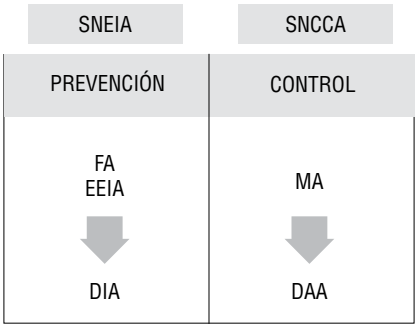
Habiéndose definido una gestión regulatoria con base en mecanismos de comando y control que aún no existían, de inmediato se organizó equipos de profesionales para el desarrollo de las bases legales. En una primera etapa se redactó seis de los siete reglamentos de la Ley 1333, como resultado de un trabajo sistémico, técnico y jurídico fruto de una permanente consulta participativa con diversos representantes de la sociedad civil y de otros sectores del Estado.

El Decreto Supremo 24176 del 8 de diciembre de 1995 aprobó los siguientes reglamentos: General de Gestión Ambiental; de Prevención y Control Ambiental; en Materia de Contaminación Atmosférica; en Materia de Contaminación Hídrica; de Gestión de Residuos Sólidos; y de Actividades con Sustancias Peligrosas. Posteriormente, mediante el decreto 24781 del 31 de julio de 1997, se incorporó el Reglamento General de Áreas Protegidas.

La gestión ambiental se articula a través de dos sistemas nacionales, el de Evaluación de Impacto ambiental (SNEIA) para nuevos proyectos, y el de Control de Calidad Ambiental (SNCCA) para las actividades antrópicas productivas en operación; a los cuales se dotó de una serie de instrumentos técnico jurídicos para ponerlos en funcionamiento. Destacan, entre ellos, la categorización ambiental a través de la Ficha ambiental seguida de una Metodología de identificación de impactos ambientales (MEIA-PDU, FNDR, 1991 y Vargas, 1994) que aseguraba que todos los nuevos proyectos antes de ser diseñados, integren en su contexto la temática ambiental y sean "medidos con la misma vara" mediante una categorización equitativa, transparente y eficiente.

Para 1995, esta estructura significó un gran salto tecnológico e innovador que fue imitado por varios países de Latinoamérica, destacando Chile que adoptó los mismos sistemas, así como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 2
Bolivia: macrocomponentes de la gestión ambiental

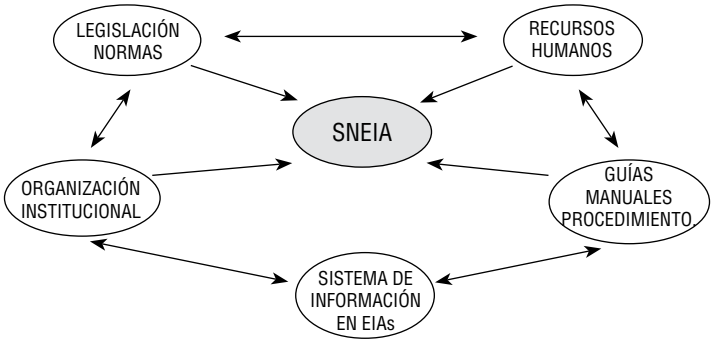


Fuente: diseño de gestión ambiental del MDSMA (Vargas Ballester, 1993).

2.1.1. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SNEIA)

El gráfico 3 muestra una esquematización de los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SNEIA) y en el anexo 2 hay un diagrama de aplicación del que el Sistema emplea con todos los proyectos, obras o actividades en el trámite de licencia ambiental.

Gráfico 3
Estructura Sistémica del SNEIA



Fuente: diseño de gestión ambiental del MDSMA (Vargas Ballester, 1993).

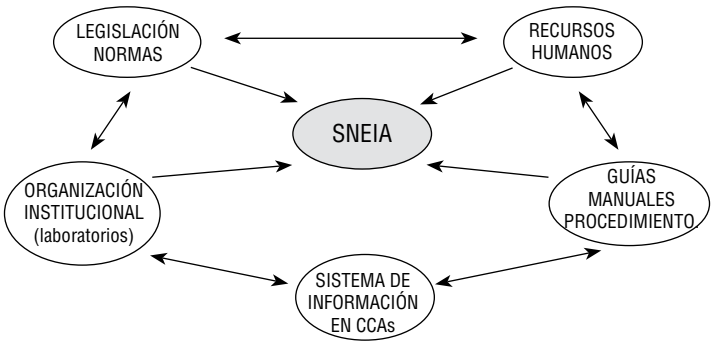
En mayo de 2018, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) suprimió la Ficha ambiental y la sección del SNEIA que aseguraba la equidad de categorización ambiental de los proyectos y permitía que los nuevos profesionales accedan a un ingreso amigable con crecimiento gradual y evolutivo a fin de ganar experiencia en la aplicación de los instrumentos de regulación de alcance particular (IRAP) y tramitar de mejor modo las licencias ambientales de sus proyectos. A partir de esa

fecha, se categoriza ambientalmente a los proyectos mediante listas fijas y rígidas que no necesariamente demuestran equidad; por ejemplo: una línea de gasoducto a Arica, según dicha lista, es de categoría I, pero si se aplicara al mismo proyecto la anterior metodología de la Ficha ambiental, la categoría resultaría ser III.

2.2.2. Sistema Nacional de Control de Calidad Ambiental (SNCCA)

El siguiente gráfico 4 esquematiza los componentes del Sistema Nacional de Control de Calidad Ambiental (SNCCA) que si bien tiene una configuración similar a la del SNEIA, difiere notablemente en su aplicación. Por ejemplo, la Ley 1333 establece un plazo de cinco años para adecuar operaciones a las normas ambientales vigentes, por lo que el Manifiesto ambiental debió ser concluido en abril de 2001.

Gráfico 4
Estructura sistémica del SNCCA



Fuente: diseño de gestión ambiental del MDSMA (Vargas Ballester, 1993).

En materia forestal, en julio de 1996 se aprobó y promulgó la Ley 1700 Forestal que en su aplicación permite la recuperación de varios millones de hectáreas de concesiones forestales que se reincorporan al inventario de tierras fiscales. Las tierras que quedan en manos de concesionarios forestales generan un importante ingreso anual al Estado, que así sostiene al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (Fonabosque) y también, temporalmente al Sistema Regulatorio de Recursos Naturales Renovables (Sirenare) que tuvo una corta vida.

2.2.3. Programa Nacional de Cambios Climáticos de Bolivia (PNCCB)

Bolivia firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, en ocasión de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y la ratificó el 25 de julio de 1994, mediante la Ley 1576.

A principios de 1995 se creó el Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCCB) para iniciar acciones tendientes a cumplir las obligaciones contraídas ante la CMNUCC y desarrollar las primeras investigaciones sobre esta temática. En 1996 el PNCC incorporó la posibilidad de desarrollar el Plan Nacional de Acción sobre el Cambio Climático, consistente en estudios complementarios de inventarios de emisiones con las nuevas metodologías del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (PICC, IPCC en inglés) y la Estrategia Nacional de Implementación (ENI) de la CMNUCC.

El primer informe plantea un análisis minucioso sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero en 1994, tomando como metodología comparativa las guías del IPCC de 1996 y con la reglamentación de las guías para la preparación de comunicaciones iniciales de las partes no incluidas en el Anexo 1 y en la decisión 10 de la Segunda Conferencia de las partes. Incluye, además, análisis de escenarios climáticos, de vulnerabilidad de algunos ecosistemas, de opciones de mitigación y de medidas que podrían desarrollarse para enfrentar el cambio climático, así como de las necesidades nacionales para la implementación de proyectos.

La "Comunicación Nacional" es un esfuerzo más del Estado por colaborar con la implementación de la Convención del Clima y demostrar a la comunidad internacional que pese a las grandes limitaciones de orden económico, científico, tecnológico y de recursos humanos que soporta, cumple con los compromisos contraídos y espera que los países denominados del Anexo 1 den ejemplo en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y en el cumplimiento de la CMNUCC. Adicionalmente, Bolivia como una muestra más de su voluntad de luchar contra los efectos adversos del cambio climático, y como país altamente vulnerable, ratificó el Protocolo de Kioto a través de Ley 1988 del 22 de julio de 1999.

Cabe destacar que el PNCCB contó con el decidido apoyo del Global Environmental Facilities (GEF) y UNITAR-PNUD, del Reino de los Países Bajos por medio del *Netherlands Climate Studies Assistance Programme*, y del *U.S. Country Studies*, que significaron un respaldo importante para la realización de los estudios nacionales.

2.2.4. Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia fue establecido en 1992, mediante la Ley 1333, pero recién fue estructurado por la Dirección de Biodiversidad del MDSMA en 1995 como el conjunto de las áreas protegidas de diferentes categorías que ordenadamente relacionadas entre sí, y a través de su protección y manejo contribuyen al logro de los objetivos de conservación. Comprende 123 áreas protegidas (22 de carácter nacional, 23 de carácter departamental y 78 municipales) que representan aproximadamente el 20% del territorio nacional; un marco muy razonable para un país con diversidad y gran cantidad de recursos naturales renovables.

El núcleo activo de conservación del SNAP está integrado por las áreas protegidas de carácter nacional que abarcan una superficie de 170.048 Km^2 (15,5% del territorio nacional). Contiene muestras representativas de 11 de las 13 grandes ecorregiones de Bolivia: los bosques amazónicos subandinos son los mejor representados, seguidos por la serranía chiquitana, las sabanas inundables del Pantanal, los yungas, el chaco y la vegetación altoandina. Se estima que del total de plantas y vertebrados registrados en Bolivia, aproximadamente un 70% estarían representados en el SNAP. La mayor parte de estas áreas aún se encuentra en buen estado de conservación y mantiene especies de fauna de importancia ecológica y que en algunos casos están en situación de amenaza, como el cóndor, la vicuña, el oso andino y el jaguar.

La mayoría de las áreas protegidas nacionales están habitadas por comunidades indígenas y originarias, y 44 tierras comunitarias de origen están relacionadas con su gestión. El desarrollo de las áreas protegidas parte del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y originarios de preservar su identidad cultural, sistemas de valores, conocimientos y tradiciones, instituciones propias y espacios territoriales, y se orienta a fortalecer su rol protagónico en la gestión compartida de las áreas protegidas y en la generación de nuevas opciones de desarrollo compatibles con la conservación.

2.2.5. Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Sernap)

El origen del Sernap se remonta a 1995 cuando una vez estructurado el SNAP se definió crear una estructura operativa. Destaca el hecho de que en la etapa de implementación el Sistema de la Universidad Pública de Bolivia participó en la preparación del personal de guarda parques a través de un programa de estudios y de adiestramiento que culmina en 1997. Finalmente, la institución descentralizada fue creada en 1997, como dependiente del MDSMA.

2.2.6. Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado

Hace casi 25 años, en 1995, empezó la ejecución del Proyecto de Acción Climática Noel Kempff, el primero del mundo en su tipo que recibió la certificación internacional de reducción de emisiones que avaló que entre 1997 y 2005 evitó la emisión de 1.034.107 toneladas de dióxido de carbono y la deforestación de más de 800 mil hectáreas de bosque tropical; de esta manera se dio curso a la ampliación del área protegida y la consolidación de la tierra comunitaria de origen (TCO) Bajo Paraguá. Este tipo de proyectos es relevante para países como Bolivia, con alto grado de emisiones por deforestación y degradación de bosques.

Esta experiencia exitosa contó con el apoyo de una empresa eléctrica estadounidense que acordó con el gobierno de Bolivia la compra de bonos de oxígeno y sumideros de carbono por un monto inicial de $us 10 millones, mediante un convenio cerrado en diciembre de 1996 en la Cumbre Hemisférica de Desarrollo Sostenible efectuada en Santa Cruz de la Sierra y cuyo documento final fue suscrito en 1997, cuando el SERNAP y la Fundación de Amigos para la Naturaleza (FAN) se hicieron cargo de la gestión del Parque Nacional Noel Kempff.

3. Conflictos ambientales

Luego de la puesta en vigencia de la Ley 1333 de Medio Ambiente y mientras aún carecía de reglamentos, se suscitaron varios conflictos ambientales como la muerte masiva de peces en el río Piraí (1993), los desechos de polvos metalúrgicos en Quime (1994), las emisiones de las fundidoras de Alto Lima (1994), las cuestionadas labores de la minera Inti Raymi (1994-1995) y los chaqueos indiscriminados a lo largo y ancho del país (1992-1996).

Una vez puestos en vigencia los reglamentos, en abril de 1996, inició una nueva etapa de gestión ambiental estructurada. El MDSMA con apoyo del Banco Mundial, lanzó el Programa ETAP de capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos que conforman las flamantes instancias de autoridad ambiental en el propio ministerio, en los organismos sectoriales de los ministerios correspondientes, en las prefecturas/gobernaciones y en las unidades ambientales existentes en las principales alcaldías del país.

Este esfuerzo del MDSMA rindió sus primeros frutos con la consolidación de un ámbito operativo de gestión ambiental que ejerce control en las principales actividades antrópicas. Entre sus casos gestionados, destacan los siguientes:

- Se frenó la producción y se sancionó a una empresa maderera que invadió al Parque Nacional Pilón Lajas.
- Se diseñó y aplicó un plan de contención y recuperación de mercurio utilizado por las cooperativas mineras auríferas de La Paz, en un proyecto conjunto con la ONG Medmin.
- Se apoyó a las industrias azucareras de Santa Cruz para el reciclaje de residuos y desechos en sus campos de cultivo de caña, que causaron la muerte de peces en el río Piraí.
- Se lanzó campañas educativas para implementar quemas controladas en lugar de chaqueos indiscriminados.
- Se ejecutó un proceso de certificación de bosques a través de BOLFOR.
- Se dispuso el cierre definitivo y la salida de tres fundidoras urbanas instaladas en la zona de Alto Lima de El Alto.

En el anexo 3 se presenta una lista con los principales conflictos ambientales que se suscitaron desde los 90. De la revisión de estos casos se concluye que Bolivia está aún muy lejos de aplicar correctamente su Ley de Medio Ambiente.

4. Agonía y fin del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

A partir de 1997, el hasta entonces prolífico MDSMA fue objeto de un cambio drástico. Su nombre fue cambiado a Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) a fin de darle mayor relevancia a la inversión pública, en una inequívoca señal de desinterés hacia la conservación ambiental. A ello se debe sumar que la condición de autoridad ambiental de las prefecturas había quedado en entredicho debido a la descentralización, lo que debilitó notablemente el ejercicio de la gestión ambiental en general.

Asimismo, en el periodo 1997-2000 se desmanteló la infraestructura e instalaciones del proyecto Mercury de Naciones Unidas que en 1994, luego de intensas gestiones de la SNRNMA designó a Bolivia como "Estación tipo B" a nivel Latinoamérica (Brasil y México eran tipo A, Argentina, Bolivia y Costa Rica, tipo B), dotándole de un sistema completo de gestión de información satelital compuesto por una antena parabólica, tres macrocomputadoras para manejo de la información satelital, un sistema de pararrayos, transmisión en redes y computadoras para la Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (Redesma) que inicialmente se fundó en dependencias de la SNRNMA para brindar servicio al sector público, central, departamental y municipal, además de ONG, universidades públicas y privadas, consultores en recursos naturales y medio ambiente. Este desafortunado hecho, significó un duro golpe a la gestión ambiental que hasta entonces había logrado una gran proyección. Luego de su cese y "expulsión" del MDSP en 1999, Redesma se cobijó en el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), desde donde hasta ahora proporciona un servicio gratuito de boletines informativos a usuarios de Bolivia, Latinoamérica y el resto del mundo.

En el siguiente gobierno, se aprobó la Ley 2446 LOPE del 19 de marzo de 2003, mediante la cual otra vez se renombró el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS), que no logró alcanzar los niveles de gestión pasados, principalmente porque se truncó el periodo presidencial por los suceso de octubre de 2003.

Es así que el paradigma de desarrollo sostenible y la estructura pública que sostenían a esta cartera fueron finalmente derrumbados mediante la nueva Ley 3351 LOPE del 21 de febrero de 2006 que asignó a dos ministerios la misión y tareas del otrora MDS: el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), encargado de las tareas de desarrollar políticas de planificación, ordenamiento

territorial y medio ambiente y el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA) que tiene un amplio alcance:

- Plantear políticas y planes para el uso sostenible e incremento de los recursos naturales renovables.
- Diseñar la política nacional de tierras y territorio.
- Supervisar el trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria, convocar y dirigir la Comisión Agraria Nacional y supervisar a las comisiones agrarias departamentales.
- Estructurar políticas y planes de aprovechamiento y conservación del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos forestales.
- Supervisar y evaluar el trabajo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- Participar en el proceso de regulación de derechos sobre recursos forestales, ejerciendo tuición sobre el Sirenare y la Superintendencia Agraria.
- Fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas, protegiendo sus derechos sociales, económicos y culturales.
- Apoyar al sector empresarial agropecuario y a los pequeños y medianos productores, así como al sector comunitario, en sus iniciativas económicas orientadas al mercado interno y a la exportación.
- Promover y ejecutar planes y programas integrales de desarrollo rural.
- Formular y desarrollar planes para la seguridad y la soberanía alimentaria del país.
- Formular y controlar el cumplimiento de políticas y normas para promover el desarrollo agrícola y pecuario.
- Formular políticas de desarrollo integral que recuperen y revaloricen los usos legales de la hoja de coca, así como su industrialización y el desarrollo de las zonas productoras.

El decreto 29894 del 7 de febrero de 2009 instruye que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras deberá transferir al nuevo Ministerio de Medio Ambiente y Agua los bienes, activos, pasivos, presupuesto e ítems del personal del ex Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente. La norma también dispone que los bienes, activos, pasivos, presupuesto e ítems del personal del Programa Nacional de Contaminantes Orgánicos Persistentes (Pronacops), de la Comisión Gubernamental del Ozono (Cogo), del Programa Nacional de Cambios Climáticos y demás proyectos que se encontraban bajo dependencia del ex Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental correspondientes a las temáticas de medioambiente, biodiversidad y áreas protegidas, cambios climáticos y recursos forestales, deberán ser transferidos al MMAyA.

Pese a haber asumido todas estas tuiciones, actualmente el MMAyA muestra una gran debilidad institucional, principalmente porque la política de Estado imperante para el desarrollo del país contrasta notoriamente con los principios de sostenibilidad y conservación ambiental que se aplicaban hasta antes de febrero de 2006; a ello, se suma el hecho de que sus oficinas están físicamente distribuidas en diversas zonas de la ciudad de La Paz y sus decisiones tienen un peso poco decisivo en el conjunto del gabinete del gobierno.

5. Situación ambiental actual

Como todo proceso de innovación de política pública, este tiene debilidades; posiblemente la mayor de todas es la no incorporación del sector agropecuario: tras más de 20 años desde la modernización de la política pública ambiental, aún no se modificó las prácticas, métodos y formas de intervención de suelos y cuerpos de agua; se mantiene la tendencia al uso extensivo de la tierra lo que resta eficacia a las inversiones, además de acelerar el crecimiento de los niveles de deforestación para habilitar más y más tierras para agricultura y pastoreo intensivo en áreas que no son aptas para esta actividad, como es la Amazonia, provocando el consiguiente deterioro de suelos y ecosistemas.

La primera década del siglo XXI se caracterizó por un avance en la incorporación de los derechos ambientales y socioambientales en la Constitución Política del Estado de 2009, hecho también relevante en la gestión ambiental. En general, en los primeros 19 años del siglo XXI se elaboró una serie de leyes y normas para efectivizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión ambiental, especificando que cuando se desplieguen proyectos productivos en sus territorios, se proceda a la consulta previa libre e informada antes de otorgar concesiones, en cumplimiento de la CPE, del Convenio 169 de la OIT y de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas; sin embargo, en la práctica no se cumplen estas disposiciones en todos los casos. Asimismo, no se ejerció el derecho de la consulta previa a los pueblos indígenas en casos como los del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), Chepete-Bala, etc.

Estos procesos de institucionalidad y aplicación de nuevas políticas públicas para la gestión ambiental descritos, lograron conformar una masa crítica operativa a nivel técnico y de opinión en la sociedad civil; de esta manera hoy, a diferencia de hace 25 años, los bolivianos están más involucrados en la gestión ambiental debido a que tienen mayor acceso a información por diferentes medios y son partícipes de problemas ambientales cada vez más frecuentes. También porque las universidades del sistema público y algunas privadas crearon carreras y postgrados relacionadas con las ciencias ambientales; sin embargo, aún falta desarrollar una

conciencia ambiental que permita a los bolivianos pasar a la fase de sostenibilidad en la gestión de sus recursos naturales y medioambiente.

La gestión ambiental se ejecutó mayormente con recursos de la cooperación internacional y la banca multilateral, que impulsaron al Estado a incrementar su cuota presupuestaria, subiendo cada vez más los niveles de contraparte. Sin embargo, entre 2007 y 2011 la ejecución financiera de la inversión pública en la gestión ambiental disminuyó en relación a los periodos anteriores.

Por otro lado, aunque se crearon instituciones encargadas de gestionar el medioambiente y generar conciencia sobre la importancia del desarrollo sostenible, el cambio climático empezó a influir negativamente sobre la agricultura, por las sequías y la desaparición de glaciares y es inminente el peligro sobre el potencial de aprovechamiento de los recursos naturales que tanto necesita el país.

Mediante la promulgación de la Ley 300 de la Madre Tierra, del 15 de octubre de 2012 se dispone el cierre del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCCB) del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, cuyos recursos humanos, activos adquiridos, bienes, patrimonio financiero, pasivos y presupuestos, así como los programas y proyectos en ejecución, aprobados y en proceso de negociación, se transfirieron a la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra creada mediante DS 1696 del 14 de agosto de 2013.

Tradicionalmente Bolivia tiene una alta tendencia a exportar recursos no renovables como materia prima o productos básicos, lo que generó una situación de dependencia de los ingresos por impuestos, al punto que los hidrocarburos representan cerca del 80% del total de ingresos (2006). En este sentido, la volatilidad de precios de las materias primas podría generar una potencial vulnerabilidad de los ingresos fiscales, situación que se debería controlar a través de mecanismos de protección de ingresos y control del gasto. Varios factores relacionados al uso y conservación de los recursos naturales pueden influir en la calidad y sostenibilidad del medioambiente en un país y por consiguiente en las condiciones del desarrollo sostenible y crecimiento con énfasis en los más pobres. Por ejemplo, la extracción acelerada de los recursos naturales (un alto ritmo de deforestación, erosión de suelos o degradación de la calidad del agua), así como la falta de inversiones adecuadas en la gestión de los recursos naturales y el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones encargadas de estas tareas, dan lugar a una pérdida de capital físico que puede limitar el potencial de desarrollo del país.

Desde los 90, Bolivia realizó esfuerzos muy serios para desarrollar instituciones que generen el marco adecuado para la gestión efectiva del medioambiente y garanticen un uso óptimo de sus recursos naturales, con énfasis en el cuidado y sostenibilidad del ambiente. Sin embargo, corresponde mencionar algunos aspectos relacionados al cambio climático que comenzaron a influir en el ambiente y el estado de los recursos naturales y que podrían tener una mayor incidencia a futuro.

El cambio climático[2] como fenómeno derivado del calentamiento global del planeta, es un problema que actualmente afecta a países desarrollados y en desarrollo y que en los últimos años tocó particularmente a Bolivia. De acuerdo con Nicholas Stern,[3] la mayoría de los países de Latinoamérica, incluyendo Bolivia, sufrirá un alto impacto en su agricultura debido a que habrá más sequía y muchos de los glaciares se derretirán,[4] ocasionando que el nivel de agua disminuya considerablemente. Se estima también que Bolivia sufrirá por intensas lluvias y tormentas y la consiguiente incidencia de enfermedades y pestes, generando que los diversos ecosistemas afronten problemas para soportar estos cambios drásticos.[5]

De acuerdo a un estudio realizado por el Programa Nacional de Cambios Climáticos de Bolivia, los impactos generados por este fenómeno en el futuro serán los siguientes:

Cuadro 1
Impactos del cambio climático previstos según regiones

Región	Impacto esperado
Altiplano	Mayor concentración de precipitaciones Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia Mayor frecuencia de granizo, reducción de caudales de los ríos
Valles interandinos	Mayor concentración de precipitaciones Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia Mayor frecuencia de granizo
Chaco	Reducción del número de días con lluvia Incremento de periodos sin lluvia, durante la época de cultivo Sequías recurrentes e intensas Bajos caudales en los ríos
Llanos y Amazonia	Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento. Mayor tasa de nubosidad. Elevada humedad en verano y fuertes sequías en invierno

Fuente: Arana *et al.*, 2007.

2 Existe acuerdo entre la comunidad científica, respecto a que la principal causa del cambio climático a nivel mundial radica en la emisión de gases invernadero provenientes de la acción humana.

3 Responsable del Estudio "La Economía del Cambio Climático", encomendado por el gobierno de Gran Bretaña en 2006.

4 El Informe sobre Desarrollo Humano 2007 - 2008 del PNUD señala que en 1975, Bolivia tenía 562 km^2 de glaciares y en 2006 su extensión apenas llegaba a 396 km^2. Este dato coincide con una investigación sobre el Cambio Climático realizada por la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (SCAN), que dice que en 1940, la superficie glacial de Chacaltaya era de 223 km^2 y en 2001 de 48 km^2, habiendo desaparecido en un 78%. Para 2005, tenía nieve sólo en tres partes y para 2010 estará desaparecido.

5 Entrevista concedida por N. Stern al periódico *La Prensa*; 21 de Octubre de 2007.

5.1. Dependencia de los recursos naturales

Bolivia tiene propensión a exportar productos básicos no renovables desde los inicios de su historia (Colonia y República). En 2006, las exportaciones de la industria extractiva llegaron a $us 3.100 millones de un total de $us 4.234 millones (casi 75%) de las exportaciones generales. Asimismo, dada la abundancia de recursos naturales, la inversión nacional y extranjera tiende a concentrarse en estos sectores de alta rentabilidad y poca interrelación con el resto de la economía (economías de enclave). Como consecuencia, hay tensiones permanentes por la apropiación de las rentas de estos sectores (gobierno nacional, gobernaciones, regiones, municipios y sector privado) [Ref. 1].

En los últimos años, un factor de dependencia importante generado por los recursos naturales se manifiesta en los ingresos por impuestos sobre hidrocarburos, que representan una proporción cada vez más elevada de los ingresos fiscales totales (cerca del 80% en 2006, por poner un ejemplo). Si a estos se suman los ingresos por actividades mineras, esta proporción resultaría aún más importante [Ref. 1]. Dada la característica de alta volatilidad de precios de las materias primas, esta situación podría generar una potencial vulnerabilidad de los ingresos fiscales. Asimismo, ya que los sectores extractivos se convirtieron en los más importantes generadores de divisas, el comportamiento de la economía nacional dependerá también en alto grado de las exportaciones que sean capaces de generar [Ref. 1]. Por otra parte, la industria extractiva genera actualmente solo el 1,5% del empleo directo: hidrocarburos, 7.500 empleos y minería, 56.000 [Ref. 1].

En materia de bosques está la Amazonia, una región de 7,8 millones de km^2 que es compartida por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Guyana Francesa, y en la que viven 33 millones de habitantes, incluyendo 1,5 millones de indígenas de 385 pueblos. Las áreas naturales protegidas y los territorios indígenas ocupan más del 45% de la Amazonia, pero las carreteras, las hidroeléctricas, la minería, el petróleo, las quemas y la deforestación la están llevando a un punto de no retorno.

5.2. Recursos hídricos

En materia de recursos hídricos, en el contexto ambiental y de sostenibilidad, en pleno siglo XXI existen dos situaciones críticas a controlar: la protección de fuentes y la protección de cuerpos naturales receptores de las aguas residuales; en ambos casos, en términos de cantidad y calidad.

En los últimos años se aprecia con gran preocupación que los ríos en Bolivia están severamente contaminados con compuestos fisicoquímicos y orgánicos y microorganismos patógenos; entre los primeros destacan plaguicidas, metales pesados, sales, mercurio, grasas y cargas orgánicas industriales altas y hasta antibióticos

generados por los desechos farmacéuticos. Asimismo, ninguna ciudad capital cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales que asegure un cabal cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Algunas ciudades intermedias sí tienen estos sistemas a través de lagunas de oxidación, pero son manejados por personal no profesional.

El binacional lago Titicaca tiene varios puntos conflictivos, debido a las descargas sin tratamiento de aguas residuales de sus poblaciones ribereñas y de otras más lejanas como la ciudad de El Alto (la segunda más poblada de Bolivia); también la pesca indiscriminada y las numerosas granjas piscícolas contribuyen a su deterioro ambiental, provocando una cada vez mayor disminución de especies. Del mismo sistema hídrico, el lago Poopó está prácticamente seco y no se conoce de la aplicación de algún proyecto exitoso de restauración o rehabilitación.

Por otra parte, la mayor parte de los ríos reciben descargas contaminantes procedentes de las actividades mineras y de agricultura intensiva (plaguicidas y abonos inorgánicos), y no hay evidencias de proyectos exitosos y sostenibles de protección de fuentes de agua; por el contrario, se pretende desarrollar nuevos embalses para generación de energía eléctrica y riego agrícola tradicional.

Estudios de la UMSA evidenciaron que los principales glaciares de la cordillera occidental están retrocediendo o derritiéndose como una "piadosa y amistosa" señal de advertencia o de auxilio de la naturaleza. Lastimosamente, la inacción resultará en una escasez aguda de agua en no más de una década.

5.3. Calidad ambiental urbana

En Bolivia no hay una sola ciudad capital de departamento que pueda enorgullecerse de su calidad ambiental urbana. Debido a la política de importación de autos en desuso vigente en el país hasta hace pocos años y a la poca o ninguna exigencia ambiental de la Aduana Nacional para con los autos de combustible fósil, hoy se tiene un acelerado incremento del parque automotor que congestiona las vías de circulación urbana, causando impactos severos a la calidad del aire e incrementado los niveles de ruido en las calles. A esta situación se suma la baja cobertura de los servicios públicos de agua, saneamiento, residuos sólidos, transporte, salud, etc.

La mala aplicación de normas de desarrollo urbano o la carencia de estas incidió en la "tugurización" del centro de las principales ciudades, propiciando la expansión de los barrios a sectores carentes de servicios básicos y hasta de vías de acceso; lo que se traduce en una baja calidad de gestión en el uso óptimo del suelo y del agua. Según el censo de 2012, solo el 40,3% de las viviendas rurales tenía agua potable segura y apenas el 37,5% tenían instalaciones de saneamiento.

5.4. Gestión del suelo

La expansión urbana con autorización o sin ella está motivada por grupos carentes de ética y respeto al equilibrio ecológico que debe tener una ciudad sostenible. Esta situación genera el mal uso del suelo y el irrespeto del ordenamiento territorial, con los consiguientes perjuicios posteriores que incrementan la presión humana sobre los recursos naturales aledaños al entorno de las ciudades; entre ellos el agua, los bosques y la biodiversidad.

En el ámbito rural, la desmedida codicia de incrementar ingresos para la producción agrícola intensiva y mecanizada, ejerce una presión insostenible sobre los bosques y los TIOC a fin de ampliar la producción agrícola, al punto que en lugar de mejorar el sistema de transporte público urbano a fin de disminuir la cantidad de vehículos particulares, la demanda de combustibles fósiles es cada vez mayor. En ese contexto, el gobierno actual decidió ampliar la frontera agrícola e instalar plantas de producción de etanol para contribuir a disminuir la importación de diésel, pero con un costo ambiental muy alto por una mayor pérdida de suelos con bosques y biodiversidad.

Es bien conocido que en las zonas soyeras, luego de la cosecha los suelos quedan sin ningún uso durante un cierto tiempo y que en ese lapso de espera se generan "tormentas de arena" que viajan kilómetros y contribuyen a la erosión de dichos suelos y otros impactos colaterales en el entorno.

5.5. Educación ambiental

Aún hay carencia de programas formales y no formales de educación ambiental que sean sostenibles y que contribuyan a despertar la conciencia ambiental de las personas y las motiven a exigir programas de acción ambiental para asegurar la sostenibilidad y el equilibrio ecológico de nuestro territorio nacional, programas en los que ellos mismos sean activos partícipes.

6. Gestión ambiental nacional, departamental y local

Se percibe debilidad institucional en la aplicación eficiente de la gestión ambiental, pese a que Bolivia tiene una experiencia de más de 25 años en el rubro. Contribuyeron a esto las modificaciones efectuadas a los reglamentos de la Ley 1333 mediante el Decreto Supremo 3549 del 2 de mayo de 2018, que suprimió la Ficha ambiental que contribuía a mostrar equidad en la categorización ambiental de los proyectos y a su vez permitía que los nuevos profesionales ingresen al sistema de manera amigable.

Estos cambios adoptados por el MMAyA hasta la fecha no demuestran efectos positivos en la rapidez y transparencia en la obtención de las licencias ambientales,

toda vez que en lugar de optimizar tiempos, provocaron confusión en los consultores y funcionarios departamentales que trabajan con los instrumentos de regulación de alcance particular (IRAP) inherentes a las licencias ambientales y el cabal cumplimiento de la legislación vigente. Por otra parte, por comodidad y debilidad institucional las alcaldías prefieren el uso del Reglamento Ambiental del Sector Industrial Manufacturero (RASIM) y no los reglamentos de la ley para facilitar la instalación o asegurar la continuidad de las actividades industriales en su municipio, sin evaluar que ese cómodo accionar no arroja beneficios a su ambiente.

Si la reglamentación industrial puesta en vigencia en 2000 fuese buena, luego de 19 años de aplicación los municipios reportarían mejoras en la calidad ambiental de su entorno; sin embargo, la ciudadanía percibe con claridad meridiana que no es así; entonces algo está fallando en esa ecuación de gestión ambiental municipal.

7.1 Retos para la gestión ambiental y la defensa de los recursos naturales en Bolivia

El principal reto económico del país es mantener sus tasas de crecimiento en los próximos años, sin provocar desequilibrios macroeconómicos. Esta tarea requerirá, entre varios otros factores, un permanente aumento de la productividad, y no se puede perder de vista el comercio internacional y su diversificación. Por otro lado, otro gran desafío es atender la urgente necesidad de cerrar las brechas de infraestructura y protección social. Todo esto, no obstante, debe planificarse y desarrollarse en el marco de un crecimiento sostenible y que priorice la conservación de los recursos naturales renovables y las estrategias de lucha contra el cambio climático.

En este contexto, se debe iniciar cuanto antes el trabajo de cara al cumplimiento de la Agenda 2030 que incorpora los "17 objetivos de desarrollo sustentable" (ODS) con sus correspondientes 169 metas. Antes que nada, es necesario definir las estrategias de implementación de los compromisos asumidos por Bolivia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP 21) y otros eventos sobre políticas medioambientales.

A continuación se esboza algunas recomendaciones generales de cara a establecer una gestión ambiental que garantice un manejo sostenible de los recursos naturales.

i) Reconocer la importancia de los efectos del cambio climático en todo el territorio nacional, a través de una política de Estado concreta, coherente y consensuada con todos los sectores y acompañada de estrategias idóneas para su pronta aplicación.

ii) Fortalecer y capacitar a las autoridades ambientales competentes (AAC) de nivel nacional, departamental y local, a fin de que realicen una eficiente aplicación de la legislación ambiental vigente.

iii) Es atingente que los políticos tengan un mayor entendimiento sobre el cambio climático y asuman con mayor conciencia su verdadero significado.

iv) La política pública debe asumir la necesidad de un viraje hacia las energías alternativas, promoviendo el uso de energía solar, eólica y biomasa. Además, se debe medir la huella de carbono e hídrica, en coordinación con los sectores de investigación académica y con una correspondiente asignación presupuestaria.

v) Urge cambiar los modelos productivos actuales y adecuarlos a las estrategias modernas como la de la economía circular, entre otras.

vi) Se debe establecer alianzas innovadoras entre gobierno, academia (universidades), sociedad civil y sector privado para poder responder de manera efectiva los compromisos asumidos con la firma del Acuerdo de París.

vii) Se debe promover la toma de conciencia y participación de la sociedad civil en temas ambientales, para lograr una mayor incidencia en los procesos y políticas públicas.

viii) Se debe producir más en menos espacio e implementar tecnología apropiada para mejorar la producción. Esto implica un fuerte soporte a la investigación en las universidades.

ix) Brindar protección efectiva a todas las fuentes de agua existentes y que dan servicio a los ámbitos urbanos del país, prohibiendo cualquier otro uso antrópico simultáneo que les afecte en cantidad y calidad.

x) Proteger a los cuerpos naturales, receptores de aguas residuales, a fin de que sus condiciones de calidad ambiental no sean irreversiblemente afectadas. Las AAC deberán impulsar alianzas con la academia (universidades), iniciativa privada (industria) y sociedad civil para desarrollar planes de recuperación o rescate ambiental y aplicarlos gradualmente.

xi) Detener la deforestación de los bosques que se hacen a título de ampliación de la frontera agrícola o, peor aún, para la producción de biocombustibles.

xii) Regular eficientemente el uso de agroquímicos.

xiii) Revisar los proyectos –muchos ya comprometidos– de construcción de hidroeléctricas, como por su enorme impacto ambiental y baja viabilidad socioeconómica, técnica y financiera. En su lugar deben implementarse más proyectos de energías renovables.

xiv) Se debe definir las áreas de bosques y las tierras de producción forestal permanente (TPFP), que el Estado conservará como tierras fiscales e implementar acciones para protegerlas.

xv) Definir condiciones de preeminencia de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, frente a proyectos que afecten a sus formas de vida.

xvi) El SERNAP debe ser administrado como una entidad independiente del Órgano Ejecutivo y ser supervisado solo por las comisiones pertinentes del Órgano Legislativo.

xvii) Los gobiernos autónomos municipales deberán realizar inversiones para facilitar la asociación con productores ecológicos, consumidores y exportadores.

xviii) Desarrollar y fortalecer capacidades para la adaptación al cambio climático en comunidades, promoviendo el cambio de esquemas productivos convencionales hacia prácticas de agricultura de conservación, como la siembra directa, el manejo de coberturas y la rotación de cultivos. Para ello, gobiernos municipales y organizaciones de base deberán implementar un modelo de desarrollo sostenible basado en el mantenimiento de su herencia natural para el bienestar de sus habitantes.

xix) Desarrollar y aplicar los programas nacionales de Educación Formal (PNEF) y no Formal (PNENF), en coordinación con la universidad, para difundir adecuadamente los ODS en la sociedad civil.

xx) Se debe constituir otro tipo de indicadores de productividad que tomen en cuenta los rendimientos y capacidades de conservación sostenibles a largo plazo.

xxi) Constituir observatorios departamentales de agua, bosques y calidad ambiental, en trabajo conjunto entre universidades, ONG, instancias estatales, sector privado y sociedad civil.

El gran desafío en Bolivia –finalmente– es visualizar el impacto logrado por los programas y proyectos ejecutados en el marco del cumplimiento de los ODS; esto implica generar evidencia sobre los cambios en las personas, los impactos sobre el ambiente, la sostenibilidad de los avances y las mejoras en aspectos como la inclusión y la igualdad.

8.1. Las futuras amenazas ambientales de Bolivia

El medioambiente y los recursos naturales renovables de Bolivia están amenazados por cuatro situaciones o escenarios previsibles, directamente relacionados con el cambio climático: las crisis ambientales, las pandemias, los cambios de temperaturas y los organismos genéticamente modificados.

i) El primer escenario son las crisis ecológicas originadas por la imposición de un sistema económico megaextractivista, a costa de los frágiles y limitados recursos naturales. Las inversiones externas en Bolivia que implican "confidencialidad" permiten ejecutar acciones extractivistas sin valor agregado, vulnerar derechos de la Madre Tierra y afectar la calidad ambiental. Los grandes proyectos hidroeléctricos (El Chepete, el Bala y Rositas), carreteros como el de TIPNIS o los relacionados a dudosas legalizaciones o dotaciones de tierras que implicarán cambios de uso (como la reserva forestal de Guarayos) son, sin exageración, señales apocalípticas de un ecocidio anunciado. Las prospecciones hidrocarburíferas en zonas de alta sensibilidad ecológica

y, peor aún, dentro de parques nacionales, darán inicio a un ciclo de grandes crisis ambientales en todo el país.

ii) Un segundo escenario son las pandemias y enfermedades emergentes por la destrucción de los ecosistemas y la alteración del equilibrio ecológico de los bosques. La fiebre hemorrágica, hanta virus, dengue, rabia, zika, leishmaniasis y chagas, todas enfermedades compartidas por los animales y el ser humano, están en aumento debido a los efectos del cambio climático y la creciente intromisión antrópica en zonas consideradas focos naturales de infección.

iii) En cuanto al tercer escenario, en 2018 y 2019 ya se registraron las temperaturas más altas a nivel mundial, desde que se realiza esta medición. Por otro lado, os huracanes son cada vez más intensos debido al aumento de la temperatura en los mares. En Bolivia ya hace años surgieron alertas por las alteraciones del cambio climático, comenzando con Chacaltaya, el lago Poopó, la crisis del agua en Potosí (1983), la de La Paz (2016) y las grandes inundaciones en el oriente, además de la cada vez más creciente pérdida de biodiversidad. Las preguntas que surgen de inmediato son: ¿podremos por lo menos intentar adaptarnos a estos vertiginosos y acelerados cambios, en lugar de hablar de resiliencia? ¿Contamos, como país, con herramientas técnicas y políticas para hacerles frente? Al parecer, todo indica que no, que estamos indefensos y desorganizados frente a una terrible y creciente amenaza a nuestra supervivencia.

iv) El cuarto escenario son los organismos genéticamente modificados. Hoy en día persiste un debate científico muy acalorado con respecto a la afectación de los transgénicos en la salud humana. Sí está confirmado, y es altamente preocupante, que los transgénicos atentan directamente a la biodiversidad de los suelos y ecosistemas. Bolivia es centro de origen de muchas especies silvestres: yuca, papa, camote, quinua… todas susceptibles a una erosión o contaminación genética que los transgénicos pueden provocar. Esta situación afectaría directamente la soberanía y seguridad alimentaria, provocando pérdidas irremediables en las actividades agrícolas tradicionales y generando también afectaciones culturales. A todo lo dicho, se suma la presencia indiscriminada y creciente de antibióticos en las aguas de los ríos que pasan por sitios urbanizados, con sus consiguientes efectos sobre la resistencia de los microorganismos.

Estos cuatro escenarios analizados, de alguna forma ya están presentes en Bolivia, se fortalecen, crecen y cada vez son una mayor amenaza. Estamos en el límite justo para reaccionar, deponer actitudes y expresiones fuera de lugar como que “Bolivia no es el jardín del norte y tenemos derecho a explotar los bosques”. Los bolivianos, todos sin excepción, debemos ser los “jardineros” y guardianes de nuestra propia patria; de nuestra labor responsable y esforzada dependerá el futuro de nuestros hijos y nietos y, más aún, la supervivencia de la especie humana en el planeta.

Bibliografía

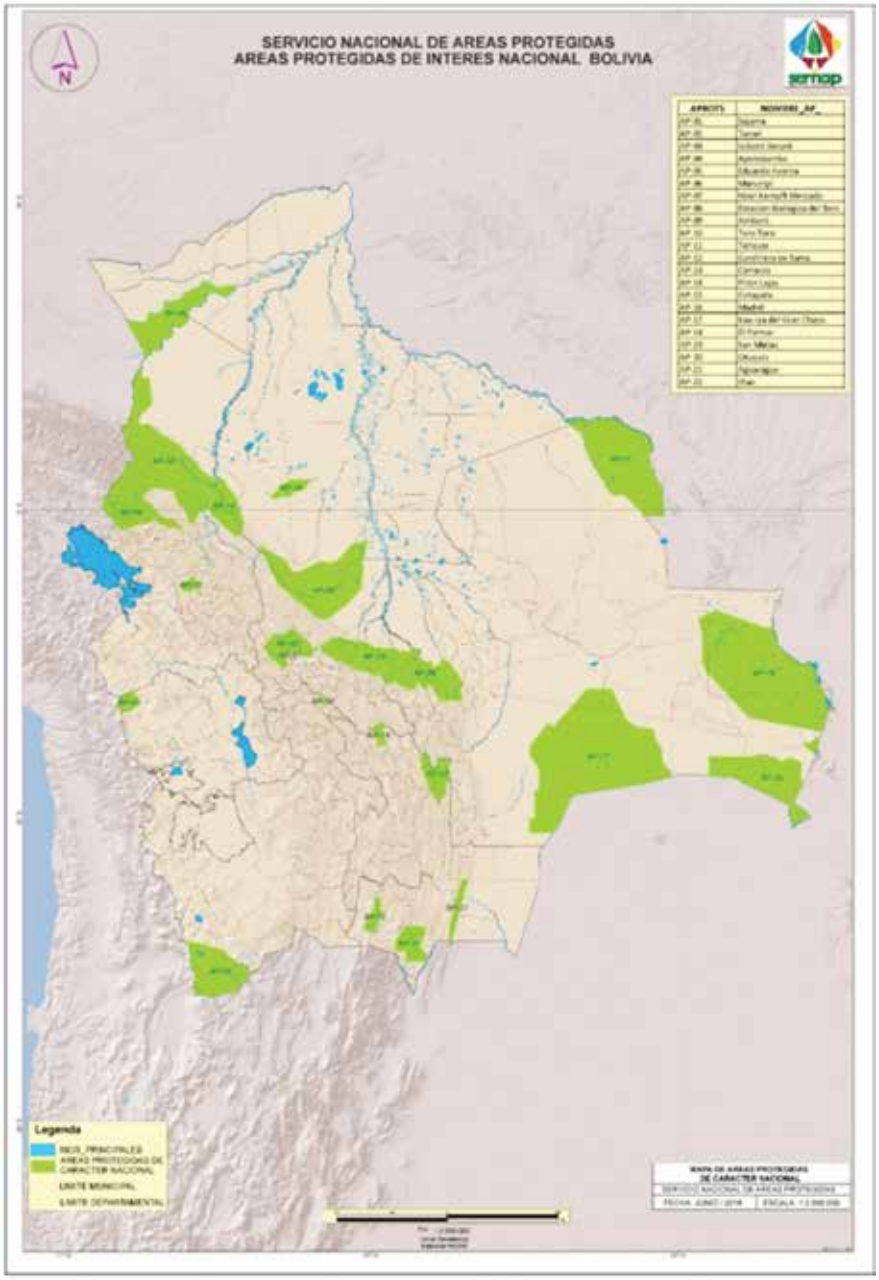
Arana, Iván *et al.*
2007 *El cambio climático en Bolivia (Análisis, síntesis de impactos y adaptación)*. La Paz: Programa Nacional de Cambios Climáticos.
Banco Mundial
2018 *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington DC: Editorial Banco Mundial (15ª edición).
Fobomade
1999 *Conflictos ambientales en Bolivia*. La Paz: Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
Fundación Amigos de la Naturaleza
2016 *Atlas Socioambiental de las Tierras Bajas y Yungas de Bolivia*. Santa Cruz: Editorial FAN.
Mendizábal, Marthadina
2011 "Gestión integral del agua", en Revista Virtual *REDESMA* Vol 5. La Paz.
Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
1995 *Construyendo el Futuro*. La Paz: MDS / PNUD / Cooperación Suiza.
Servicio Nacional de Áreas Protegidas
2018 *Mapa de Áreas Protegidas Nacionales*. La Paz: Sernap.
Vargas Ballester, Waldo
2018 "*Modelo SIMOD aplicado para evaluar calidad del agua en el Río Katari, Lago Titicaca*". Madrid: Editorial Académica Española.
2016 *Gestión ambiental integral aplicada (GAIA): Metodología de categorización, identificación, evaluación, mitigación y aplicación ambiental para proyectos de desarrollo*. Software GAIA MS-Excel ®. La Paz: UMSA.

Documentos

1996 "Reglamentación de la nueva Ley Forestal", en Boletín BOLFOR 8. La Paz: USAID.
1995 "El Proyecto de Ley Forestal y la tenencia de los bosques", en Boletín BOLFOR 4. La Paz: USAID.
1996 "Reglamentos de la Ley de Medio Ambiente 1333", en Boletín Red Hábitat 38. La Paz: Lidema.

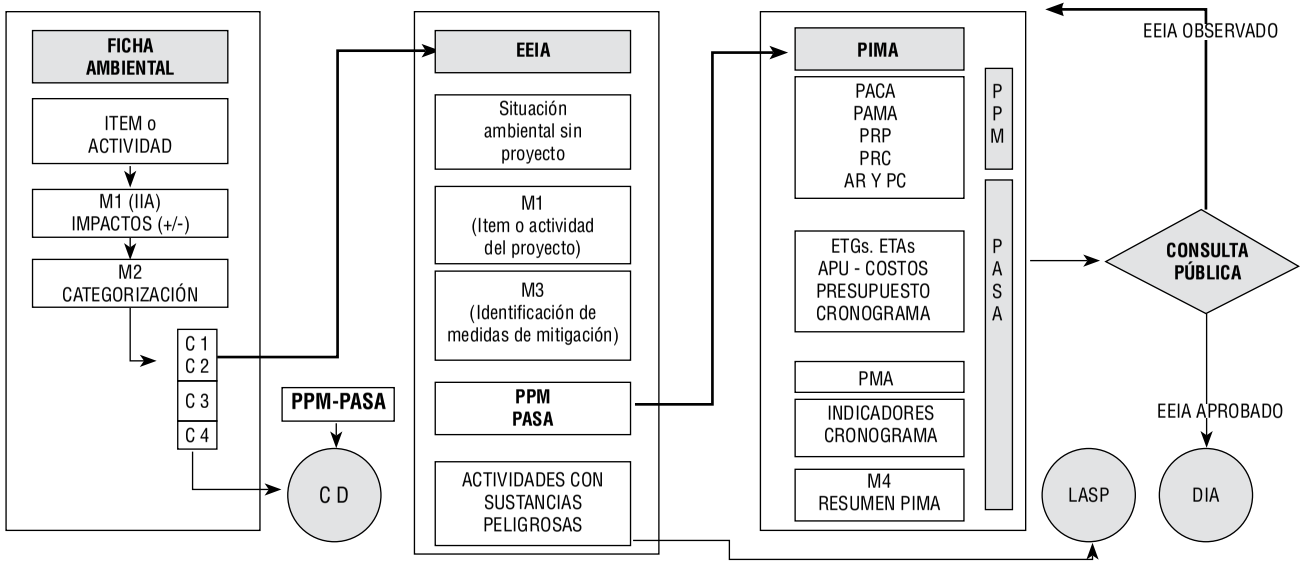
Anexo 1

Bolivia: mapa de las áreas protegidas de interés nacional
Fuente: Sernap



Anexo 2

Diagrama sistémico de aplicación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental



REFERENCIAS

FA:	Ficha Ambiental	M1:	Matriz de IIA	PIMA:	Plan Integral de Manejo Ambiental
IIA:	Identificación de Impactos Ambientales	M2:	Matriz de Cai	PACA:	Programa de Adiestramiento y Capitación
CAi:	Categorización Ambiental (i = 1 a 4)	M3:	Matriz de IMM	PAMA:	Programa de Aplicación de Medidas Ambientales
PPM:	Programa de Prevención de Mitigación	M4:	Matriz con Resumen PIMA	PRP:	Programa de Reposición de Pérdidas
PASA:	Plan d Aplicación y Seguimiento Ambiental	IMM:	Identificación de Medidas de Mitigación	PRC:	Programa de Relacionamiento Comunitario
CD:	Certificado de Dispensación (Licencia Ambiental para C3 y C4)	ETG's:	Especificaciones Técnicas Generales	AR - PC:	Análisis de Riesgo - Plan de Contingencia
EEIA:	Estudio de evaluación de Impacto Ambiental	ETA's:	Especificaciones Técnicas Ambientales	LASP:	Licencia de Actividades con Sustancias Peligrosas
DIA:	Declaratoria de Impacto Ambiental (Licencia Ambiental para C1 C2)	APU:	Análisis de Precios Unitarios	PMA:	Programa de Monitoreo Ambiental

Fuente: Metodología GAIA 2016. W. Vargas Ballester

Anexo 3

Principales conflictos ambientales registrados en Bolivia entre 1990 y 2014

Minería

Derrame de polvos metalúrgicos de Quime
Ruptura del dique de colas de Porco
Contaminación de aguas y suelos por la mina Tazna a la cuenca Blanco, Cotagaita
Contaminación de aguas y suelos por minas e ingenios de Chorolque y Churquini
Contaminación de aguas del río Tupiza por pasivos ambientales
Contaminación del río Huayna Mayu
Contaminación del río de la Ribera, Potosí
Proyecto hidrometalúrgico de Coro Coro
Concesión minera para la explotación de áridos en el río Ivirgarzama
Concesiones mineras en el Parque Nacional Amboró
Destrucción progresiva del Cerro Rico de Potosí

Bosques y conflictos forestales

Explotación forestal por la empresa Don Víctor
Construcción de la carretera Santa Cruz-Trinidad
Apertura de la carretera Beni-Cochabamba a través del TIPNIS
Explotación forestal irracional en la colonia Osaka de Entre Ríos
Autorización irregular para explotación y uso de recursos forestales
Explotación ilegal de madera en la Reserva Nacional Manuripi Heath
Instalación de antena repetidora de Entel en la Reserva de la Biósfera y Territorio Indígena de Pilón Lajas
Saqueo de madera en la estación biológica de Beni
Deforestación en el municipio de Tomina
Explotación de hidrocarburos
Construcción del gasoducto a Brasil
Construcción de gasoducto San Miguel-San Matías- Cuiabá
Contaminación causada por la explotación petrolera a cargo de la empresa Chaco en Entre Ríos
Destrucción de caminos y contaminación por la empresa petrolera Plus Petrol
Conflicto universitario con la Maxus en el trópico cochabambino
Impactos ambientales de la empresa Chaco (Amoco) en la comunidad de Ipa en Villamontes
Impactos por la actividad de Repsol en el TIPNIS

Derrame de hidrocarburos provocado por Transredes
Contaminación de la quebrada Los Monos

Gestión de recursos hídricos

Reducción de la actividad piscícola en Villamontes
Contaminación de la quebrada del 9 por un ingenio azucarero
Dragado del canal Tamengo para la construcción de la hidrovía Paraguay-Paraná
Construcción de las represas Las Pavas, Arrazayal y Cambarí
Pesca comercial clandestina en Beni
Perforación de pozos de agua en el Valle Bajo de Cochabamba
Contaminación del río Pilcomayu
Mortandad de peces por contaminación de aguas en el río Piraí

Tierra y territorio

Conflictos por la propiedad y posesión en el territorio indígena de Monte Verde
Superposición de concesión forestal entre Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas
Superposición de concesión forestal en el Parque Nacional y Área de Manejo Integral Madidi
Superposición de TCO con concesión maderera
Explotación forestal y explotación palmitera en áreas de TCO
Superposición de concesiones forestales con TCO

En los entornos urbanos

Emisión de gases tóxicos por pequeñas industrias ladrilleras de Oruro
Contaminación ambiental por ladrilleras en la ciudad de La Paz
Emisión de gases tóxicos por las chimeneas de la empresa SAMCO
Emisión de gases y efluentes hacia la atmósfera y suelo por la empresa BAREMSA
Contaminación atmosférica por la fábrica de cemento El Puente
Contaminación ambiental en Alto Lima
Pérdida de áreas verdes por loteamientos ilegales en Trinidad
Venta parcial del parque Excombatientes en la ciudad de Cochabamba
Contaminación y deforestación en la zona Lajastambo y la Barranca en Sucre
Contaminación de la quebrada de Quirpinchaca

Contaminación provocada por el ingenio azucarero San Aurelio a la zona Sur de la ciudad de Santa Cruz
Contaminación del arroyo de San Juan en Trinidad
Consumo de agua contaminada en Riberalta
Contaminación de relleno sanitario de K'ara K'ara

Fuente: Informe sobre Conflictos Ambientales en Bolivia (Fobomade, 2014).

XIII
Las TIC en la agricultura: ¿reduciendo o incrementando desigualdades?

María Ángeles Rubio Pastor[1] *y Jorge Albarracín Deker*[2]

Introducción

En pleno siglo XXI, la era de la sociedad de la información, asistimos y protagonizamos lo que Klaus Schwab llama la "cuarta revolución industrial", impulsada por tecnologías intensivas en conocimientos provenientes de campos muy variados. El desarrollo de estas tecnologías acelera la reducción de los límites entre las esferas física, digital y biológica (World Economic Forum, 2016). En este escenario, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las actividades económicas obedece a un cambio de paradigma, tanto en los modos operativos de cada productor, como en las estructuras de mercado, las organizaciones, las instituciones y las estrategias. Cada vez es más evidente que, debido a su potencial para acelerar el desarrollo de los distintos sistemas productivos, las TIC deben considerarse una herramienta estratégica para el desarrollo antes que una mera inversión en tecnología (Rodrigues y Rodríguez, 2013).

En las décadas más recientes se vivió y se vive aún un considerable progreso en la investigación y desarrollo de nuevos dispositivos, aplicaciones y funcionalidades de las tecnologías de la información y la comunicación, que se manifiestan como innovaciones de profundo calado en los sistemas de producción. Estas tecnologías agrupan los elementos y técnicas usados en el tratamiento y la transmisión de la información, principalmente informática, vía internet y telecomunicaciones. Se conciben como "dispositivos tecnológicos (*hardware* y *software*) que permiten producir, editar, almacenar, intercambiar y transmitir datos entre diferentes sistemas de información que cuentan con protocolos comunes. (…) Estas herramientas

1 Doctora en Economía (Universidad Complutense de Madrid). Docente e investigadora del Centro Universitario de la Defensa, adscrito a la Universidad de Zaragoza.

2 Ingeniero agrónomo. Doctor en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Coordinador del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural y docente investigador en el CIDES-UMSA.

desempeñan un papel sustantivo en la generación, intercambio, difusión, gestión y acceso al conocimiento" (Cobo, 2009: 312). Así, se observa cómo la innovación y el progreso tecnológico se introducen en prácticamente todos los sectores. La CEPAL (2016: 91) destaca su papel como factor de cambio: "para poder avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo, es cada vez más relevante el rol de la ciencia, la tecnología, la innovación y el desarrollo de la economía digital".

En los últimos años, el avance tecnológico se vio impulsado con internet móvil, el almacenamiento en la nube, internet de las cosas, el procesamiento de un gran volumen de datos, la inteligencia artificial. La combinación de estos nuevos instrumentos incrementa la capacidad de crear nuevos sistemas de servicios y productos, integrando dispositivos físicos con componentes inteligentes (sensores, microprocesadores, controles, *software* y otros), que amplían sus funciones a través de la conectividad.

Su rápida evolución dio lugar a nuevos paradigmas que permiten establecer innovadoras formas de trabajo y comunicación entre los distintos agentes económicos. Se trata de una innovación disruptiva que logró transformar las estructuras económicas, institucionales y sociales a escala mundial más rápidamente que en las anteriores revoluciones industriales. De esta manera, entonces, se abren oportunidades también para el desarrollo de los procesos de producción, cadenas de valor y modelos de organización industrial (CEPAL, 2015). La investigación, el desarrollo y la utilización de estas tecnologías aceleran una transformación de los patrones de producción y consumo, constituyéndose en clave para un crecimiento de largo plazo. Los cambios afectan directa o indirectamente a casi todos los sectores productivos en casi todos los países de la economía mundial.

Pese a que ya hay muchas actividades (vinculadas en muchos casos a la prestación de los servicios) en las que las TIC tuvieron plena acogida –formación, transporte y logística, salud y finanzas– otras áreas como la agricultura todavía muestran cierto rezago. Las TIC usadas en agricultura empezaron básicamente con aparatos de radio, televisión y ordenadores conectados a través de redes de telecomunicación (Shetto, 2008), aunque en los últimos años aparecieron nuevas herramientas de la mano del internet de las cosas; la oferta abarca un amplio catálogo de dispositivos y aplicaciones que ofrecen soluciones variadas para recabar información en cada una de las fases del ciclo de cultivo y comercialización. La información se convierte en un valioso bien intangible y permite tomar las más acertadas decisiones, apoyadas en sistemas que van desde aplicaciones de bajo coste, rápida implementación y fácil uso, a otros más sofisticados, costosos e intensivos dirigidos esencialmente a la agroindustria.

Las tecnologías de la información y la comunicación para la agricultura no se quedan en los países desarrollados ni en los de medianos ingresos, sino que incursionaron también en los más pequeños, con resultados positivos reflejados en notorias mejoras en el rendimiento de la producción y en la reducción de los

recursos utilizados. La variedad de funcionalidades y su relativo bajo costo, hace el trabajo más fácil, al tiempo que permite mantener mayor calidad, mayor rendimiento del personal, oportuno control de costes y niveles de trazabilidad de la producción (Gichamba y Lukandu, 2012; Singhal *et al.*, 2011).

Sin embargo, no todos los productores tienen iguales oportunidades a la hora de introducir estas soluciones tecnológicas en sus procesos productivos. Brossard (2012) sostiene que para lograr una adopción real de las TIC en el medio rural se debe conjugar tres factores: conectividad digital, desarrollo de contenidos y formación digital. En países con menor nivel de desarrollo es difícil encontrar la coincidencia de estos tres factores, sobre todo en el medio rural.

Este artículo, que tiene un carácter exploratorio, se propone como objetivo conocer la situación actual de los pequeños productores del medio rural boliviano, analizando el contexto que les rodea y las características y potencialidades de su actividad. Se trata de determinar en qué medida el entorno generado por las tecnologías de la información y la comunicación puede representar una respuesta para incrementar su productividad o si más bien puede convertirse en un elemento añadido a la brecha ya existente entre pequeños y grandes productores.

Primero se realiza una revisión de la bibliografía existente en torno a las TIC, sus elementos, requerimientos y servicios en relación al rubro agrícola. En segundo lugar, se traza un estudio de las condiciones actuales en un país en desarrollo como Bolivia, para tratar de determinar en qué medida se puede dar la conjunción de factores que permita incorporar plenamente las TIC a la agricultura, esto es: la cobertura de telecomunicaciones en el espacio rural que facilite el acceso a la red como canal de información; la oferta de aplicaciones y dispositivos desarrollados en el país que respondan a las necesidades de información de los productores; y, por último, el perfil que define a aquellos productores agrícolas con mayor predisposición a la adopción de estas tecnologías.

1. El entorno de las TIC para la agricultura

Frente a otras actividades industriales y de servicios, las características bajo las que se desarrolla la agricultura le confieren un mayor riesgo debido a su dependencia directa de los recursos naturales y de factores ambientales que provocan una fuerte estacionalidad de su ciclo productivo y corta caducidad de sus productos. Por otro lado, la dispersión de las explotaciones en el espacio rural y la lejanía de los mercados de insumos y productos agrícolas (que normalmente suelen concentrarse en las ciudades más grandes), hace que el acceso a la información sea especialmente costoso para los productores rurales (Rodrigues y Rodríguez, 2013). Esto justifica que, aunque en la actualidad la agricultura no es una actividad donde las TIC tienen todavía marcada presencia

(Xin *et al.*, 2015), es fácil prever que, al igual que en otros sectores productivos, las innovaciones no tarden en llegar.

Aunque la agricultura de precisión surgió hace ya varias décadas, recién ahora cobra mayor presencia gracias a las posibilidades que brindan las TIC. Agricultura de precisión es un concepto agronómico de gestión de parcelas agrícolas, basado en la existencia de condiciones variables en el campo, en lo que respecta a las interacciones que se dan entre suelo, agua y planta. De esta manera se trata de atender la pronunciada variabilidad y optimizar el rendimiento de los recursos, utilizando solo aquellos que sean verdaderamente necesarios. Su relevancia se percibe sobre todo cuando las exigencias de competitividad afectan a tres dimensiones fundamentales para la sostenibilidad de las actividades: los costes de producción, la calidad del producto final y el cuidado ambiental (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011).

Tecnologías de la información y la comunicación tales como sensores y controladores de guiado en la maquinaria agrícola, equipos capaces de hacer cálculos de insumos a tasas variables, automatismos, mapas de rendimiento, sistemas de posicionamiento, mapeo y recogida de información satelital, captadores de imágenes en drones, etc. hicieron posible un manejo de los cultivos con escalas de precisión de algunos metros cuadrados o, en el caso de la fruticultura: árbol a árbol (Guérif y King, 2007). Toda esta información se emplea para evaluar con mayor exactitud la densidad óptima del grano o la planta en el inicio del cultivo, para estimar la cantidad adecuada de agua de riego, fertilizantes u otros insumos necesarios, así como para predecir con más exactitud la producción y el rendimiento de los cultivos en función de las distintas zonas de los campos (Chartuni *et al.*, 2007).

La agricultura de precisión es cada vez de mayor interés para las grandes explotaciones, dado que ya demostró ampliamente resultados económicos positivos: los costes derivados de la instalación de la necesaria arquitectura TIC comienzan a ser asumibles por el importante ahorro en insumos y por el incremento en el rendimiento que reportan. No obstante, hoy por hoy el mayor beneficio se reveló principalmente para los grandes productores, ya que les permite combinar el laboreo a gran escala con el conocimiento íntimo de la tierra, que tradicionalmente fue la mayor ventaja competitiva para el pequeño agricultor (Rodrigues y Rodríguez, 2013).

En los últimos años la agricultura de precisión se vale del internet de las cosas (IoT, por su sigla en inglés) para racionalizar los cultivos mediante el monitoreo y diagnóstico, la transmisión de datos y la corrección por tecnología inteligente automatizada. En otras palabras, se ha adaptado a la agricultura el concepto base del IOT que se define como una arquitectura de comunicación a través de la cual diferentes objetos comunes en la actividad empresarial, dotados de pequeños sensores y conectados a través de redes, gestionan en conjunto diferentes tareas, y sirven de gran apoyo en labores cotidianas (Atzori *et al.*, 2010).

El aumento de la asequibilidad, la accesibilidad y la adaptabilidad de las TIC dio lugar a su uso incluso en las actividades propias de este espacio (Pongnumkul y otros, 2015); la inversión en infraestructura de telecomunicaciones está desplegando redes de telefonía móvil y banda ancha en todo el mundo, comenzando a cubrir amplias zonas rurales (Ballantyne *et al.*, 2010). Al mismo tiempo, como hecho favorecedor para la penetración de las TIC en la agricultura, los dispositivos informáticos móviles desbancan al ordenador personal como herramienta de gestión empresarial, pues tienen importantes ventajas que los hacen más atractivos. En primer lugar, el costo de un teléfono inteligente o una tableta es considerablemente menor (Gichamba y Lukandu, 2012; Pongnumkul *et al.*, 2015); además, la interfaz de estos dispositivos es más intuitiva, por lo que resulta fácil aprender a utilizarlos, incluso para las personas sin conocimientos previos en informática (Gichamba y Lukandu, 2012). Otra de las ventajas es la alta penetración que, sobre todo los teléfonos móviles inteligentes, tienen en todas las sociedades (Xin *et al.*, 2015), pues son herederos de los teléfonos móviles que ya habían experimentado una positiva acogida y vienen estimulados por el efecto red. Además, estos dispositivos combinan distintas formas de comunicación, convirtiéndose en esenciales para todo tipo de usuarios (Singhal *et al.*, 2011).

Pero lo que les ha dado un impulso decisivo es que pese a su reducido tamaño, su alta capacidad de procesamiento y sus sensores físicos les hacen factibles de contener una gran variedad de aplicaciones con funciones muy diversas, aparte de la función original de comunicación (Pongnumkul *et al.*, 2015), que ahora permite la interacción en tiempo real, ya sea entre sistemas, personas u otros dispositivos móviles, que asegura de una manera más eficaz y oportuna el intercambio de información (Gichamba y Lukandu, 2012; Xin *et al.*, 2015). Otra ventaja fundamental es la movilidad, la posibilidad de trabajar en cualquier lugar que coincide, precisamente, con la naturaleza dispersa de la actividad agraria y las necesidades que genera (Pongnumkul *et al.*, 2015; Romani *et al.*, 2015).

De este modo se transmite y recopila gran variedad de información en tiempo real y de diferentes puntos y fuentes, sobre el estado del suelo, las condiciones meteorológicas, el comportamiento de los cultivos, el estado de la maquinaria y de los almacenes, etc., lo que posibilita diseñar y prever respuestas apropiadas (Beecham Research, 2014); e, incluso, a través de la comunicación M2M[3] se puede controlar y automatizar de forma remota diferentes tareas de la explotación agrícola.

No obstante, junto a estos sofisticados sistemas de recopilación y tratamiento de información para la gestión en la agricultura, también es importante el papel que juegan otras formas de comunicación, en este caso, entre personas. Y al igual

3 M2M (*machine to machine*, máquina a máquina), es el intercambio de información en formato de datos entre máquinas que se encuentran en lugares remotos.

que en otros sectores, la existencia de páginas web, blogs o redes sociales permite la difusión e intercambio de información actualizada, valiosísima para la gestión en la agricultura. Todos estos canales revelaron gran aptitud para la transmisión del conocimiento y para el diseño de formación específica en el ámbito de la agricultura.

El factor fundamental para la introducción definitiva de las TIC en la actividad empresarial es el considerable avance en la investigación y desarrollo de nuevas aplicaciones específicas que incrementan las funciones de estos dispositivos móviles y los convierten en una herramienta versátil, capaz de responder a las necesidades específicas de cada explotación agrícola. Aunque en la actualidad este no es aún un sector vanguardia en este rubro, cada vez se genera mayor mercado.

Frente a la oferta generada por este entorno de las TIC, nace también una demanda creciente que a la larga permitirá modernizar y optimizar el sector agrícola, aprovechando los beneficios que ofrecen los últimos avances. Cada actor involucrado en la cadena de valor agrícola tiene diferentes funciones e intereses y gestiona flujos de información específicos (Brugger, 2011; Xin *et al.*, 2015), y la interacción de todos ellos es un gran beneficio al que contribuyen decididamente las TIC. Precisamente el efecto red de estas tecnologías las convierte en un caso claro en el que la sinergia entre todos los actores genera un resultado mayor que la suma de los beneficios individuales (Romani *et al.*, 2015).

En definitiva, frente a innovaciones anteriores en la agricultura, más centradas en activos tangibles como semillas, fitosanitarios o maquinaria, la innovación actual viene de la mano de un intangible tan relevante como es la información. La información juega un papel fundamental en la toma de decisiones en todas las etapas del ciclo productivo y a lo largo de la cadena de valor: desde el productor hasta el consumidor final. El acceso a los datos más relevantes en todo el proceso permite mejorar sustancialmente el desempeño del sector agrícola, reduciendo los riesgos y mejorando la eficiencia a lo largo de todas sus etapas. Esto exige la creación de un entorno de las TIC que garantice la conectividad total; entorno que, como ya se ha visto, se compone de la generación y el uso de datos masivos a través del IOT, el desarrollo de aplicaciones móviles específicas para la actividad agraria, la generalización del uso de dispositivos móviles no solo para fines personales, sino también profesionales, y la creación de una red de actores-usuarios que se conviertan en elementos de retroalimentación del sistema.

2. Medio rural boliviano, un contexto en desarrollo

A pesar de haber logrado multiplicar por tres el PIB per cápita desde los primeros años del siglo XXI, comparativamente Bolivia es aún uno de los países con menores niveles de ingresos de América Latina: en 2017 esta cifra ascendió a $us 3.390 por persona, frente a los $us 6.198 de Ecuador, $us 6.575 de Perú, $us 9.821 de Brasil o los $us 15.396 de Chile.

No obstante, en este tiempo el medio rural experimentó notables cambios bajo una política pública que intentó reducir las seculares diferencias que lo marginaban frente al entorno urbano.

2.1. Incremento de población

En los últimos 70 años Bolivia experimentó un cambio importante en la distribución de su población. Según el censo de 1950, el 73,8% de la población se encontraba en el área rural, lo cual definía un país predominantemente rural. Esta situación cambió drásticamente, producto de las políticas y procesos de movimientos poblaciones inducidos por el Estado y/o las migraciones espontáneas; de modo que en el último censo realizado en 2012 el porcentaje de población asentada en el medio rural descendió a 32,5% y la proyección señala que para 2018 esta cifra se haya situado en 30,6%.

Cuadro 1
Bolivia: evolución de la población urbana-rural (1950-2018)

Año	Población	Urbana (%)			Rural (%)		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1950	2.704.165	26,20			73,80		
1976	4.613.419	41,32	40,66	41,97	58,68	59,34	58,03
1992	6.420.792	57,55	56,55	58,51	42,45	43,45	41,49
2001	8.274.325	62,42	61,04	63,80	37,58	38,96	36,20
2012	10.027.254	67,50	33,00	34,50	32,50	16,90	15,60
2018	11.307.314	69,40			30,60		

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (2018).

Los datos del cuadro 1 muestran una evidente dinámica de urbanización, pero también revelan que la población nacional creció significativamente entre 1950 y 2012, lo que se traduce en una mayor demanda de alimentos dirigida a un medio rural que no incrementó su productividad en la misma medida. Del mismo modo, pese a que el porcentaje de población rural se redujo en relación a la urbana, en términos absolutos llegó casi a duplicarse, lo que representa una presión significativa sobre las bases productivas y los recursos naturales, sobre todo en cuanto a la ampliación de la frontera agrícola y la intensificación del uso de suelo y agua.

2.2. Menores oportunidades de equidad social

Históricamente, el medio rural boliviano presentó mayores niveles de pobreza frente al urbano, pero también se evidenció un severo problema de inequidad en su interior.

Si bien es cierto que entre 2005 y 2017 Bolivia disminuyó su pobreza en más de un 50%, las diferencias entre el medio rural y el urbano son todavía muy

pronunciadas, puesto que en la actualidad la pobreza extrema afecta al 9,3 de la población urbana y al 34,6% de la rural.

Cuadro 2
Bolivia: incidencia de la pobreza (2005-2017)

Bolivia	2005	2011	2015	2016	2017
Incidencia de pobreza extrema	36,7	21,0	16,8	18,3	17,1
Área urbana					
Incidencia de pobreza extrema	20,5	10,8	9,3	10	9,3
Área rural					
Incidencia de pobreza extrema	65,6	41,8	33,3	36,6	34,6

Fuente: INE (2018).

La agricultura fue y es la mayor fuente de ingresos en el medio rural y las ganancias de los productores agrarios siempre estuvieron por debajo de los ingresos promedio en otros sectores económicos. Sin embargo, no puede afirmarse que en el interior del medio rural exista una situación similar para todos los productores, diferenciados por el tamaño de sus explotaciones, por el tipo de cultivo y por el destino de la producción; características que, como se pondrá de manifiesto más adelante, definen dos tipos de agricultura con niveles de generación de renta bien distintos.

No obstante, el riesgo de pobreza no solo tiene que ver con los bajos ingresos monetarios sino con las dificultades para acceder a las distintas alternativas de desarrollo, que sí existen en núcleos más grandes de población. En el medio rural se da una situación de mayor vulnerabilidad social vinculada con la falta de oferta educativa y de formación especializada, con opciones de empleo más reducidas y con menores dotaciones de servicios básicos e infraestructuras aptas para garantizar un pleno desarrollo. Estos problemas restan opciones a los habitantes del medio rural y perpetúan el desequilibrio entre los territorios rural y urbano.

Así, a pesar de que la última reforma educativa iniciada a partir de 2005 logró incrementar la tasa de alfabetización hasta el 94,9% en 2012, sigue persistiendo una considerable diferencia entre el medio rural, con un porcentaje del 89,6%, y el urbano, con 97,3%.

Cuadro 3
Índice de alfabetización (2001-2012)

Bolivia	2001			2012		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	86,7	93,1	80,6	94,9	97,6	92,3
Urbana	93,6	97,5	90,0	97,3	98,9	95,8
Rural	74,2	85,6	62,1	89,6	94,8	83,9

Fuente: INE (2012).

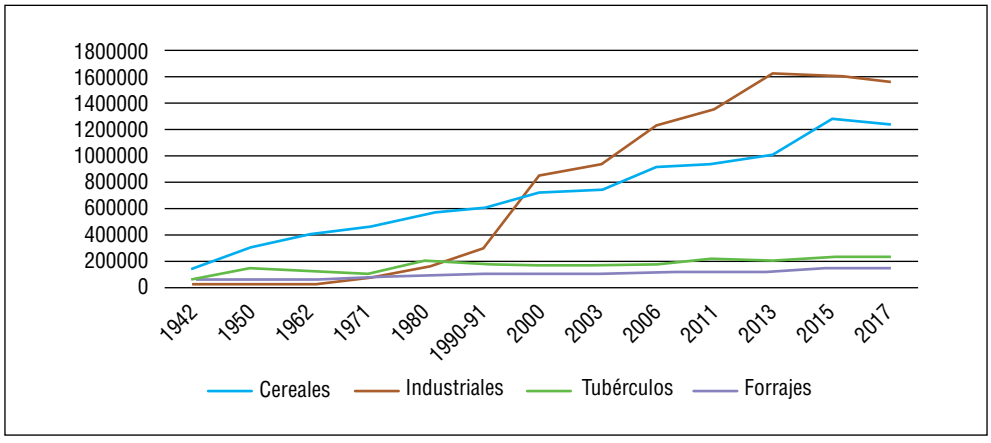
En relación a la situación de los años de escolaridad, se evidencia que la brecha que existía entre el medio urbano y el rural se redujo. En las zonas urbanas, en términos comparativos, el incremento del promedio de los años de escolaridad, subió de 9,23 a 10,4 años; y en las zonas rurales, de 4,19 a 6,1 años. Para las mujeres rurales, el promedio de los años de escolaridad subió de 3,14 a 5,2 años. Hoy más que nunca es importante tener en cuenta esta diferencia de género, debido a que las estadísticas muestran cómo se está observando una feminización del campo y particularmente de las actividades productivas agropecuarias. Las mujeres asumen tareas tradicionalmente reservadas a los varones, ya sea por la migración masculina al ámbito urbano o por su condición de jefas de hogar.

No obstante, estos datos, aunque positivos, no permiten ser optimistas en cuanto a los niveles generales de formación, puesto que una parte importante de la población rural cuenta tan solo con estudios primarios, lo cual le deja en una situación de desventaja en un contexto socioeconómico que cada vez exige mayor grado de capacitación y desarrollo de habilidades.

2.3. Importancia de la agricultura en la economía nacional

El sector agropecuario fue y sigue siendo uno de los más importantes dentro la economía nacional. A pesar de esto, desde los años 50 se registró una caída de la participación del sector en la producción total: su peso en el PIB descendió del 32,6% en 1950 al 14,5% en estos últimos años.

Gráfico 1
Bolivia: superficie por tipo de cultivo (2013)



La estructura agropecuaria en Bolivia, entonces, cambió drásticamente. En la década de los 60 se realizaba una agricultura basada en la producción de cultivos

del grupo de los cereales (principalmente para el consumo humano) y tubérculos, cuyo destino era casi exclusivamente el mercado interno. Fruto de la aplicación del modelo exportador introducido por la reforma agraria de los 90, este patrón productivo experimentó un cambio transcendental, y el grupo de los cultivos agroindustriales (destinados sobre todo a los mercados externos) y los cereales (destinados como insumo de alimento del sector ganadero avícola y porcino), son los dos nuevos grupos que predominan y configuran un nuevo patrón en el uso del suelo. Eso también generó diferencias regionales muy marcadas que vienen de la mano del surgimiento de nuevas élites de actores en el sector agropecuario.

Este cambio estructural vino acompañado de la introducción de tecnologías, como maquinaria agrícola de mayor capacidad (especialmente tractores, cosechadores y demás aperos), el uso de semillas mejoradas (híbridas y transgénicos) y la utilización intensiva de fertilizantes y plaguicidas. En un análisis más profundo de este cambio, se puede apreciar dos impactos importantes: i) un considerable incremento de la superficie cultivada, destinada fundamentalmente a una producción para el mercado externo y ii) una agudización de las diferencias que tradicionalmente se remarcaban entre los productores nacionales.

Al mismo tiempo, los planes y estrategias bolivianas de desarrollo agropecuario y rural fomentaron la división geográfica del país entre las tierras bajas del oriente y las tierras altas del altiplano y los valles. Así, de manera simplificada, los sistemas de producción quedan divididos en dos grandes grupos o tipos de agricultura que marcan diferencias notorias no solo en el patrón de cultivo o la ubicación geográfica, sino también respecto al tamaño de las explotaciones, la forma de hacer agricultura y, en definitiva, en las posibilidades futuras de desarrollo.

De manera general, los diferentes diagnósticos, estrategias y planes de desarrollo agropecuario desarrollados en Bolivia,[4] reconocen estos dos tipos de unidades de producción agropecuaria:

i) Medianos y grandes empresarios de agricultura comercial. Asentados en la parte oriental, ocupan grandes extensiones de tierras y se caracterizan porque desarrollaron una economía empresarial vigorosa, de mediana y gran escala, orientada a la producción comercial exterior. Su fortaleza y los excedentes generados les da acceso a nuevas tecnologías y al crédito formal, lo que les permite invertir y recapitalizar sus explotaciones para mejorar su productividad.

ii) Campesinos e indígenas de agricultura tradicional. Ubicados en la parte occidental de Bolivia, donde predomina el minifundio, con formas de producción precarias, escaso acceso al crédito formal y con una producción destinada al autoconsumo y el mercado interno. En el altiplano y valles predominan las economías comunitarias y campesinas, e incluso persisten relaciones de reciprocidad

4 Estrategia Nacional de Desarrollo, 1992; Diagnóstico Nacional Agropecuario, 2000; ENDAR, 2003; Plan Nacional de Desarrollo, 2005.

y solidaridad como sustento de la reproducción económica y social, aunque tienden a debilitarse por la lenta expansión de procesos de diferenciación. En la economía campesina, en términos generales, coexisten objetivos de subsistencia y de producción para el mercado, mientras que en las comunitarias e indígenas la economía de reciprocidad es todavía muy importante. También tuvo un importante avance la una economía asociativa en el marco de las organizaciones económicas campesinas que juegan un rol muy importante en la producción de alimentos.[5]

Cuadro 4
Bolivia: unidades agropecuarias según tamaño de las explotaciones (2013)

Tamaño de la explotación (en hectáreas)	Número de unidades	%	Superficie (en hectáreas)	%	Promedio Has/ UPA
0 a 4,99	507.243	58,9%	738.655	2,1%	1,46
5 a 19,99	211.076	24,5%	2.025.566	5,8%	9,60
20 a 99,99	109.291	12,7%	4.419.503	12,8%	40,44
100 a más	33.998	3,9%	27.471.258	79,3%	808,03
TOTAL	861.608	100%	34.654.982	100%	40,2

Fuente: Censo Agropecuario Nacional, 2013.

En este punto, es importante hacer hincapié especial en cómo estos dos tipos de agricultura están determinados por el tamaño de las explotaciones. Como queda claramente reflejado en el cuadro 4, existe una diferenciación muy remarcada en el número de hectáreas con las que cuenta cada unidad de producción agropecuaria (UPA). Es llamativo observar que mientras el 59% de los productores cultivan un 2% de la superficie, el 4% acapara el 79% de la superficie total. A ello debe añadirse el hecho de que las explotaciones de los productores más grandes se dedican a un único cultivo, creando extensas superficies de monocultivos, mientras que la estrategia de los pequeños campesinos opta por la diversificación que les aporte una cesta más diversa de alimentos.

3. Entorno de las TIC en el medio rural boliviano

En el proceso de introducción de las TIC en la actividad agrícola boliviana, la ciencia y la tecnología son factores esenciales, pero no únicos. Así pues, la innovación a través de estas tecnologías también requiere la creación de un entorno propicio que garantice el conjunto de oportunidades (sociales, ambientales o de mercado), de financiamiento y de capacidades de absorción de innovación. En el

5 Plan de Desarrollo Sectorial de Revolución Agraria y Forestal, 2008.

caso de Bolivia, introducir esta innovación se percibe como un proceso complejo y difícilmente controlable que involucra factores técnicos, políticos, materiales e incluso sociales, y requiere la participación del sector público, privado, organizaciones no gubernamentales y comunidades como reguladores, financiadores y estimuladores de toda la actividad tecnológica.

El desarrollo, la implementación y la estructura de un entorno de las TIC de apoyo a la agricultura están condicionados por la evolución reciente de los sistemas de tecnología agrícola. De particular interés son las variables que tienen que ver con una infraestructura de apoyo a nuevas formas de comunicación en el medio rural, pero es indudable que también están relacionados con el dinamismo de la agricultura y la existencia de actores interesados que pueden apoyar el desarrollo de las TIC.

3.1. Infraestructuras de comunicación: facilitando la conectividad

La nueva Constitución Política del Estado, en su artículo 20, contempla las telecomunicaciones como un servicio básico: "toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones".[6] El Estado se hace responsable, en todos sus niveles de gobierno, de la provisión de estos servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias y la empresa privada. La Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación remarca este aspecto y establece cómo deberá generarse una articulación entre el Plan de Tecnologías de la Información y Comunicación y el resto de planes sectoriales de salud, educación, culturas, comunicación, etc., que promuevan el desarrollo de aplicaciones y la conectividad en todo el territorio del Estado.[7]

En el apartado tercero del mismo artículo 20 de la CPE se dispone que la provisión de estos servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria. El Estado, entonces, tomó una serie de iniciativas para asegurar el cumplimiento de este mandato, como la nacionalización de Entel, la principal operadora de telefonía móvil e internet. Además, avanzó en la expansión de redes de telecomunicaciones, tanto en el medio urbano como en el rural y lanzó el primer satélite boliviano, Túpac Katari, para reforzar las infraestructuras de conectividad (Cabero, 2018).

Todo este escenario contribuyó al incremento del tráfico de internet, como queda reflejado en el gráfico, donde se muestra la capacidad del tráfico internacional

6 Constitución Política del Estado, 2009, art. 20

7 Plan Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación. Disponible en. https:// vmtel. oopp. gob. bo/ index. php/ informacion_ institucional/ Plan- Nacional- de- TIC,1026. Html

contratada desde el primer trimestre de 2011 hasta el segundo trimestre de 2017. La proliferación de teléfonos inteligentes llevó a un crecimiento de contratos de servicios de telefonía móvil con acceso a internet (ATT, 2017a). Sin embargo, pese al ilusorio objetivo de ofrecer un acceso generalizado a estos servicios, considerados básicos, la realidad del medio rural muestra un panorama poco ilusionante. Se puede afirmar que Bolivia presenta los índices más bajos en la región de cobertura de servicios de telefonía e internet (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2017), hecho que se agrava particularmente en las áreas rurales y remotas.

La red de fibra óptica troncal extendida por la geografía boliviana se relaciona con la red vial fundamental y tendido de distribución de energía eléctrica (Cabero, 2018). Esta correlación entre infraestructuras pone en evidencia cómo las zonas rurales más alejadas de los núcleos mayores de población y más desprovistas de una red de caminos e instalaciones eléctricas son también las que tienen más deficiencias en la dotación de fibra óptica.

El satélite Túpac Katari pretende paliar la situación de exclusión que afecta a una parte significativa de la población perteneciente al medio rural más alejado donde aún no ha llegado la cobertura de las redes de telecomunicaciones públicas. Sin embargo, pese a que el servicio de internet por satélite está disponible en cualquier punto del territorio nacional, su costo resulta excesivamente elevado para el usuario doméstico. También se augura que ante un uso más generalizado, la capacidad del satélite pueda resultar insuficiente y que sería necesario un segundo o la contratación de satélites extranjeros (Cabero, 2018).

El Plan Estratégico de Telecomunicaciones y TIC de Inclusión Social (2015-2025)[8] se propone la penetración de Telecentros y TIC a localidades con más de 50 habitantes.[9] Para ello se prevé extender la instalación de fibra óptica, complementada con la conexión a través de enlaces de microondas y el uso intensivo del Túpac Katari, según refiere el Programa Nacional de Telecomunicaciones de Inclusión Social (Prontis) de 2017.

Al ser la empresa pública de telecomunicaciones, Entel cuenta con la mayor infraestructura, tanto de red de fibra óptica como de red de microondas y radio bases. Además de ofrecer sus servicios al usuario final, alquila anchos de banda a Tigo y Viva, las otras empresas operadoras que prestan servicios de internet móvil con tecnologías 3G y 4G de última generación[10] en Bolivia. La suma de sus cuotas

8 Ver https://docplayer.es/80994668-Plan-estrategico-de-telecomunicaciones-y-tic-de-inclusion-social.html

9 El programa de Prontis pretende extender las infraestructuras de telecomunicaciones en el medio rural siguiendo tres subobjetivos estratégicos: desarrollo de proyectos priorizando el acceso móvil; despliegue de tecnologías de bajo costo operativo; banda ancha rural en el largo plazo.

10 La ATT elaboró un mapa donde se refleja la cobertura del servicio móvil por tipo de tecnología. En este mapa se observa que la mayor parte de la cobertura corresponde a la tecnología 3G, mientras que el 4G destaca solamente en el área metropolitana de La Paz y Santa Cruz.

de mercado acapara el 97,5% de las conexiones a internet, y es precisamente esta concentración de la oferta la que dificulta garantizar un acceso universal a estas prestaciones, ya que se conforma un oligopolio que reduce la competencia y deja sin servicio a potenciales clientes de zonas donde es más costosa la inversión en la instalación de redes. De ahí que se haya creado un corredor privilegiado, La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, donde la conexión a internet es más fácil y de mayor calidad que en el resto del país.

En definitiva, la dotación actual en infraestructuras de telecomunicaciones comienza a abrir una brecha por las diferentes posibilidades de acceso digital de la población boliviana. Los medios rural y urbano muestran una evidente disparidad en el acceso, pero esta disparidad también se observa dentro del propio medio rural, debido a que localidades con mayor número de habitantes y mejores condiciones orográficas y de accesibilidad vial tienen mayores beneficios. Así pues, pese a los esfuerzos coordinados entre distintos actores públicos, posibilitar un acceso universal en cualquier punto del medio rural es un objetivo ambicioso del largo plazo.

3.2. Investigación y desarrollo: generando y transmitiendo innovación

Introducir tecnología en la agricultura boliviana –y en concreto las TIC–, es un proceso que exige un largo plazo y un entorno propicio para la interacción de las políticas de innovación con otras dinámicas propias del sector agrario y el medio rural; además deben sumarse estrategias de formación y difusión del conocimiento, con respaldo financiero y con la participación de actores de los ámbitos público y privado. En un país como Bolivia, donde el sector privado tiene escaso poder para realizar investigación y desarrollo y generar innovación, debe ser el sector público el que lidere este reto.

La CEPAL (2016) ya advirtió cómo, pese a que Bolivia tiene ricos antecedentes en cuanto a saberes locales y tecnología milenaria, estos no llegaron a convertirse en verdaderos instrumentos de desarrollo. No existen ni el entorno ni as condiciones que favorezcan procesos de investigación, pero tampoco un sector productivo con visión y capacidad para incorporar los nuevos conocimientos en su actividad, transformando los resultados de la investigación en nuevos desarrollos e innovaciones.

Si bien hay entidades públicas de servicios técnicos y tecnológicos de apoyo al sector productivo, la falta de coordinación y de resultados no está a la altura de los retos planteados por el sistema productivo del país. Por su parte, el sector productivo privado tampoco hizo los esfuerzos necesarios para generar innovación orientada a mejorar la productividad de la actividad agrícola. En escasas ocasiones tomó en cuenta las demandas del mercado, pues generalmente no puede ofrecer productos y servicios con el estándar de calidad requerido, dada la alta complejidad y los elevados costos (CEPAL, 2016a).

Pese a que existe cierta capacidad de innovación, en el país se instaló la idea contraria y de que, en consecuencia, los requerimientos tecnológicos de cualquier sector deben satisfacerse importando la investigación realizada en otros países (Viceministerio de Ciencia, 2009). Este prejuicio es sumamente desmotivador y paralizante, coartando la inversión en desarrollo nacional y dejando sin resolver problemas estructurales específicos del sector productivo. Así pues, el reducido acceso al conocimiento por parte de los pequeños productores rurales se explica sobre todo en una razón meramente física: las grandes distancias geográficas y las precarias vías de comunicación; pero también por una razón más intangible: la falta de capacidad y recursos de los centros científico tecnológicos.

Como conclusión, pese a que sí se reconoce la necesidad de introducir innovación en la actividad agrícola, y en ese sentido se implementó una arquitectura institucional de apoyo, es importante remarcar la escasa presencia de las tecnologías de la información y la comunicación entre las áreas de investigación abordadas hasta el momento.

3.3. Actores del proceso: predisposición de la población

Aunque bien es cierto que el acceso a la red es un requisito previo para superar la desigualdad, en una sociedad cada vez más tecnologizada, cuyas funciones principales y cuyos grupos sociales dominantes están organizados cada vez más en torno a internet, una conexión óptima no constituye una solución por sí misma. Lograr la introducción de las TIC en la actividad agrícola boliviana responde a múltiples factores que, frente a lo visto hasta ahora, son sobre todo de carácter social pero no por ello de menor relevancia. La influencia de todos los actores sociales implicados en la adopción de estas tecnologías tiene un claro papel, puesto que aquí confluyen una serie de factores intangibles relacionados con preferencias, utilidades y capacidades, que son los que en última instancia conllevan la decisión final de su uso o no.

En el medio rural boliviano, teniendo presente el importante peso de los pequeños campesinos dentro de la estructura agraria nacional, la correspondencia entre la unidad productiva y la unidad familiar es elevada, de modo que se puede analizar la introducción de las TIC en la agricultura observando su consolidación en el ámbito doméstico. En este sentido, el grado de adopción y uso de tecnologías de información y comunicación en las viviendas particulares puede tener un impacto directo en el desarrollo social y económico del medio rural en general y de la agricultura en particular.

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 puso en evidencia cómo los teléfonos móviles se popularizaron en la sociedad boliviana en los últimos años. A diferencia de lo que ocurrió con la telefonía fija, la móvil incrementó el número de suscriptores de forma continua y notable. Se registra un llamativo

crecimiento de las líneas activas[11] a partir del cambio de siglo; en 2001, año de la apertura de mercados, hubo 779.917 líneas activas; cuando se nacionalizó Entel (2008), el número ascendió a 5.038.600, y para 2016, la cantidad de líneas activas se duplicó llegando a un total de 10.099.628 (ATT, 2017b).

El servicio de telefonía móvil comienza a confluir con el servicio de internet a partir del salto tecnológico generado por los sistemas 3G y la paralela aparición de los teléfonos inteligentes. Los dispositivos ofrecen ahora una variedad de funciones añadidas a la telefonía, tales como videoconferencia, correo electrónico, redes sociales, navegación web, manejo de contenido multimedia, Sistema de Posicionamiento Global (GPS), etc., funciones que, a su vez, impulsaron el desarrollo e innovación de una gran cantidad de aplicaciones móviles de creciente demanda.

Sin embargo, en una primera identificación de los usuarios frecuentes de internet, Ortuño (2016) hace patente la diferencia entre medio rural y urbano. Mientras en las ciudades más grandes internet tiene una fuerte penetración, en el medio rural es considerablemente escasa. No obstante, como ya se mencionó, el medio rural boliviano no es homogéneo: los grandes productores están en el área oriental donde las comunicaciones de todo tipo están garantizadas, mientras que los productores más pequeños viven en comunidades dispersas, hasta donde es difícil llevar las infraestructuras necesarias. Aunque el porcentaje de usuarios en este último grupo poco a poco se va incrementando, la falta de conexión o la baja calidad del servicio desincentiva el uso de este tipo de tecnologías; a esto se añade el hecho de que a muchas de las comunidades todavía no llega el suministro eléctrico. Por otro lado, la mayoría de los pequeños productores cuenta con escasos recursos y tampoco tiene posibilidades de crédito.

Según Tarre, Salazar y Balcázar (2015), tan solo el 7% de los productores cuenta con opciones de financiamiento formal y apenas un 4% declara poseer ahorros. Aunque las TIC no son tecnologías excesivamente costosas, comparadas con otras usadas en la agricultura, sí exigen un pequeño desembolso para la compra del dispositivo, así como un pago periódico para sufragar la prestación del servicio. Ortuño (2016) y Villarroel (2018) señalan el nivel socioeconómico como un factor clave para determinar el acceso a internet. Sin embargo, una de las mayores barreras se halla en las características personales de los propios usuarios. Por un lado, un factor a considerar es la percepción que estos pequeños productores tienen respecto a la utilidad de las tecnologías de la información y la comunicación para su trabajo diario. El perfil del no internauta definido por Villarroel (2018) muestra que en un 43% no tuvo relación estrecha con los avances registrados por estas tecnologías en los últimos 30 años, no se usó internet, ni mostró interés en hacerlo, pese a poder tener acceso al mismo; en definitiva, se trata de personas que

11 Es necesario precisar que las líneas activas de telefonía celular no son lo mismo que el número de usuarios, puesto que una misma persona puede poseer varías líneas activas.

en su día a día, personal y profesional no conviven ni dependen de las TIC, sino de otros canales de comunicación y búsqueda de información más tradicionales. En este sentido, la edad es una característica sociodemográfica de gran significado para determinar el uso de internet. Así pues, otro factor limitante para la gente mayor es que en muchos casos no conoce las tecnologías que pueden ayudarle en su trabajo y no posee los conocimientos necesarios para aprovechar sus potenciales beneficios. Así lo destacan Rodrigues y Rodríguez (2013) cuando señalan que las tasas de adopción y éxito de las nuevas tecnologías en la agricultura todavía están íntimamente relacionadas con las habilidades individuales, que dotan a los productores de la capacidad tanto para seleccionar, implementar y hacer un uso correcto de tales tecnologías, como para interactuar y aprender con ellas. En otras palabras, el nivel educativo tiene mucho que ver, ya que determina las capacidades lectoras y de escritura que son imprescindibles para la comunicación y la interpretación de datos; pero también son precisas otras habilidades que garanticen la elección de la tecnología más adecuada y su correcta utilización; e incluso, lo que es más importante, es precisa cierta autoconfianza en las capacidades propias para la adaptación a esta nueva herramienta y para su apropiación como instrumento de futuro. Al igual que lo que sucede en otros países de la región, los agricultores de mayor edad pueden ser los más reticentes a la utilización de las TIC, puesto que a las inseguridades aparejadas al envejecimiento se suman las limitaciones educativas (que son mayores en este colectivo) y la resistencia cultural ante una tecnología que todavía ven extraña (Mendes *et al.*, 2010).

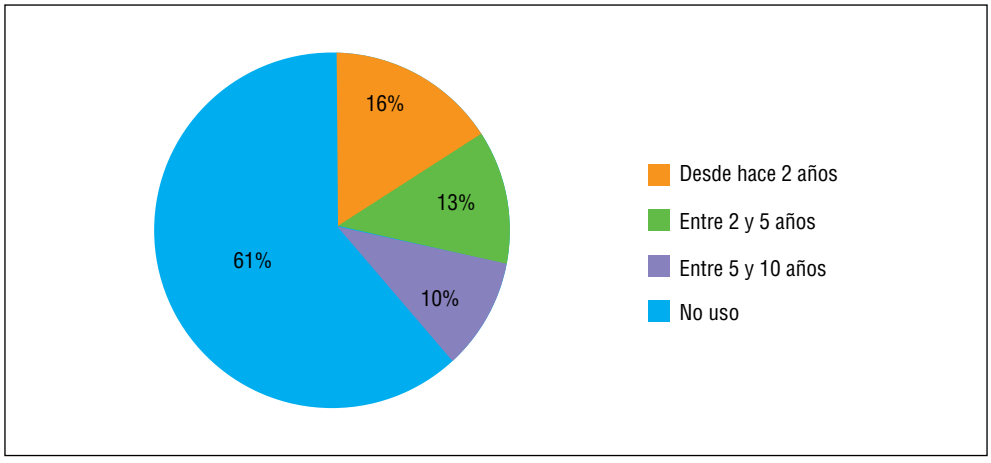
Una vez expuestos los factores que pueden influir negativamente en la adopción de estas tecnologías por parte de los productores más pequeños, proponemos conocer de primera mano el uso actual de móviles inteligentes y la predisposición a su uso para la ayuda en la actividad agrícola. Para ello, en colaboración con el personal del Banco de Desarrollo Productivo, se recogió la opinión de 176 productores agrarios de todos los departamentos del país, excepto Pando. Entre las personas encuestadas, un 95% manifiesta usar móvil, ya sea el antiguo (con posibilidad de realizar llamadas telefónicas y enviar mensajes de texto) o el inteligente (con acceso a internet). En el primer caso se encuentra un 56% de los encuestados y en el segundo un 39%, aunque bien es cierto, que 5 personas señalaron que tenían ambos tipos de teléfonos, con el fin de ampliar en lo posible la capacidad de comunicación, dado que están acogidos a contratos con diferentes compañías, de modo que pueden usar uno u otro en función de la calidad de la cobertura, el costo del servicio o, incluso, la carga de batería (sobre todo en los casos en los que existe dificultad de acceso a un punto de suministro eléctrico para la recarga).

Centrando el análisis en lo que ocurre en torno al móvil inteligente, se observa que un 61% de las personas encuestadas declara no poseerlo. Entre las razones aducidas predomina la dificultad en su uso, aunque también se señalan otras como

que no se sabe bien en qué pueden ayudar, que no hay cobertura suficiente para garantizar una buena comunicación, o que son excesivamente caros para el nivel de ingresos. Aunque bien es cierto que, en algunos casos, este tipo de dispositivos se convirtieron en herramientas de uso no tanto individual, sino compartido con familiares o algún miembro de la comunidad, muchas personas mayores se apoyan principalmente en sus hijos o en vecinos, a quienes les piden algún tipo de información más puntual. Así, pese a que no poseen este tipo de dispositivos, sí hacen uso de los servicios que les ofrecen.

Aun a pesar de que solo el 39% de los encuestados afirmó usar estos teléfonos inteligentes, se observa cómo estos dispositivos tienen cada vez mejor acogida: un 10% de los encuestados empezaron a usarlos hace más de cinco años; un 13% entre dos y cinco años antes de la encuesta y el porcentaje subió 16% entre quienes tienen estos teléfonos en los dos últimos años.

Gráfico 2
Bolivia: data de uso de móvil inteligente entre personas del área agrícola



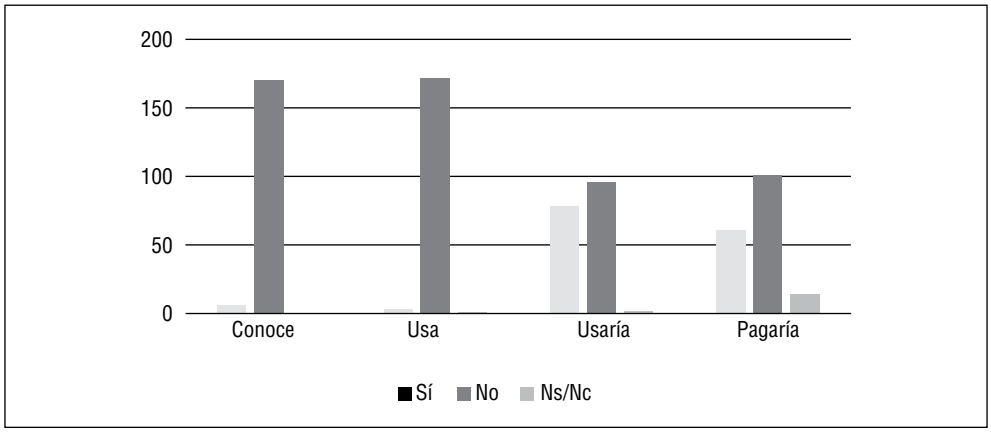
Fuente: elaboración propia.

A efectos de este análisis, interesa observar en qué medida estos dispositivos sobrepasan el ámbito personal y comienzan a ser utilizados como una herramienta de ayuda profesional. Así, se consultó a los encuestados sobre el uso más frecuente que hacían de sus móviles inteligentes y la mayoría sostuvo que es para buscar información en internet, sacar fotografías y revisar sus redes sociales (sobre todo WhatsApp y Facebook); en menor medida, para orientación mediante GPS; y en muy raros casos para efectuar compras y ventas o efectuar gestiones administrativas. Estas respuestas son relevantes pues se entiende que aquellos productores que estén más familiarizados con el uso de variadas funcionalidades en sus móviles

mostrarán una predisposición más abierta a utilizarlas no solamente en su ámbito personal, sino en aprovecharlas también en el profesional, así como a buscar nuevas aplicaciones que les brinden otras oportunidades.

También se preguntó si conocían alguna aplicación móvil diseñada exclusivamente para la actividad agraria, a fin de conocer en qué medida este tipo de tecnología está penetrando entre los pequeños productores bolivianos. A los que respondieron que sí, se les consultó si en la actualidad están usando alguna de estas aplicaciones en su labor cotidiana, y, en caso contrario, si las usarían. Con ello se pretende saber si efectivamente se considera que estas aplicaciones pueden ser de utilidad y cuál es la predisposición a su uso futuro. En este mismo sentido, teniendo en cuenta que no todas las aplicaciones son gratuitas y suponen un costo –ya sea en la descarga y uso o en la instalación de sensores o dispositivos de recogida de información en el campo– se preguntó si pagarían por ellas. Las respuestas ofrecen una interesante perspectiva sobre la introducción de estas aplicaciones en el medio rural boliviano. El grado de conocimiento de su existencia es todavía muy reducido, ya que tan solo 3,4% de los consultados escuchó hablar de este tipo de aplicación móvil. En consecuencia, el grado de utilización es aún menor: 1,7%. No obstante, no hay que ser pesimista ante estos resultados dado que, según el estudio realizado por Mercado (2017), las personas de mayor edad consideran el uso y la tenencia del celular no tanto como algo personal, sino más bien familiar y en menor medida colectivo, lo que supondría que la información generada a partir del uso de una aplicación destinada a la agricultura no se quedaría en un único usuario, sino que se transmitiría a otros productores miembros de la comunidad, a través de las redes personales habituales.

Gráfico 3
Bolivia: predisposición al uso de aplicaciones móviles sobre agropecuaria



Fuente: elaboración propia.

Cabe hacer una lectura positiva de estos datos, dado que revelan una disposición abierta hacia el empleo de las herramientas tecnológicas: de las seis personas que afirmaron conocer algún tipo de aplicación relacionada con la actividad agrícola, tres ya las utilizan. Pero lleva a un mayor optimismo aún que un 44,3% dijo que sí usaría estas aplicaciones y un 34,6%, estaría dispuesto a pagar si demostraran una utilidad efectiva. Algunos productores reconocieron su inquietud por descubrir las funcionalidades que mejor se adapten a su trabajo e ir introduciéndolas en su labor cotidiana, aun a pesar de no contar con mucha ayuda: "somos inquietos y vamos buscando", "todo lo estamos haciendo por nuestra propia cuenta. No tenemos mucho apoyo", señalaron algunos de los encuestados.

4. Conclusiones

La actividad agrícola en el medio rural boliviano está agudamente polarizada en dos tipologías de explotaciones y producción: por un lado, los sistemas productivos tradicionales, característicos de las economías campesinas y de micro y pequeños productores y que generalmente están ubicados en las regiones del altiplano y los valles, lo que no quiere decir que no estén también aunque en menor medida en el oriente (especialmente en las zonas de colonización, migraciones y asentamientos recientes); por otro lado, los sistemas de los medianos y grandes productores (el sector agroempresarial), que son los que utilizan un paquete tecnológico moderno con vínculos muy fuertes hacia el agronegocio o la agricultura agroindustrial, y que principalmente están ubicados en las tierras bajas.

El destino de la producción también es diferente, en el caso del primer grupo está orientada a la propia subsistencia y en del segundo, hacia una vocación comercial de venta al exterior. Pero no solo eso condiciona la forma de hacer agricultura, sino también las infraestructuras existentes y el acceso a capital de inversión para mejorar el rendimiento. Los pequeños productores, claro está, afrontan condiciones más difíciles por lo que su grado de tecnificación es considerablemente menor.

La llegada de las TIC puede suponer mayor acceso a la información y el conocimiento sin necesidad de inversiones muy elevadas. Pese a que sí son necesarias condiciones mínimas de conectividad y aplicaciones con funcionalidades interesantes, existen otros factores potenciadores de la introducción de las TIC en la agricultura boliviana, incluso entre los productores más pequeños. A pesar de que en la actualidad la cobertura de telecomunicaciones no abarca todo el espacio rural, en estos últimos años se avanzó en la ampliación y es previsible llegar a mediano plazo a la cobertura total. Por otro lado, el costo de los móviles inteligentes es cada vez más asequible, de modo que muchos productores bolivianos ya tienen uno y se benefician de: acceso a internet, gran potencial de

procesamiento de datos, posibilidad de instalación de multitud de aplicaciones. A su vez, la demanda futura de estos dispositivos puede verse estimulada por la valoración positiva de los que ya los están utilizando pero, sobre todo, por el efecto red, que permite la interconexión y facilita la posibilidad de compartir con otros agentes.

Pero a todo esto se añade algo aún más importante, y es la aceptación social por parte de los potenciales usuarios. Como señala Mercado (2017), pese a que se suele considerar lo rural como lo indígena campesino, aislado y resistente al cambio, la menor introducción de internet puede estar motivada no tanto por factores culturales como por otros más cercanos a la formación y al desarrollo de destrezas, necesarios ambos para valorar las posibilidades que brindan estas tecnologías. El aprovechamiento que hagan los pequeños productores de las posibilidades brindadas por las TIC no va a ser comparable con el que ya están haciendo aquellos más grandes, pero sí puede comenzar a verse cómo, en menor medida y más lentamente, estas tecnologías forman parte y vienen a mejorar el día a día de la actividad agrícola.

Para concluir, una reflexión de Ortuño (2016: 150):

> El desarrollo y la introducción de estas tecnologías en la realidad cotidiana de los agricultores bolivianos ha sido, desde sus inicios, un proceso social complejo en el que los individuos y grupos se han ido apropiando de ellas, adaptándolas y modelándolas de acuerdo con sus necesidades, expectativas, cultura y valores (…). No puede existir una sola manera o lógica social de apropiación de internet y de sus tecnologías derivadas, ya que estas interactúan naturalmente con los rasgos estructurales propios de cada sociedad. Pueden ser poderosos factores de cambio de actitudes y comportamientos sociales, pero no son invulnerables a las realidades de cada contexto que las obligan a adecuarse de diversas maneras. Su potencial para incidir en el aumento de las capacidades humanas y sociales dependerá, por tanto, de la manera en la que se resuelva en cada país o sociedad la dialéctica entre las lógicas exógenas y locales que intervienen necesariamente en su desarrollo y difusión.

Bibliografía

Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte
2017a *Memoria institucional*. La Paz: ATT. Disponible en https://att.gob.bo/sites/default/files/archivospdf/Memoria%20Institucional%202017.pdf
2017b "Estado de situación del internet en Bolivia". La Paz: ATT. Disponible en https://att.gob.bo/content/situaci%C3%B3n-del-internet-en-bolivia
Atzori, L.; A. Iera y G. Morabito
2010 "The Internet of Things : A survey" en *Computer networks* (mayo). Disponible en https://doi.org/10.1016/j.comnet.2010.05.010

Ballantyne, P.; A. MARU y E. M. Porcari
2010 "Information and Communication Technologies. Opportunities to Mobilize", en *Agricultural Science for Development* (abril). Disponible en https://doi.org/10.2135/cropsci2009.09.0527

Beecham
2014 "Towards Smart Farming: Agriculture Embracing the IoT Vision", en *Beechham Research 44*. Disponible en http://www.beechamresearch.com/files/BRL Smart Farming Executive Summary.pdf

Brugger, F.
2011 "Mobile Applications in Agriculture" en *Syngenta Foundation* 1–38. Disponible en http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2011/12/Syngenta_Report_on_mAgriculture_abridged_web_version.pdf

Cabero, P
2018 "Infraestructura y conectividad", en Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación. 15-116.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
2016 "Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. Bolivia" versión resumida del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en https://www.cepal.org/iyd/noticias/pais/1/31471/bolivia_doc1.pdf [fecha de consulta: febrero de 2019].
2015 "La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción". Santiago de Chile: CEPAL.

Cobo, J. C.
2009 "En la sociedad del conocimiento", en *Zer-Revista de Estudios de Comunicación 14*. 295–318.

Gichamba, A. e I. Lukandu
2012 "A Model for designing M-Agriculture Applications for Dairy Farming", en *African Journal of Information Systems 4*. Disponible en http://digitalcommons.kennesaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=ajis&sei-redir=1&referer=http://scholar.google.co.za.ezproxy.uct.ac.za/scholar?q=m-agriculture+systems+in+Africa&btnG=&hl=en&as_sdt=0,5&as_ylo=2008&as_yhi=2013#search=%22m-agricul

Mendes, C.
2010 "Panorama da oferta de software para o agronegócio: empresas e produtos", en *Boletim de pesquisa e desenvolvimento* 24, Campinas: Embrapa Informática Agropecuária.

Pongnumkul, S.; P. Chaovalit y N. Surasvadi
2015 "Applications of Smartphone-Based Sensors in Agriculture: A Systematic Review of Research", en *Journal of Sensors*. 1-18. Disponible en https://doi.org/10.1155/2015/195308

Ortuño, Armando
2016 "El acceso y el uso de internet en Bolivia: antiguas y nuevas desigualdades", en Quiroz, E. (coord.), *Bolivia digital, 15 miradas acerca de internet y sociedad en Bolivia*. La Paz: Vicepresidencia del Estado /PNUD. 149-186.

Romani, L.; G. Magalhães; M. Bambini y S. Evangelista
2015 "Improving digital ecosystems for agriculture: users participation in the design of a mobile app for agrometeorological monitoring". Texto de la VII International Conference on Management of Computational and Collective intElligence in Digital EcoSystems. Disponible en https://doi.org/10.1145/2857218.2857270

Singhal, M.; K. Verma y A. Shukla
2011 "Krishi Ville - Android based solution for Indian agriculture". Texto para el International Symposium on Advanced Networks and Telecommunication System. Disponible en https://doi.org/10.1109/ANTS.2011.6163685

Villarroel, G. M.
2018 *Perfiles digitales: la nueva configuración del internauta*. La Paz: AGETIC. 429-482.

Xin, J., F. Zazueta; P. Vergot; X. MAO; N. Kooram y Y. Yang
2015 "Delivering knowledge and solutions at your fingertips: Strategy for mobile app development in agriculture", en *Agricultural Engineering International*. 317-325.

Tercera parte
Política y cultura

XIV

Representación y dominación

Luis Tapia[1]

Introducción

Las sociedades modernas están atravesadas por una diversidad de formas y prácticas de representación. Una vez que las colectividades han pasado por un cierto grado de diferenciación y jerarquización, las sociedades tienden a configurar o incorporar algunas formas de representación en la producción y reproducción del orden social. Muchas de las formas de representación que existen en las sociedades modernas tienen sus orígenes en otras formas sociales previas y se articulan con cambios más o menos significativos.

Hay una diversidad de prácticas de representación en las sociedades modernas y en Bolivia. Por un lado están las que forman parte de la organización de los Estados modernos; hay un conjunto de prácticas de representación que están en la base de la configuración de las sociedad civil; así como otras que son mediaciones entre una y otra dimensión. En un país como Bolivia también hay un conjunto de prácticas que resultan de la relación entre el Estado y territorios organizados en torno a un conjunto de relaciones comunitarias –es decir, no modernas– así como de estos con la sociedad civil moderna.

Las formas y prácticas de representación son un elemento constitutivo de la sociedad civil. Aquí, de manera selectiva, se revisa y analiza algunas articulaciones entre representación y dominación. Considero que las formas prácticas de representación no tienen un contenido o significado fijo, depende de las articulaciones de las que participan, en términos de estructuras e instituciones de mediana o más larga duración, así como de articulaciones más coyunturales. Digo esto porque hay formas de representación que están ligadas a procesos de democratización de la sociedad, a procesos de control y limitación del ejercicio del poder político,

1 Filósofo y politólogo. Doctor en Ciencia Política (IUPERJ). Coordinador de la Maestría en Teoría Crítica y docente investigador en el CIDES-UMSA.

que tiende a volverse tiránico o despótico en la medida en que no tenga controles por parte de los gobernados; pero la representación también se articula en el diseño de las instituciones y en las prácticas políticas como parte de esquemas de dominación de los gobernantes sobre los gobernados, a través de una cadena de formas de relación más o menos compleja y diversificada.

En este sentido, hay un grado de ambivalencia en las formas de representación, lo que hace necesario, en cada caso, especificar la articulación de la que se trata, que siempre es resultado de una contingencia histórica que aquí no significa casualidad sino una articulación más o menos deliberada y por lo tanto temporal, es decir, cambiable; algunas formas de manera mucho más difícil que otras.

Partiendo –entonces– del reconocimiento de la existencia de una diversidad de formas de representación, unas más significativas que otras, la intención de este breve texto es mostrar y analizar la composición heterogénea, a veces contradictoria, de algunas formas de representación, que suelen contener en un mismo conjunto de relaciones y prácticas elementos de constitución de sujetos, elementos constitutivos, elementos de conocimiento, de defensa, de organización, de acción colectiva, así como elementos de jerarquización y limitaciones a las acciones individuales; incluso formas de dominación interna a la colectividad que organiza alguna forma de representación, así como también relaciones de dominación sobre otro tipo de colectividades.

A su vez, hay un otro origen de la composición heterogénea de las formas de representación. Muchas de ellas –la mayoría– emergen como formas de representación social, como resultado de formas de organización de particularidades que se configuran como una parte de la sociedad civil, pero luego acaban adquiriendo una dimensión cada vez más política, en tanto se vuelve la principal forma de relación con el Estado y de procesamiento de relaciones de poder, en ambas direcciones. A partir de las formas de representación social se organizan prácticas políticas entre sujetos que hacen parte de la sociedad civil y en relación al Estado.

Antes de pasar a analizar algunas formas y dinámicas de la representación en Bolivia hoy, se revisa algunos aspectos constitutivos de las sociedades modernas que sirven de fondo histórico explicativo.

Hay un aspecto constitutivo de los Estados modernos, en la perspectiva de Marx, que aquí se desarrolla en relación a la representación que viene del proceso de separación del conjunto de prácticas de gobierno y ejercicio del poder que se vuelve estatal respecto de las prácticas de producción, como también de las estructuras de reproducción social. Es un rasgo que caracteriza a la modernidad según las varias sociologías existentes. Según Marx, esto es resultado del proceso de acumulación primitiva que genera la concentración de los medios de producción en un conjunto de propietarios que operan parte de la mercantilización de la fuerza de trabajo de aquellos que quedan expropiados, y por este conjunto de relaciones también se apropian del trabajo excedente generado por el trabajo asalariado (Marx, 1973).

Un resultado de esta condición de separación es el hecho de que el Estado acaba emergiendo y presentándose como un representante de la sociedad. Esta separación genera las condiciones de las relaciones de representación política más general. El Estado representa a la sociedad en lo interno y en las relaciones intersocietales y también interestatales. Este es un proceso básico que luego explica el hecho de que en tiempo de constitución de un sistema de representación, aquellos que son elegidos por la vía de competencia electoral aparezcan como representantes de la sociedad. Esto se ve sobre todo en el discurso de aquellos que son elegidos como autoridades; también en el discurso constitucional.

Otro aspecto constitutivo e histórico tiene que ver con la conformación de la sociedad civil. Según Hegel, la sociedad civil está conformada básicamente por corporaciones, es decir, por formas de organización y representación de intereses particulares que devienen del grado de diferenciación que se genera en las estructuras de producción y distribución de bienes, así como en la estructura de clases que resulta de estos procesos de distribución desigual de la propiedad, los bienes, el poder y el reconocimiento. Esto implica que la sociedad civil no está compuesta, en principio, por individuos sino por asociaciones, es decir, por colectividades organizadas (Hegel, 1975). Es por esto que un rasgo fuerte de casi todas las sociedades civiles es el corporativismo, la acción colectiva orientada por defensa y promoción de intereses sectoriales, que solo en algunas coyunturas y procesos participan de la composición o articulación de decisiones en un horizonte más amplio de construcción colectiva o de toma de decisiones que van más allá de ese horizonte corporativo.

Marx suscribe este tipo de concepción, que es la que aquí se va a tomar en cuenta como base de la concepción de la sociedad civil. Pero en el seno de la sociedad civil no solo existe lo corporativo, que es como su núcleo duro, sino que también se configura una parte importante de la esfera de lo público, esto es: un conjunto de espacios y procesos por medio de los cuales los ciudadanos, individuos y colectividades crean condiciones para discutir cuestiones generales de interés nacional, como también en escala regional y local. La esfera de lo público implica un conjunto de procesos y espacios en los que se hace política a través de la expresión de opinión, la discusión con otros y, en algunos casos, la articulación de demanda, de opinión de manera más frecuente e incluso, en ocasiones, la articulación de proyectos políticos.

En este sentido, en el seno de la sociedad civil está lo corporativo, particularista como diría Hegel, pero también hay algunas formas y procesos de articulación de lo público; es decir, una dimensión política que va más allá de lo corporativo, en tanto resulta de la interacción de sujetos individuales y colectivos, a veces de la interacción entre varias corporaciones o de individuos que pertenecen a diferentes corporaciones que piensan y discuten cuestiones políticas más generales. Esto implica una variación respecto de la noción de sociedad civil de Hegel, ya

que para él sociedad civil exclusivamente es el reino de las necesidades, de los egoísmos o de los particularismos corporativos, pues atribuía la conciencia de lo general a la burocracia, es decir, a un sujeto estatal (ver Gramsci, 1975)

Históricamente las sociedades civiles no solo desarrollaron el núcleo corporativo sino también esferas de lo público, de interacción política en su seno y con el Estado en un horizonte más amplio. Esto implica no presuponer que la conciencia general está encarnada en la burocracia estatal y que el Estado encarna o monopoliza el conjunto de los aspectos de lo público. Una parte de estas interacciones es realizada a través de espacios y mecanismos de representación.

En la década de los 80, René Zavaleta Mercado introdujo la noción de forma primordial para pensar la relación entre Estado y sociedad civil como una construcción histórica y, sobre todo, para pensar las relaciones de correspondencia o no entre las formas, sujetos las relaciones predominantes en el seno de la sociedad civil y aquellas que caracterizan, organizan y reproducen al Estado. Esto va ligado a la idea de óptimo social que existe cuando hay correspondencia como rasgo predominante en las relaciones Estado-sociedad civil, es decir, formas de mediación que retroalimentan positivamente el desarrollo de ambas dimensiones y que generan legitimidad también en ambas, es decir, a nivel del Estado y también de orden social (Zavaleta, 1982).

Uno de los modos para construir un óptimo social tiene que ver con mecanismos de representación, vinculados a formas de participación política. En la articulación de un óptimo social, como rasgo de la forma primordial, no es suficiente un buen sistema de representación política, también son necesarios mecanismos de redistribución económica como integración y participación política. Acá se desarrolla un conjunto de ideas sobre un conjunto acotado de aspectos de la representación, combinando la proposición de algunas ideas de carácter teórico en torno a un análisis político de la historia más reciente de Bolivia y sus tendencias, sobre el fondo histórico de constitución del Estado y la sociedad civil.

1. Representación social, representación política y constitución de sujetos

Una buena parte de los sujetos colectivos se constituye a través de procesos de organización, no solo de convergencia en momentos de interacción eventuales. De hecho, para que se constituya un sujeto colectivo es necesario cierto tipo de identificación: la producción de una identidad, aunque contenga diferencias internas. Esto no siempre pasa por la organización, pero lo que se convierte en sociedad civil en buena parte pasa por organización. En el proceso de organización tiende a emerger la configuración de direcciones institucionales, incluso una jerarquía institucional, además de una división del trabajo y mecanismos de representación

de una colectividad frente a otras, en el seno de la sociedad civil y en relación al Estado. Todo sujeto colectivo se constituye en relación a otros sujetos, en relación a estructuras e instituciones. De ahí deviene en parte la necesidad de una forma de representación.

Los mecanismos de representación suelen ser parte de la constitución de los sujetos, como lo plantea Ernesto Laclau (2005). Según él, un sujeto político no acaba de constituirse si no es a través de las instancias de representación que tienden a volverse también figuras de autoridad y de dirección. Como ya señalaron los clásicos sobre el tema, la representación tiene que ver con hacer presente aquello que está ausente y como está ausente, es probable que en el proceso emerjan distorsiones y distancias entre los representados y los representantes. Esto depende de cómo se diseñan los mecanismos de la representación y cómo se delimitan las atribuciones de los representantes. La tendencia general en las sociedades modernas, con algunas pocas excepciones, es que representación implique con fuerza sustitución y el predominio de los intereses específicos de los representantes por sobre los representados; esto es más fuerte al nivel de los partidos políticos en los procesos electorales. Hay menos distancia y más mecanismos de control y sustitución en el nivel corporativo, en el que a su vez se suelen encontrar mayores instancias de consulta, de decisión colectiva e incluso mecanismos de control y sustitución de representantes.

Pero esto también depende de articulaciones históricas. De hecho, existen grandes y fuertes organizaciones que acaban subordinándose a través de sus mecanismos de representación, y otras más pequeñas que logran mantener autonomía política. Aquí se trabaja en un conjunto reducido de relaciones para hacer una caracterización de parte de la vida política actual, no se pretende una reconstrucción y análisis del conjunto de las formas de representación existentes hoy en Bolivia, de su origen y sus mecanismos internos, sino sobre todo de un núcleo de interacciones entre algunos sujetos sociales políticamente relevantes y algunos mecanismos institucionales en el ámbito de la representación política, que sería el campo sobre el que se despliegan estas ideas.

Desde hace mucho tiempo, aunque no desde el origen, los Estados modernos se organizaron en torno al sistema de partidos, al que consideraron como el principal mecanismo de representación política, y que fue pensado también como la principal forma de mediación o comunicación entre sociedad civil y Estado. Hubo algunos periodos históricos y algunos países en los que los partidos efectivamente fueron un fuerte sistema de representación significativa, esto es algo que ocurre cuando el sistema de partidos corresponde de manera predominante a lo que los sociólogos políticos llaman clivajes sociales y a los sujetos sociales que se organizan a partir esas líneas fuertes de división social, por lo general de carácter estructural (ver Lipset y Rokkan, 1967).

Esto sucedió en aquellos sistemas de partidos que se organizaron en torno a partidos obreros que representan a trabajadores, con diferentes nombres e

ideologías, y a partidos que representan intereses empresariales, burgueses, terratenientes, por el otro lado, presentados también a través de un espectro más o menos limitado de diferencias ideológicas y discursivas. Esto no deja de operar pero fue sustancialmente modificado en las últimas décadas en las que es difícil encontrar ya partidos que tengan vínculos fuertes de representación con clases sociales, que era algo que ocurría de manera abierta en el polo obrero y no tanto, o por lo menos no abiertamente, en el polo burgués.

Hay un rasgo predominante, la existencia de lo que los politólogos llaman "partidos atrapa todo", es decir, máquinas electorales u organizaciones dirigidas a la conquista de los cargos públicos y de la dirección del Estado, con débiles o inexistentes vínculos con clases sociales y colectividades organizadas y con su vida política interna y pública, a su vez.

Doy este rodeo para señalar que tengo la impresión de que en el caso de Bolivia la representación no tiene su expresión más fuerte en el ámbito de los partidos y del sistema de partidos, sino en el ámbito de la sociedad civil, que es donde un amplio espectro de diferenciaciones socioeconómicas –y luego también, político-culturales, generacionales y de género– se organizaron para hacer vida pública y, en principio, defender y promover intereses sectoriales. De hecho, el debilitamiento de los partidos durante el neoliberalismo y el contemporáneo debilitamiento de fuerzas de izquierda socialista en el mundo, provocó que el principal campo de articulación política que opera en los procesos electorales no sea aquel que se da entre partidos y bases sociales y políticas que se identifican con las organizaciones partidarias, sino procesos de negociación política entre partidos políticos y organizaciones corporativas de la sociedad civil. La débil presencia de los partidos en la sociedad civil hace que sea necesario negociar una base de apoyo electoral con las formas organizadas de la sociedad civil que, por lo general, negocian su apoyo a cambio de la inclusión de parte de sus dirigentes en las estructuras de autoridad del Estado, además de bienes materiales y, en algunos casos, políticas públicas.

Esto fue algo bastante extendido en el periodo neoliberal, durante los cogobiernos de Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), secundados por Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (Condepa) y Nueva Fuerza Republicana (NFR). Este mecanismo no fue sustituido sino más bien reforzado desde la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS), que se convirtió en un canal de ingreso al Estado a partir de las posiciones de dirigencia en los espacios de organización y representación corporativa de la sociedad civil.

Esto implica que el mecanismo institucional de representación política encarnado en el sistema de partidos funcionó gracias a la red de formas de representación social que adquieren una dimensión política en tanto sirven para interactuar con el Estado, a través de los partidos y también para hacer política en el mismo seno de la sociedad civil. En el periodo neoliberal que se caracterizó por una creciente

deslegitimación de los partidos, por el contenido de la política económica y por el alto y creciente grado de corrupción se podría decir que, por un lado, los procesos plebiscitarios de selección de gobernantes siguieron operando gracias a esta articulación entre partidos políticos y formas de representación de la sociedad civil.

Otro motivo fuerte tiene que ver con la defensa de derechos políticos que viene de una larga historia previa de lucha por su conquista y reconquista. A pesar de estos procesos de negociación entre formas corporativas de la sociedad civil y partidos políticos, el sistema hacía evidente el escaso nivel de representatividad, junto al alto grado de corrupción e ineficacia. Esto implica que no basta negociar base electoral y algo de inclusión política con las formas corporativas para generar legitimación y reproducción del poder estatal.

La victoria electoral del MAS, si bien implicó un cambio en el bloque político social en la dirección del Estado, vino –por otro lado– a salvar el sistema de representación y a renovarlo por un tiempo no muy largo, en la medida en que radicalizó los rasgos previamente existentes, esto es, el hecho de la presencia de corporaciones o el hecho de que la base electoral del partido gobernante se levanta en torno a una red más o menos extensa de corporaciones y de negociaciones con sus representantes, en términos de producir un efecto de representación de diversos campos de lo popular o de trabajadores a través de la inclusión de algunos de sus dirigentes en el Legislativo y el Ejecutivo.

El hecho de que sea un partido que tiene su origen en sindicatos campesinos hace más evidente esta dimensión. El MAS, en principio, no se circunscribió a representar su base corporativa, sino que estableció una serie de las alianzas más o menos amplia como otros núcleos corporativos de la sociedad civil que antes, en los procesos de negociación con los partidos, tenían cuotas de inclusión más pequeñas. Este cambio en la correlación de fuerzas hizo que el sistema de representación o el Legislativo, por un momento, aparezca como más representativo de la sociedad civil. Se pasó de un momento neoliberal en el que los partidos gobernantes básicamente eran partidos de empresarios y que, por lo tanto, promovían a candidatos vinculados a la actividad empresarial en sus diferentes áreas, a un Parlamento que tenía como representantes a diputados elegidos de sectores laborales o de trabajadores. En ese sentido, por un momento, el MAS apareció como un partido de los trabajadores, sustituto del predominio empresarial.

Esto revirtió la tendencia a la sensación de baja representatividad del Parlamento. En este sentido, salvó y legitimó por un periodo corto un nuevo ciclo del sistema de representación y del sistema de partidos. Pero todo cambió más o menos rápido, hacia una situación en la que el MAS combina representantes o dirigentes de algunos núcleos corporativos importantes de trabajadores, campesinos, mineros y varios sectores gremiales con la inclusión de gente que es de origen aymara y quechua y son empresarios prósperos en diferentes lugares del país, que acaban

fungiendo como representantes populares por su origen étnico-cultural; aunque en términos de intereses económicos representan ya algo diferente.

A su vez desde 2009 sobre todo, el MAS, empezó a incluir como candidatos a miembros de los viejos bloques dominantes en el sur y el oriente del país. De hecho, sus principales candidatos tienen este origen, es decir, están ligados al mundo terrateniente o empresarial, ya sean de origen aymara, quechua o criollos. En este sentido, la presencia del MAS en el Parlamento sobre todo, más que en el Ejecutivo, consiste en una composición más o menos diversificada y compleja de sectores corporativos provenientes del mundo de los trabajadores, obreros y campesinos y, a la vez, de personas cuya inclusión en el Estado es posible como resultado de un proceso de acumulación personal y familiar que se convierte en la capacidad de negociar su inclusión como candidatos a autoridades; además de algunos miembros de fracciones del viejo bloque dominante que deciden negociar un acoplamiento e inclusión en el Estado vía MAS.

De esta manera, se podría diferenciar varios ámbitos de representación. Hay un ámbito de representación simbólica, en el que el MAS privilegia una dimensión de representación de clase de los campesinos y de los cocaleros en particular. A su vez, representación de trabajadores, mineros tanto de la empresa estatal como de cooperativistas y otros, así como un amplio espectro de sectores de comercio y autoempleo. En breve, el MAS implementó una estrategia discursiva para presentarse como representante del pueblo trabajador, en contraposición a un bloque neoliberal capitalista; pero cabe señalar que cuando habla del capitalismo sobre todo se refiere a instancias lejanas o transnacionales más que a las formas fácticas de organización y a los sujetos que organizan el capitalismo aquí, con quienes más bien estableció formas de negociación y acoplamiento que hacen que el rasgo dominante del programa económico del gobierno responda a intereses empresariales privados.

A nivel de representación simbólica en la estrategia discursiva, el rasgo predominante sería la representación de lo campesino popular y, al inicio, inclusive lo indígena, que es algo que el gobierno fue abandonando, en tanto las principales contradicciones y líneas de división política en el país son las que se establecen entre gobierno y organizaciones indígenas que quedaron fuera, expulsadas, y ni siquiera son reconocidas como sujetos políticos por las autoridades del gobierno; lo cual es un rasgo de colonialismo.

Hay, entonces, un nivel de representación simbólica con esos rasgos. Hay otro nivel de representación que tiene que ver con el de los intereses económicos, que es lo que se plasma en la política económica y el programa de gobierno. A este nivel no hay nada que esté dirigido a lo comunitario. Hay algunos proyectos de inversión económica que, más bien, están orientados a disolver la forma comunitaria e integrar esos territorios en relaciones y circuitos capitalistas. En este núcleo socioeconómico, que es más importante que el simbólico al evaluar

el contenido de un gobierno y del Estado, se ve que no predominan los intereses de trabajadores sino intereses capitalistas. Por un lado, intereses de la nueva burocracia que dirige una dimensión de capitalismo de Estado y que es la base de la reproducción del poder de la nueva burocracia estatal, que ha integrado a fracciones y miembros de la vieja burocracia neoliberal; a su vez, hay intereses de capital monopólico boliviano, es decir, capital financiero, agroindustrial, minero e intereses del capital transnacional; en los últimos tiempos sobre todo capital chino y ruso. En el ámbito socioeconómico se podría decir que el MAS representa intereses capitalistas, nacionales, transnacionales y los de una burocracia que gestiona un capitalismo de Estado parcial, por sobre los intereses de otros sectores.

Hay una otra veta en lo que concierne a la intervención económica del Estado, en la que se ven favorecidos los núcleos sociales que son base política y electoral, en particular los cocaleros, que se ven favorecidos por la normativa, por la defensa estatal y que son apoyados en su proceso de expansión sobre territorios comunitarios e indígenas. El gobierno apoyó intereses de campesinos en tanto propietarios de tierra que llevan adelante un proceso de acumulación capitalista a partir de la actividad agrícola y agropecuaria y quieren ampliarlo; pero hay unos hechos que muestran que los intereses corporativos de esta que sería su base principal –la campesina– son subordinados a los intereses del capital monopólico nacional y transnacional. En un encuentro a fines de 2015 en Santa Cruz, que reunió a representación sindical, empresarial y a autoridades de gobierno se aprobó un plan de inversión pública orientado a la ampliación de la frontera agrícola y dirigido a favorecer el desarrollo de la acumulación del capital agroindustrial cruceño (Saavedra, 2015), que según estudios del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) están por lo menos en un 50% en manos de capital brasileño desde hace años. Se trata de inversión pública boliviana orientada a crear mejores condiciones de acumulación para el capital transnacional. A su vez, las concesiones de obras públicas hechas por el gobierno, sobre todo a empresas chinas en las últimas décadas, que vienen a sustituir a las empresas brasileñas después de una fuerte crisis política también son una muestra de cómo el Estado, este gobierno en particular, crea condiciones favorables a una acumulación de capital transnacional, que no respeta la legislación laboral nacional, como lo muestran varios conflictos que ya se plantearon sobre todo contra empresas chinas.

En el programa económico que se reveló en esa coyuntura se ve que hay una subordinación de los intereses campesinos, sobre todo del núcleo pequeño productor agrario de alimentos, a los intereses del capital monopólico nacional y transnacional ya que, por ejemplo, pensar en utilización y ampliación del uso de transgénicos acaba afectando la diversidad agrícola y funciona a favor de los grandes capitales en desmedro de la producción campesina familiar y comunitaria, a la vez que reduce la diversidad alimentaria. Estamos en una situación en la que un partido de origen campesino tiene un programa económico capitalista, con

predominio de intereses del capital transnacional; es más, este partido hizo aprobar un programa con estos rasgos a los representantes de la corporación campesina.

Con esto hago transición a una serie de consideraciones sobre el punto central que plantea este texto, que tiene que ver con la idea de que algunas formas de representación están operando para organizar la dominación política en el país, a través de una cadena de espacios de representación en los que hay composición heterogénea, elementos de constitución, organización, defensa de intereses sectoriales; pero a la vez hay subordinación a otras corporaciones. El conjunto clave de relaciones es el que se articula en torno al MAS, el gobierno y las formas corporativas en el ámbito agrario. Al nivel del sistema de representación política hay un partido mayoritario, aunque cabe recordar que se trata de una mayoría que se constituye a través de distorsiones generadas por el diseño de representación, montado sobre denuncias de fraude electoral. Hay un partido de origen campesino que tiene una posición de mayoría dominante monopólica, que tiene fuertes vínculos con la dimensión corporativa campesina, con la central sindical que es la base social y política de ese poder; primero, y de la relación de representación que pretende encarnar, así como de su posición en el Estado.

Esto hace que en varios ámbitos los intereses corporativos campesinos se sobrepongan a los de otros sectores. Es más evidente la presencia de representantes dirigentes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en instancias de gobierno, en cargos de autoridad, lo que es parte de un mecanismo de negociación e inclusión estatal que genera representación política simbólica; pero como se dijo previamente, esta representación simbólica tiene por debajo algo más poderoso, que es el predominio de intereses corporativos capitalistas –varios intereses capitalistas–, de la burocracia estatal, intereses de capital agroindustrial, minero, financiero, comercial nacional y del capital trasnacional. Aquí hay una composición heterogénea, en parte contradictoria, en la relación de representación corporativa, de lo campesino, que hace que el MAS tenga poder político, es decir, apoyo electoral y luego control estatal. La forma de representación corporativa sindical campesina es la que está en el origen del poder del MAS; pero luego el MAS incluso subordina los intereses campesinos y del resto de los ciudadanos bolivianos a intereses corporativos capitalistas externos y estatales.

En este ámbito recortado, se puede identificar una parte de la cadena de relaciones y composición entre representación y dominación. Los dirigentes del MAS representan en el plano político a los campesinos, pero casi desde el inicio del gobierno los representantes políticos fueron subordinando la central sindical a los intereses del partido. Esto implica que la representación política, que en el primer periodo estaba subordinada o era por lo menos paralela a la dimensión corporativa sindical, acaba dominando la dimensión de representación social corporativa. Aquí cabe tener en cuenta que la posición estatal que tiene el MAS

no se debe solo al voto campesino, sino al voto de los electores en general. Eso implica que es una votación ampliada en relación al núcleo corporativo el que le da un poder a la representación política para que se imponga sobre la instancia corporativa. Hay una mediación a través de procesos institucionales y la selección de los gobernantes.

A la vez, en la instancia de representación política vía partido, el poder se concentra en la cabeza del partido que impone su visión y sus intereses sobre el resto y organiza la subordinación de la dimensión sindical corporativa al partido. Es evidente que esto es posible porque algo pasa también en el seno de la dimensión corporativa sindical, ¿cómo es que una central sindical, la más grande del país, acaba subordinándose al partido? Una alternativa es que se sienta totalmente identificada, pero todo indica que en este caso lo que ocurre es que los representantes elegidos a nivel corporativo son integrados a la burocracia estatal, lo que les otorga cierto reconocimiento, poder económico y político, y también son parte del partido gobernante. Esta incorporación a la burocracia partidaria y sobre todo a la burocracia estatal, hace que opere la subordinación de los intereses colectivos en el nivel corporativo a los intereses del partido gobernante y su núcleo dirigente. Esto implica que la figura de la representación, cuando cambia de ámbito, sobre todo cuando pasa del ámbito sindical al estatal bajo la figura del representante, sufre cambios y transformaciones, tiende a adquirir intereses propios, los de una burocracia partidaria estatal (ver Michels, 2008).

En ese sentido, la incorporación de los representantes dirigentes del nivel corporativo en el Estado, puede terminar bajo ciertas circunstancias (no siempre) siendo parte de un distanciamiento y de un cambio en el que estos representantes acaben operando ya no tanto de manera ascendente o como mediadores ascendentes, como diría Zavaleta (1978), es decir, transmitiendo la voz o demandas y propuestas del nivel sindical al Estado, sino que acaben operando como representantes del núcleo dirigente del partido dominante hacia el ámbito corporativo sindical y, por lo tanto, de manera descendente. Lo que era una representación ascendente orgánica acaba convirtiéndose en una representación simbólica y, luego, en una mediación descendente; es decir, representa la presencia de campesinos en el Estado pero opera y viabiliza una política económica favorable al capital monopólico nacional y transnacional, además de los intereses de reproducción en el poder del Estado por parte del núcleo dirigente de la burocracia estatal.

Esta cadena de representación y de transformación de funciones y de la dirección de la representación de lo ascendente en descendente, implicó también una reducción de la vida política en el seno del ámbito corporativo. La vida política en el seno de la central sindical bajó su intensidad, se volvió más monolítica, a diferencia de décadas anteriores cuando era un espacio de intensa, a veces rica, confrontación de visiones del país; de visiones sobre lo campesino, de articulación de fuerzas. Se generó una homogenización desde arriba y un silenciamiento de

otras tendencias, tanto por la vía de la cooptación como por la vía de la represión. Esto hace que una instancia organizativa de representación corporativa (como es una central sindical campesina que por lo general sirvió históricamente para organizar y defender a los miembros de la clase o la colectividad campesina indígena, a pesar de las significativas diferencias socioeconómicas internas) opere a través y luego de estas transformaciones como una forma de opresión interna que favorece a poderes externos, parte de los cuales salieron de su propio seno, y que pueden organizar y reproducir ese tipo de dominación porque están, a la vez, dentro y fuera.

Esta situación de opresión es la que experimentan campesinos que quisieron organizar opciones electorales alternativas al MAS, o incluso individuos o pequeñas colectividades que criticaron a la gestión y la corrupción en los municipios rurales e intermedios. En este sentido, la propia organización ya no defiende a parte de los campesinos sino que opera como un aparato de control y, a veces, de represión. Esto es lo que ocurre en varios conflictos en municipios en los que hubo denuncias de corrupción contra alcaldes del MAS, en particular, y está ocurriendo de otro modo en los territorios donde hay resistencia campesina a los proyectos extractivistas como en Tariquía, Rositas, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), donde el sindicato no trabaja para defender a la población campesina, sino que trabaja para dividir e imponer la visión gubernamental capitalista transnacional (ver López y Marxa, 2019).

Generalizando un poco, a partir de esta experiencia se puede decir que cuando la representación social corporativa se vincula a formas de representación política de ese núcleo corporativo en la forma partido y se convierte en poder estatal, hay una fuerte tendencia a que esta última –la representación política– tienda a subordinar y transformar las formas de representación corporativa, y que incluso genere una dimensión de opresión interna en el seno de la instancia de organización y representación corporativa en la sociedad civil, como resultado de esta cadena de mediaciones con la dimensión estatal.

Hay otros cambios en las cadenas de articulación de la representación social y política; uno ocurre en el ámbito obrero. Durante buena parte del siglo XX el sindicalismo minero, el sindicalismo obrero en general, llegó a articular no solo la representación de la clase, sino también la representación de otros sectores populares que llegaron a formar parte de la sociedad civil boliviana, generando una identidad obrero-popular o de trabajadores. Un rasgo fuerte del sindicalismo obrero en la historia del país fue que no solo representaba intereses corporativos sino además visiones políticas, proyecto político marcado por una fuerte centralidad obrera. Una buena parte de la historia de la Central Obrera Boliviana (COB) está marcada por la idea de una representación de proyecto político, a veces expresado en varias versiones debido a las diferentes corrientes internas que existían dentro la central obrera.

Un rasgo importante que acompañaba y hacía posible esto era la autonomía moral e intelectual del movimiento durante una buena parte de su historia, hasta fines del siglo XX. Esto se vio modificado, en principio, por las reformas neoliberales que atacaron y debilitaron el núcleo sindical y la matriz de articulación de la sociedad civil, hasta el punto de generar la desarticulación de varios sectores respecto de la central obrera; incluso llegando al punto de que la esta no represente bien al núcleo obrero en sentido estricto, como resultado de la informalización y desregulación del trabajo generada por la política neoliberal. Esta situación se acompañó de la pérdida de representatividad política en la central obrera.

En la historia del movimiento obrero, la representación política no se refleja tanto a través de partidos políticos, sino sobre todo en el hecho de que la COB encarnaba un proyecto político de clase de carácter nacional o para la nación. La dimensión sindical predominaba sobre la dimensión partidaria. La COB perdió esta capacidad de articulación de proyecto político y se redujo a la dimensión de representación corporativa de una parte de los trabajadores del país; sobre todo el mundo sindicalizado y reconocido institucionalmente. La COB negocia sobre todo cuestiones corporativas con el partido gobernante de origen campesino; opera, actualmente, una inclusión subordinada en el nuevo bloque político gobernante y gestiona la pérdida de autonomía política de la central de los sindicatos obreros, a través del modo en que se relaciona con el MAS y apoya al gobierno, en particular la reelección del presidente.

La COB está viviendo el momento más pobre de su historia política, en términos de reducción a la dimensión corporativa, ausencia de capacidad de articulación de proyecto político y de crítica de las estructuras de poder en el ámbito de la producción de economía y sobre todo del poder estatal. En este ámbito opera algo similar a lo que ocurre en el ámbito campesino con más fuerza, es decir, que los representantes obreros que ejercen algo de representación ascendente en la mediación con el Estado, llevan adelante procesos de mediación descendente que articulan el apoyo electoral y la aceptación de las políticas de gobierno, como rasgo predominante.

2. Instituciones y sistemas de representación política

Cuando se diseña sistemas de representación política suele darse un debate sobre si el criterio predominante debería ser componer un Parlamento que refleje la diversidad social y política ideológica existente en un país y en el seno de la sociedad civil –teniendo en cuenta que no todos los sectores se convierten en sociedad civil en tanto no están organizados (ver Zegada y Komadina, 2014)– o que alternativamente las leyes electorales y el sistema de representación estén orientados sobre todo a la selección de gobernantes más que a la representación

de la sociedad. En consecuencia, hay diferentes mecanismos que llevan a realizar de mejor manera una y otra finalidad.

Cuando tiene un peso importante la finalidad de que el Parlamento represente la diferenciación y diversidad, tanto socioeconómica como político-cultural e incluso étnica de un país, históricamente se optó por un diseño del sistema de representación hecho en base al principio de proporcionalidad, esto es, el diseño de una ley electoral que haga que estén presentes en las instancias de representación partidos en la proporción de apoyo electoral obtenido en una competencia pluralista abierta. En cambio, cuando la finalidad predominante es que las elecciones sirvan como un mecanismo para elegir gobernantes de manera menos conflictiva y, en consecuencia, que el Parlamento sirva para apoyar al ganador o a los ganadores, se optó por el principio de mayoría que otorga toda la representación al ganador.

El principio de representación proporcional está ligado a lo que en Bolivia se denomina diputación plurinominal, y el principio de mayoría está encarnado en las diputaciones uninominales. El estudio comparado de siglos de los sistemas de representación muestra que el principio de mayoría tiende a generar, con el tiempo, un sistema bipartidario o de dos partidos y medio; es decir, tiende a repartir la representación entre las dos organizaciones o partidos políticos que tienen mayor capacidad de obtener apoyo electoral y elimina al resto en la instancia parlamentaria. La expresión más fuerte de la aplicación de este principio ocurre en Estados Unidos, donde habiendo una amplia diversidad ideológica hay un rígido sistema bipartidario, debido a que el principio de mayoría activa lo que Duverger (1957) llama el efecto psicológico de la ley electoral, que consiste en que como solo el ganador se convierte en representante, el elector tiende a votar por uno de los partidos que emerge como una de las dos principales alternativas, para no perder su voto, aunque tenga preferencias o se identifique con otras organizaciones que claramente son minoritarias y no van a entrar en el Parlamento con ese sistema electoral.

A su vez, opera de manera más fuerte lo que se llama "efecto mecánico", esto es, el hecho de que la votación se convierte inmediatamente en un reparto de escaños parlamentarios según la ley electoral, que en el caso de vigencia del principio mayoritario otorga la representación vía circunscripción uninominal al partido ganador y elimina al resto del espacio de representación. La introducción de los uninominales en la mitad del Parlamento boliviano redujo el tipo de pluralidad o diversidad político partidaria; algunos dirían que redujo el grado de fragmentación, que en parte es artificial y en parte es real, en tanto haya diferencia de articulación de bloques políticos sociales y de proyectos políticos, cuando no la hay es más artificial.

En los últimos ciclos de reformas el peso de lo uninominal tendió a avanzar; ya no solo es la mitad del Parlamento, sino también aquellos escaños otorgados a la representación indígena los que se definen de manera uninominal. Eso implica

que allá donde se eligen uninominales desaparece el pluralismo y, por lo tanto, la representación de minorías. La concentración artificial de la representación favorece la concentración del poder en el partido al que, así, empieza a otorgársele una mayoría de manera artificial; es decir, diseñada por las normas. A su vez, se introdujo en el sistema de representación boliviana una ampliación de lo mayoritario en el nivel del Senado, que antes incluía al ganador y a la primera minoría, con la mitad de representación. Ahora a partir de cierto umbral –el 40%– se otorga toda la representación al ganador, es decir que en el ámbito del Senado se amplió el espacio del principio de mayoría, que en algunos departamentos opera ya como representación exclusivamente mayoritaria.

Los sistemas de representación política están atravesados por una doble finalidad que genera tensiones. Por un lado, explícitamente están enunciados como sistemas de representación pero, por lo general, operan principalmente como mecanismos de selección de gobernantes para los niveles Legislativo y Ejecutivo, es decir, la selección de aquellos que van a hacer las leyes y de la cabeza del Ejecutivo que luego elige o designa a las cabezas de la burocracia estatal y, en algunos países como Bolivia, el conjunto de la administración pública. Tiendo a pensar que los que se llaman sistemas de representación contienen más una dimensión plebiscitaria que una representativa, en el sentido que ya señaló Weber (1982). La competencia electoral a partir de la cual se eligen legisladores o representantes tiene como resultado establecer grados y porcentajes de apoyo electoral a los candidatos propuestos. En la mayoría de los Estados no existen mecanismos que organicen o hagan posible que la acción y trayectoria de esos representantes o de los legisladores elegidos representen a diferentes núcleos sociales y políticos.

Esto también puede verse en el hecho de que las elecciones son organizadas en base a territorios o circunscripciones territoriales en las que puede no haber, de manera generalizada, identificación política e incluso económica-social. Si esto está asociado al principio mayoritario, es decir, que solo el ganador tenga presencia en el Parlamento, implica que no habrá representación de la diversidad de intereses socioeconómicos y posiciones políticas en cada circunscripción electoral, sino que se le entrega la representación o una carga de poder político al candidato y al partido que obtuvo mayor apoyo electoral. Esto queda más evidente en el estilo de las campañas políticas desplegadas en el último tiempo, que siguen cada vez más el modelo norteamericano en el que lo que se oferta es el candidato y una serie de cualidades personales y casi nada de contenido político o de posiciones políticas; en general esto no está mediado por ningún proceso de deliberación o alguna instancia o espacio y tiempo de deliberación con los que tendrían que ser representados.

En perspectiva, los sistemas electorales están diseñados como mecanismos de selección de gobernantes y secundariamente como sistemas de representación. En este sentido, más que la relación representación es la relación plebiscitaria

la que es preponderante; más que hablar de sistemas de representación política, entonces, todo indica que son sistemas de selección plebiscitaria de los gobernantes. Cuando un sistema de representación o un sistema electoral está organizado de manera absoluta en base al principio de mayoría, se podría decir que también predomina la faceta plebiscitaria y desaparece la dimensión representativa que queda más como un producto generado discursivamente.

Desde los 80 y con más fuerza en los 90, se ha promovido en el continente y también en otras partes del mundo una ola de reformas de los sistemas electorales que implicó la ampliación del principio mayoritario y la sustitución de formas de representación proporcional de manera parcial o total por formas mayoritarias. Esto está ligado a un reforzamiento del presidencialismo y a la subordinación del Legislativo al Ejecutivo; está orientado a concentrar las decisiones en núcleos que tengan menos control ejercido por los espacios de deliberación, como los parlamentos y, por lo tanto puedan tomar decisiones en negociaciones con los grandes poderes económicos y políticos nacionales y transnacionales. La ampliación del principio de mayoría es simultánea al despliegue del neoliberalismo, que necesita reducir democracia, es decir, debilitar los espacios de deliberación y concentrar aún más la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, en la cabeza del Poder Ejecutivo, desplazando el diseño de las políticas macro de los espacios de representación política hacia los espacios de relación entre poderes ejecutivos y poderes trasnacionales.

En Bolivia, la introducción y la ampliación del principio de mayoría empezó en tiempos neoliberales y se profundizó aún más durante el gobierno del MAS, en el sentido de que se aprovechó de una coyuntura de mayoría electoral generada como resultado del ciclo de movilizaciones anti-neoliberales que hicieron posible su victoria. A partir de eso empezó a introducir reformas que refuercen la distribución de la representación a favor del partido mayoritario, lo que estuvo ligado a un reforzamiento del presidencialismo que, por los rasgos peculiares del MAS, penetró también en el ámbito de la sociedad civil, a través de los mecanismos previamente analizados.

En el ámbito estatal esto resultó en mayorías electorales sobredimensionadas por la ley electoral que redistribuye la representación a favor del partido más votado; generó, además, una sobrerrepresentación en el Parlamento que permitió que el MAS tenga una mayoría que le facilite aprobar todas las propuestas de la cabeza del Ejecutivo. Este momento, de un partido que tiene mayoría absoluta en el Parlamento, dio pie a que el Legislativo se subordine al Ejecutivo –a la cabeza del Ejecutivo– y deje de ser un espacio de deliberación efectiva, de composición política, para convertirse en un mero espacio de legalización de las iniciativas del Ejecutivo. En este proceso, a pesar de que el origen de esa mayoría electoral está basado en parte significativa en una red de negociaciones entre partido gobernante y corporaciones de la sociedad civil, la actividad parlamentaria no se caracteriza

por el hecho de que los elegidos o supuestos representantes hayan desplegado un proceso de promoción, de negociación y discusión pública parlamentaria de intereses sectoriales que pretenden ser convertidos en leyes o normas o en política estatal. Hay una amplia cantidad de leyes aprobadas que favorecen intereses corporativos de manera más o menos directa, pero esto no ha pasado por la mediación parlamentaria de manera central, lo cual implicaría que esto se haya convertido también en un momento de discusión pública abierta por parte del resto de la sociedad civil y otras fuerzas políticas. Parece que son resultados de negociación más directa entre corporaciones y la cabeza del Ejecutivo.

Uno de los efectos de un sistema electoral con principio mayoritario predominante o exclusivo, es que concentra la representación en las organizaciones que ya están dentro del sistema de partidos y legislan para evitar la emergencia de otras fuerzas y su entrada en el Parlamento. Un sistema de este tipo dificulta la presencia política de nuevas configuraciones histórico-políticas o la representación de minorías políticas, de minorías culturales e ideológicas y políticas en general; induce a que organizaciones pequeñas o medianas negocien con los partidos grandes su participación en los procesos electorales. En las circunstancias en que esto se dio en el país, ocurre que las organizaciones indígenas en parte se vieron orientadas por las leyes y las circunstancias a negociar con el MAS para entrar a la Constituyente y al Parlamento, pero una vez ahí se eliminó su autonomía política. Pagaron un precio muy alto por su inclusión. Esta subordinación y silenciamiento de los aliados hace que opere una representación simbólica; es decir, una inclusión de indígenas y trabajadores que tiende a ser decreciente en el mismo nivel simbólico en la medida en que no tienen voz propia y libre. Por otro lado, induce a que se alíen con un bloqueo de oposición que tiende a ser potencialmente heterogéneo. Ya que esto no se dio en los últimos procesos electorales, primó un grado de fragmentación que hizo posible que el MAS, con las normas existentes, esté sobrerrepresentado y se haya producido una mayoría artificial en la configuración del Parlamento y los resultados posteriores en el sistema de autoridades en el país.

El diseño del sistema de representación, que implica el cómo se diseña la ley electoral y el sistema de partidos, además del régimen político –esto es, si se trata de presidencialismo o parlamentarismo en condiciones de democracia representativa– tiende a distorsionar de manera más o menos amplia el tipo de diversidad política existente; sobretodo tiende a reducirla. La primacía del principio de mayoría tiende a eliminar la diversidad política, es decir, la presencia de la diversidad política en el ámbito del Estado, en el Parlamento en particular, y a polarizar artificialmente generando un sistema casi bipartidario o directamente bipartidario. Esto genera dificultades para la renovación política en la dirección de un país, ya que las fuerzas nuevas, críticas y renovadoras emergentes, que en principio son minorías, tendrían que aliarse en una trayectoria posible con algunas

organizaciones o con fuerzas de oposición que ya están dentro del sistema de partidos, lo cual tiende a modificar y reducir su potencial de renovación, e incluso a que este se disuelva o desarticule en el tiempo.

En este sentido, para mejorar el sistema de representación política, como también las condiciones de renovación política en el país, es más conveniente un sistema electoral y de representación organizado en torno al principio de representación proporcional, que reconoce y promueve el pluralismo político. Si se combina representación proporcional con voto nominal a la vez, puede incluir una dimensión plebiscitaria que haga visible la relación entre candidatos y electores de manera personalizada, pero vinculada a propuestas partidarias de dirección del país.

Hoy, el diseño institucional favorece que lo que se llama sistema de representación política sea parte de la organización de la dominación política en el país, de la exclusión de muchos de la vida política e incluso de la suspensión de la vigencia de derechos políticos, en tanto se neutraliza el espacio parlamentario como un espacio plural de deliberación y control del poder político, además de su labor legislativa. También hay mecanismos de organización y prácticas de representación en el ámbito corporativo de la sociedad civil que forman parte de una cadena de mecanismos que aparecen como de representación y que, conteniendo algo de esto, están operando con una cadena de subordinación. Cabe preguntarse entonces, sobre todo para el ámbito de la sociedad civil, ¿qué es lo que hace que esto sea posible?

Solo comento un aspecto que tiene que ver con la existencia de diferenciación, jerarquía y desigualdad interna en el ámbito de las clases sociales y de grupos que generan corporaciones gremiales que, por ejemplo, hacen posible que se conviertan en un eslabón de una cadena descendente de relaciones de dominación. Por un lado, se puede decir que la dominación de clase está mediada por la desigualdad política y económica en el seno de otras clases. Hoy en Bolivia hay una articulación compleja y no totalmente visible por medio de la cual los intereses sociales de la histórica clase dominante –que incluye empresarios mineros, agroindustriales, capital comercial y financiero– definen el núcleo central de la política económica del país, aunque no estén en persona a la cabeza del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo; es decir, no hay una representación personal directa de la clase dominante en el Estado, a no ser en algunas instancias subnacionales. El hecho de que sus intereses primen, a pesar de no estar a la cabeza, tiene que ver con dos cosas, entre otras: una desigualdad interna en el ámbito campesino que hace que el núcleo dirigente de la central campesina tenga intereses capitalistas que subordinan a otros sectores campesinos y que sean los con más propiedades y más prósperos quienes acaben imponiéndose sobre los dos más pequeños y pobres y trabajadores. A la vez, esto se une al hecho de que la burocracia que emerge de los mecanismos de representación corporativa del sector campesino (que ha

acoplado políticos a elementos que provienen de capas medias urbanas) tenga una mentalidad capitalista, extractivista y depredadora, no solo de la naturaleza sino también de la riqueza pública. El polo representante de los subalternos, del sector dominante de los subalternos, que es el campesino, hace posible la reproducción ampliada del capitalismo y la primacía de los intereses económicos corporativos de la vieja clase dominante, desplazada del núcleo central del Estado. A su vez, la estructura sindical campesina en particular, generó una jerarquía interna en la que aquellos representantes corporativos, que a la vez son miembros del Poder Ejecutivo, tienen mayor poder. El participar como representantes corporativos del Ejecutivo refuerza una jerarquía interna en el ámbito de la clase o del sector, que es parte de la articulación de relaciones de dominación a través de mecanismos de representación.

Como se reveló a través del escándalo del fondo indígena, la distribución de recursos no llega al ámbito comunitario o a las familias campesinas sino que es concentrado por los dirigentes, a la vez que es utilizado para organizar las redes clientelares y las campañas electorales del partido gubernamental. Esto implica que la dominación sobre el conjunto del país se articula organizando también algunas facetas de dominación al interior de la clase que se dice representar en el eje de articulación entre sindicatos y partido campesino.

Para terminar, quisiera hacer algunas consideraciones sintéticas en torno a la idea de forma primordial y del óptimo social propuesta por Zavaleta Mercado. Una crisis de legitimidad del sistema de representación, como el que existía a fines de los 90 y está documentado por los estudios de la prensa del momento, implica que se debilitaron las relaciones de correspondencia entre Estado y sociedad; es decir, que hubo falta de representatividad, que era el modo en que se lo enunciaba en ese momento. Esto implicaba una amplia exclusión de sectores de trabajadores del Poder Legislativo, el ámbito mayor de la representación política, con algunas excepciones.

La victoria electoral del MAS y la recomposición del Parlamento implicaron un cambio que parecía mostrar que se estaban estableciendo relaciones de correspondencia entre Estado y sociedad, es decir, que el Parlamento contenga un espectro más amplio de la diversidad existente en la sociedad civil, cosa que *de facto* ocurrió: se amplió el espectro de representación de origen corporativo de la sociedad civil, que entra al Parlamento a través del canal del MAS. A la vez, sin embargo, se puede decir que las relaciones de correspondencia no solo tienen que ver con presencia física, es importante la autonomía. Si es que la presencia o inclusión física no está acompañada de autonomía política, las relaciones de correspondencia no son fuertes, se debilitan o solo son aparentes, que es el rasgo que caracteriza la inclusión de la diversidad corporativa que deviene de la victoria electoral del MAS y las negociaciones con las corporaciones de la sociedad civil.

Hoy probablemente hay un espectro de inclusión de representación corporativa de la sociedad civil más amplio que en otros periodos de vigencia de un

sistema de representación política, pero a la vez hay un proceso de silenciamiento que ocurre en el ámbito parlamentario, que tiende a penetrar en la sociedad civil. Hoy tenemos una sociedad civil, en el ámbito corporativo, que despliega una vida pública más reducida o casi inexistente en relación a periodos previos. Se trata de una fase de empobrecimiento de la vida política de una parte significativa de la sociedad civil, en la que en los núcleos corporativos predominan las disputas por poder y recursos en desmedro de la acción política en sentido fuerte, articulación de propuesta, discusión de cuestiones nacionales, propuestas. Esto implica que la red de espacios y formas de representación en la sociedad civil fue reducida a la dimensión corporativa, que es en la que operan los mecanismos de negociación de las relaciones entre Estado y sociedad civil a través del partido gobernante. En este sentido, si bien hay mayor presencia en el Estado de las corporaciones de la sociedad civil, en muchas de ellas hubo una reducción de la vida política interna y, también, de su participación en la vida política. Esto implica que hubo desplazamientos. Por un buen tiempo en Bolivia los núcleos sindicales, en particular el obrero y el campesino, eran organizadores y dinamizadores de una esfera de lo público, en la que se hacía discusión crítica sobre la dirección que estaba tomando, sobre economía, sobre política, sobre el gobierno; a la vez que se articulaban fuerzas y visiones o proyectos de reforma.

Paradójicamente, una mayor presencia fáctica de representantes corporativos de la sociedad civil está vinculada a una neutralización de la vida política, a una reducción de la esfera de lo público. Esto afecta la calidad de la representación política. En breve y en síntesis, la inclusión ampliada de representantes corporativos en el Estado –en el Ejecutivo y el Legislativo– no implica una representación política más fuerte; resultó más bien, en el caso de Bolivia, en una representación política más débil, en tanto se organizó la subordinación de esa representación a las decisiones del núcleo dirigente del partido gobernante. En este sentido, en el diseño del sistema de representación y como resultado de esta dinámica de articulación entre lo corporativo de la sociedad civil y el Estado a través de un partido monopólico dominante, no estamos en una situación de fuerte representación política sino más bien de débil representación política.

Bibliografía

Duverger, Maurice
1957 *Los partidos políticos*. México DF: FCE.
Gramsci, Antonio
1975 *Cuadernos de la cárcel*. México DF: Juan Pablos Editor.
Hegel, W. F.
1975 *Filosofía del derecho*. México DF: UNAM.

Laclau, Ernesto
2005 *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
Lipset, M y S. Rokkan
1967 *Party Systems and Voter Alignments.* Nueva York: Free Press.
López, Claudia y Marxa Chávez
2019 "La lucha comunitaria de las mujeres de Tariquía: sacar la voz, poner el cuerpo, hacerse visibles frente a la amenaza del despojo petrolero", en *Desplegando nuestro hacer político. Territorios, luchas y feminismos*. La Paz: Territorio feminista.
Marx, Karl
1973 *El capital*. Buenos Aires: Cartago.
Michels, Robert
2008 *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
Saavedra, José Luis
2015 "El MAS abraza el modelo capitalista. Crítica de la cumbre agropecuaria" en *Sembrando Bolivia*, Autodeterminación. La Paz.
Weber, Max.
1982 *Escritos políticos*. México DF: Folio.
Zavaleta, René
1982 "Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial", en *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*. Costa Rica: Flacso.
1978 "Las formaciones aparentes en Marx", en *Historia y sociedad* 18. México DF.
Zegada, Teresa y Jorge Komadina
2014 *El espejo de la sociedad.* Cochabamba: Plural.

XV

La irrepresentatividad de los partidos y el protagonismo de la sociedad civil

María Teresa Zegada Claure[1]

1. Cambio de siglo, cambio de época

A inicios del presente siglo se comenzaron a revelar los signos de la crisis del sistema político democrático inaugurado en 1982. No se trató de un simple cuestionamiento al gobierno de turno o a la administración del poder, sino de una fractura estructural del sistema en el que confluyeron distintos aspectos que cuestionaban el orden social, político, económico y cultural. Por una parte, se visibilizó el problema irresuelto de la exclusión de los pueblos indígenas que se arrastraba desde época colonial, mediante la movilización de las comunidades en defensa de sus territorios y derechos colectivos; por otra, a partir de movilizaciones propiciadas en el oriente y sur del país, se puso en evidencia el centralismo estatal con el que se fundó la República de Bolivia en 1825. A estos problemas estructurales e históricos del Estado se sumaron otros relativos a la historia reciente de Bolivia, como las promesas incumplidas del modelo neoliberal instaurado en 1985 y el derrumbe del sistema de los partidos que había sido protagonista de la consolidación institucional de la democracia, apenas 20 años atrás.

Los años 90 fueron centrales para la construcción democrática del país, porque fue entonces cuando se promovió una serie de ajustes institucionales que buscaban mejorar las condiciones de gestión de la democracia y la inclusión de los pueblos indígenas, pero en un contexto en que se consolidaba el modelo económico neoliberal sustentado en instructivos internacionales como el Consenso de Washington, hecho que generó distanciamiento con los sectores sociales afectados. En el caso concreto de las reformas políticas, se modificó la Constitución Política del Estado que pasó a definir a Bolivia como una república multiétnica y pluricultural, y se aprobó varias leyes secundarias que promovían el avance en

1 Socióloga. Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (U-ARCIS). Docente investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UMSS.

los derechos de los pueblos indígenas y la ampliación de su participación sobre todo en el ámbito de representación local. Sin embargo, las demandas sociales habían rebasado las capacidades institucionales y a inicios de siglo XXI se instaló la necesidad de una profunda transformación estatal orientada hacia la plurinacionalidad mediante la demanda de una Asamblea Constituyente promovida por los movimientos sociales, en particular indígenas y campesinos. De igual manera, el cuestionamiento al Estado centralista se articuló alrededor de la demanda de autonomías en el oriente boliviano, como bandera política ante la insuficiencia de las leyes de Descentralización y Participación Popular aprobadas a mediados de los 90; pero, sobre todo, como una estrategia política expresada en la denominada Agenda de Octubre promovida por los movimientos sociales cuya movilización provocó la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Asimismo, después de más de un década de aplicación de las medidas neoliberales mediante el DS 21060, no se pudo revertir el impacto negativo de la desaceleración de la economía mundial y sus efectos internos en el país, de manera que el estancamiento de la economía entre 1999 y 2001 provocó serios problemas de gobernabilidad y capacidad de respuesta a las necesidades y demandas sociales, a tal punto que las organizaciones sociales, partidos e intelectuales de izquierda proclamaron la inviabilidad del modelo de libre mercado. A ello se sumó la ineficiencia en la gestión pública, las permanentes denuncias de corrupción, el abandono de los principios ideológicos en los partidos y la discrecionalidad en la consecución de acuerdos interpartidarios mediante coaliciones de gobierno o acuerdos post electorales para sustentarse en el poder. Estos aspectos determinaron el ahondamiento de la crisis y el distanciamiento entre el sistema de partidos y la sociedad.

Hacia fines de los 90 y principios del siglo XXI, la sociedad civil expresaba contundentemente su desconfianza en los partidos y las organizaciones sociales optaban por recurrir a formas de auto representación en el campo político, con el fin de obtener atención a sus demandas y participar de manera más directa en las decisiones nacionales, a través de medidas de presión abierta contra el Estado, desestimando los precarios canales de mediación institucional establecidos por el sistema de partidos.

Las movilizaciones sociales en el nuevo siglo constituyeron el punto de desequilibrio para el inicio de un proceso de profundas transformaciones societales. La acción colectiva de organizaciones sociales y pueblos indígenas reveló el vacío hegemónico dejado por los partidos que habían alternado en poder durante 15 años, y expresó la necesidad de acudir a la presión directa. Cabe destacar que estas movilizaciones contrahegemónicas se dirimían en los marcos de institucionalidad de la democracia, aun en los momentos más críticos como los que sucedieron a la renuncia de Carlos Mesa a la presidencia en 2005.

En esa misma línea de autorrepresentación de intereses, se creó un "instrumento político", brazo electoral de los sindicatos campesinos y cocaleros que se

consolidó después de unos años como el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) que a principios de los 2000 representó a un amplio sector aymara. La aparición de estas nuevas expresiones políticas, junto a la crisis de los partidos del sistema, impactó en la preferencia electoral tanto a nivel municipal como en los comicios generales de 2002.[2] Pero, sobre todo, se expresó en la acción colectiva de los movimientos sociales que inició el imparable ciclo de protestas que culminó con la destitución del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

2. Espacio y tiempo de los movimientos sociales

La Guerra del Agua que ocurrió en Cochabamba en 2000, marcó las características del proceso que se desencadenaría a continuación. La lucha de ciudadanos y organizaciones vecinales contra el alza de tarifas y las arbitrariedades de Aguas del Tunari, una transnacional que asumió la dirección de la empresa de distribución de agua potable, avivó la defensa de la gestión social del servicio, en un ciclo caracterizado por la inédita masificación de la movilización urbana a la que se sumaron campesinos (regantes), obreros, profesionales y pobladores en general, que finalmente lograron el objetivo de expulsar a la empresa. Desde ese momento se generaron ofensivas crecientes en otros lugares del país cuestionando las políticas económicas y articulando la propuesta de una profunda reestructuración estatal. La acción política de los movimientos sociales contra el Estado transitó desde la crítica y la reacción a las políticas públicas hacia la ofensiva y generación de propuestas; el resultado fue la caída de Sánchez de Lozada y la denominada Agenda de Octubre que, entre otras cosas, exigía la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la defensa de los recursos naturales. Las movilizaciones sociales, especialmente del movimiento indígena, emprendieron un creciente asedio al Estado focalizando su acción en el modelo neoliberal y el sistema de partidos. El movimiento indígena aymara le otorgó contenido étnico al discurso antiestatal y propició movilizaciones radicales en el altiplano, que hacia 2003 se concentraron en la ciudad de El Alto.

¿Cómo caracterizar a estos movimientos sociales? Las lecturas convencionales de la ciencia política precisan ser matizadas con perspectivas sociológicas como el accionalismo social, cuyo principal referente es Alain Touriane (1984),

2 El movimiento campesino e indígena, a través de distintas siglas políticas, logró desde mediados de los 90 ocupar espacios de representación en los concejos municipales y las alcaldías de algunas zonas rurales del país, y a partir de las elecciones nacionales de 1997 también pudo ingresar al Parlamento con cuatro representantes. En los comicios del 2002, junto al Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), sumó alrededor del 27% de los votos, denotando un giro en el comportamiento electoral.

o las teorías de la movilización colectiva planteada por autores como Francesco Alberoni (1970) y Alberto Melucci (1999), entre muchos otros. La acción colectiva o movilización es producto de las relaciones sociales y pugnas de poder que se producen en la sociedad por la disputa de elementos materiales o simbólicos, generando campos de conflicto. El centro del escenario, entonces, tanto para la movilización social como para la constitución de sujetos, es el conflicto, que es el motor de la acción colectiva. Estos procesos a la vez promueven la mutación de identidades o la generación de nuevas construcciones discursivas e ideológicas. Así, coinciden estos autores, la sociedad es capaz de crear su propio derrotero en medio de pugnas de intereses (lucha de clases), luchas sociales y políticas por el control de la historicidad.

Sobre el concepto de movimientos sociales hay diversas propuestas teóricas: desde las primeras interpretaciones como el estructural funcionalismo, que focalizaba su atención en la conducta colectiva o en la denominada "sociedad de masas" (Kornhauser, 1979 o Smelser, 1989), hasta el modelo marxista clásico, según el cual la acción colectiva responde al posicionamiento de los sujetos en la estructura socioeconómica de clase. Estas primeras interpretaciones fueron trascendidas y complementadas con otras miradas enfocadas en aspectos más concretos como, por ejemplo, la movilización de recursos, que hace énfasis en el reconocimiento del conflicto como parte consustancial de la vida cotidiana y en la necesaria lucha por la apropiación de recursos materiales, sociales o simbólicos. Los autores relacionados con este enfoque son John Mc Carthy y Zald Mayer (1977), J. Craig Jenkins (1983), Anthony Obershall (1987) y Charles Tilly (1978), entre otros.

De cualquier manera, el concepto de movimientos sociales no puede desligarse de las condiciones históricas en las que se constituye; es decir, debe leerse en relación con la base material, el Estado y las instituciones en las que se enmarca, así como en un momento histórico determinado en el que emergen como respuesta; por lo tanto, desde esta perspectiva un movimiento social no puede ser considerado un sujeto permanente. La idea que guía la reflexión es que "una acción colectiva se convierte en movimiento social cuando incursiona en el campo político, interpela a otros actores, se extiende a otros ámbitos de la vida social, trasciende las meras reivindicaciones particularistas y toca las aristas del Estado y del orden político. De esta manera, los movimientos sociales se inscriben en un campo de conflicto estructural y generan una opción contrahegemónica" (Zegada *et al.*, 2011).

La característica de un movimiento social es que no emerge de un lugar específico para hacer política, sino que se va articulando desde distintos núcleos sociales de organización y acción colectiva, empieza a transitar y politizar otros espacios sociales con sus críticas, demandas, discursos, prácticas, proyectos. En este sentido, un movimiento social es como una ola de agitación y desorden, como dice Tapia (2008): una acción colectiva que no circula e irrumpe en otros lugares de la política no es un movimiento social.

Por tanto, los movimientos sociales devienen de campos de conflictividad diversos, cuyo efecto es producir cambios visibles; además operan como signos, es decir, traducen su acción en desafíos simbólicos que rechazan los códigos culturales dominantes. En esa medida, son proféticos: anuncian las limitaciones del poder estatal y generan nuevas representaciones simbólicas a través del lenguaje (Melucci, 1999). En otras palabras, producen una nueva gramática social capaz de cambiar las relaciones de género, raza, etnia y apropiación de los recursos públicos; todo ello involucra una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad (Santos, 2004). En el mismo sentido, García Linera afirma que "los movimientos sociales pueden ser entendidos como un desborde democrático de la sociedad sobre las instituciones de exclusión y dominio prevalecientes" (García *et al.*, 2004: 19).

El proceso es aún más complejo, pero a la vez enriquecido en realidades abigarradas o multisocietales como la boliviana, pues estas prácticas políticas son resultado de la combinación de diversos factores sociales, étnicos y culturales que devienen de una configuración socio histórica particular que le otorga una densidad distinta al movimiento social, pues este se monta sobre la combinación de factores estructurales como la pobreza y la desigualdad que provienen de los códigos de una modernidad inacabada, así como del cuestionamiento a los modos de dominación entre pueblos y culturas, y a la exclusión sociocultural.

En consecuencia, los movimientos sociales no son formas colectivas de carácter y presencia permanente en el campo político, surgen en determinados campos de conflictividad, se articulan, movilizan, agregan demandas e irrumpen en la política; pero luego retornan a sus formatos organizacionales de carácter corporativo ligados a sus demandas inmediatas, a sus intereses particulares. Por esta razón no se puede hablar, sino de manera retórica, de un "gobierno de los movimientos sociales".

3. La irrepresentatividad de los partidos del sistema

Desde el triunfo del MAS-IPSP con mayoría absoluta de votos en las elecciones de 2005, se establece el predominio de ese partido en el sistema. Este hecho marca las características del modelo de interacción política caracterizado en los últimos años por la fragmentada oposición en el ámbito parlamentario nacional.

La preeminencia nacional del MAS-IPSP se debe no solamente a la mayoría electoral obtenida y replicada en los eventos electorales siguientes (2009 y 2014) con aun mayor porcentaje, sino en gran medida, al despliegue y consolidación de su base social alrededor del poder, mediante la presencia orgánica y disciplinada de sindicatos campesinos, fundamentalmente de la Confederación Sindical

Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), las denominadas Bartolinas, los interculturales (excolonizadores), en particular el movimiento cocalero y algunos movimientos indígenas. Estas organizaciones vinculadas al gobierno no gozan de autonomía, como se puede evidenciar de manera clara en su actuación pública a través de su participación en la Coordinadora Nacional para el Cambio (Conalcam), que constituye la principal base de movilización social del gobierno. Todas sus acciones colectivas están motivadas por el apoyo incondicional al gobierno, sobre todo en momentos críticos y ante situaciones de amenaza de opositores.

En Bolivia las organizaciones sociales incursionaron históricamente en el campo político, convirtiéndose en sujetos decisivos en el destino de los distintos gobiernos de turno. La Central Obrera Boliviana (COB), desde el momento de su fundación en 1952, trascendió su rol corporativo y reivindicacionista para trasladarse permanentemente al escenario político; así, influyó a lo largo de su historia sindical en cambios de políticas públicas, de autoridades e incluso en la caída de gobiernos; se convirtió, entonces, en el principal articulador de la sociedad civil frente al Estado, mediante eficaces repertorios de movilización, protesta callejera y presión social, en ocasiones con costos humanos y materiales muy altos frente a la ausencia de canales de mediación institucional adecuados. Su esporádica incursión en el campo electoral fue un verdadero fracaso, pues queda claro que su participación e incidencia política se produce por la vía de los repertorios de movilización directa.

Las organizaciones de base territorial, como los comités cívicos, siguen la misma lógica de las corporativas y gremiales, aunque su ámbito de representación es mucho más amplio y diverso, pues expresan los intereses de cada una de las regiones frecuentemente en contraposición con los intereses de otras. En ocasiones también trascendieron de las demandas reivindicativas regionales al cuestionar o proponer cambios estatales, como es el caso de la lucha por las autonomías. No obstante, queda claro que una organización que representa intereses sociales, ya sean corporativos o regionales, no puede sustituir a un partido político, pues operan en circuitos distintos, aunque fuertemente conectados. A diferencia de cualquier organización de la sociedad civil, un partido político accede al ámbito de la representación política (fiduciaria) y se desprende ligeramente de la representación social o corporativa, pues es forzado a tener una visión de conjunto. Siguiendo esta línea argumentativa, más aún en un contexto como el boliviano caracterizado por una multiplicidad de fracturas socioeconómicas y culturales, los partidos tienen como asignatura pendiente fortalecer los lazos de representación social y convertirse en portadores de proyectos de país que trasciendan las particularidades –sociológicas, identitarias, particulares– y expresar esas múltiples dimensiones de la realidad en un horizonte político común.

El caso del MAS, propiamente conceptualizado como "movimiento político",[3] es muy peculiar y en consecuencia, constituye una experiencia irreplicable. Si bien surge de y está sostenido por las organizaciones sindicales campesinas que le dieron origen, es reconocido formalmente como un partido político y desde los 90 participa en contiendas electorales nacionales y subnacionales, incorporando representantes en las instancias institucionales del Estado. Finalmente, a partir de 2006 ejerce el mando del país desde su primera victoria y la ocupación de espacios en los distintos órganos del Estado.

A inicios de 2019, en los albores de un nuevo proceso electoral general, el MAS-IPSP fue el partido político con mayor cantidad de militantes políticos registrados en todo el territorio nacional, y una determinante presencia en el área rural; esto se explica por sus características organizacionales fuertemente conectadas a las redes sindicales campesinas y por su permanencia durante más de una década en el poder.

En el último reporte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) previo a las elecciones primarias de 2019, el registro de militancia nacional del MAS mostraba la siguiente composición:

Cuadro 1
Militantes por organización política en Bolivia (2018)

Organizaciones políticas	Militantes
PDC	28.717
FPV	31.060
UCS	38.421
MNR	58.377
CC	88.122
PAN-BOL	92.210
MTS	95.391
21F	292.490
MAS-IPSP	991.092
Total	1.715.880

Fuente: elaboración propia con datos del OEP.

En el cuadro se puede apreciar con claridad que el MAS-IPSP cuenta con la mayoría de los militantes del país (el 57,7%), seguido por el denominado 21F (conformado en su mayoría por el partido Movimiento Demócrata Social), con

3 El término "movimiento político" expresa una mezcla entre partido político y organización social y es articulado a ambos pilares de manera estable (Komadina-Geffroy, 2007). En algunos casos el sindicato y partido se confunden, pues no hay estructura partidaria propia: el MAS fue creado como "instrumento", una extensión de las organizaciones, que actúa y se basa en el ámbito político y sindical a la vez.

el 17% de los militantes, frente a los demás partidos que no alcanzan al 6% de militantes/inscritos cada uno.

El cuadro sobre la militancia política es un reflejo bastante distorsionado de la realidad, por la manera en que se forzó a los partidos a habilitarse a las primarias de 2019 en un tiempo perentorio; pero de alguna manera muestra la extrema crisis por la que están atravesando estas organizaciones políticas. En el caso de los partidos opositores, este hecho se explica por varios factores externos y también internos: por un lado están las condiciones adversas marcadas por el predominio del MAS-IPSP en el escenario electoral nacional y el control de los dispositivos institucionales que utiliza para a partidos y líderes opositores; por otro, se debe a la desconfianza, descalificación y escaso apoyo de la ciudadanía que se refleja en los resultados de los distintos eventos electorales y también en las encuestas de opinión; por último, la crisis también se verifica en sus estructuras internas, formas de funcionamiento, ausencia de renovación de liderazgos e ideas y a la crisis de militancia y participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas. En general, estos factores se combinan con la debilidad epigenética de los partidos que no les permitió posicionarse y mantenerse como protagonistas de la democracia liberal como corresponde, de acuerdo a las teorías de la representación, reproduciendo la triste paradoja en la cual nadie valora a los partidos, pero al mismo tiempo se reconoce que son imprescindibles para la existencia de la democracia.

Y sí, los partidos son de crucial importancia para la democracia. Se constituyen en los canales necesarios para acceder y administrar el poder, pero también para ejercer oposición y garantizar el pluralismo. La noción de oposición puede desplegarse en dos ámbitos, el institucional y el propiamente político. El primero está referido a la existencia de organizaciones registradas y habilitadas formalmente, así como a las funciones que estas cumplen en escenarios institucionales, como la fiscalización, la deliberación y la legislación desde donde establecen su distancia con el oficialismo. En ese campo, la oposición accede a distintos recursos, formatos, discursos, interpelaciones, denuncias, acciones directas, negociaciones, entre otros, cuya influencia es variable y, en algunos casos, puede ser nula. Pasquino sostiene con contundencia que "la calidad de la democracia depende no solo de las virtudes de su gobierno, sino en modo especial, de la calidad de la oposición" (Pasquino, 1997 en Zegada, 2010).

El otro ámbito en que opera es el sociopolítico, espacio en el que la palabra oposición implica desacuerdo, posibilidad de deliberación y negociación, pero también confrontación abierta en una relación amigo-enemigo que exalta las diferencias y conduce al antagonismo, como advierte en su texto clásico Carl Schmitt. En términos políticos, la noción de oposición u oposiciones está relacionada con la presencia de minorías divergentes que participan directa o indirectamente en el ejercicio de determinadas funciones dentro o fuera del Estado y, a la vez, interpelan permanentemente al poder, buscan negociar o hacer alianzas y tienen

además la posibilidad de convertirse en una alternativa para acceder al futuro control del poder.

Las "oposiciones" político institucionales en Bolivia, desde la llegada al poder del MAS-IPSP en 2006, tuvieron una trayectoria muy frágil. La primera experiencia fue de Poder Democrático y Social (Podemos), agrupación ciudadana alrededor de la cual se aglutinó la mayoría opositora con poco menos del 30% en la elección de 2005. En ella convivían tendencias fuertemente regionalistas del oriente con militantes de la antigua coalición MIR-ADN en torno al liderazgo de Jorge Quiroga y con la presencia de algunos intelectuales progresistas que se sumaron al proyecto. A pesar de que los unía el discurso de rechazo al gobierno del MAS-IPSP, la agrupación carecía de coherencia y cohesión ideológica interna, así como de un mínimo de disciplina partidaria a la hora de asumir posiciones, lo que derivó en su fragmentación y dilución; mientras el resto de los liderazgos opositores se dispersaron en la participación de otras organizaciones políticas como Unidad Nacional (UN) que de manera aislada no lograron trascender del 8% de apoyo electoral.

Más adelante, en las elecciones nacionales de diciembre de 2009, la oposición se agrupó en siete frentes que intentaron derrotar al oficialismo. La votación acumulada por estas fuerzas descendió en aproximadamente en 7% en relación a 2005. El MAS-IPSP incrementó su votación a nivel nacional, pero la oposición mantuvo ciertos territorios cautivos, sobre todo en el oriente boliviano y en las ciudades capitales de Sucre, Tarija, Cochabamba y Potosí. El Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) fue el frente que articuló a la mayoría opositora en dicha elección y accedió a espacios en el Legislativo, pero con menos posibilidades de incidencia que Podemos.

No obstante, en elecciones subnacionales la configuración política es distinta debido a que algunos partidos y agrupaciones ciudadanas opositoras desequilibran el tablero nacional a su favor. Por ejemplo, en Santa Cruz se impuso el bloque opositor en tres elecciones subnacionales consecutivas, a la cabeza de Rubén Costas, líder del Movimiento Demócrata Social (MDS);[4] al igual que en otros departamentos como Tarija o Beni, que actualmente es un territorio en disputa. Se podría concluir que existen incongruencias entre los resultados de las elecciones nacionales y subnacionales, lo que evidencia una relativa autonomía en la recomposición de las fuerzas políticas que resulta ser más pluralista a nivel subnacional, mientras que a nivel nacional continúa fuertemente marcada por la presencia de un partido predominante (Zegada y Brockmann, 2016).

Finalmente, en las elecciones generales de 2014, el escenario se repitió, esta vez con Unidad Demócrata (UD) como cabeza de una oposición que, si bien

4 Esta iniciativa política opositora regional está vigente desde 2005 bajo distintas denominaciones. El caudal de votos de Rubén Costas creció del 48% en 2005 al 51,3% en 2010 y al 59,4% en 2015.

provino de una alianza entre los dos partidos de oposición más estructurados del sistema (Unidad Nacional y Movimiento Demócrata Social), reveló internamente las mismas inconsistencias ideológicas con sesgos personalistas, que las anotadas con anterioridad.

En Bolivia, los partidos monopolizaron el escenario de representación durante poco más de 20 años, desde la recuperación de la democracia. En 2004 se aprobó una nueva ley mediante la cual se comparte este escenario con las denominadas agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas; y desde 2009, con la aprobación de la nueva CPE, se consolidó un modelo de representación abierto a tres formatos: partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígena originario campesinas, bajo el paraguas de la nueva Ley de Organizaciones Políticas aprobada en septiembre de 2108. Sin embargo, el hecho de romper las barreras del monopolio de la representación no significó una oxigenación del sistema de partidos; al contrario, parece haber acelerado su debilitamiento frente a un contexto adverso en términos político electorales y de incertidumbre institucional.

4. Emergencia ciudadana: del sujeto compacto al sujeto fragmentado

La crisis de representación de los partidos, incluido de gobierno, se agravó a partir del referéndum del 21 de febrero de 2016. La iniciativa de convocar a esta consulta fue del partido de gobierno con el propósito de viabilizar una nueva postulación del actual presidente: ante una restricción constitucional para la segunda reelección continua, decidieron consultar abiertamente a la población la modificación del artículo pertinente de la Constitución. En la votación, el rechazo a esta iniciativa se impuso con el 51,3%, lo cual significaba legalmente la inhabilitación para la repostulación. Sin embargo, el MAS insistió con otras estrategias y un segundo intento de legalizar la candidatura fue a través de una demanda ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), aduciendo derechos ciudadanos del actual presidente, demanda que si bien fue respondida positivamente, sembró una gran sombra de desconfianza en la población. Finalmente, el gobierno logró consolidar su objetivo de consolidar la repostulación de Morales mediante la habilitación por parte del TSE del binomio presidencial en diciembre de 2018, para la realización de unas inéditas elecciones primarias con cuya realización se sancionó la vinculatoriedad de los candidatos a las elecciones generales de octubre de 2019.

El referéndum del 21 de febrero de 2016 (21-F) marcó un antes y un después en la coyuntura política reciente, pues fue el factor detonante de la ya emergente crisis institucional de la democracia. Esta fecha quedó grabada en la memoria colectiva y marcó un realineamiento de la sociedad en dos posiciones: por un lado quienes defienden a ultranza los resultados de ese evento y exigen el respeto al voto; y en

la otra orilla, quienes lo rechazan y lo denominan el " día de la mentira", por una supuesta manipulación de la oposición en la campaña previa a tal acontecimiento.

La bandera del 21-F se mantiene vigente durante varios años porque fueron sectores sociales y ciudadanos los que le dieron vida y aliento permanente a través de distintas formas de ejercicio político poco convencionales. Las redes sociales se convirtieron en escenarios de expresión y visibilización del tema a través de la creación de páginas en Facebook, cuentas en Twitter y grupos en WhatsApp en los que proliferan mensajes y consignas básicas como instrumentos para la organización y la autoconvocatoria a movilizaciones en las calles. Durante estos últimos años hubo varias jornadas en las que ciertos grupos de la población protagonizó protestas callejeras con el mismo objetivo: la defensa del voto, mediante distintos repertorios de movilización como bloqueos, marchas, concentraciones e incluso huelgas de hambre. También las calles y, en menor medida las redes, fueron escenarios de defensa de la posición del gobierno para insistir en los argumentos y la presión en favor de la repostulación, mediante movilizaciones masivas propiciadas principalmente por la Conalcam.

Así, ante el declive de los partidos y liderazgos opositores, aparece en el escenario político boliviano un nuevo sujeto y una nueva forma de acción política inédita que involucra dispositivos de conectividad y movilización por medios físicos y virtuales.

El uso de internet como arma de la política se percibió de manera embrionaria con el movimiento zapatista en México durante los 90, y más adelante con el activismo antiglobalización y en defensa del medio ambiente planetario frente a la indolencia del capitalismo global. Pero sobre todo, adquirió una inusitada relevancia en la organización de movimientos políticos contestatarios y autónomos del poder a partir de 2010, en las movilizaciones en los países árabes por la conquista de la democracia, el movimiento Occupy Wall Street en EEUU, los indignados en varios países de Europa con reivindicaciones similares, YoSoy 132 en México, entre muchos otros, fenómenos estudiados y reiteradamente citados por autores como Castells (2012) o Toret (2013). Castells destaca la emergencia de este fenómeno como "un nuevo modelo de movimientos sociales" cuya característica es su construcción renovada y autónoma frente al Estado y a las instituciones o corporaciones, más allá de si se trata de una entidad individual o colectiva. Se refiere al nuevo escenario que abren las redes sociales como "autocomunicación de las masas", con grandes posibilidades contestatarias al orden vigente.

En este nuevo escenario al que concurren, se pone de relieve usualmente problemáticas de la vida cotidiana, temas que sensibilizan y tocan las emociones de la gente, como la defensa del medio ambiente y la naturaleza, la preservación de los animales, la reivindicación de valores como la justicia y derechos humanos, el rechazo a la violencia de género o aquella ejercida contra los niños y niñas, entre los principales. Se trata de demandas y expresiones discursivas fraccionadas,

dispersas, aparentemente sin impacto político; pero que también son formas de ejercicio de la política y de los derechos ciudadanos. Esta desagregación de temáticas no impide que en determinadas circunstancias se puedan generar momentos de articulación con un impacto político decisivo y luego volver a desagregarse. Justamente, su sostenibilidad en el tiempo y las posibilidades de promover transformaciones relevantes constituyen uno de los aspectos más débiles de estas formas de movilización social, respecto a lo cual aún se ensayan explicaciones.[5]

En el caso de Bolivia, estos movimientos comparten espacios *online y offline*; los primeros les permiten adquirir presencia global, es decir trascender las fronteras localistas y encontrar resonancia en otros lugares del planeta; mientras que el espacio *offline* posibilita pasar del celular o el ordenador a las calles, a los espacios públicos físicos concretos para impactar en el ambiente social inmediato.

No se pondrá en discusión en este artículo las posiciones sobre el uso de redes sociales para la manipulación de la información, el dominio de los algoritmos o el uso de la tecnología digital con fines nefastos que atentan contra la integridad del ser humano y violan su vida privada, que de hecho suceden. La intención es, más bien, enfocarse en los efectos positivos que tuvieron estas redes en las luchas políticas de los últimos años en el país. Es decir, en la constitución de una esfera volátil pero autónoma y en su potencia como ejercicio de contrapoder frente al Estado.

La reciente experiencia política que discurre a partir del 21-F, permite explorar algunas hipótesis para comprender el rol de estos "nuevos movimientos" en la configuración política actual:

i) Surgen con un abierto rechazo discursivo a los partidos políticos, obviamente enfocados contra el oficialismo por el tema de la repostulación, pero también contra la oposición; aunque es bastante probable que incluso hayan sido alentados por los propios partidos de manera encubierta. A pesar de ello, mostraron abiertamente su desconfianza en las organizaciones políticas existentes y sus líderes, buscando distanciarse de ellos. Sin embargo, también es interesante anotar que, para las elecciones de 2019, varios de los liderazgos de plataformas ciudadanas tuvieron acercamientos a algunas organizaciones políticas para incorporarse en sus filas, lo cual parecería un contrasentido pero en realidad responde a este vínculo ideológico que conecta a las oposiciones.

ii) Carecen de una estructura formal que los sostenga. Aparecen en unos casos bajo la forma de redes horizontales sin jerarquía ni liderazgo claro, en otros

5 Los estudios, por ejemplo de Tufekci y Zeynep (2017), demuestran su gran capacidad de movilización pero al mismo tiempo su informalidad, fugacidad y dificultades de sostenibilidad que no se deben a falta de compromiso, porque muchos activistas arriesgan sus vidas en las calles, ni tampoco a la inestabilidad de las relaciones porque en algunos casos derivaron en redes permanentes; sino que al parecer se debe a que carecen de un esquema de acción de largo plazo, convicciones sobre los temas de lucha y estructuras materiales. Es un debate que apenas está comenzando, más aún en el caso de Bolivia.

como cohesiones organizativas fugaces y esporádicas apenas ligadas a objetivos concretos de corto plazo, en ocasiones se trata de personas individuales o grupos pequeños que desde una iniciativa aislada logran convertirse en virales, sin un movimiento colectivo que las sustente, o finalmente echan mano de redes de contactos preexistentes de carácter social, como grupos de promociones de colegios, asociaciones de profesionales, fraternidades, clubes deportivos, fans de algún personaje o expresión cultural, etc., desde donde se generan autoconvocatorias sin existir necesariamente una estructura articulada para un determinado fin. En ese sentido, se caracterizan por la informalidad e impermanencia en el escenario político: entran y salen, se adhieren o desisten de manera voluntaria, incontrolada o casi imprevisible.

iii) Son por excelencia espacios de interacción que trascienden el convencional papel de los medios de comunicación caracterizados por la unidireccionalidad del emisor al receptor; en ese sentido, las redes también constituyen espacios de deliberación, control de información y decisiones que son intensamente utilizados y cobran vida mediante reproducciones, reacciones o comentarios expandiendo su impacto, incluso cuando se trata de noticias falsas (*fake news*) que confunden y desinforman.

iv) El activismo digital permite participar ya sea desde un cómodo y descomprometido *click* en el celular, hasta la presencia física en una movilización en las calles. En cualquier caso, el convocado es el individuo más que una organización social o política, sin que eso inhiba una posible participación de ellas. En otras palabras, la construcción de una acción común, una ideología, un sentimiento colectivo son un potencial movilizador, una forma de acción colectiva y un significado compartido.

v) Los movimientos desarrollados en el campo virtual no sustituyeron a los físicos, sino más bien los complementan. Su relevancia está en compartir mensajes en la red pero básicamente en el efecto *offline* que logran; es decir, convertirse en canales de resistencia y acción política presencial. El "activismo prefigurativo", es decir las ideas y valores proyectados por el movimiento al futuro, también tienen un efecto concreto en el presente; como afirma Pleyers (2017: 43), se trata de una combinación entre acción colectiva y acción conectiva.

A estas alturas, resulta pertinente discutir si de la existencia de estos movimientos puede emerger o no algún tipo de sujeto, y en ese sentido, cómo se entiende en la actualidad la categoría de sujeto político. El marxismo ortodoxo se refería a un sujeto como aquel capaz de promover o generar una transformación histórica en la sociedad.[6] Esta idea, que emergió de las visiones ortodoxas, encuadraba al sujeto en el marco de la lucha de clases; así, en un mundo donde rige la explotación

6 Bajo otras nomenclaturas, está la noción de acción histórica de Touranie, y las distintas categorías de movimientos sociales de autores como Tilly, Mc Adam, Melucci y otros.

del capital, el sujeto revolucionario resultaba ser por excelencia el proletariado, debido a que era la única clase despojada de medios de producción y de capital, por tanto capaz de actuar desde sus condiciones de existencia para transformar las estructuras sociales de explotación y dominación. Althusser (1974: 43), en su texto clásico sobre ideologías y aparatos ideológicos del Estado, relaciona la constitución del sujeto con la ideología; de hecho, es la ideología la que mediante un proceso de interpelación constituye a los sujetos.

Sin embargo, estas visiones fueron trascendidas con los cambios históricos. Es evidente la persistencia de la relación sujetos-ideología y condiciones de existencia, pero se requiere partir de una concepción más amplia y actual de ideología en relación con el poder, entendida como una representación simbólica de la realidad –o parte de ella– que, como dice Zizek (2003: 20-24), es la producción de prácticas y sentidos, una suerte de clausura de la representación simbólica cuya función es la legitimación de las relaciones de poder.

En ese sentido, la emergencia de los "nuevos sujetos" en el siglo XXI está en relación con las actuales condiciones materiales marcadas por la globalización del mercado, las transformaciones en las relaciones sociales a nivel global y local y la tecnología, escenario en el que el sujeto es convocado a enfrentar problemáticas inmediatas y también planetarias, desplegando campos de disputa diversos y heterogéneos como la defensa del medio ambiente, la eficacia en la gestión pública en el ámbito de servicios y empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a políticas estatales invasivas (por ejemplo, mediante la vía impositiva), las luchas de género y generacionales, los derechos de los pueblos indígenas, de los migrantes, entre muchos otros.

Como consecuencia de estos cambios sociológicos, la política se ha complejizado. Por tanto, cuando nos referimos hoy al sujeto político, estamos aludiendo a la multiplicidad de sentidos o facetas que lo constituyen; como dice Mouffe (1992), cada individuo responde a las distintas posiciones de sujeto que lo interpelan; en unos casos puede ser desde el lado de la dominación, en otros del subordinado. De acuerdo con la autora, estas posiciones no están totalmente clausuradas, así como tampoco son fijas las identidades que se producen; estas más bien se caracterizan por su mutación y desplazamientos en un sistema de contradicciones y relaciones abiertas e indeterminadas. En consecuencia el sujeto:

> Es una entidad construida por una diversidad de discursos entre los cuales no tiene que haber necesariamente relación, sino un movimiento constante de sobredeterminación y desplazamiento. La "identidad" de tal sujeto múltiple y contradictorio es, por lo tanto, siempre contingente y precaria, fijada temporalmente en la intersección de las posiciones de sujeto y dependiente de formas específicas de identificación (Mouffe 1992: 4).

De ahí que –continúa la autora– "su unidad debe ser vista como el resultado de una fijación parcial de identidades mediante la creación de puntos nodales". En consecuencia, las posiciones de sujeto son diversas y complejas en concomitancia con la realidad global y local, mediante formas de articulación precarias y contingentes. Así se puede explicar cómo en determinados momentos, sectores con intereses tan diversos como asalariados, ambientalistas, gremiales, profesionales, estudiantes y otros confluyen en nociones o demandas comunes que pueden generar un impacto político general.

Ahora bien, estos individuos que ejercen la acción política desde un lugar aislado, pueden ser definidos como "ciudadanos", pues no pertenecen o actúan a través de organizaciones o partidos, independientemente de si pertenecen a alguno o no; sin embargo están ejerciendo su derecho a participar en los marcos de la democracia. La noción de ciudadanía se desarrolló junto a la aparición de las instituciones democráticas, la participación electoral, la formulación de derechos y el respeto a las leyes (O'Donnell, 2007). Un sistema democrático no puede prescindir de la vigencia plena de un sistema jurídico que garantice derechos y libertades de los ciudadanos, la igualdad, el bien común y la participación. Esos son los marcos mínimos ineludibles, más allá de la diversidad, inclusión o dinámica de la sociedad civil.

Otro factor importante relacionado con la ciudadanía es el pluralismo. Aquí nos parece relevante rescatar nuevamente el aporte de Chantal Mouffe (1992) cuando asocia la ciudadanía con el pluralismo, la participación y la pertenencia a una comunidad política determinada; es decir, no se trata de una ciudadanía pasiva, individuada y aislada sino de formas de acción participativa que aluden a la subjetividad. De este accionalismo ciudadano deriva el concepto de "ciudadanismo" que para la autora es tan amplio que puede ser refugio tanto de conservadores o socialdemócratas, como de postmarxistas asociados a la indignación con el Estado y la exigencia de autogestión y participación. El término ciudadanismo surge a mediados del siglo pasado como consecuencia de la desarticulación del movimiento obrero revolucionario y la emergencia de luchas urbanas por el mejoramiento de servicios contra la privatización, la defensa de derechos y en procura de mejores condiciones de trabajo. "El ciudadanismo se inscribe en este marco: enterrada la revolución, cuando ya ninguna fuerza se sentía capaz de emprender la transformación radical del mundo y en vista de que la explotación seguía su curso, era necesario que se expresara alguna forma de contestación. Esta fue el ciudadanismo" (Mouffe, 2014), aunque no implique necesariamente un proyecto histórico transformador.

En realidad, las demandas que interpelan al ciudadano no cuestionan estructuralmente al Estado sino que buscan maneras de mejorar su funcionamiento; por tanto no hablan necesariamente de cambio. Delgado (2019), en el mismo sentido, afirma: "tal vez lo sustantivo del ciudadanismo sea la aspiración a una reforma ética

del capitalismo" (no se impugna el sistema, sino sus "excesos") y a la movilización de la multitud para la denuncia de situaciones injustas, a partir de un activismo difuso y espontáneo que pone el acento en lo lúdico y la expresión artística". Por estas razones, los movimientos ciudadanistas no derivaron necesariamente en la conformación de partidos políticos o una acción política institucionalizada, aunque puede suceder, como el caso de Podemos en España.

En los últimos años en Bolivia, el activismo ciudadano o ciudadanismo surgió desde fuera de la actual esfera estatal, justamente ante el declive del protagonismo de las organizaciones sociales (como fue en su momento la COB) y de los partidos políticos. Se trata de una acción movilizada espontánea, ligada a diversas problemáticas, pero particularmente impulsada por la indignación frente al irrespeto al resultado de los resultados del referéndum del 21-F.

A pesar de su intermitencia y presencia subyacente fuertemente marcada por incertidumbres, el clima de desconfianza se ha instalado en la sociedad y fue configurando un sentimiento compartido de descontento social que erosiona la credibilidad en el orden institucional, genera suspicacias y una atmósfera contenciosa que se mantiene vigente a través del intercambio de publicaciones, información, denuncia, sátira, humor y mensajes que adquieren vida propia. Así, se va generando un "nosotros" definido por el rechazo a la insistencia oficialista de la repostulación presidencial, asociada directamente con la defensa de la democracia, el respeto a la ley, la institucionalidad y la voluntad popular expresada en el voto.

Aplicando de alguna manera el esquema desarrollado por Laclau (1996) al caso boliviano, la defensa de la democracia constituye un significante vacío que interpela a diversos sujetos. Según Laclau los significantes vacíos son importantes porque al estar vacíos se convierten en condiciones de posibilidad para la sociedad. El significante vacío unifica, logra constituir un sujeto colectivo conectado por el antagonismo con el actual proyecto de poder (esa es su frontera), produciendo una "cadena de equivalencias" que permite, según el autor, que distintas posiciones de sujeto ya sean conservadores, radicales de izquierda, centristas, ambientalistas, feministas, etc., confluyan en una causa común mediante la interpelación de un discurso unificador que aglutina y representa a todos, marcando la línea divisoria entre el nosotros y el otro.

Como señalamos anteriormente, en tiempos de alta dinámica política se puede percibir que la interpelación ideológica "defensa de la democracia" tendió rápidamente a agregar posiciones en torno a dos polos, dos articulaciones hegemónicas distintas del discurso democrático: por un lado asociada a la institucionalidad y apego a la ley, por el otro, a la presencia de los movimientos sociales en la historia

Es evidente que la fuerza del 21-F (fecha paradigmática en defensa de la democracia) como elemento de interpelación a la sociedad perdió vigor y se fue diluyendo cuando el partido de gobierno consiguió consolidar, por otras vías, la repostulación presidencial. Sin embargo, los acontecimientos suscitados desde

el mencionado referéndum, fueron generando percepciones y discursos sobre la gran incertidumbre institucional respecto a la administración de la democracia y las futuras elecciones. Este sentimiento late en la construcción subterránea de un sujeto fragmentado que tiene el potencial de activarse frente a un discurso equivocado, una nueva denuncia de vulneración a las instituciones o cualquier otra señal alarmante.

Se instaló, entonces, en estas dos décadas del nuevo siglo, junto al protagonismo del tradicional sujeto compacto asociado a partidos u organizaciones sindicales o colectivas sólidas, un sujeto fragmentado constituido por una infinidad de ciudadanos conectados, articulados a una problemática común irresuelta; que cuentan con identidades débiles y flexibles, pero con la capacidad de activarse detrás de una interpelación común, mientras continúan presentes en las problemáticas de la azarosa vida cotidiana.

5. El ocaso sin un previo amanecer

En Bolivia, los sujetos políticos por excelencia, fueron siempre las organizaciones sociales como la COB, el movimiento indígena/campesino o grupos de clase media como el magisterio o los universitarios, entre los principales. Junto a ellos están los partidos, hoy organizaciones políticas, que subsisten a través de dichas organizaciones o mediante su concurrencia –directa y monopólica– a contiendas electorales y su acceso y presencia en el poder.

Ante la opacidad actual de los denominados "movimientos sociales", producida por su rol dependiente del poder, emergieron los activismos ciudadanos, identidades autónomas de la esfera estatal, que constituyen una potencial renovación de la política basada en el descontento desde una matriz distinta:

> Todas esas formas de autorreconocimiento y heteroreconocimiento comparten una genealogía: la voluntad moderna de la clasificación, la obsesión por la claridad y transparencia de las pertenencias (previas), como garantía y justificación de las demandas. Las revueltas de la imaginación han hecho estallar en pedazos el principio identitario como eje vertebrador en la organización del descontento (Reguillo, 2017: 62).

Esta maraña de conectividades, identidades e intereses diversos constituye un sujeto fragmentado, unificado por la interactividad y constituido a través de un proceso de subjetivación en el espejo de las redes, cuya conformación es tan distinta a las habituales que, como señala Dessal "ya no se espera que las acciones políticas enfrenten el problema, sino que cada uno funde su propio relato, resuelva sus propios problemas" (2009). El riesgo, evidentemente, es centrarse

en la individuación y en la relativización de las formas colectivas de acción, pero al mismo tiempo se abren nuevos campos de disputa, otras formas de interacción y ejercicio de la política basada en las múltiples posiciones de sujeto. El nuevo sujeto no sustituye en absoluto a los anteriores, en realidad se suma a la complejidad de la política.

Bibliografía

Alberoni, Francesco
1984 *Movimiento e institución*. Madrid: Editorial Nacional.
Althusser, Louis
1974 *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
Castells, Manuel
2012 *Networks of outrage and hope*. Cambridge: Polity.
Cotarelo, Ramón
1985 *Los partidos políticos.* Madrid: Sistema.
Delgado, Manuel
2019 "El ciudadanismo ha dejado de hablar de militancia y lucha de clases", disponible en http://www2.rebelion.org/noticia.php?id=228370 (consultado el 23 de abril de 2019).
Estado Plurinacional de Bolivia
2009 *Constitución Política del Estado*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
García Linera, Álvaro *et al.*
2004 *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política.* La Paz: Diakonía/Oxfam/Plural.
Jenkins, J. Craig
1986 "Resource mobilization Theory and study of social movements", en *Anual Review of Sociology*, Vol. 9.
Komadina, Jorge y Céline Geffroy
2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del* MAS *en Cochabamba (1999-2005).* La Paz: CESU/UMSS/PIEB.
Korhauser, William
1979 *Aspectos políticos de la sociedad de masas.* Buenos Aires: Amorrortu.
Laclau, Ernesto
1996 "¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?", en *Emancipación y Diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
McCarthy, John y Z. Mayer
1977 "Resource mobilization and social movements: a partial theory", en *American Journal of Sociology* No 82.

Melucci, Alberto
1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México DF: Siglo XXI.
Mouffe, Chantal
2014 "El impasse ciudadanista. Contribución a una crítica del ciudadanismo", disponible en*: https://antroperplejo.files.wordpress.com/2014/04/el-impase-ciudadanista.pdf*
1992 "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", en Judith Butler y Joan W. Scott, *Feminists Theorize the Political.* Abingdon: Routledge
O'Donnell, Guillermo
2007 "Hacia un Estado de y para la democracia" en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones al Debate* Vol. II Lima: PNUD.
Pleyers, Geoffrey
2017 "Entre las redes sociales y las plazas" en Bringel y Pleyers (eds.). *Protesta e indignación global. Los movimientos sociales en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: CLACSO.
Reguillo, Rossana
2017 *Paisajes insurrectos. Jóvenes, redes y revueltas en el otoño civilizatorio*. Madrid: Ned.
Santos De Souza, Bonaventura
2004 "Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia", en *Cuaderno de diálogo y deliberación* No 5. La Paz: CNE.
Smelser, Neil
1989 *Teoría del comportamiento colectivo.* México: Fondo de Cultura Económica.
Tapia, Luis
2008 La *política salvaje* La Paz: CLACSO/Muela del Diablo/Comuna.
Tarrow, Sidney
1999 "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales", en Mc Adam *et al.*, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales.* Madrid: Istmo.
Tilly, Charles
1986 *From mobilization to revolution.* Massachussets: Addison-Wesley.
Toret, Javier
2013 *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15-M, un nuevo paradigma de la política distribuida*. Informe de investigación. Universidad Abierta de Cataluña. Disponible en: http://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878- 5799-3-PB%20(2).pdf
Tufekci, Zeynep
2017 *Twitter and tear gas.The power and fragility of network protest.* New Haven: Yale University Press.

Touraine, Alain
1997 *¿Qué es la democracia?* Montevideo: Fondo de Cultura Económica.
1995 *La producción de la sociedad.* México DF: UNAM.
Zegada, María Teresa *et al.*
2011 *La democracia desde los márgenes. Transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: CLACSO/Muela del Diablo.
2010 "El rol de la oposición política en Bolivia", en *Mutaciones en el campo político boliviano.* La Paz: PNUD.
Zegada, M. T y E. Brockmann
2016 "Autonomías departamentales en Bolivia: Hacia la consolidación de un sistema político multinivel", en *Revista uruguaya de ciencia política* Vol. 25 N°1. Montevideo: ICP. 39- 61.
Zegada, M y C. Guardia
2018 *La política del meme: interacciones digitales en una coyuntura crítica*. La Paz: CERES/UCB/Plural.
Zižek, S. (comp.)
2003 *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

XVI

Crisis del sistema de partidos: ¿un partido único?

Gonzalo Rojas Ortuste[1]

Introducción

El presente texto, con visible sustento empírico, busca mostrar que el oficialismo en Bolivia tiene la voluntad de estabilizar un sistema con partido dominante o de partido único, mediante la adecuación de las circunscripciones uninominales (que ejecuta de manera casi desapercibida); siendo que más bien debería ocuparse en atenuar la sobrerrepresentación rural y la disparidad regional que amenazan con tornarse en su contra. De igual modo se pone en evidencia la intención de copar las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En ese contexto, se ofrece una propuesta técnica más respetuosa de la idea de "un ciudadano, un voto" con menos asimetrías que las actuales. Finalmente, se incluye un análisis de la nueva Ley de Organizaciones Políticas (LOP) y su reglamento, que busca dotar de un fuerte predominio a las organizaciones partidarias en detrimento de las agrupaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas; todo esto en un contexto, como el actual, de evidente emergencia de protesta de las plataformas ciudadanas.

Hablamos de crisis de sistema de partidos porque, además de ser una tendencia mundial (Rosanvallon, 2015) que toma forma con las particularidades de cada región, la misma noción de sistema implica un diseño pluralista que queda cancelado cuando hay un único partido dominante,[2] máxime cuando este se consolida a partir de un manejo discrecional del Órgano Electoral cuya independencia ya solo es nominal, y que está sujeto a una situación de "colonización" inocultable ante la opinión pública. Esta interpretación –para nada idiosincrática–, demostrada

1 Politólogo. Doctor en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Coordinador del Doctorado en Política, Sociedad y Cultura y docente investigador en el CIDES-UMSA.

2 Aunque el presente trabajo no tiene pretensiones descriptivas clasificatorias, vale la pena tener presente la tipificación que establece un estudioso clásico de este tema como es G. Sartori (1992: 161).

con elementos plausibles, desnuda la voluntad de desconocer el juego limpio que dentro de márgenes realistas es esperable en democracias contemporáneas. En los años 90, tan satanizados por el discurso oficialista con el rótulo de "neoliberalismo", Bolivia contó con un poder electoral de impecables credenciales que pudo dar lugar a la llegada al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005, aunque el actual partido gobernante siempre mostró posiciones ambiguas hacia la democracia.

1. Antecedentes sumarios

a) La crisis electoral de 1989 y la respuesta inteligente

Después de las tres victorias consecutivas de la Unidad Democrática y Popular (UDP) en la transición de la dictadura a la democracia (1978 y 1980), los partidos que contribuyeron a la desestabilización de este frente –Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)–, capitalizaron a partir de 1985 el voto popular, iniciando un ciclo de pactos que estabilizó un sistema multipartidario moderado, con tres partidos que se alternaron el dominio (los dos mencionados más el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR), y con la vigencia de otros como Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS), ambos de perfil populista. En 1989 fue Jaime Paz Zamora del MIR, que quedó tercero en votación, quien alcanzó la presidencia, pues eso permitía la Constitución de entonces. Luego de una reforma constitucional, se estableció que cuando ningún candidato alcance el 50% más uno de los votos, el Congreso debería elegir solo entre los dos más votados. Pero lo escandaloso no fue eso, sino la exclusión de escaños para las fuerzas minoritarias, debido a que la Corte Nacional Electoral (CNE) estaba entonces conformada por representantes de los partidos. Esta situación dio lugar a una reforma que estableció la conformación de una Corte con miembros sin militancia partidaria, personas notables, con cuyo prestigio se devolvió la confianza al ente arbitral electoral. Esta situación se mantuvo hasta el ingreso del MAS al gobierno, pero no mucho más.

La reforma constitucional de 1994 creó las circunscripciones uninominales con la idea de que una mitad de la Cámara Baja se conforme por el sistema mayoritario, es decir, con el voto directo del ciudadano, permitiendo la aparición de liderazgos locales; mientras la otra mitad continúa con circunscripciones plurinominales departamentales. Con todo, el verdadero fortalecimiento de la representación se dio con la introducción de los gobiernos municipales a partir de la Ley de Participación Popular de 1994 (ver Rojas Ortuste, 1998).

b) El asunto del Senado

Ya en la gestión del presidente Evo Morales, con la actual Constitución aprobada en 2009, y dada la experiencia negativa para el MAS de tener algo más de un tercio de senadores de oposición, se introdujo la elección de senadores por proporcionalidad, aumentado de tres a cuatro los representantes por departamento. A partir de la idea de "bicameralismo incongruente" (Lijphart, 1987) y analizando los datos de la conformación del Legislativo en 2014, se puede apreciar cómo ese cambio permitió al masismo mantener los dos tercios (mayoría calificada) que no habría sido posible con el anterior sistema, vigente desde 1967, y que por diseño otorgaba un curul senatorial a la primera minoría (ver Rojas Ortuste, 2018). Al igual que las modificaciones en Diputados, que incluyen el número total de escaños en sus tres modalidades (uninominales, plurinominales y especiales), las disposiciones sobre la forma de asignación de senadurías están contenidas en sendos artículos constitucionales.

2. Repitiendo el intento del partido único

Sin afán apologético alguno, y a modo de comparar con la actualidad del MAS, vale recordar que el MNR fue el partido que encabezó la Revolución Nacional de 1952 y que luego, con una enorme movilización popular propia de una revolución social intentó organizar a esa sociedad movilizada en términos de base social, como antes lo hizo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México. En el caso boliviano el éxito fue relativo, pues la Central Obrera Boliviana (COB) aunque muy activa por el dominio de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y la hegemonía clasista, cuidó su "independencia sindical". La forma que tomó esa organización fue corporativa antes que de ciudadanía individual, y de allí el voto en urnas devino a modo de ratificación formal de lo que ocurre en el ámbito social laboral. Desde entonces, aún en formato de democracia representativa, el corporativismo sindical fue un rasgo persistente y, digamos, estructural. En un arreglo así, el papel preponderante de los dirigentes y la "mediación prebendal" toman protagonismo, más aun cuanta menor institucionalidad democrática queda establecida.

A continuación se expone la variación regional e intradepartamental (referida a los diputados uninominales). Ya existían diferencias entre la representación de los departamentos, lo reprochable es que estas se sigan incrementando y empeoren, en función de beneficiar al partido mayoritario de la última década.

Cuadro 1
Comparación de proporción territorial departamental

Cuadro 1-A Comparación de proporción territorial departamental							
	Censo 2012	**%**	**Inscritos 2014**	**%**	**Diputaciones 2014***	**%**	**Diferencia %**
Chuquisaca	576.153	5,75	323.129	5,41	10	7,69	1,95
La Paz	2.706.351	26,99	1.678.769	28,11	30	23,08	3,91
Cochabamba	1.758.143	17,53	1.128.351	18,90	19	14,62	2,92
Oruro	494.178	4,93	293.576	4,92	8	6,15	1,23
Potosí	823.517	8,21	409.144	6,85	13	10,00	1,79
Tarija	482.196	4,81	323.351	5,42	9	6,92	2,11
Santa Cruz	2.655.084	26,48	1.533.638	25,68	28	21,54	4,94
Beni	421.196	4,20	223.598	3,74	8	6,15	1,95
Pando	110.436	1,10	57.596	0,96	5	3,85	2,74
BOLIVIA	10.027.254	100,00	5.971.152	100,00	130	100,00	**23,54**

Fuente: INE, OEP, los de 2014 de la separata oficial publicada por el OEP en periódicos de circulación nacional.

Cuadro 1-B. Comparación de proporción Pob. y diputados de C. uninominales					
	Censo 2012	**%**	**Diputaciones Ley 2010**	**%**	**Diferencia puntos %***
Chuquisaca	576.153	5,75	11	8,46	2,72
La Paz	2.706.351	26,99	29	22,31	4,68
Cochabamba	1.758.143	17,53	19	14,62	2,92
Oruro	494.178	4,93	9	6,92	1,99
Potosí	823.517	8,21	14	10,77	2,56
Tarija	482.196	4,81	9	6,92	2,11
Santa Cruz	2.655.084	26,48	25	19,23	7,25
Beni	421.196	4,20	9	6,92	2,72
Pando	110.436	1,10	5	3,85	2,74
BOLIVIA	10.027.254	100,00	130	100,00	**29,70**

Fuente: Ídem cuadro 1-A.

Como puede apreciarse, las proporciones porcentuales comparadas entre los datos del censo 2012 y el padrón 2014 no varían en gran medida. Así y todo, la sumatoria de todas las diferencias porcentuales absolutas en el cuadro 1-A alcanza el 23,54%; mientras que en la comparación con las asignaciones de escaños uninominales con la Ley 26 del Régimen Electoral, que incluimos a efectos de comparación (cuadro 1-B) es mayor: 29,70%. Por supuesto, cuando se formuló la ley se disponía solo de los datos del censo de 2001 y, en su momento, se calculó esa diferencia del conjunto de los escaños de diputados en 28,75%, la más alta desde los años 50 cuando había diputados provinciales, precisamente en momentos de hegemonía de un partido dominante: 37,4% (ver Rojas O., 2008: 83 y Rojas O. y Zuazo, 1996: 70).

En este escenario, lo que para las elecciones de 2005 fue motivo de gran disputa, en 2013 se hizo inadvertidamente mediante la Ley 421 del 7 de octubre de 2013, con una redacción técnica en lo demográfico, que en la comparación global de diputados por departamento está mejor (23,54%), pero que en lo referido a diputaciones uninominales termina siendo muy favorable al oficialismo (cuadro 1-B), no tanto en la suma global de diferencias absolutas (24,54%) como muestra el cuadro 2 a continuación, sino en un análisis más pormenorizado hasta donde es posible con la información accesible del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Cuadro 2
Comparación de representatividad uninominal por población

	Uninominal 2014*	%	Diferencia %	Circunscripciones especiales indígenas	Propuesta: mejorar de proporciones		
					Diputaciones a reformar	%	Diferencia %
Chuquisaca	5	7,94	2,19		**10**	**7,69**	**1,95**
La Paz	14	22,22	4,77	1,00	**30**	**23,08**	**3,91**
Cbba.	9	14,29	3,25	1,00	**19**	**14,62**	**2,92**
Oruro	4	6,35	1,42	1,00	**9**	**6,92**	**1,99**
Potosí	7	11,11	2,90		**11**	**8,46**	**0,25**
Tarija	4	6,35	1,54	1,00	**9**	**6,92**	**2,11**
Santa Cruz	14	22,22	4,26	1,00	**30**	**23,08**	**3,40**
Beni	4	6,35	2,15	1,00	**7**	**5,38**	**1,18**
Pando	2	3,17	2,07	1,00	**5**	**3,85**	**2,74**
BOLIVIA	63	100,00	**24,54**	7,00	**130**	**100,00**	**20,47**

Los uninominales elegidos en 2014 son oficialistas en su abrumadora mayoría: 49 de 63 (78%) y más aún los de las circunscripciones especiales indígenas (6 de 7). Recordemos que en esos comicios, el porcentaje global de la votación favorable al masismo fue de 61,4%.

En 2009, cuando el oficialismo llegó a su pico más alto (64%), los uninominales del MAS alcanzaron 49 escaños sobre 70 (70%) pues todavía no había las circunscripciones especiales (indígenas). Nótese lo conveniente de esto para el oficialismo: con menos votación general en 2014 obtuvo el mismo número de escaños que en términos porcentuales fue superior a 2009.

Consignamos una propuesta realista (cuadro 2) de mejorar la disparidad achicando diferencias. Lo hacemos, porque aunque hoy parezcan inviables estos ajustes, la dinámica de la política boliviana es tal que pronto se puede requerir referencias para hacerlo y las reformas más exitosas no desconocen lo previo. Por supuesto, si tuviéramos una circunscripción nacional para el conjunto de los diputados plurinominales la proporción mejoraría considerablemente.

Observemos ahora estas (des)proporciones desfavorables al ciudadano urbano:

Cuadro 3
Uninominales urbanos (2014)

	Total Uni.	Urb.	%
Chuq.	5	2	40,00
La Paz	14	8	57,14
Cbba.	9	3	33,33
Oruro	4	2	50,00
Potosí	7	1	14,29
Tarija	4	1	25,00
Sta. Cruz	14	8	57,14
Beni	4	1	25,00
Pando	2	1	50,00
BOLIVIA	63	27	**42,86**

Fuente: elaboración propia como se indica en nota a pie 3.

No parecen inocentes estos arreglos, pues en 2009 había 37 circunscripciones mayormente urbanas[3] y en 2014 se redujeron a 27. Este tipo de recursos se conoce como *gerrymandering*, práctica identificada en la ciencia política desde inicios del siglo XIX (Nohlen, 1984: 63-64) cuando se manipuló una circunscripción para favorecer a un postulante (precisamente el gobernador en afanes reeleccionistas) en Massachusetts, EEUU. El anglicismo refiere a adecuaciones territoriales, aquí enfatizamos en la conveniente adecuación mayormente poblacional (los "acarreados" en la jerga informal); ambos casos tienen el mismo efecto: favorecer al oficialismo.

Así, la opacidad en torno a la información precisa de los límites geográficos de cada circunscripción tampoco es inocente. Mientras hay un muy detallado reglamento del TSE para delimitar las circunscripciones uninominales (fechado en Cochabamba el 6 de mayo de 2014), solo se encuentra una aplicación concreta para el caso de las dos circunscripciones del departamento Pando.

3 Información muy global del mapa de circunscripciones, a partir del *Atlas electoral* publicado en la web del TSE, en el que los contornos de las circunscripciones urbanas no pueden insertarse dentro de cada jurisdicción departamental y asumimos (deducimos) como de las capitales departamentales, teniendo además como referencia las existentes antes de la era Morales-García, el binomio gobernante más longevo en nuestra historia. Por ejemplo, las consignadas en el trabajo de Salvador Romero (2002), (donde se establecen 33 circunscripciones uninominales urbanas) y la separata de la entontes Corte Nacional Electoral (2001), ambas con énfasis en las circunscripciones uninominales. También la separata del Gobierno Municipal de La Paz para las elecciones de 2014, donde se advierte que se aumentó el promedio de habitantes por circunscripción –con críticas al censo 2012– y que se "resta una circunscripción al municipio de La Paz" (GAMLP, 2014: 2-3).

2.1. Los casos de especial atención: Pando y voto en el exterior

Pando es el departamento más joven de Bolivia. Fue creado en 1938 y hasta bien entrado este siglo tiene muy poca población en comparación con el resto de los departamentos, incluso los que están fuera del eje central: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba. A continuación citamos a un par de estudiosos extranjeros de la política boliviana que caracterizan políticamente a Pando, con una apreciación hecha con la ventaja que a veces da la perspectiva menos involucrada:

> Clásico territorio de frontera, sujeto a poderosas prácticas cacicales, desde 2006 el gobierno nacional se propuso la incorporación efectiva de esta región del extremo norte amazónico al Estado nacional. De allí que el campo político local se viera profundamente transformado, en medio de graves tensiones cuyo momento más dramático fue la "Masacre de Porvenir", los días 11 y 12 de septiembre de 2008, que puso fin a una larga hegemonía de Leopoldo Fernández, entonces prefecto departamental, a cuya sombra se estructuraba el Estado y la política pandinos. Por ello la consolidación del MAS en esta parte de Bolivia está estrechamente vinculada a la actividad desde el Estado nacional, en la persona del exministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, el "gran operador" oficialista en la política regional (…). La estrategia oficial para conquistar el departamento puede resumirse en la derrota de una parte de la élite y la cooptación de la otra, utilizando las obras públicas –la integración de Pando a Bolivia– como elemento de construcción de poder y legitimidad social (Do Alto y Stefanoni, 2010: 348-349).

Añadamos ahora también el crecimiento inusual del padrón electoral desde 2009, hecho que se puede constatar con los siguientes datos:

Cuadro 4
Crecimiento del padrón electoral

	Padrón 2009	P. 2014	P. 2016	Tasa 2009-14	Tasa 2009-16	Ref. 2009	Tasa ref2009-14
Chuq.	267.701	323.129	336.615	21%	26%	211.595	53%
La Paz	1.481.037	1.678.769	1.753.071	13%	18%	1.278.022	31%
Cbba.	922.618	1.128.351	1.180.596	22%	28%	705.199	60%
Oruro	249.780	293.576	305.116	18%	22%	200.982	46%
Potosí	361.895	409.144	421.020	13%	16%	289.606	41%
Tarija	260.598	323.351	336.247	24%	29%	177.306	**82%**
Sta. Cruz	1.202.432	1.533.638	1.615.584	28%	34%	868.417	77%
Beni	183.485	223.598	232.247	22%	27%	128.479	74%
Pando	40.912	57.596	62.583	**41%**	**53%**	31.710	**82%**
BOLIVIA	4.970.458	5.971.152	6.243.079	20%	26%	3891316	53%

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE, separatas oficiales y web del INE.

El crecimiento del padrón en Pando es ostensible para 2016 el doble que el promedio nacional y lejos de cualquier medición de los otros departamentos.[4] Cuando se toma como base el padrón del referendo de enero de 2009 (que aprobó la Constitución) la situación es todavía más escandalosa y también llama la atención el crecimiento de Tarija, en la frontera sur del país, aunque estadísticamente las cifras son más disímiles.

Veamos ahora la relación con el padrón del MAS de las primarias de 2019. Como en el caso anterior, en Pando hay una visible mayor proporción de masistas hasta casi llegar al tercio de todo el departamento.[5] El caso de Cochabamba se explica por la alta concentración de la base social del MAS, especialmente en el trópico cochabambino donde se encuentran los productores de coca, de cuyas seis federaciones es presidente Evo Morales. También en Chuquisaca hay una quinta parte de habitantes que serían partidarios oficialistas.

Cuadro 5
Comparación del padrón electoral nacional (2016) y del MAS (2019)

	P. 2016	Padrón MAS 2019	%
Chuq.	336.615	71.734	**21%**
La Paz	1.753.071	266.470	15%
Cbba.	1.180.596	235.366	**20%**
Oruro	305.116	58.599	19%
Potosí	421.020	67.823	16%
Tarija	336.247	57.325	17%
Sta. Cruz	1.615.584	176.124	11%
Beni	232.247	39.325	17%
Pando	62.583	18.326	**29%**
BOLIVIA	6.243.079	991.092	16%

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE y separata oficiales Nro. 4 del 2019

Volveremos luego sobre la LOP, piedra de toque en el manejo electoral oficialista, pero antes debemos considerar al crecimiento del padrón de ciudadanos bolivianos en el exterior.

Luego de las renuncias de dos de sus vocales antes y después de la habilitación del binomio oficialista para las elecciones de octubre de 2019, el TSE sigue

4 Es verdad que para el padrón de Santa Cruz de 2016 hay también un mayor crecimiento (el 34% frente al 26% de promedio nacional), empero no es de la dimensión de Pando y Tarija, aunque es claro el mayor crecimiento de lo que en su momento se denominó la "media luna" y amenazó la hegemonía masista.

5 Ya en la fase de revisión final de este artículo, a mediados de junio de 2019, una noticia proveniente de Riberalta, al norte de Beni, confirma posibles irregularidades del manejo del padrón en Pando. Ver. https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/6/17/denuncian-que-al-menos-400-riberaltenos-fueron-inscritos-ilegalmente-para-votar-en-pando-221404.html

tomando determinaciones que abonan la suspicacia de que no es un árbitro idóneo. Recientemente también se conoció que habrá empadronamiento permanente de ciudadanos bolivianos en el exterior: Argentina, Brasil, Chile y España. Enseguida veremos que esta selección tampoco parece neutral, revisando el crecimiento del padrón electoral en el exterior que desde 2014 ya pasaba del millar de habilitados en el respectivo país.

Llamó la atención que en marzo de 2019 se comunicó el adelantamiento por una semana de las elecciones generales de octubre. El tema podría parecer poco relevante, empero resulta que en Argentina hay elecciones el último domingo de octubre cuando originalmente iban a ser los comicios en Bolivia, y con los cuadros que presentamos a continuación, se evidencian más sospechas contra el TSE ya varias veces acusado de ser funcional al oficialismo,[6] sobre todo por su interpretación de la LOP –que vulneró el artículo 168 de la CPE para habilitar la candidatura de Morales– a partir de la cual parecería que su rol es más el de legitimar al actual gobierno y su repostulación, que atender y garantizar el ejercicio ciudadano.

Cuadro 6
Padrón en el exterior (con más de un millar de habilitados)

	Año 2009	Año 2014	Tasa 09-14	Año Ref. 2016	Sí 2016	No 2016	Tasa 2009-16
Argentina	89.953	121.267	34,81%	116.568	23.700	5.128	30%
Baires	79.967			93.322	17.457	4.091	17%
Mendoza	5.677			8.761	1.641	297	**54%**
Jujuy	4.309			6.691	2.422	277	**55%**
Salta				2.737	834	168	
Resto Arg.				4.850	1.271	235	
Brasil	18.142	36.520	101,30%	31.370	5.276	1.659	73%
Chile		14.382		15.034	3.062	3.089	
España	49.995	74.605	49,22%	70.148	4.874	19.101	40%
EEUU	11.006	12.589	14,38%	12.876	846	4.808	17%
Italia		5.863		6.004	625	2.380	
Reino Unido		1.244		1.249	108	370	
Total	169.096	**271.986**	**60,85%**	**258.990**	38.573	37.469	**53%**

Países donde hay empadronamiento permanente.
Fuente: elaboración propia con separatas de 2009, 2016 y Altas, Vol. IV. TSE.

Conviene notar que ya en 2009 los bolivianos en EEUU pudieron votar, pero que hoy, al igual que los residentes en Italia y el Reino Unido, cuentan con

6 A finales de marzo de 2019 se publicó en medios de prensa un avance de estas críticas y a mediados de abril la cabeza del TSE rindió informe en una comisión de la Cámara de Diputados, entregando cifras con la depuración del padrón en el exterior en las que se aprecia que las tendencias y desproporciones se mantienen.

menos facilidades que, por ejemplo, los que se encuentran en España. La razón de ello parece ser que en el 21-F el No se impuso en esos primeros países; cierto que también en España, pero en 2014 el MAS ganó allí. En el caso de Chile los guarismos favorecen ligeramente al No, pero eso podría revertirse (los datos favorables al MAS en 2014 no se muestran en el cuadro; alcanzan a 19.392 votos en España y 7.266 en Chile).

Veamos Argentina, que es el plato fuerte. Allí la victoria del Sí en 2016 fue apabullante. Con todo, la tasa de crecimiento de dicho padrón (última columna) no es enorme; de hecho es menor que del conjunto del padrón en el exterior. En cambio, en Mendoza y Jujuy (provincia limítrofe con Bolivia) están ligeramente por encima del promedio global y significativamente mayor que en toda Argentina. La intensidad del apoyo en Jujuy también es alta (del 90%, no se muestra en el cuadro) casi la más alta de las localidades registradas para el referéndum de 2016.

Esta situación remite al politólogo Marcos Kaplan (2017: 34) que, conocedor de primera mano de la experiencia peronista en Argentina y del predominio del PRI en México, escribió:

> El aparato de gobierno es el único partido viable y formal. Gobierno y partido se identifican como instrumento de élites públicas y oligárquicas, apoyan al presidente, a su equipo y a los círculos que lo rodean, y son estructurados y dirigidos por aquellos. Se tiende al régimen de partido dominante o único, que concentra los poderes y controla los otros grupos y estructuras.

3. Ratificando la disparidad rural-urbana y la clase media

Los diputados uninominales urbanos ocupan solo 27 curules de 63 (el 43%), pese a que, según cifras oficiales el país es cada vez más urbano, como ocurre en todo el mundo. El censo más reciente no tiene información específica al respecto,[7] pero se halló el dato oficial para el caso del censo 2001, y marca un 62,57% de población urbana. Recordemos que el reciente censo (2012) tuvo resultados muy controversiales en lo relativo a la autoidentificación indígena: en tiempos del tan promocionado (discursivamente) Estado Plurinacional, disminuyó esta identificación con relación a los datos del censo previo, situándose en 41%.

Analicemos estos datos y sus consecuencias. Antes de la era Morales Ayma-García Linera ya había una sobrerrepresentación rural, empero en contexto competitivo y con un árbitro electoral que lo era efectivamente. En cambio ahora, mientras el país continúa haciéndose más urbano la preeminencia del peso rural

7 A partir del trabajo de Borth (2019) se calcula que en las capitales departamentales + El Alto y 24 de los municipios más poblados, los porcentajes de población urbana promedian el 62,69% de empadronados, el 70,09%.

aumentó, junto con las presiones para el voto corporativo; es decir, con elementos coercitivos desde lo sindical y, en menor parte, lo comunitario. Dado el crecimiento de la administración pública en este periodo, tampoco se puede decir que en el ámbito urbano no exista el elemento coercitivo, pero es contrarrestado con el peso de una clase media, también en expansión y que mutó su inicial apoyo a Morales y al MAS (Vargas, 2011).

Es conocido desde Aristóteles (*La política*, Lib. V) el papel estructurador de la clase media en un orden democrático; en la república moderna el análisis lo plantea Tocqueville[8] y en la sociología política prácticamente contemporánea, Lipset (1968). Estas ideas se aplican al caso boliviano en términos generales. En las últimas dos décadas,[9] algunos rasgos de la clase media –mayormente urbana, con más educación formal, con mayor acceso a la información– también están asociados al mayor apoyo a la democracia pluralista (derechos ciudadanos, incluidos los de oposición y límites al poder político). Hay información disponible de una encuesta encargada por la entonces CNE en 1999 y que proporciona una buena síntesis en perspectiva comparada (ver Cherensky, 2001) con otra encuesta también encargada por la CNE en 2004, como puede apreciarse en el trabajo solvente de Prado (2005) focalizado en el grado de información política. La única noción contraria de esta asociación, y que justamente aparece como "anomalía", se ve en el trabajo de Ciudadanía (2012), parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), que sostiene que la mayor educación no afecta la intolerancia extendida; esto empezó a notarse en el momento en el que ya empezó la inflexión del predominio masista, y con seguridad tiene que ver con la prédica oficialista maniquea pero efectiva en su momento.

El trabajo inicialmente citado para este acápite (Vargas, 2011: 90), afirma en sus conclusiones: "aquellos sectores sociales cuyas ocupaciones se relacionan con

8 "Del mismo modo que ya no existe una casta de pobres, tampoco la hay una de ricos; estos surgen cada día del seno de la multitud, a la que retornan sin cesar. No forman pues, una clase aparte a la que se pueda fácilmente definir y despojar; y además, como se liga por infinidad de lazos secretos a la masa de sus conciudadanos, el pueblo no puede atacarlos sin herirse a sí mismo. Entre estos dos extremos de las sociedades democráticas, hay una muchedumbre innumerable de hombres casi iguales, que sin ser precisamente ricos o pobres, poseen suficientes bienes como para desear orden, pero no como para despertar envidia. Estos se oponen naturalmente a los movimientos violentos; su firmeza mantiene en reposo todo lo que se encuentra por encima y por debajo de ellos, y consolida las bases del cuerpo social. (…) No solo los ciudadanos de las democracias no desean naturalmente las revoluciones, sino que las temen" Tocqueville (1940 [1984]: 214-215).

9 En un trabajo pionero a escala nacional de cultura política efectuado en 1996, un momento más auspicioso de institucionalidad democrática, se halló un núcleo de apoyo a la democracia caracterizado por "integración, centrismo y mestizaje" (ver Rojas O. y Verdesoto, 1997), que hoy podríamos re-etiquetar, o más bien homologar (con léxico más al uso) como "inclusión, interculturalidad y más-allá del-maniqueísmo- ideológico".

las actividades de la clase media han retirado parcialmente su apoyo al gobierno de Evo Morales entre 2005 y 2009. Esta idea es sostenida a partir de la encuesta mencionada (de 2010)". En todos los trabajos que incluyen distintas mediciones hay matices y no resultados uniformemente ratificatorios, pero las tendencias son claras en relación a los rasgos que se atribuyen a lo que se denomina clase media, y que hay que tomarlos como de tipo estructural en el campo social antes que como de algún tipo de esencialismo y desde luego menos aún "racismo" (expediente fácil de descalificación a este tipo de análisis propio de la sociología política).

Durante la redacción de este trabajo apareció un importante texto de colegas de Cochabamba (VVAA, 2018), precisamente sobre las clases medias bolivianas. Brevemente reseñamos algunos hallazgos y razones que se acoplan bien a lo presentado previamente. Los trabajos más afines son los de Daniel Moreno y George Komadina; el primero encuentra correspondencias entre los indicadores más estructurales que mencionamos con los de aspiración o cierta autoidentificación (de clase), revisando material empírico, además de los de LAPOP y una encuesta más reciente en el "eje" La Paz, Santa Cruz, Cochabamba. Moreno enfatiza en que en el plural de "clases" no hay una única caracterización ni por segmentos de ingresos ni por orientaciones político-valorativas. En el trabajo de Komadina ("Las clases medias como sujeto político") se destaca el uso de las redes sociales y su participación pública, lo mismo que en el trabajo de Roberto Laserna, enfocado en la relativa moderación en posiciones políticas lejos de los discursos fuertemente ideológicos del oficialismo (bien retratado por Rivera). Por su parte, Ramírez recuerda el muy pertinente trabajo, ya clásico, de T.H. Marshall prácticamente contemporáneo al de Lipset que señalamos y que vincula ciudadanía con clase media y de coincidente orientación en lo referente a estabilidad y legitimidad que el régimen (democrático) dispone con ese importante sector de la población. Desde luego que al acercarse a nuestro contexto y siglo el énfasis es más "líquido". Finalmente, el texto de Zegada se concentra en las clases medias emergentes cuyo número se amplía con la modernización socioeconómica, aunque expresamente se circunscribe a las consideraciones dichas antes que a las político-ideológicas. En conjunto los seis autores proveen un importante acervo de consideraciones que sirven de adecuado respaldo para parte de la argumentación que desarrollamos aquí.

Lo que se busca señalar en estas páginas –a partir, además de lo citado, de los últimos trabajos de Guillermo O'Donnell y publicaciones de organismos de la ONU (PNUD, 2004)– es el surgimiento de una sensibilidad ciudadana que aspira de manera consistente por un orden social y estatal, que rechaza privilegios de ricos (económicamente) y poderosos (políticamente) y que así sea por la preservación de sus propias seguridades también tiene elementos de equidad con los más desfavorecidos. En nuestro contexto, eso aleja a la clase media (o sustanciales porciones de la misma) del apoyo al oficialismo –aunque con sus logros de allí provenga su emergencia–, cuyas veleidades entre discurso y práctica son más que notorias.

4. ¿Y qué de la democracia comunitaria?: las siete circunscripciones especiales

Puede extrañar el cuestionamiento de la representación de sectores rurales y campesinos, cuando en el pasado insistimos en "la acción afirmativa", especialmente para el mundo indígena y en cierto modo rural también. Reafirmamos que era y es necesario achicar distancias socioeconómicas y disminuir asimetrías de poder entre sectores y regiones, en aras de la sostenibilidad democrática. Lo que ocurre hoy, es que a nombre de Estado Plurinacional se beneficia a un grupo de habilidosos dirigentes que sin ningún escrúpulo por los límites legales terminaron por funcionalizar todos los elementos de tipo consociativo a sus intereses particulares, en tanto no les incomoden para sus negocios personales.

La lista es amplia y mencionamos aquí –a modo de ejemplo– casos como el de la represión en Chaparina durante el conflicto por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), que evidenció el desconocimiento de las consultas previas para explorar y explotar áreas y territorios indígenas en aras de la profundización de un patrón extractivista de larga data en la historia de un país cuya temprana inserción en el mercado mundial fue a través de la minería. También se debe mencionar el fraude con fondos públicos suscitado en el Fondo Indígena que involucró a cientos de dirigentes campesinos (pensando en público no familiarizado, me referí a esto en Rojas O., 2017 a y b). Por eso, aquí no cuestionamos las circunscripciones indígenas, pero dejamos claro que hay otros mecanismos más importantes para dar expresión institucional al mundo indígena, como el autogobierno y la consulta previa que buscan preservar un modo de ser (democracia comunitaria) compatible con la democracia representativa en escala demográfica mayor y, lo que es más importante, la preservación de la base natural de la vida en general.

5. El 21-F como contexto

Tomemos ahora el otro elemento de la idea compuesta de democracia (artículo 11 de la CPE), la denominada "democracia directa". Convencidos de que eran invencibles en urnas, los principales operadores del masismo decidieron convocar a referéndum para modificar el artículo 168 de la Constitución y perdieron porque ya había –y hay– evidente desgaste y porque no operan en este tipo de consultas mecanismos que potencien la representación masista a partir de las circunscripciones subnacionales. En vez de aceptar este mandato del soberano, que por más de cien mil votos les negó esa reforma para permitir la repostulación de Morales, acudieron al Tribunal Constitucional que se encontraba a semanas de cumplir su mandato, y que en una forzada interpretación del artículo 23 sobre derechos de

los ciudadanos del Pacto de San José para América, falló a favor de la reelección indefinida, sobreponiéndose a la Constitución.

No nos referiremos ahora a la larga tradición latinoamericana y desde luego boliviana para limitar mandatos presidenciales (desde el siglo XIX) ni a la enmienda que EEUU hizo para incorporar en su ordenamiento constitucional una de las más importantes democracias presidencialistas del mundo (a mediados del siglo XX); baste mencionar que también lo hizo recientemente la denominada Comisión de Venecia, ante solicitud del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), con argumentos jurídicos e históricos. Nos interesa más bien destacar la reacción ciudadana ante este evidente atropello. En las principales ciudades del país hubo masivas movilizaciones el 21 de febrero de 2017, celebrando el resultado de la consulta del año anterior, y las manifestaciones se repitieron en 2018 y 2019, además de que se extendieron al 10 de octubre, fecha que conmemora el inicio del ciclo democrático abierto en 1982. Probablemente el momento más fuerte de esta sostenida movilización ciudadana fue a finales del 2017, cuando el oficialismo aprobó un nuevo Sistema de Código Penal, resistido inicialmente por el sector salud que percibió una criminalización de la práctica médica y sus avatares, y que luego derivó en sorprendentes movilizaciones a las que se sumaron otros sectores, y que obligaron a que se derogue dicha disposición penal. Así, a la derrota del oficialismo en las urnas se sumó la derrota en las calles, que también tenía antes como bastión.

6. La apresurada aprobación de a LOP

La cuestión de la aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas está más fresca. Pensada y formulada inicialmente para democratizar y vivificar a los partidos, fue rápidamente instrumentalizada por el oficialismo. En realidad, esta norma remonopoliza la representación política, en el ámbito nacional, exclusivamente en los partidos, a diferencia de cierta apertura que se había dado desde 2004 con las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. La tozudez oficialista y su necesidad de votos impulsó la ley para dar marco a las elecciones primarias de enero de 2019 en las que en todos los casos la gente tuvo que votar por binomios únicos para las candidaturas a presidente y vicepresidente, a nivel interno partidario.

En la etapa previa a estas elecciones, el oficialismo habló de "mostrar musculatura" y "dar una paliza" a la oposición, pero pese a las coacciones, no pudo alcanzar el 50% de participación de la militancia masista. Las primeras cifras del recuento rápido señalaban cerca de un tercio de participación de este partido, el más interesado en su realización. En este proceso renunciaron tres miembros del TSE, cabeza colegiada del Órgano Electoral. Dos de ellas hicieron explícitas

referencias que confirman lo que para observadores, especialistas y oposición era secreto a voces: la presión del partido de gobierno excedía el comprensible interés del mismo en este asunto y tomó formas avasalladoras. Como apunte, los datos del cuadro 5 confirman la extraña concentración de militantes del MAS producida en Pando, la entendible quinta parte en Cochabamba, y posibles prácticas coactivas en Chuquisaca.

7. Conclusiones

La LOP y su reglamento le permitieron al MAS retomar momentáneamente la iniciativa perdida desde el 21-F, pero le duró poco pues el malestar ciudadano es creciente y consistente. Y es evidente sobre todo en los centros urbanos, donde los referentes de ciudadanía están menos supeditados a inercias corporativas. Pero esta es la historia corta. Viendo en perspectiva, aunque la reforma del sistema mixto de elección de diputados fue interesante (copiando de manera incompleta del sistema alemán, que sí es proporcional) a fines de los 90, ya con la nueva Constitución y vía la introducción de las circunscripciones especiales (indígenas, ostensiblemente minoritarios) el asunto terminó acentuando la desproporción de la representación urbana, donde está concentrada la mayoría de la población (y ciudadanía) en Bolivia, como en la mayor parte del mundo.

No hay la menor duda de que es una desproporción que favorece visiblemente al partido mayoritario. Primero, porque asigna menos escaños a las circunscripciones uninominales en las capitales departamentales y El Alto, como indicador grueso de carácter urbano, y sobrerrepresenta lo rural, donde además es más factible el voto compulsivo por presión sindical o, en menor medida, comunal. Con un árbitro electoral parcializado, cuando no subordinado, esto deforma aún más la voluntad ciudadana. En el cuadro 2 proponemos una distribución más aceptable, menos desproporcionada, que responde al espíritu "mixto" que alentó la reforma en su momento. Cuando no existían las circunscripciones especiales indígenas también se propuso mejorar la disparidad regional, pero la idea no prosperó. Queda consignado, empero, que es posible técnicamente, más allá de que la voluntad política, expresada en el mayoritario de turno opera por inercia en lo que le favorece; en el caso del MAS, con expresa voluntad de ser el partido dominante, cuando no único.

Los casos de Pando y del voto en el extranjero también muestran un manejo discrecional y estratégico. De ser una región largamente opuesta al signo ideológico del masismo, desde la crisis de septiembre de 2008 pasó a ser un baluarte del oficialismo. Con pocos miles de votos el MAS logró allí dos senadores y dos diputados uninominales que aportan decisivamente para la ansiada mayoría

calificada que prácticamente imposibilita la fiscalización del Ejecutivo y refuerza el caudillismo y la hipertrofia del presidencialismo.

Nada de esto es una aseveración gratuita. Inmediatamente después de primarias Borth (2019) y Velasco (2019) mostraron en acuciosos artículos periodísticos cómo ciertas mesas rurales están sobrerrepresentadas en el voto y son las más "productivas" para el MAS.

En retrospectiva, queda claro que el actual régimen labró su rol dominante echando mano de todos los medios a su alcance, legales y otros que no lo son (como el "acarreo"). En la cuestión del padrón electoral hubo intervenciones en circunscripciones departamentales menores (en votantes) pero con efecto importante en la suma total. Cuando todavía tenía credibilidad quitó los recursos públicos que recibían los partidos en proporción a su desempeño electoral; el argumento fue que había que destinar esos recursos a los sectores más necesitados, en este caso fueron los discapacitados, sector que hace pocos años fue duramente reprimido en las inmediaciones de la plaza Murillo, donde se habían instalado representantes en protesta por el cumplimiento de sus demandas. El sector ya le había sido útil al gobierno en su primera etapa, para recortar las posibilidades de crecimiento de los partidos y, reservándose ellos el acceso a los bienes del Estado usados crecientemente en forma discrecional para fines partidarios. Y es apenas necesario recordar la sostenida campaña discursiva de descalificación moral, en la que ellos se presentan como los abanderados de la lucha por los bienes colectivos (siendo la minoría que ahora es). Si en verdad hoy hay un crecimiento de la clase media, aun con sus diferencias (de diversa índole) las características en conjunto, tienden a tener un comportamiento que repele los autoritarismos que el afán demagógico del MAS evidencia; de ahí las dificultades de apoyo de este sector, decisivo en triunfos previos y hoy en abierto rechazo.

Finalmente, el persistente descrédito de la forma partidaria y los políticos –medible en cualquier encuesta– termina abonando el deterioro de la democracia representativa (y favoreciendo a sus transgresores) para la cual no tenemos instituciones de reemplazo a esa escala, pero que podría tener un mejor balance con formas de la democracia participativa y deliberativa de ciudadanos proactivos y con sentido de responsabilidad. Allí, en la movilización ciudadana hay una gran oportunidad de oxigenación de la representación partidaria. La cantidad de candidatos a los binomios opositores, precipitada por los plazos de la LOP, acentuó la ya decaída imagen de la oposición partidaria sin todavía tener una mejor articulación con la ciudadanía.

La Paz, agosto de 2019

Bibliografía

Borth, Carlos
2019 "Elecciones primarias, ¿disloque masista y…?". *Página Siete*. La Paz, 2 de febrero de 2019.
Ciudadanía
2012 *Cultura política de la democracia en Bolivia (2012)*. Cochabamba: Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública y LAPOP.
Corte Nacional Electoral
2001 *Delimitación de circunscripciones uninominales. Elecciones Generales 2002*. La Paz: CNE.
Cheresky, Isidoro
2001 "La cultura política boliviana en perspectiva comparada", en VVAA, *Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: CNE / PNUD / BID.
Do Alto, Hervé y P. Stefanoni
2010 "El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa", en García O., L. Alberto y F. García (coords.), *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD.
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz
2014 *La Paz, nuevas circunscripciones uninominales*. La Paz: GAMLP.
INE
2002 *Bolivia: Características de la población*. La Paz: INE-CNPV.
Kaplan, Marcos
2017 "El Estado de derecho en perspectiva histórico estructural", en Becerra, M y M. Schteingart (coords.), *La perspectiva del Estado en la obra de Marcos Kaplan*. México DF: UNAM-IIJ.
Lijphart, Arend
1987 *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
Lipset, Seymor.
1968 *El hombre político. Bases sociales de la política*. Buenos Aires: EUDEBA.
Nohlen, Dieter
1984 *Elecciones y sistemas electorales*. Bonn: Friedrich Eber Stiftung.
PNUD
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (A partir de un texto de G. O'Donnell). Buenos Aires: PNUD.
Prado, Amalia
2005 "El efecto de la información política sobre medidas alternativas de apoyo a la democracia", en VV.AA., *Democracia en Bolivia. Cinco análisis del segundo estudio nacional sobre democracia y valores democráticos*. La Paz: CNE.

Rojas Ortuste, Gonzalo
2018 "Estado y democracia en Bolivia: la hora crítica", en *Umbrales* No 34 (octubre). La Paz: CIDES-UMSA.
2017 a "Epílogo: El Estado plurinacional frente al siglo XXI. Balance, desafíos y proyecciones", en González, Nelson (coord.), *Bolivia en el siglo XXI*. La Paz y Madrid: Universidad de Oslo / Plural / Iberoamericana Vervuert.
2017 b "Quanto é plurinazionale lo Stato boliviano? Le autonomie indigene nel contesto attuale' Nuestra America. Rivista di analisi socio-politica e culturale sull´America Latina", en *Annali* 4. Roma: Pioda Imaging.
2008 "Sobre el sistema de representación política", en VV.AA., *Continuidad y cambio en el orden político*. La Paz: Prisma.
1998 "Representación política y representación local", en Manz, T. y M. Zuazo (coords.), *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: ILDIS-FES / Nueva Sociedad.
Rojas O., Gonzalo y L. Verdesoto
1997 *La participación popular como reforma de la política*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.
Rojas O., Gonzalo y M. Zuazo
1996 *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano*. La Paz: FES-ILDIS.
Romero B., Salvador
2002 "Las elecciones uninominales de 1997 a 2002", en *Opiniones y análisis* No 58. La Paz: Fundemos / Fundación H. Seidel.
Rosanvallon, Pierre
2015 *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
Sartori, Giovanni
1992 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
Tocqueville, A
1984 (1840) *La democracia en América* Vol. II. Madrid: Sarpe.
Vargas del C., Oscar
2011 "Voto, ocupación y clase media: el apoyo a Evo Morales", en *Ciencia y cultura* No 26 (junio). La Paz: UCB.
Velasco, Enrique
2019 "Análisis de las primarias: no solo el Vice tiene por qué preocuparse". *Brújula Digital*. La Paz, 2 de febrero de 2019.
VV.AA.
2018 *Chicha y limonada. Las clases medias en Bolivia*. La Paz: CERES / Plural.

XVII

Narrativas de la democracia boliviana en el siglo XXI

George Komadina Rimassa[1]

Introducción

La democracia es un significante que se desplaza constantemente de un lugar a otro. Las luchas políticas contemporáneas, en Bolivia como en otras partes del mundo, son en el fondo batallas para definir el sentido de esa palabra tan compleja que incluso puede ser el comodín discursivo que legitima a las "democracias autoritarias" (Rusia, Turquía, Polonia, Venezuela). La democracia no es una configuración estatal acabada, un modelo a imitar en el cual las doctrinas corresponden perfectamente con las instituciones y las prácticas; es un proceso permanente de construcción de sentido a través de múltiples narrativas elaboradas para resolver los problemas que ella misma se plantea. Es un flujo antes que un cristal porque está anclada en experiencias históricas. Frecuentemente se confunde la "crisis" de la democracia (sus promesas incumplidas, sus traiciones y limitaciones) con la oscilación permanente de sus relatos e imaginarios, provocando una incertidumbre que paradójicamente constituye su singularidad.

Las narrativas son constelaciones de sentido constituidas por una intriga o trama causal que permite transformar eventos contingentes en episodios articulados cronológicamente, en una especie de cadena narrativa (Ricoeur, 1985). En otros términos: la tramas crean una relación de sentido entre eventos aparentemente desconectados, volviéndolos inteligibles. La selectividad es otro principio que regula la elaboración de la narrativa, pues permite que los sujetos se apropien de ciertos hechos que se ajustan a sus marcos cognitivos, a su experiencia e intereses políticos, a sus deseos, olvidando o minimizando la importancia de otros eventos. Los sujetos construyen y se apropian de estos relatos para producir sentidos de vida y para actuar en consecuencia; y este no es un mero artificio o encadenamiento de ideas e imágenes creadas *ex nihilo*, porque estas se despliegan en constante

1 Sociólogo. Docente e investigador en la UMSS.

"ajuste" con los contextos sociales y políticos. Las narrativas no se circunscriben al relato individual, se aplican también a los grupos sociales y las instituciones que los representan. Así, a caballo entre dos siglos, la idea democrática en Bolivia produjo, en los últimos 20 años, múltiples tramas narrativas que se confrontaron, entrecruzaron y transformaron.[2] En determinado momento histórico, una narrativa puede adquirir un carácter hegemónico:[3] domina la esfera pública y se vuelve parte del sentido común, pero nunca queda fijada para siempre.

A partir de estas ideas, la intención de este ensayo es mostrar la complicación discursiva de la democracia boliviana y las luchas políticas por establecer su sentido. El Proceso de Cambio actual es, en gran medida, una transformación del lenguaje político, un giro discursivo que disolvió el relato de la democracia pactada elaborada durante el ciclo neoliberal y cuyas principales tramas eran la gobernabilidad, la modernización del Estado y la territorialización de la política. Esta narrativa fue sustituida por otro plexo semántico cuyas "palabras mágicas" son harto conocidas: democracia intercultural, plurinacionalidad, descolonización y gobierno de los movimientos sociales.

El análisis se detiene en las narrativas que se construyen en torno al referéndum del 21-F (2016) y el fallo de Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que habilita la repostulación del presidente Evo Morales Ayma, a pesar de la prohibición expresa e irrebatible de la Constitución. Este conflicto liberó una trama discursiva que disputa con la anterior: el lugar del Estado de derecho en la democracia boliviana.

Estamos en un momento contencioso entre dos narrativas. La democracia boliviana ya no puede retratarse solamente en su momento electoral-representativo, esta es su condición de posibilidad, pero no la agota. Como en otros países, vive lo que Pierre Rosanvallon llamó "proceso de complejización" tanto en la expansión de las actividades ciudadanas como en las formas de la legitimidad del poder democrático. Este movimiento tiene un alto valor para responder a nuevos problemas: la personalización del poder y el culto al líder (en el marco del hiper presidencialismo y de la expansión del Estado sobre la sociedad, rasgos que caracterizan a los gobiernos del Movimiento al Socialismo), la parcialidad y dependencia de las instituciones judiciales, las fracturas del Estado de derecho, la crisis de confianza entre gobernantes y gobernados, la corrupción y el prebendalismo; por el contrario, la "simplificación" narrativa de la democracia la empobrece y la traiciona.

---

2 Desde la problemática del "populismo de izquierda", Chantal Mouffe (2018: 78) plantea el mismo tema de otra manera: "cualquiera que sea su nombre, lo que importa es reconocer que la 'democracia' es el significante hegemónico sobre el cual deben articularse las diferentes luchas y que el liberalismo político no debe ser abandonado".

3 Incluso puede hablarse de "narrativas totalitarias", como lo mostró Jean Pierre Faye en su libro sobre el lenguaje totalitario del régimen nazi.

1. La democracia pactada

El ciclo de la democracia pactada entró en su momento crepuscular al abrirse el nuevo siglo. Su singularidad fue la construcción de un sistema de partidos pluralista moderado, compuesto por tres organizaciones políticas –Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)–, que ejercieron el poder mediante pactos o acuerdos de gobernabilidad. El primero fue el Pacto por la Democracia (1985) entre MNR y ADN, que facilitó la elección de Víctor Paz Estenssoro y la formación de una mayoría congresal necesaria para aplicar las políticas neoliberales de ajuste estructural en el país. En 1989 se forjó el Acuerdo Patriótico entre ADN, MIR y la Democracia Cristiana (PDC), para investir como presidente a Jaime Paz Zamora, quien obtuvo el tercer lugar en las elecciones. Cuatro años más tarde se consolidó el Pacto por la Gobernabilidad y la Esperanza entre MNR y otros partidos de menor tradición como el Movimiento Bolivia Libre (MBL), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK). En 1997, el Acuerdo por Bolivia coaligó a ADN, Nueva Fuerza Republicana (NFR), UCS, PDC, Conciencia de Patria (Condepa) y MIR. El último pacto fue la Megacoalición, que se estructuró en torno al MNR con respaldo de NFR, MIR y UCS para investir en 2002 a Gonzalo Sánchez de Lozada, el último presidente del ciclo neoliberal.

Considerando que ninguno de los partidos políticos logró una mayoría absoluta en las sucesivas elecciones durante ese periodo, los acuerdos fueron imprescindibles para elegir al presidente y al vicepresidente, pero también fueron un imperativo para gobernar con cierta estabilidad. La gobernabilidad es, entonces, una de principales tramas de esta narrativa que surge como consecuencia de la profunda crisis política del gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), 1982-1985, que se expresó en la pérdida de autoridad del Poder Ejecutivo, sin mayoría en el Congreso Nacional, y en las agresivas movilizaciones sociales promovidas por la Central Obrera Boliviana (COB). Ahora, el propio concepto de gobernabilidad es problemático cuando se lo reduce a la dicotomía gobernabilidad/ingobernabilidad y los pactos entre las élites políticas, dejando de lado a los actores sociales estratégicos; es decir, cuando es desplegado desde la perspectiva de los gobernantes y entra en colisión con las demandas e intereses de los ciudadanos. Dadas las características del sistema político boliviano, el requisito para ejercer el poder era la formación de consensos entre las distintas organizaciones políticas, lo que implicaba superar las tradicionales rivalidades entre los partidos y, sobre todo, el histórico clivaje entre la derecha y la izquierda. La gobernabilidad fue el mantra de la época. El programa de ajuste estructural de la economía era la plataforma común de todos estos gobiernos y fue modelado por el famoso Decreto Supremo 21060. No obstante, como lo veremos más adelante, si bien se logró

una relativa estabilidad política, a fines del siglo XX la acumulación de desajustes desencadenó en un irreversible colapso del sistema.

Las reformas estatales iniciadas en 1985, que dieron origen al ciclo neoliberal, impusieron el sistema de partidos como el "lugar privilegiado de la política" (Tapia, 2002: 61) y neutralizaron la acción política de los sindicatos obreros y campesinos articulada en torno a la COB. El Parlamento, el Ejecutivo y el sistema de partidos (bautizado con el nombre "partidocracia") fueron consagrados como los lugares legítimos y exclusivos de la política; de hecho, la crisis del modelo político de la democracia pactada se hizo patente cuando los partidos políticos no pudieron actuar como una bisagra entre el Estado y la sociedad civil; la política había dejado de fluir, como intermediaria, en ambos sentidos. Cuando el Estado y sus mediadores –los partidos– no pueden resolver las disputas entre los grupos sociales y no pueden producir un consenso sobre el orden político y social, entonces emerge impetuosamente "la política sin forma estable de los movimientos sociales". En otros términos, la fortaleza de la democracia pactada, es decir las coaliciones pragmáticas y las tácticas instrumentales de los partidos tradicionales –su obsesión por formar parte del gobierno– se convirtieron en su principal debilidad. Los gobiernos y los partidos políticos se distanciaron de la población ignorando sus demandas, expectativas e intereses. La confianza entre gobernantes y gobernados se fracturó irremediablemente.

Los acuerdos de gobierno perdieron toda capacidad de representar a la sociedad, entendiendo aquí a la representación como la figuración de los clivajes y fracturas sociales, y de la propia sociedad en su conjunto. Fue un momento de vaciamiento ideológico y programático de los partidos y una apuesta por el puro pragmatismo. La función de los partidos políticos se redujo a la competencia electoral y a la organización de coaliciones gubernamentales, lo que evitó que enfocaran su desempeño en otros aspectos cruciales de la democracia, como la mediación y representación de intereses, la inclusión efectiva de la diversidad, el procesamiento de los conflictos y una ciudadanía activa.

Otro de los ejes narrativos de la democracia pactada fue la modernización del Estado. Este programa aspiró a resolver las fallas y fracturas de la democracia y la inercia del aparato estatal a través de un conjunto de reformas: modernización del sistema electoral y designación de instituciones electorales imparciales, reformas a la Constitución y aprobación de leyes secundarias, incorporación de diputaciones uninominales, segunda vuelta electoral entre los dos partidos más votados, extensión de los periodos presidenciales de cuatro a cinco años, creación del Tribunal Constitucional, superintendencias, Defensor del Pueblo y Consejo de la Judicatura. Así, el horizonte del ciclo neoliberal era la construcción de un Estado moderno y eficiente –en correspondencia con su proyecto económico– en las esferas jurídica, electoral y parlamentaria.

El tercer eje narrativo fue la territorialización del poder como consecuencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular (1994) y la incorporación de las circunscripciones uninominales en las reformas constitucionales (1994) que "cambiaron el escenario de las relaciones políticas y se convirtieron en un nuevo desafío para los partidos porque exigen la construcción de liderazgos territoriales y estrategias de 'copamiento' geográfico complementaria" (Zegada, 2018: 13).

Este proceso aproximó a los gobernantes con los bolivianos, cualificando la representación y la capacidad de gestión en los municipios de provincias; asimismo, dio forma a la descentralización de los partidos, la incorporación de candidatos locales, la elaboración de programas y propuestas para los gobiernos municipales… en fin, el ámbito local se incorporó al campo político nacional. Otra de sus consecuencias fue la inclusión de campesinos e indígenas a la gestión pública municipal.

> Aproximadamente un tercio del total de representantes ante los concejos municipales del país eran indígenas y accedieron al poder en las primeras experiencias electorales después de la aplicación de la Ley de Participación Popular; la mayoría de ellos eran exdirigentes de organizaciones sindicales campesinas, barriales y/o indígenas (Zegada, 2018: 13).

De hecho, la participación popular y las leyes de descentralización son consideradas como la reforma más exitosa del ciclo neoliberal; paradójicamente, el acceso de los sectores campesinos al poder local fue uno de los vectores en la expansión electoral del MAS.

La narrativa de la democracia pactada entró en crisis a terminar el siglo XX. A partir de 2000 se inició un ciclo de protestas sociales que culminó con la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada. Las movilizaciones se articularon en torno a una narrativa contenciosa que se plasmó en la "Agenda de Octubre" que incluyó la demanda de Asamblea Constituyente para refundar el Estado. Los partidos que protagonizaron la democracia pactada entraron en crisis y el MAS logró una victoria con mayoría absoluta en las elecciones de 2005. Después de la aprobación de la nueva Constitución, este movimiento ocupó el centro del campo político mientras que las fuerzas opositoras, dispersas, perplejas, fueron confinadas a sus bordes o se parapetaron en las gobernaciones y alcaldías, resignando la disputa por la hegemonía e incluso adoptaron como suyas ideas del discurso oficialista. Las instituciones públicas (sobre todo el Parlamento) dejaron de ser arenas de contienda entre proyectos de Estado y sociedad y se convirtieron en cajas de resonancia del Ejecutivo. Fue en este contexto que comenzó a desplegarse una nueva y compleja narrativa de la democracia.

2. La democracia intercultural

En la primera década del nuevo siglo, al compás de la acción colectiva de los movimientos sociales, se desplegó en Bolivia un proceso de transformaciones políticas cuyo momento más alto fue la implementación del Estado Plurinacional en 2009. En la nueva Constitución, el sistema de gobierno adquirió una forma mixta y compleja que posteriormente fue bautizada con varios nombres: democracia ampliada, democracia radical, demo-diversidad y, finalmente, democracia intercultural. Esta fórmula connota la articulación de dispositivos de la democracia liberal representativa con mecanismos de la democracia directa y participativa, pero también con instituciones y prácticas de la democracia comunitaria, estas últimas en ámbitos territoriales acotados.

La nueva Constitución impulsó, además, una nueva narrativa de la democracia boliviana que desplazó y envejeció el relato de la democracia pactada e inauguró un nuevo ciclo estatal. El discurso del MAS, al contrario de los anteriores partidos en función de gobierno, dejó de estar en concurrencia con los otros –no fue más el discurso de un actor político partidario– y produjo lo que Jean Pierre Faye llamó "efecto de lo real"; es decir, se convirtió en un discurso estatal que generó nuevas instituciones, sentidos comunes y nuevas prácticas políticas. Ese acontecimiento inauguró un momento hegemónico en el cual se produjo una nueva configuración de los enunciados políticos centrales que acompañaron la acción colectiva de los movimientos sociales durante el periodo 2000-2008. Por el contrario, los discursos de las distintas fuerzas opositoras al proyecto del MAS ("partidos tradicionales" y movimientos cívicos) se situaron en la periferia del campo político y carecen de la efectividad y la capacidad de interpelación que tuvieron en otras épocas.

Estas culturas o tradiciones democráticas no tienen, sin embargo, la misma jerarquía: el zócalo doctrinario y la trama institucional de la democracia liberal representativa tienen un carácter estructurante en el diseño del sistema de gobierno. Los otros mecanismos institucionales son complementarios. La Constitución reconoce ampliamente los derechos individuales consagrados por el canon liberal como derechos-libertades; en la sección de derechos civiles se inscriben los derechos de libre expresión, seguridad, privacidad, propiedad privada, libertad de culto y otros. Establece, asimismo, mecanismos de protección de las libertades individuales –como el amparo constitucional y la acción de protección de privacidad, entre otros– para evitar la invasión de los poderes en la esfera privada. Esos derechos forman parte de la más antigua tradición liberal que se remonta a las primeras cartas de derechos en la antigua tradición inglesa de los siglos XVII y XVIII y que los pensadores liberales, antiguos y modernos, reconocieron como el "núcleo duro" de esta doctrina (Komadina, 2009). La organización del Estado respeta el principio liberal de la separación e independencia de los poderes, a partir del cual se diseña un sistema de pesos y contrapesos con el fin de evitar la concentración

de poder en manos del Ejecutivo. La CPE preservó el dispositivo representativo cuyo origen está en la Constitución de Estados Unidos de 1789 y que se expresa a través de las elecciones con el reconocimiento a los partidos políticos que se organizan para acceder al poder en representación de los ciudadanos. En suma, los mecanismos de la democracia directa participativa y comunitaria no eliminaron a las instituciones representativas, aunque las enriquecieron y complementaron.

Este proyecto podría ser comprendido desde el concepto de democracia radical propuesto por Chantal Mouffe, que en modo alguno supone la destrucción de las instituciones democráticas liberales para construir una *politeia* completamente nueva, partiendo de cero; por el contrario, su condición de posibilidad es el "compromiso crítico" respecto de las instituciones democráticas liberales existentes. No obstante, la hegemonía del MAS configura estos elementos de una nueva manera: el Estado Plurinacional con autonomías, conformado por una multiplicidad de aparatos u arenas políticas. Desde la problemática del "populismo de izquierda" una sociedad democrática liberal

> (…) supone que el orden institucional es diseñado por los principios ético-políticos que le confieren su legitimidad, pero esos principios pueden ser articulados e institucionalizados de muchas maneras en las formaciones hegemónicas específicas. Lo que está en juego en una nueva transformación hegemónica, es la constitución de un nuevo bloque histórico fundado sobre una nueva articulación de los principios políticos constitutivos del régimen democrático liberal (Mouffe, 2018: 70).

La democracia intercultural es, luego, una narrativa que aspira a convertirse en el "nuevo horizonte político nacional", es decir en un ciclo histórico hegemónico; no obstante, paradójicamente, este término no está inscrito y menos definido en la Constitución. Sí aparece en la Ley del Régimen Electoral, aprobada en 2010, donde se presenta como "la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia" (artículo 1). No se trata, entonces, de una "cuarta" forma de democracia que introduce nuevos mecanismos; es una idea-fuerza que connota a través de su etiqueta la articulación o "diálogo" de las tradiciones democráticas ya reconocidos por la Constitución del Estado Plurinacional. De manera más específica, esta trama narrativa enfatiza la diversidad de concepciones y prácticas democráticas. Asimismo, de una manera un tanto confusa, se acentúa la "igual jerarquía" que hay entre las diferentes formas de democracia, pero si la democracia representativa abarca el nivel nacional, la democracia comunitaria se aplica a nivel comunal respetando las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas originarios.

Es erróneo advertir una contradicción cultural o civilizatoria entre la democracia directa y participativa respecto a la matriz representativa. Si bien es correcto enfatizar que la vieja tradición liberal tiene su cimiento en las nociones del Estado

de derecho, la separación de los poderes y la protección de las libertades individuales, ella convivió y convive actualmente con la "tradición democrática", cuyo origen está en el pensamiento de Rousseau, asentado en las ideas de igualdad y soberanía popular enriquecidas a su turno con el pensamiento y la experiencia del republicanismo; pero sobre todo se asienta en sus creencias respecto al Estado como regulador de la sociedad, y en su concepción del rol activo y participativo que deben desempeñar los ciudadanos en la vida política. La democracia contemporánea combinó ambos registros de una manera tensa y a veces problemática.

Efectivamente, existe un conflicto cultural de esas tradiciones con la llamada democracia comunitaria, y en este caso sí es adecuado hablar de un "diálogo" entre culturas. Esta solo puede aplicarse en el ámbito de las comunidades indígenas; es decir, no puede practicarse cuando se trata de grandes poblaciones urbanas y periurbanas. A la inversa, la democracia representativa tampoco puede ser un obstáculo para aplicar las normas y procedimientos comunitarios en espacios acotados. La narrativa tiene una coherencia abstracta porque extiende el mismo principio –el poder de decisión radica en el pueblo– a distintos mecanismos de consulta. La Constitución enriquece a la democracia al reconocer y amparar un conjunto de derechos colectivos para los pueblos indígenas, entre ellos el derecho al autogobierno[4] y el respeto a sus normas y procedimientos propios en la administración de justicia. En esa perspectiva, destaca la creación de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) con cualidades de gobierno equivalentes a los niveles autonómicos departamentales, regionales y municipales a pesar de las complicaciones burocráticas para la conversión de territorios indígenas en autonomías.

El concepto de interculturalidad presenta algunas ambivalencias porque a menudo se amalgama su sentido descriptivo (reconocer la diversidad cultural existente en un país y sus modos de entrelazamiento) con su connotación normativa, debido a su aspiración intrínseca de propiciar una diálogo entre culturas. En este segundo sentido, es un proyecto político, una idea-fuerza, una suerte de utopía que estaría orientada a la redistribución de poder; sin embargo, esta noción suele pasar por alto las jerarquías y asimetrías estructurales entre las culturas que bloquean o distorsionan el diálogo cultural. La fuerza hegemónica de la cultura moderna incorpora en forma subordinada y fragmentada algunos elementos de las culturas indígenas de la misma manera que el paradigma de la democracia liberal representativa es lo suficientemente flexible para incorporar prácticas de la democracia comunitaria.

No obstante, la coherencia abstracta de esos principios se diluye cuando se ponen en práctica los mecanismos de la democracia comunitaria. Esto sucede con

4 En su artículo 2, la Constitución establece la libre determinación de los pueblos "que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales".

la Ley de Deslinde Jurisdiccional que limita los alcances de la justicia indígena; lo propio sucede con la Ley del Régimen Electoral que reconoce solo siete escaños para representar a los 30 pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional; en la ausencia de una norma que permita la aplicación de la consulta previa libre e informada (Zegada y Komadina, 2014).

Otro eje semántico de la narrativa es la democracia participativa que consagra el derecho ciudadano a la participación y control social de la "sociedad civil organizada", además del derecho de acceso a la información pública como condición para ejercer efectivamente esos principios. Estos dispositivos sin duda deben ser considerados como avances que complejizan y enriquecen la democracia porque autorizan el control y la supervisión del Órgano Ejecutivo y abren espacios y mecanismos de participación; de hecho, sustituyeron y superaron las normas de la Participación Popular aplicadas durante el ciclo neoliberal, pues todos los poderes y niveles del Estado pueden y deben ser controlados. Sin embargo, las leyes específicas de la participación y control social (a ello se añade la ausencia de una ley de acceso a la información) atenuaron el alcance de las disposiciones constitucionales porque no actúan como "contrapoderes" con efectiva capacidad de decisión, por lo que los procesos de rendición de cuentas y control social se convirtieron en rituales mediáticos y no justifican su razón de ser (Zegada y Komadina, 2014).

3. La narrativa del caudillo-presidente

En un ensayo publicado en El Juguete Rabioso, dos meses después de su primera investidura como vicepresidente, Álvaro García Linera (2006) acuñó el término "evismo" para caracterizar el espíritu del nuevo ciclo político. El evismo, escribió, no es un partido político sino una "estrategia de poder" que puede ser definida a partir de tres rasgos: i) la acción colectiva de los movimientos sociales que buscan de "manera absoluta la autorrepresentación"; ii) la reconstrucción de la identidad indígena (abierta a grupos sociales no indígenas); iii) la articulación del nacionalismo revolucionario y el marxismo en toda su gama, pero subordinados al "proyecto indianista".

Aunque esos supuestos son hoy en día altamente improbables (sobre todo la vigencia de un "proyecto indianista"), el neologismo de García Linera puede ayudar a comprender algunas claves del actual momento político cuyo punto de gravitación es la estrategia de la reelección del presidente. La figura de Evo Morales es la piedra angular del proceso, el elemento singular cuya sola presencia mantiene la cohesión de múltiples elementos que lo rodean y presionan. En otros términos, Evo es el articulador de un conglomerado social y político heterogéneo, el cemento que cohesiona a colectivos sociales con intereses y visiones contrapuestas, y la

imprescindible referencia simbólica del Proceso de Cambio. La figura carismática de Evo Morales (el "primer presidente indígena" de Bolivia) es el principal capital político y simbólico del actual partido en el gobierno, es su castillo interior; sin embargo, con el discurrir del tiempo y los avatares de la política se convirtió en un factor problemático, en un riesgo político, en un doble sentido. Primero, el peso de su figura bloqueó la renovación de otros liderazgos al interior del MAS y la convirtió en una organización débilmente acoplada que carece de espacios y procedimientos para ejercer la democracia interna y para deliberar sobre la estrategia de poder y sobre el futuro del país. Segundo, porque su reelección permanente exige complejas maniobras, compromisos y declinaciones discursivas que paulatinamente desgastaron a las fuerzas sociales convocadas por el evismo y fortalecieron a los partidos opositores además de generar la desconfianza de los ciudadanos. No vale la pena discutir si la alternancia es o no una cualidad de la "verdadera democracia", ese es un debate bizantino y abstracto, incomprensible para los ciudadanos, pero útil y eficiente para justificar la reelección con argumentos jurídicos.

Evo Morales condensa en su figura política todas las tramas, declinaciones y contradicciones de la narrativa del Proceso de Cambio. Es el significante vacío que conecta palabras, imágenes y "términos privilegiados" que se relacionan en la cadena de significados equivalentes como un todo (Laclau, 2005: 125). La adhesión a un líder no está basada solamente en su carisma o en las promesas mesiánicas; es la personificación de significados flotantes que emanan de la sociedad y que adquieren una forma hegemónica. Si esta construcción discursiva fue eficaz en el momento de consolidación de la hegemonía, se debilitó cuando Morales ejerció el cargo de presidente. La fisura se produjo en dos momentos: i) durante el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), en 2011, que puso en evidencia la contradicción entre la retórica indigenista/ambientalista y las políticas públicas realmente existentes (desarrollistas, antiindígenas y extractivistas); ii), cuando el MAS optó por la estrategia de la reelección indefinida de su líder.

La personalización del poder en la figura de Morales se potenció con el fenómeno de la presidencialización o hiperpresidencialización del poder democrático, muy visible en el caso boliviano por razones estructurales: el poder se concentra en el Ejecutivo y no en la Asamblea Legislativa Plurinacional; controlado políticamente por el partido de gobierno, el Parlamento perdió importancia como productor de la ley y como espacio de representación de la sociedad. El Ejecutivo funciona en los hechos como "poder determinante, porque es el único directamente activo, productor de efectos inmediatamente tangibles, fuerza de historicidad y agente de la puesta en forma del mundo" (Rosanvallon, 2015: 103). Asimismo, el Órgano Judicial carece de independencia e imparcialidad y se encuentra en la esfera de influencia directa del Ejecutivo. Por otra parte, el modelo económico estatista del Proceso de Cambio y el notable crecimiento de la inversión pública expandieron el área de acción del Estado y la importancia de la figura presidencial

creció de manera concomitante. Finalmente, en el caso boliviano, pero también en otros países, la figura del líder carismático es avalada por una cultura política que destaca la figura del hombre-fuerte, capaz de tomar decisiones rápidas, incluso saltando las normas y lo amalgama con la eficiencia en la gestión pública. Anota Rosanvallon (2015: 84-85) al respecto que la "figura del jefe se impone en numerosas mentes como algo positivo y necesario en el mundo moderno, dado que lo importante es elaborar estrategias, tomar medidas y obtener resultados concretos". Así pues, numerosas encuestas sobre la popularidad del presidente Morales mostraron que muchos ciudadanos valoran sus capacidades de gestión y decisión, incluso personas que no votarían por él.

4. Democracia de resultados

El crecimiento sostenible de la economía boliviana, que desde 2006 tiene tasas superiores a los países vecinos a pesar de la caída de los precios internacionales; la estabilidad macroeconómica; el crecimiento de las reservas monetarias; la notable expansión del gasto público; la redistribución de la riqueza bajo la modalidad de bonos; la reducción de la pobreza extrema y moderada; la disminución de la desigualdad y el crecimiento de las clases medias (en los últimos 10 años tres millones de personas se habrían incorporado a estos estratos, según datos gubernamentales), entre otros indicadores económicos y sociales se introdujeron con mucha fuerza en la narración del actual gobierno, como marcadores de un buen desempeño en la gestión pública; pero sobre todo, como significantes de una democracia exitosa. No discutimos aquí la veracidad y pertinencia de estos datos, que ciertamente son discutibles, sino su cualidad como enunciados de un discurso más amplio que legitima y da cuerpo a esa narrativa. A este desempeño en el ámbito económico, a menudo presentado como un "milagro" o al menos como un hecho inédito en la historia de Bolivia, se agregan otras tramas que fortalecen la narrativa del "buen gobierno", como la inclusión de los indígenas y campesinos en las instancias de deliberación y decisión política, la lucha contra el racismo, la paridad y alternancia de las mujeres en las listas electorales, entre otras.

El énfasis discursivo en los logros económicos y sociales de los gobiernos del MAS es políticamente eficaz para su estrategia continuista, pero marca un viraje ostensible respecto a sus enunciados originales, altamente ideologizados, tales como el socialismo comunitario, la descolonización y el Vivir Bien. El MAS entró en un proceso de desideologización y ahora de una manera pragmática convierte en ideas-fuerza los indicadores de desarrollo y modernización que bien podrían pertenecer al discurso modernizador y desarrollista neoliberal. Esta narración tiene un tinte conservador en la medida en que apela a los logros del pasado y deja en suspenso una agenda para el futuro.

Esta narrativa se expresa simbólicamente en la campaña electoral permanente del presidente y el vicepresidente que se despliega a través de la entrega de obras de infraestructura (caminos, hospitales, escuelas, canchas deportivas, sedes sindicales, el teleférico en La Paz, etc.) que posicionaron la imagen de una gestión eficiente orientada a cubrir las demandas de servicios de la población, particularmente en las zonas rurales. Estas imágenes están "encarnadas" en la figura mediática de ambos mandatarios desplegada por los medios de comunicación, utilizando para ello altos presupuestos de origen público. Paralelamente, esta narrativa destaca que la continuidad de la gestión pública tiene como requisito indispensable la reelección del binomio oficialista. El poder impersonal del Estado se convirtió, entonces, en poder personal y la distribución de bienes (servicios públicos, obras, etc.) es escenificada como un acto de solidaridad y empatía de los líderes con la población menos favorecida.

La idea de la democracia no puede encarnarse sin la competencia electoral entre organizaciones políticas, pero además las experiencias democráticas exitosas demostraron que también son necesarios los buenos resultados de la gestión pública. El "buen gobierno" es otra de las formas de legitimidad de un régimen democrático que se combinan con la legitimidad electoral (Rosanvallon, 2015). El Estado se constituye en este relato como el garante y proveedor de servicios básicos gratuitos para todos los bolivianos, en dos grandes ámbitos: i) agua y alcantarillado sanitario, pero también información, comunicación telefónica, energía eléctrica, comunicación y vivienda digna; y ii) salud, educación, arte, cultura de calidad, estatales gratuitos para la "formación del nuevo ser humano integral".

Ahora bien, la legitimidad de los resultados y logros gubernamentales funciona mediante la lógica del clientelismo político; es decir, las relaciones entre el gobierno y sus bases sociales hacia las cuales está dirigida preferentemente la inversión pública, están marcadas por el signo del intercambio político: por una parte, la distribución de incentivos por parte del partido gobernante, a cambio del apoyo otorgado por los campesinos e indígenas, crea una obligación entre las partes; por otra parte, las prácticas clientelares tienen entonces una "doble verdad": son vividas como actos de solidaridad y empatía étnica, pero en términos objetivos son un dispositivo de subordinación de las organizaciones indígenas y campesinas, como lo demuestra el caso del Fondo Indígena (Zegada y Komadina, 2017).

5. La narrativa del Estado de derecho

El referéndum del 21 de febrero de 2016 y el fallo 084/2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional, que habilita la repostulación de Evo Morales contradiciendo flagrantemente la Constitución, plantearon enormes interrogantes a la democracia boliviana y abrieron el paso a una narrativa cuya trama principal

es el ejercicio pleno del Estado de derecho como condición imprescindible para el funcionamiento de la democracia. La Constitución determina, en su artículo 168, con absoluta claridad, que la reelección del presidente y vicepresidente solo puede tener efecto por una sola vez de manera continua, pero el TCP autorizó la reelección indefinida amparado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, obviando así la supremacía de la CPE y suspendiendo los efectos vinculantes y obligatorios del referéndum del 21-F. Este conflicto de interpretaciones no está circunscrito al ámbito jurídico constitucional, pues tiene connotaciones políticas inmediatas vinculadas con la estrategia de reproducción del poder, pero también remite a una disputa estratégica sobre la idea democrática que sobrepasa las pugnas coyunturales entre el partido de gobierno y sus adversarios.

El fallo del TCP generó un fuerte rechazo no solo entre los partidos opositores, sino también entre amplios sectores de la población y se condensó en las consignas "defensa del 21-F" y "Bolivia dijo no", que aluden a la victoria del No en el referéndum del 21 de febrero de 2016. Este acontecimiento polarizó nuevamente al país, pero también incidió hondamente en el escenario electoral de 2019. Es muy diferente a la polarización que se vivió entre 2007 y 2009, pues entonces se trataba de una lucha por la hegemonía entre las fuerzas opositoras al Proceso de Cambio y los movimientos sociales articulados por el MAS; en este caso se trata de una pugna estratégica entre diferentes interpretaciones sobre la democracia. Sin embargo, esas organizaciones son inestables, multiformes y defensivas: lograron movilizar gente en las calles pero sus acciones no impidieron que el TSE habilite a Morales y García Linera. La "defensa del 21-F" se diluyó paulatinamente y las plataformas entraron en el juego electoral en torno a las candidaturas de Carlos Mesa y Óscar Ortiz; no obstante, sus efectos narrativos no se agotaron porque sobredeterminan la coyuntura electoral y desautorizan constantemente el relato democrático del oficialismo. Así como la figura de Evo Morales es el nodo que conecta los discursos del Proceso de Cambio, el 21-F es la trama de la narrativa del Estado de derecho.

¿Cuál es, pues, la trama del Estado de derecho que surge como resultado de esos acontecimientos? La Constitución establece que Bolivia es un Estado de derecho y que, por tanto, las acciones de las instituciones estatales se rigen por un ordenamiento jurídico obligatorio para gobernantes y gobernados. Nadie puede actuar fuera de la ley. Aunque la noción es abstracta, en el sentido que no remite a una ley en particular, la Constitución determina las condiciones de validez del ordenamiento jurídico ordinario, así como de las decisiones y resoluciones de las autoridades públicas. En ese marco, el sistema judicial debe ser independiente e imparcial para ejercer plenamente el control de los actos del poder político y el Ejecutivo está sujeto a procedimientos regulados e institucionalizados, el poder no puede personalizarse. Este es el núcleo de la narrativa del Estado de Derecho.

El argumento jurídico que esgrime el gobierno y el TCP, es decir la preeminencia de los derechos políticos de mandatarios en ejercicio del poder sobre la propia Constitución, revela una anomalía de la democracia pues su legitimidad no solo depende de las urnas, ni está enteramente sujeta al Estado de derecho, sino que radica esencialmente en la legitimidad del líder como encarnación de la voluntad soberana. No solo está en juego la aplicación de la Constitución, sino también la imparcialidad del TCP y del TSE. La imparcialidad de Órgano Judicial es uno de los principios de la democracia liberal-representativa, pues esta está concebida como una "institución de la que nadie (ningún grupo de interés, partido político o individuo en particular) puede apropiarse". El poder democrático de todos se presenta en este caso bajo las formas del poder de nadie (Rosanvallon, 2017: 155). La imparcialidad de las instituciones judiciales es un contrapeso del sistema electoral mayoritario y su función es dirimir en casos de conflicto. Los tribunales constitucionales fueron creados justamente para equilibrar el poder de las mayorías que intentan controlar todos los poderes del Estado.

Un hecho altamente paradójico es el desprecio de los resultados del referéndum del 21-F siendo que este tipo de procesos son iniciativa del propio gobierno, planteada durante el "ciclo rebelde" (2000-2010) por los movimientos sociales y el MAS como uno de los recursos más importantes de la democracia directa; por tanto, desconocerlo es negar de hecho, a través de una feble argumentación, la democracia intercultural dado que pone en cuestión todo el sistema normativo presidido por la Constitución elaborada y aprobada bajo la conducción del MAS. Otra de las tramas de la narrativa del Estado de derecho estriba en la independencia e imparcialidad del TSE cuyas actuaciones no se ajustan al marco constitucional pero tampoco gozan de la confianza de la ciudadanía para encarar de manera transparente los procesos electorales de 2014 y 2019.

6. ¿Democracia narrativa?

Pierre Rosanvallon (2017) propuso el concepto de representación narrativa de la democracia que no compete exclusivamente a las instituciones políticas, sino que involucra al conjunto de ciudadanos. La democracia delegativa sufrió una profunda erosión porque se confinó exclusivamente en el mundo de los gobernantes, de los profesionales de la política y las elites de poder. Los ciudadanos se volvieron "seres invisibles" porque sus problemas no son tomados en cuenta ni discutidos en la esfera pública. La democracia narrativa tiene una dimensión cognitiva y expresiva, una cualidad "activa y multiforme" porque su puesta en práctica no depende de los dispositivos institucionales sino de iniciativas individuales orientadas a "narrar la sociedad" desde sus propias historias. De manera fragmentada, las redes sociales constituyen una plataforma tecnológica que facilita la toma de la

palabra o el recurso de la imagen para representar los intereses de los ciudadanos que opinan sobre el decurso de la política desde sus propios intereses, necesidades y expectativas.

El fallo del TCP generó una ola de movilizaciones sociales de rechazo en las principales ciudades de Bolivia. Una de las características de esta movilización fue la organización espontánea de "colectivos ciudadanos" o "plataformas de resistencia democrática" conformadas por personas sin vínculos orgánicos con los partidos de oposición e incluso hostiles hacia ellos, pero que tampoco tienen una adscripción sindical o gremial. Se trata de organizaciones "moleculares" que actúan de manera autónoma y por iniciativa propia, sin comando central ni liderazgo. Las redes sociales son su soporte organizativo y su espacio de deliberación y comunicación.

Internet y sobre todo las redes sociales (Facebook, Twitter y WhatsApp) transformaron las prácticas políticas y generaron un espacio inédito y flexible de opinión, comunicación e información que se diferencia del sistema político institucional por su carácter descentralizado y no jerárquico. Las redes conectan a las personas entre sí, facilitan nuevos contactos y acciones generadas por otros grupos e individuos de manera independiente; es decir, sin intermediación de partidos políticos, organizaciones sociales o medios de comunicación. La expansión de las redes y sus efectos políticos plantearon nuevas interrogantes a la democracia; sin embargo, internet no solo es un medio de comunicación política, complementaria a la acción partidaria y que permite ampliar contactos, transmitir sus programas de gobierno y su visión del país, crear grupos de discusión, etc., es también un campo "real" de la política desde el cual se producen acontecimientos políticos y se modifican efectivamente las opiniones electorales, o se incide en los acontecimientos políticos coyunturales (Komadina, 2018). De hecho, los movimientos de Occupy Wall Street en EEUU y los Indignados en España, por una parte, y la victoria de Donald Trump y Jair Bolsonaro, por otra, son la evidencia de esos efectos reales que pueden servir como contrapoderes, pero que también son herramientas para crear o consolidar fuerzas hostiles a la democracia.

Las personas y grupos implicados en las movilizaciones de rechazo al fallo del TCP, pero también las instituciones y organizaciones oficialistas, emplearon de manera sostenida e intensa las redes sociales para posicionarse en el escenario político, en actitud de rechazo o apoyo a la decisión. Como dijo alguna vez Hannah Arendt, la toma de palabra es la acción política ciudadana por excelencia, pero en este caso, esa acción transcurre en las redes sociales, espacios que se ajustaron muy adecuadamente a los formatos abiertos, flexibles y autónomos de las plataformas y colectivos ciudadanos y, sobre todo, a los individuos que carecen de afiliación sindical o partidaria. La toma de la palabra en una sociedad democrática por medio de las redes sociales se convirtió en un componente estratégico de los procesos políticos, pero además tiene efectos sociales dado que instituye comunidades de

opinión. De acuerdo a María Teresa Zegada (2018: 28), surgió un nuevo sujeto ciudadano, un sujeto fragmentado, pero "con gran capacidad de posicionamiento de agendas y de incidencia en la opinión pública cuyo objetivo común es el rechazo a la reelección presidencial pero también a las formas irrespetuosas de la institucionalidad democrática".

Los mensajes escritos en Twitter y Facebook o en WhatsApp pueden ser insultantes, irónicos, argumentativos, divertidos o denigrantes, pero siempre están cargados de una gran emotividad que compromete políticamente a los participantes y genera cadenas de contigüidad y empatía. Las redes son una arena estratégica de las luchas políticas, pero su mayor impacto es la transformación de las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos, prescindiendo de las tradicionales mediaciones partidarias, sindicales y gremiales. Los propios medios de comunicación vieron erosionadas sus capacidades de influir en la construcción de la opinión política ante la expansión de las redes sociales. La actuación en las redes de personas prescinde de la intermediación partidaria y expresa la enorme desconfianza que tiene la gente en los actuales partidos políticos de oposición y en el gobierno, puesto que permiten un acceso individual y directo en el debate. De hecho, esta forma de participación política volvió anacrónica la idea tradicional del militante que actúa siempre al interior de un espacio partidario y que cede su libertad y su opinión personal a la línea política del partido. La estructura rizomática de las redes, sin centros ni jerarquías, facilita los nuevos formatos de participación que no deben ser asumidos como indicadores de apatía o indiferencia política; son, al contrario, nuevos modos de actuar políticamente; las opiniones o posiciones adoptadas, de crítica o apoyo a las actuaciones de los gobiernos, comprometen públicamente a las personas y conducen a la toma de posiciones en el campo político. Está claro que los partidos políticos y los medios de comunicación dejaron de tener el "monopolio de la discusión pública" (Hopenhayn, 2010).

Las redes constituyen un territorio político muy diferente del espacio público moderno que se caracterizó –al menos como un ideal– por el intercambio argumentado de opiniones e ideas con el propósito de generar consensos a través de la deliberación. En las redes predomina más bien la exposición de opiniones sobre asuntos públicos; no la pretensión de dialogar con opiniones contrarias para crear consensos; aunque existen las polémicas, su efecto más importante es expandir grupos de afinidad política y viralizar mensajes que tienen una fuerte carga emocional. Ciertamente, en las redes también circulan, profusamente, las falsas noticias, los *spams*, las cuentas falsas, *fake news*, los *trolls* y la guerra sucia entre partidos políticos. Aun con los peligros que involucra, las redes sociales facilitan una mayor visibilidad de la sociedad a partir de los problemas cotidianos de los individuos. Son un espacio donde circulan narrativas que constituyen un contrapunto a la democracia delegativa y atenúan el déficit de representación.

No obstante, el ciberespacio tampoco es "ente inmaterial, virtual y efímero" y neutro; esa es una imagen cándida y encantada de su funcionamiento real. De acuerdo con Evgeny Morozov (2019) se convirtió

> (…) en el sector de la economía que más capital concentra, y cuya cohesión depende de centros de datos, cables submarinos de datos e infraestructuras activadas con sensores, todos ellos de lo más material, que se extienden de punta a punta de nuestras ciudades. De hecho, en 2018, los cuatro gigantes de internet –Google, Facebook, Amazon y Microsoft– invirtieron más capital que las cuatro mayores petroleras –Shell, Exxon, BP y Chevron–, con un total de $us 77.600 millones.

Estos poderes económicos ejercen una influencia innegable en la opinión pública mundial, se apropian de los datos de miles de millones de usuarios y los manipulan con fines comerciales y políticos. Las redes son, por lo tanto, una arena de lucha entre los poderes y los ciudadanos.

7. Reflexiones finales

Los desplazamientos y giros narrativos sobre la idea de la democracia en Bolivia proporcionan a los ciudadanos cierta certeza sobre el mundo político, pero también muestran líneas de fractura, antagonismos, limitaciones y ambivalencias. Las variaciones narrativas son la respuesta a los problemas políticos que plantea el gobierno de sociedades abigarradas que portan en sí una multitud de clivajes y conflictos sociales, con lastres históricos como la desigualdad social, la pobreza, la inestabilidad institucional, el irrespeto a las leyes, la violencia y el racismo. Sin embargo, a pesar de su creciente complejidad, los discursos sobre la democracia no están libres de simplificaciones y tan graves distorsiones (como el desconocimiento del referéndum constitucional del 21-F y el fallo del TCP) que llevaron al país al borde de un régimen autoritario.

Uno de los argumentos de este trabajo sostiene que el cambio político puede ser pensando como un cambio lingüístico: la "autoridad lingüística" y la autoridad política se confunden y se autorizan mutuamente. El Estado legitima ese régimen de significaciones y adquiere el poder de determinar la legitimidad o ilegitimidad, la validez o invalidez de los actos políticos; fuera de ese marco discursivo no es posible participar plenamente en el campo político. Pero además es desde ese corpus discursivo que se fijan las acciones y procedimientos para procesar las nuevas demandas sociales y resolver los conflictos. El nudo de ideas implicado en el "Proceso de Cambio" permite integrar en un relato coherente lo que de otra manera podría ser leído como una serie heterogénea de acontecimientos; esta narración encadena de manera lógica los contextos históricos y los actores. El protagonismo del pueblo o de los movimientos sociales instituye un sentido

común: el proceso es una obra colectiva. Finalmente, este relato (cuya síntesis puede leerse en el preámbulo de la Constitución) marca simbólicamente una ruptura radical con todas las épocas pasadas: la Colonia, la República, el ciclo nacionalista y el neoliberalismo; pero la visión de una ruptura paradigmática, de una nueva *politeia* es actualmente poco consistente. Por el contrario, se diría que estamos ante otro patrón del cambio social que se despliega a partir de una lógica de hibridación y no de ruptura. Se trataría de una dinámica que funciona a través de la combinación y mezcla de instituciones "antiguas" con instituciones "nuevas". No hay *tabula rasa*, sino progresividad y yuxtaposición

Después de una década intensa ¿estamos ante un fin de ciclo? ¿Se ha agotado la narrativa del Proceso de Cambio? Lo menos que puede decirse es que las grandes palabras se tornaron ambivalentes, vacilan constantemente. ¿Qué significa el "gobierno de los movimientos sociales" después de los escándalos de corrupción del Fondo Indígena? ¿Qué valor tienen actualmente los términos "descolonización", "democracia intercultural" o "Vivir Bien"? Esas palabras fueron objetos de sobreinterpretaciones, desplazamientos de sentido, mutaciones y falsificaciones; perdieron su credibilidad y por ende su capacidad de interpelación. Se pasó del exceso de sentido a la dispersión semántica.

El 21-F y el fallo del TCP resquebrajaron seriamente la hegemonía narrativa del partido de gobierno porque pusieron en entredicho la vigencia de la Constitución que es uno de los indisputables andamios de la democracia. Ese relato se desfiguró con argumentos jurídicos que subordinan las prescripciones constitucionales a los derechos políticos del presidente. El desconocimiento del referéndum del 21-F dejó en suspenso la aplicación del uno de los principios de la democracia intercultural, pero también del principio de la soberanía como fuente del poder democrático. Asimismo, se hizo patente la imparcialidad del TSE, no solamente en cuanto al fallo que concede a favor del binomio oficialista sino también respecto a su cualidad de árbitro de los venideros procesos electorales. Estos acontecimientos abrieron el paso para que ciudadanos y partidos políticos opositores elaboren una narrativa democrática antagónica cuyo entramado es el Estado de derecho.

El caudillo-presidente aspira a "encarnar" la sociedad y el Estado por encima de los poderes constituidos. Aunque su legitimidad nace de las urnas, sus acciones son características de una apropiación personal del poder, que están muy alejadas de la idea de la democracia como un "lugar vacío" que nadie puede ocupar de manera indefinida. El problema que se plantea es vital para la democracia, porque un líder no puede agotar en sí mismo la representación de toda la sociedad.

La mera posibilidad de que un candidato opositor gane las elecciones generales de 2019, incluso con la "cancha inclinada" a favor del oficialismo, alborotó el teatro político boliviano. Esta hipótesis no estaba presente en las dos últimas contiendas dominadas por el candidato Evo Morales y su potente máquina

electoral armada desde el Estado. Vuelve, pues, cierta incertidumbre, esa cualidad de la democracia, y con ella parece regresar la verdadera política que implica la confrontación agonística entre posiciones y liderazgos discordantes. A través de estas señales no es difícil discernir el advenimiento de un ciclo político que podría conducirnos a una democracia pluralista o a un sistema autoritario envuelto en un celofán democrático. En todo caso, entramos en un espacio post hegemónico.

El actual escenario político electoral está caracterizado por la confrontación entre el partido oficialista y diversos partidos de oposición, pero detrás de la competencia electoral subyace un debate entre dos narrativas de la democracia: la primera está tramada por la legitimidad del líder carismático y sus supuestos derechos políticos; la otra enfatiza la quiebra del Estado de derecho, y la necesidad de instituciones judiciales y electorales imparciales. Y por eso el futuro de la democracia boliviana queda por escribirse.

Bibliografía

García Linera, Álvaro
2006 "El evismo. Lo nacional popular en acción". La Paz, *El Juguete Rabioso*, año 5, No 150.

Hopenhayn, Martín
2010 "Clases medias en América Latina: sujeto difuso en busca de definición", en Bárcena, Alicia y Narcís Serra, *Clases medias y desarrollo en América Latina*. Santiago y Barcelona: CEPAL / Fundación CIDOB.

Komadina, George
2018 "Las clases medias como sujeto político", en *Chicha y limonada. Las clases medias en Bolivia*. Cochabamba: CERES.
2009 "Identidad democrática y Proceso de Cambio", en Rojas Ortuste, Gonzalo (coord.), *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES-UMSA.

Komadina, George y Céline Geffroy
2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad den MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: CESU / PIEB.

Morozov, Evgeny
2018 "Internet: la utopía escondía negocio y vigilancia". Madrid, *El País*, 5 de mayo de 2019.

Mouffe, Chantal
2018 *Pour un populisme de gauche*. París: Albin Michel.

Ricoeur, Paul
1985 "Le temps raconté", en *Temps et récit*, Vol. 3. París: Seuil.

Rosanvallon, Pierre
2017 "La democracia del siglo XXI", en *Nueva Sociedad* No 269 (mayo-junio). Buenos Aires.
2015 *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
2009 *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
Tapia, Luis
2002 "Movimientos sociales, movimiento societal y los no lugares de la política", en Gutiérrez, Raquel, Álvaro García, Raúl Prada y Luis Tapia, *Democratizaciones plebeyas*. La Paz: Muela del Diablo / Comuna.
Zegada, María Teresa
2019 "Los múltiples lugares de la democracia y las paradojas del Proceso de Cambio", en Salazar, Huáscar y Luis Tapia (eds.), *Democracias, comunidades y Estado boliviano en perspectiva histórica y multicultural*. La Paz: Editorial Autodeterminación.
Zegada, María Teresa y George Komadina
2017 *El intercambio político. Organizaciones indígenas-campesinas en el Estado Plurinacional (2009-2016)*. La Paz: Plural.
2014 *El espejo de la sociedad. Poder y representación en Bolivia*. La Paz: CERES / Plural.

XVIII

Paridades y disparidades. Mujeres, violencia de género y transformaciones sociales en Bolivia a inicios del siglo XXI

Marlene Choque Aldana[1]

Introducción

La sociedad boliviana es un caleidoscopio de formas organizativas, culturales y de acción; la diversidad étnica, cultural y socioeconómica se escenifica en un marco en el que confluyen las desigualdades derivadas del desarrollo del capitalismo, las determinaciones coloniales y estructuras patriarcales no menos antiguas ni menos presentes. Además de esta complejidad inherente, en los últimos lustros Bolivia atraviesa transformaciones derivadas de la dinámica socioeconómica y cultural global, de fenómenos cuya conexión no siempre es palmaria, como la migración y el cambio climático; fenómenos arrastrados por el implacable vendaval de los procesos históricos u ocurridos por la acción consciente y persistente de la sociedad.

Se trata de cambios que en ocasiones la misma sociedad encuentra difíciles de entender y procesar, por su veloz ritmo o por falta de modos de conocerlos adecuadamente. Uno de los rasgos más notorios de estos tiempos es la mayor presencia de las mujeres en la política, en el mundo laboral y en los espacios educativos. Es un avance que aquí se observará globalmente, y que en gran medida se debe a protagonistas concretas: las mujeres políticas, las dirigentes sociales y activistas, quienes cuestionan la persistencia y la extensión de las relaciones patriarcales; quienes más arriesgan y más ponen en juego apostando por la igualdad. La información que se presenta está construida con historias personales y colectivas de esfuerzo, frustración, éxito y resistencia.

La participación de las mujeres bolivianas en la esfera pública es cada vez más habitual, a diferencia de lo que sucedía hace pocas décadas, aunque en los ámbitos privados continúen las relaciones desiguales. Las mujeres ampliaron sus espacios de autorrealización, pero también enfrentan nuevos problemas, desafíos y presiones,

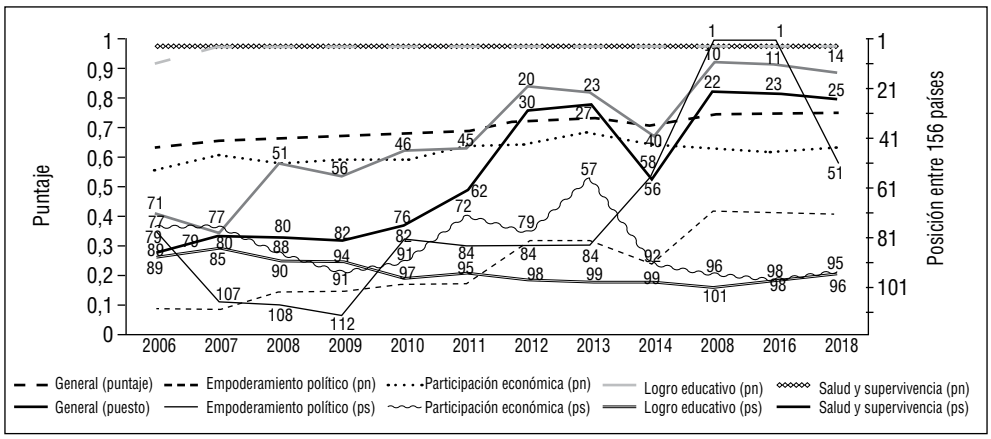
1 Socióloga y comunicadora social, con Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente investigadora en el IDIS-UMSA.

expresiones de estructuras sociales arraigadas que se resisten a cambiar. Asumen en gran parte los costos y *externalidades* de los cambios. En este trabajo se presenta un panorama somero de las formas más visibles y a la vez contradictorias en que se está transformando la sociedad boliviana, y dos facetas de luces y sombras de estos procesos: la paridad en términos de representación política y la violencia ejercida contra las mujeres.

1. Los grandes cambios

Las relaciones de género están sufriendo transformaciones en Bolivia. Si se considera el Índice de brecha de género del Foro Económico Mundial, los puntajes del país permiten ver cambios positivos en varias áreas. El índice se construye a partir de las diferencias entre géneros en los siguientes aspectos: empoderamiento político, participación y oportunidad económica, logro educativo, salud y supervivencia. Como se trata de diferencias y no de valores absolutos, países con mejores condiciones de acceso a la salud en general, por ejemplo, pueden tener puntajes más bajos que Bolivia si sus diferencias por género son mayores. Así, si el país aparece con la menor diferencia en cuanto a salud en 2015 y 2016, ello expresa que se alcanzó una misma baja calidad de los servicios para todos. Al margen de las críticas sobre el índice, sobre su orientación y sobre las fuentes que se utilizan en su confección, se trata de un esfuerzo comparativo que se realiza con regularidad y fiabilidad. Bolivia está experimentando una transformación visible desde que se realizan las mediciones: de ocupar el puesto 87 en 2006, llegó al puesto 25 entre 156 países en 2018. El gráfico 1 muestra esos cambios.

Gráfico 1
Bolivia: índice de brechas de género (2006-2018)



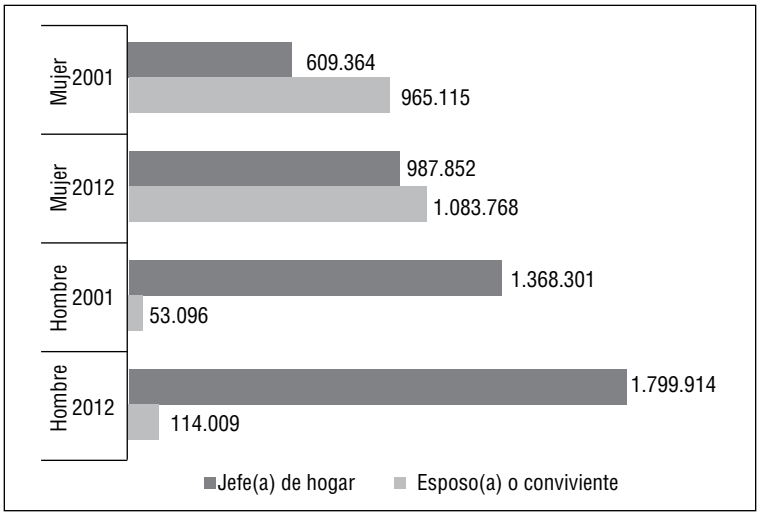
Fuente: elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

Las líneas sólidas muestran los puestos que ocupó Bolivia entre todos los países tomados en cuenta en las mediciones según el eje del lado derecho. Las líneas punteadas son las diferencias internas entre géneros en una escala de 0 a 1 (corresponden al eje de la izquierda).

Los cambios sociales generan beneficios de gran alcance, pero tienen también costos diferenciados que "alguien asume". Si se toma en cuenta la tríada de los actores del bienestar de Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen *et al*., 2002), los esfuerzos de garantizar el bienestar pueden repartirse de manera desigual entre el Estado, el mercado y las familias. Así, en gran parte los costos de los avances de las mujeres son asumidos de manera creciente por las familias. Más allá de que también las familias están cambiando, con su esfuerzo sostenido las mujeres, los niños y niñas están asumiendo los costos de los mayores logros educativos, laborales y de ejercicio de los derechos políticos.

La información oficial de los censos de población y vivienda realizados en 2001 y 2012 permite adoptar una perspectiva cuantitativa en relación con los cambios. Por ejemplo, la cantidad de hogares encabezados por padres y madres solteras aumentó y se incrementó también, en mayor medida, la cantidad de hogares encabezados por mujeres. El cambio es proporcionalmente mayor en el caso de las jefas de hogar. El incremento en el periodo entre censos es de 62% más de hogares con jefatura femenina (en el caso de los hombres, es de 32%). También aumentó en más del doble el número de esposos o convivientes varones en hogares de jefatura femenina (de 53.096 en 2001 a 114.009 en 2012).

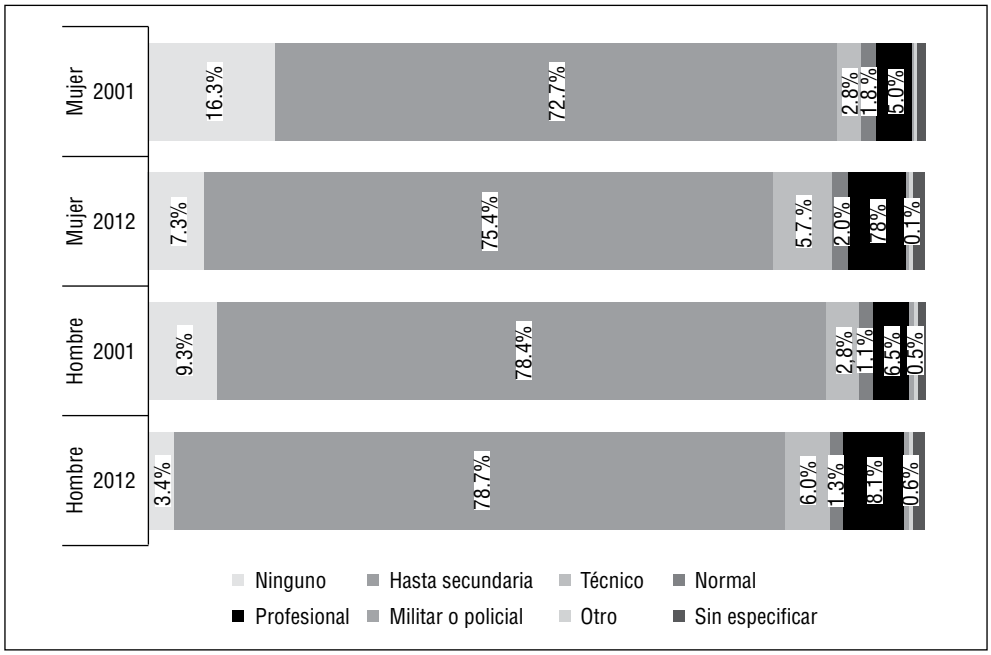
Gráfico 2
Bolivia: jefaturas de hogar por sexo (2001, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

La proporción de mujeres sin ningún nivel de educación bajó de 16,28% a 7,26% entre 2001 y 2012. En el otro extremo, la proporción de mujeres que concluyeron una licenciatura o posgrado aumentó de 4,99% a 7,77% (gráfico 3). La información correspondiente al censo de 2001 no distinguía los posgrados, de manera que no se puede comparar los números de mujeres con maestría y doctorado entre censos. Aunque se observa que el incremento es general, los cambios en el caso de las mujeres son notoriamente mayores que los de los varones.

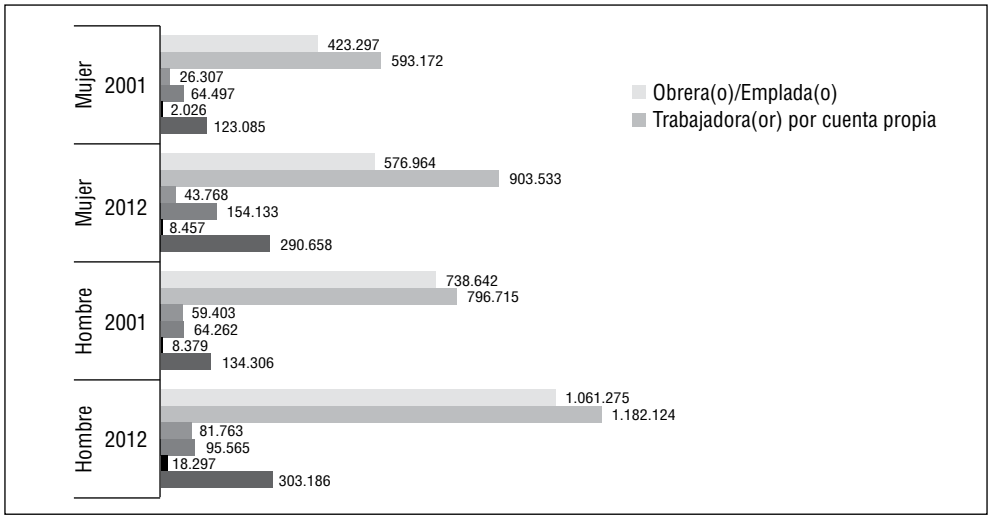
Gráfico 3
Bolivia: niveles de educación por sexo (2001-2012)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En relación con la participación en la economía, los cambios son visibles tanto para hombres como para mujeres. El incremento proporcional de mujeres jefas, empleadoras o socias es mayor (66%, frente al 38% de los varones entre los dos censos). También se observa el cambio en el número de trabajadoras por cuenta propia, que aumentó en 52% (de 593.172 a 903.533 personas; la proporción es ligeramente superior al 48% de aumento en los hombres). Más que una simple salida al mercado laboral, esto expresa la opción de tomar riesgos de manera independiente ante las limitaciones de encontrar oportunidades laborales formales o más estables.

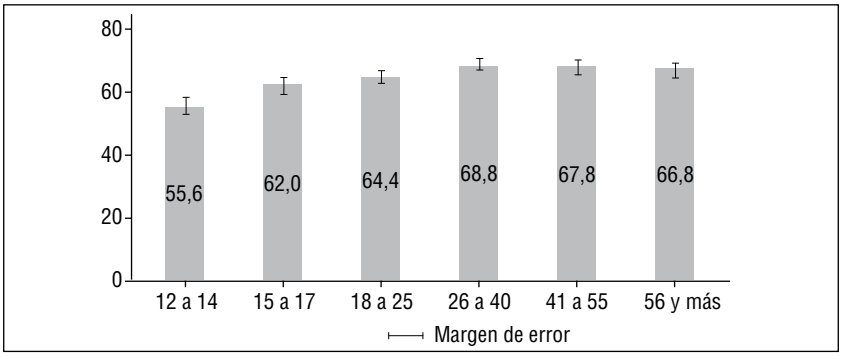
Gráfico 4
Bolivia: categoría ocupacional por sexo (2001-2012)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Uno de los cambios más notables a raíz de esta "salida" de las mujeres al mundo laboral es que los más jóvenes no consideran que esta situación afecte negativamente a los hijos. En los estudios con adolescentes y con adultos realizados en el marco de la Encuesta Mundial de Valores (EMV) en 2017, se preguntó si se estaba de acuerdo con la afirmación de que los hijos sufren cuando la madre sale a trabajar; los más jóvenes fueron los que menos de acuerdo estuvieron con esa afirmación. Tal como se observa en el gráfico 5, las diferencias entre el grupo de 12 a 14 años y el resto son estadísticamente significativas.

Gráfico 5
Bolivia: opinión sobre si los hijos sufren cuando la madre trabaja fuera de casa, por grupo de edad



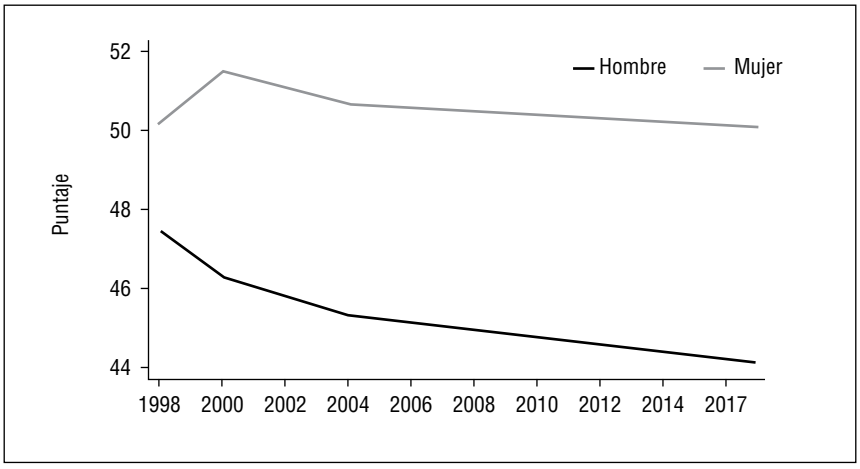
Fuente: Encuesta Mundial de Valores (2017).

Si bien existen datos esperanzadores como este, que podría expresar un cambio generacional más proclive a la igualdad, hay también reversos que deben considerarse. Uno de estos reversos es la poca confianza interpersonal. De acuerdo con datos de la EMV, la población boliviana es una de las más desconfiadas del mundo. Bolivia se incorporó a la encuesta al iniciar la séptima ola de recolección de datos, en 2017. La confianza de los bolivianos en las personas de los grupos de pertenencia más cercanos (familia, vecinos, compañeros) es menor que la de todos los países que fueron considerados en la sexta ola (55,1 en una escala de 0 a 100, frente al 88,1 de los egipcios, que son quienes más confían).

Más allá de las críticas de la idea de capital social, en la que la confianza ocupa un lugar central, y del papel que juega en el desarrollo del capitalismo y la consolidación de la democracia liberal que se asocian en general con manifestaciones patriarcales, la confianza permite una coordinación más fluida en el seno de la sociedad. La confianza es uno de los elementos que permiten una articulación ágil en caso de necesitarse una acción colectiva.

De acuerdo con las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), la confianza interpersonal disminuyó en Bolivia entre 1998 y 2017. El gráfico 6 permite apreciar que son las mujeres las que menos confianza tienen y las que muestran un mayor descenso en la confianza. Este descenso es una expresión de la incertidumbre asociada a los cambios sociales. La "conquista" de espacios de representación en la política y en la gerencia de empresas o la necesidad de conseguir mayores logros educativos exigen de las mujeres esfuerzos sostenidos que, además, las ubican en terrenos hostiles.

Gráfico 6
Bolivia: confianza interpersonal



Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP.

A continuación se examinan dos dimensiones de los cambios: un aspecto luminoso, el de la paridad en la elección de representantes, y otro manifiestamente oscuro, el de la violencia. El aumento de la violencia contra las mujeres es la cara más ominosa de los cambios que atraviesa Bolivia en los últimos lustros.

1. Avances en los derechos políticos y la paridad

Bolivia es uno de los países más paritarios del mundo en términos de presencia de mujeres y hombres en las cámaras legislativas. Se trata de un avance evidente que no puede ser entendido como la "colonización de la política" por parte de las mujeres ni como el logro definitivo de la igualdad en los procesos legislativos. Debe reconocerse que la elevada proporción de mujeres en los cuerpos legislativos corresponde a una representación "descriptiva" y no necesariamente "sustantiva". Pese a que en los últimos años se aprobaron varias leyes favorables a las mujeres, la labor legislativa todavía no trata problemas particulares de las mujeres desde una perspectiva que favorezca sus demandas e intereses, ni desde una agenda específica. Se ocuparon espacios que antes correspondían únicamente a políticos varones, pero esos espacios aún no fueron transformados. Hasta ahora, no está claro en qué consistiría una lógica alternativa vinculada, por ejemplo, a la ética del cuidado (versus la ética liberal de derechos que prima en la política). En todo caso, la transformación o despatriarcalización de la política es todavía una tarea pendiente.

Por su importancia en la práctica política y por su resurgimiento a escala global, es pertinente asumir una definición de patriarcado. Podría entenderse de esta manera:

> El patriarcado es un orden de vida que privilegia a algunos hombres sobre otros (heterosexuales sobre gais, ricos sobre pobres, blancos sobre negros, padres sobre hijos, esta religión sobre esta otra, esta casta sobre las otras) y a todos los hombres sobre las mujeres. La política del patriarcado es la política de la dominación –una política que racionaliza la desigualdad y cierra los ojos a lo que desde un punto de vista democrático se ve como opresión (estar abajo, no tener voz, estar a merced de los de arriba)–. Pero en adición a las fuerzas políticas que pueden explicar la persistencia de las instituciones y valores patriarcales, hay también fuerzas psicológicas que mantienen en pie estas estructuras (Carol Gilligan en Gilligan y Snider, 2018).

La paridad y la alternancia son logros de iniciativas colectivas y luchas sostenidas que es necesario reconocer en este contexto patriarcal. Así, por ejemplo, la conformación de las candidaturas y los resultados de las elecciones generales de 2014 constituyen un hito histórico en la conquista de los derechos políticos de las mujeres en Bolivia. Por primera vez. la mitad de las candidaturas titulares a cargos

de representación fueron asignadas a mujeres; y por primera vez los resultados de la elección definieron que cerca de la mitad de los escaños en las cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional fueran ocupados por mujeres.

La democracia paritaria cuestiona que las grandes teorías democráticas, tanto las de raigambre liberal como las que se oponen al liberalismo, hayan pasado por alto el hecho de que las instituciones y los fundamentos filosóficos y teóricos que las sostienen tienen rasgos patriarcales que les son inherentes (ver Cobo, 2002). Desde el punto de vista de la igualdad (que es un principio básico en cualquier propuesta democrática), este tipo de democracia propone distribuir equitativamente el poder político entre hombres y mujeres.

> La idea de paridad y democracia paritaria (…) tiene como objetivo irracionalizar el monopolio masculino del poder y, por ello mismo, repartir paritariamente el poder político (…). La paridad plantea que el interés por lo público y lo político y las responsabilidades que se derivan recaen igualmente entre hombres y mujeres (…). Hay que poner en cuestión la legitimidad de una democracia en la que la mayoría de las instituciones representativas excluyen a las mujeres, no legalmente pero sí de hecho (Cobo, 2001: 138).

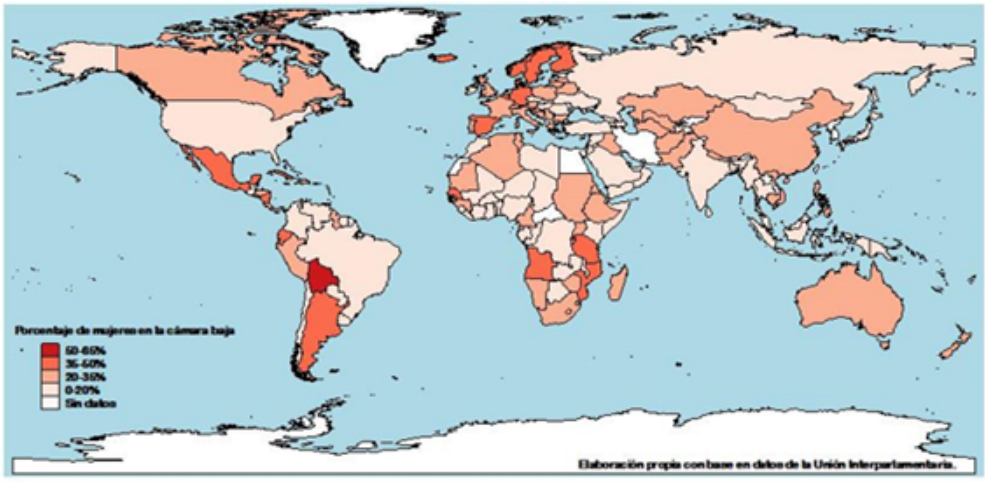
La lucha constante por ampliar y profundizar los derechos de las mujeres produjo en las primeras décadas del presente siglo algunos avances (más cuantitativos que cualitativos) que pronto se hicieron visibles en el contexto internacional. Pero estos logros no fueron bien recibidos por todos; enfrentaron resistencias sobre todo en el momento del ejercicio de los nuevos derechos. Diversos actos de acoso y violencia política contra las mujeres –desde el hecho de no cederles la palabra en una sesión hasta el secuestro y la muerte– constituyeron la prueba más ominosa de que el campo político sigue siendo hostil, al punto que muchas afectadas abandonaron la vida pública. Esto promovió que en 2012 se promulgue la Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. Se trata de la primera ley de este tipo la región latinoamericana, y antecede en un año la promulgación de la Ley 048, Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.

Los resultados finales de las elecciones de octubre de 2014 determinaron que un 50,8% de las diputaciones recayeran en mujeres, con lo que Bolivia se posicionó entre los primeros países del mundo en cuanto a proporción femenina en el Órgano Legislativo. De hecho, ese año solamente Ruanda tenía cifras más altas de participación de mujeres en su Cámara Baja (un elevado porcentaje de 63,8%, debido a que la guerra civil había afectado principalmente a la población masculina); los países latinoamericanos estaban a una distancia considerable: Ecuador y Argentina, los más cercanos, tenían 38,7% y 36,6%, respectivamente.

El mapa 1 ilustra la proporción de mujeres en las cámaras bajas en todo el mundo. Solo en Ruanda (menos visible por su extensión territorial) y en Bolivia

se supera el 50%; Andorra está justamente en el 50%. En América Latina, los países que mayores avances lograron son los que adoptaron medidas de paridad en las candidaturas, cuotas u otros mecanismos de discriminación positiva. Además de Bolivia, los que mayores proporciones de diputadas tienen son Argentina, Ecuador, Costa Rica, Cuba y México.

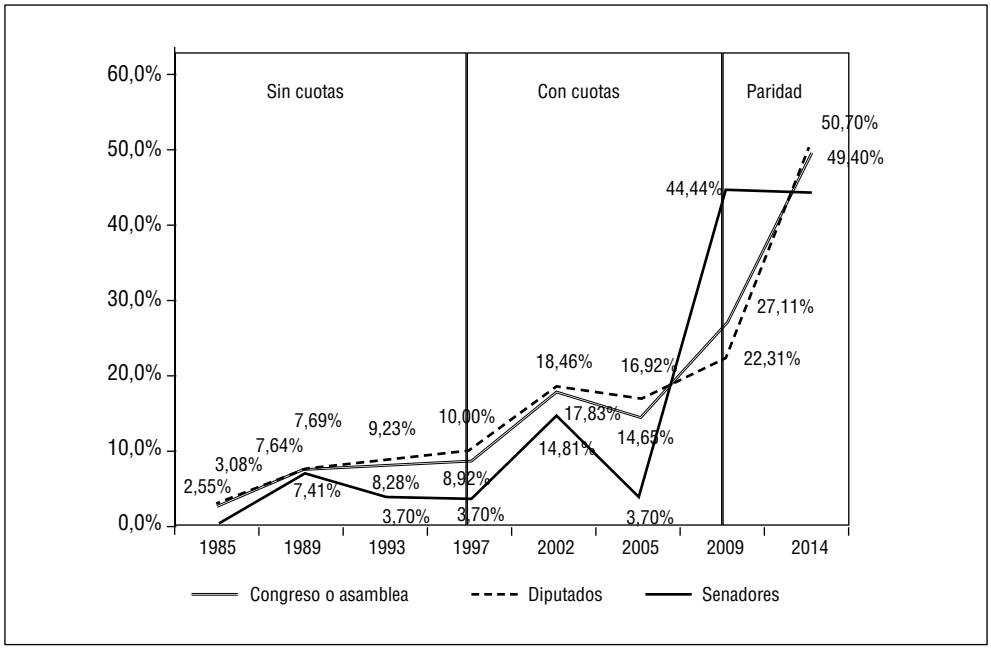
Mapa 1
Mapa global de paridad de género a nivel de cámaras de diputados



Fuente: elaboración propia con información de la Unión Interparlamentaria.

El gráfico 7 muestra cuantitativamente los cambios en la conformación de las cámaras legislativas. Como resultado de la aplicación efectiva de las cuotas, se dio un aumento progresivo en la proporción de mujeres electas (más significativo en 2002 que en 1997). El descenso en las elecciones de 2005 se relaciona con la crisis política y con la mayor importancia que entonces se dio a otros problemas que aquejaban al conjunto del país. Se vivía una restauración institucional, después del colapso del sistema de partidos de la llamada *democracia pactada* y la crisis que se condensó en la guerra del gas. Los partidos y agrupaciones participantes volvieron a privilegiar a candidatos varones para asegurar los puestos más importantes de las listas. Para 2009 se observa un salto significativo en la cámara de senadores, que se acerca a la paridad, algo que no fue superado en las elecciones de 2014. Finalmente, los grandes avances en la conformación de la Cámara de Diputados (2009 y 2014) se deben a la aplicación de la paridad y alternancia (con la limitación de que en 2009 no existía paridad en las candidaturas titulares) y a la implementación de la paridad en todos los tipos de circunscripción (en 2014).

Gráfico 7
Bolivia: participación de mujeres en el Órgano Legislativo (1985-2014)



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Si bien la paridad y la alternancia estaban consagradas en las leyes electorales que se aprobaron después de la promulgación de la Constitución Política del Estado de 2009, las elecciones de 2014 fueron las primeras con paridad y alternancia para todos los tipos de circunscripciones. Más allá de la paridad normativa (inscrita en la Ley del Régimen Electoral de 2010), la paridad efectiva en las listas de candidaturas titulares en todas las circunscripciones fue posible gracias a la labor permanente de incidencia y exigibilidad de las organizaciones de mujeres.

La prescripción legal de incrementar la proporción de cargos de representación ejercidos por mujeres puede entenderse como "feminismo de Estado" en el sentido amplio (en sentido estricto, sería la creación de instituciones encargadas de los problemas específicos de las mujeres). Las organizaciones políticas se adecuaron a este nuevo entorno normativo para la elaboración de sus listas de candidatos.

La paridad de representantes electos en las cámaras legislativa fue posible gracias a la articulación de tres elementos: i) oportunidades de transformación normativa, ii) una estrategia de trabajo coordinado de incidencia y vigilancia del cumplimiento de la norma entre las organizaciones sociales y movimientos de

mujeres, y iii) el respaldo de la ciudadanía. A la manera de una guerra de posiciones, todos los esfuerzos se fueron sumando para los logros que se plasman hoy en la composición de las cámaras legislativas. Las limitaciones de cada logro normativo se convirtieron en objetivos para una nueva lucha.

Los avances normativos se iniciaron con la aprobación de la "Ley de cuotas" de 1997 (cuando se estableció un mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidaturas para diputaciones y 25% para las senadurías) hasta llegar a las leyes de 2010 (del Órgano y del Régimen Electoral). Desde una perspectiva comparada a nivel regional, el proceso en Bolivia fue relativamente rápido, ya que otros países que impusieron las cuotas con anterioridad –por ejemplo Argentina, que en 1991 innovó con la Ley de Cupo Femenino– aún no alcanzaron niveles similares de presencia de mujeres en el poder legislativo.

La paridad no se habría hecho efectiva si en términos normativos no se hubiera especificado la necesidad de la alternancia, que garantiza técnicamente la presencia de mujeres en los primeros puestos de las listas de candidaturas. La Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional incluye la paridad y alternancia entre sus postulados. Por su parte, la Ley 26 del Régimen Electoral reafirma esos postulados y explicita las prescripciones para cumplirlos. Así, queda expresamente reglamentada la obligatoriedad que tienen todas las organizaciones políticas de presentar en sus listas de manera alternada una mujer seguida de un hombre (o viceversa) para todos los cargos en competencia electoral. Además, en el caso de las candidaturas únicas, como las circunscripciones uninominales, la alternancia se debe dar entre las candidaturas titulares y suplentes y la paridad en la suma de las circunscripciones.

Para lograr que la paridad normativa se traduzca en paridad efectiva fue clave el trabajo articulado de más de 300 organizaciones a la cabeza de la Coordinadora de la Mujer, que impulsó un proceso de difusión, movilización permanente, asesoramiento técnico y vigilancia ciudadana en el marco de una estrategia más amplia de la "agenda política de las mujeres", que se visibilizó mediante la campaña "50 y 50. Paridad es ahora". Este proceso no solo implicó la vigilancia del cumplimiento de la normatividad para la conformación de las listas, sino también procesos simultáneos de capacitación técnica para difundir las normas vigentes y dar herramientas operativas a las diferentes organizaciones sobre el trabajo de seguimiento: talleres de vocería, marchas, vigilias, propaganda en medios masivos y virtuales, foros departamentales y nacionales.

También se deben destacar los niveles de exigencia que las organizaciones de mujeres impusieron mediante sus dirigentes. En varias ocasiones, algunas lideresas se animaron a denunciar conflictos internos que las mujeres enfrentaban en sus partidos para ser consideradas como candidatas titulares: "tenemos que ser sinceros, no quieren dar espacio a la mujer; en su mayoría están escogiendo a hombres titulares y no a mujeres titulares, es la diferencia que tenemos" (Concepción Ortiz,

dirigente de las organizaciones interculturales, posteriormente vicepresidenta del MAS y diputada).[2]

Una alerta de posible retroceso en los derechos políticos reconocidos a las mujeres fue el intento del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de eliminar el inciso a) del artículo 35 del Reglamento para las elecciones generales de 2019, que se refiere al cumplimiento de paridad y alternancia en la presentación de listas de candidatas y candidatos, que señala textualmente:

> De acuerdo al artículo 11 de la Ley 026, concordante con el parágrafo IV del artículo 28 de la Ley 1096, las listas de candidatas y candidatos a senadoras y senadores, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres (…). Esta aplicación es independiente por cada departamento, donde se hará la elección de cuatro (4) senadores en circunscripción departamental, debiendo garantizar que en la lista general de una organización el total de mujeres en posición titular 1 sea igual o mayor al de hombres en esa posición.

La eliminación de ese inciso implicaba un riesgo para la obligatoriedad de los principios de paridad y alternancia en las listas de candidaturas a senadurías. La filtración de la noticia y su difusión en medios de comunicación y redes sociales provocó una ola de críticas y rechazos, sobre todo por parte de activistas feministas y movimientos de mujeres que se movilizaron, amplificaron las denuncias y presionaron a las autoridades del Órgano Electoral. La presión fue tan masiva y contundente que las autoridades electorales tuvieron que retractarse y retroceder en la decisión de eliminar ese inciso.

2. Los reversos de los cambios: la violencia contra las mujeres

En 2013 el Estado boliviano declaró la lucha contra la violencia hacia las mujeres como una prioridad nacional. La aprobación de la Ley 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida libre de Violencia fue una expresión del compromiso institucional por prevenir y erradicar la violencia. En julio de 2019, frente a la elevada cantidad de feminicidios ocurrida en los seis primeros meses del año (72), el gobierno convocó a la primera reunión del Gabinete de la Mujer y presentó un "Decálogo de lucha contra la violencia" para hacer efectiva la prioridad asignada al tema y asignar recursos públicos para la prevención y atención en todos los niveles del Estado.

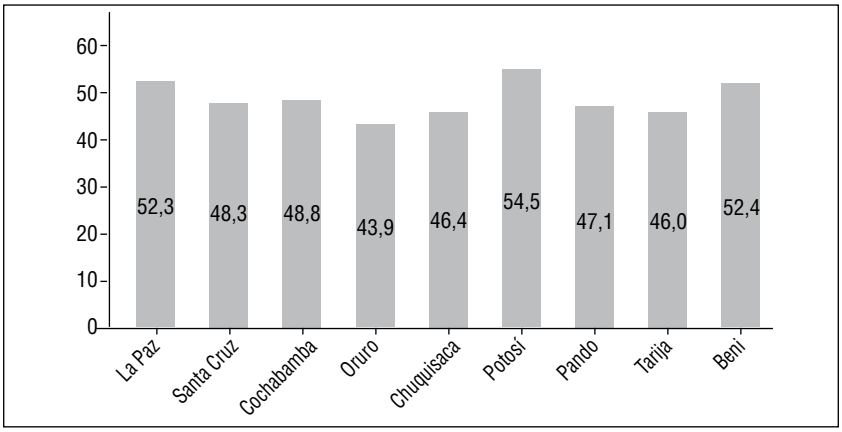
Estudios realizados en diferentes períodos muestran que Bolivia es uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia de violencia contra las mujeres. Las cifras son elevadas, al margen de las definiciones de violencia que se asuman.

2 *El Diario*, La Paz, 10 de julio de 2014.

Desde un punto de vista conservador (aquí se ubicarían algunos políticos y quienes animan la teoría de la conspiración sobre la "ideología de género"), una definición amplia de violencia tiende a exagerar los datos, en tanto que entrarían en la misma categoría acciones graves como una agresión física y acciones leves como un piropo. Desde el punto de vista de algunas feministas, la definición amplia trivializa y normaliza las agresiones físicas y sexuales, al juntarlas con las agresiones cotidianas que sufren las mujeres. Para algunas investigadoras, ampliar el espectro de la definición de violencia disminuiría las posibilidades de explicar los problemas prácticos y de proponer soluciones eficaces (ver DeKeseredy y Schwarz, 2011).

Un trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a partir de diferentes encuestas realizadas con mujeres de entre 15 y 49 años revela que, para 2003, 53% de las entrevistadas en Bolivia habían sido víctimas de violencia. Una encuesta realizada en 2014 por la Coordinadora de la Mujer muestra los siguientes datos para los departamentos del país.

Gráfico 8
Bolivia: proporción de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia (2014)



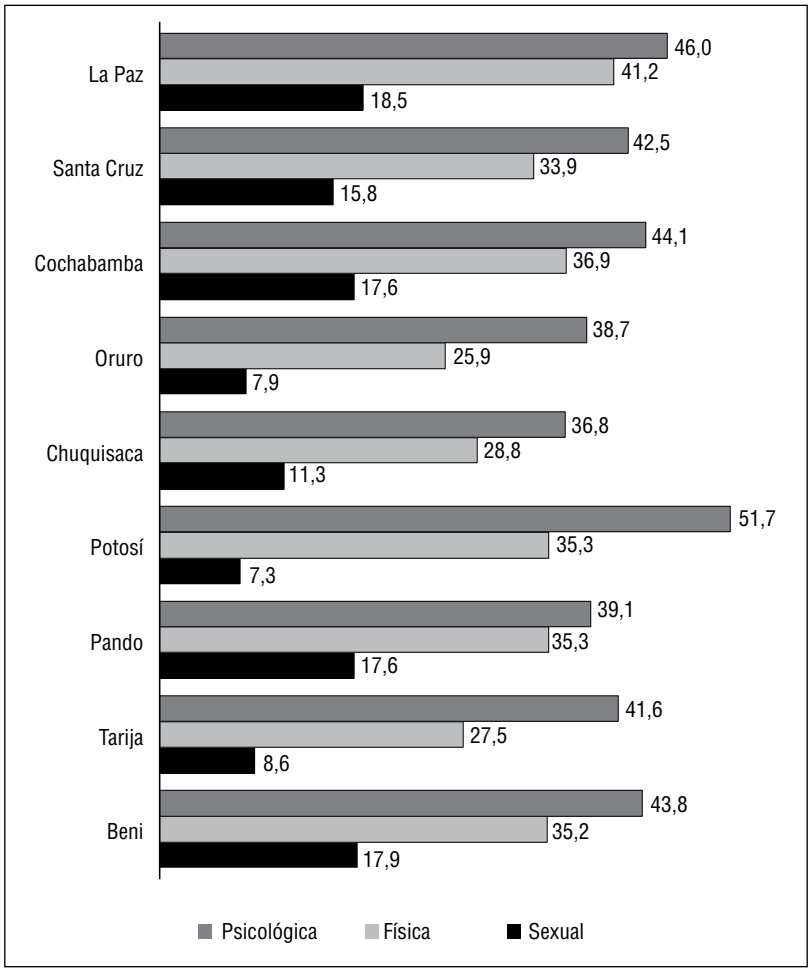
Fuente: Encuesta sobre exclusión y discriminación social (2014).

Si se distinguen los casos por tipo de violencia,[3] la de mayor prevalencia es la violencia psicológica. Más del 40% de las mujeres declararon haber sufrido

3 La *Ley* 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, promulgada el 9 de marzo de 2013, identifica 17 tipos: violencia física, violencia feminicida, violencia psicológica, violencia mediática, violencia simbólica y/o encubierta, violencia contra la dignidad, la honra y el nombre, violencia sexual, violencia contra los derechos reproductivos, violencia en servicios de salud, violencia patrimonial y económica, violencia laboral, violencia en el sistema educativo plurinacional, violencia en el ejercicio político y de liderazgo de la mujer, violencia institucional, violencia en la familia, violencia contra los derechos y la libertad sexual y cualquier violencia contra la dignidad, integridad.

violencia psicológica en seis departamentos del país, siendo Potosí el que registra el mayor porcentaje (51,7%). En relación con la violencia física, La Paz es el departamento en el que hay más casos, proporcionalmente (41,2%). La Paz, Cochabamba, Potosí, Beni y Pando tienen mayor prevalencia de agresiones sexuales (con porcentajes superiores al 17%). Los números son muy elevados: una de cada seis mujeres en esos departamentos sufrió alguna vez una agresión sexual.

Gráfico 9
Bolivia: victimización por tipos de violencia contra las mujeres (2014)



Fuente: Encuesta sobre exclusión y discriminación social (2014).

La violencia no solamente afecta a las víctimas directas. Una encuesta de nivel nacional realizada en 2015 revela que la proporción de personas que conocieron

directamente un caso de violencia física o sexual en los doce meses anteriores a la toma de datos se eleva a 22% (Schwarz *et al*., 2015: 68). Notablemente, quienes más conocían de estos casos eran mujeres con experiencia de violencia en la pareja y con niveles de educación altos. El conocimiento de casos cercanos de feminicidio también es elevado (5,1% de los entrevistados supieron de alguna conocida muerta a manos de su pareja; 2,1%, de una conocida muerta tras un ataque sexual). Se debe tomar en cuenta que en el momento en que se realizó esta encuesta la Ley 348 era reciente y estaba en proceso de socialización, por lo que ciertas situaciones consideradas por la ley como actos de violencia pudieron haber sido calificadas por algunas mujeres como no violentas.

Las agresiones físicas y sexuales se dan sobre todo en las parejas y en los círculos familiares: 74,1% de las víctimas entrevistadas en un estudio de 2015 indicaron que los agresores eran sus parejas estables; 7,6%, sus exparejas; 4,1%, los novios; 6,7%, familiares; 1,7%, amigos de la familia (Schwarz *et al*., 2015: 71). El hogar no es considerado como un refugio seguro; solamente 52% de los entrevistados afirmaron sentirse muy seguros en su propia casa (Schwarz *et al*., 2015: 73).

La percepción frente a los hechos de violencia y a los cambios a escala societal no es uniforme ni articulada. Según la encuesta referida anteriormente, los principales culpables de la trata de mujeres serían "los padres que no cuidan a sus hijas" (34,6%), mientras que solamente para el 15,8% lo serían "las redes criminales" (Schwarz *et al*., 2015: 64). Por otro lado, los entrevistados afirman mayoritariamente que el sistema judicial debería principalmente "castigar a los culpables" (65,2% de las respuestas; frente a 29,8% que declaran que debería "proteger a las víctimas" y 5,1% "reparar el daño").

3. El feminicidio

El feminicidio es la manifestación más descarnada de los reversos de los cambios a escala societal. Entendido como el asesinato de una mujer por el hecho de ser mujer, la necesidad de su explicación como problema social se hizo patente desde los años 90, a partir del aumento de casos del llamado "feminicidio de pareja" y de los crímenes en Ciudad Juárez en México. Hay una gran variedad de estudios internacionales, cuyos argumentos van desde la negación de la existencia de un problema específico de crímenes contra mujeres –ya que tendrían que considerarse como parte de los crímenes en general– hasta la acusación contra un patriarcado abstracto cuya sola enunciación serviría como explicación suficiente.

Entre las publicaciones que articulan el activismo y la investigación contra el feminicidio en Bolivia, sobresale un número de la revista *Mulier Sapiens* con artículos sobre el feminicidio como expresión de la dominación patriarcal, en tanto que connotaría la idea de que los hombres pueden disponer de la vida de

las mujeres (Galindo, 2016); sobre su inserción como tipo penal en la normativa (Sanabria, 2016); sobre la información disponible (Schwarz, 2016) y enfocados en la situación de los niños afectados (Álvarez, 2016).

De acuerdo con algunos análisis, la crítica de la idea misma de feminicidio –en el sentido de que sería la construcción artificial de un problema, ya que no diferiría de los asesinatos u homicidios de hombres– se enmarca en un punto de vista patriarcal, y en este caso esta referencia del patriarcado no sería abstracta. A escala internacional, varios hechos de violencia y procesos políticos provocaron un resurgimiento de los estudios sobre el patriarcado. El contexto puede verse desde al menos dos puntos de vista: i) el feminicidio sería una resistencia patriarical frente a la conquista de espacios en la esfera pública por parte de las mujeres; ii) el resurgimiento del patriarcado se vería como una expresión del cercenamiento de las capacidades de empatía y resistencia frente a las injusticias, causado por la división binaria de géneros, que está en la base del patriarcado y también de otras estructuras injustas (ver Gilligan y Richards, 2018).

En la misma línea, la antropóloga argentina Rita Segato (2018) plantea repensar la violencia de género y la violencia sexual como parte de un conjunto de relaciones de poder y dominación patriarcal:

> El patriarcado más allá de una categoría de análisis académico, de una palabra que pertenece al *inventio* y ámbito del feminismo, es una realidad. La cruenta violencia en contra de las mujeres no puede seguir buscando un defecto de justificación en la víctima que alivie al pensamiento colectivo de su culpa, sino que debe provocar asco e indignación. No hay paz en una sociedad de géneros, porque siempre hay una relación de dominio sobre otro (Segato, 2018).

Para Segato, la violación, por ejemplo, es un acto de poder y de dominación, sustentado en "un mandato de masculinidad (que es un mandato de potencia), y en la forma en la que [los perpetradores] realizan y prueban su potencia mediante el cuerpo de las mujeres". El crimen sexual no se debe comparar con otros crímenes solo en cuanto a los rasgos penales; es un crimen del poder, "es moralizador, castigador". "El violador es el sujeto más moral de todos. En el acto de la violación él está moralizando a la víctima". Desde esta perspectiva social, los violadores no pueden ser vistos como seres solitarios, seres anómalos y "la violación, por ende, constituye una problemática social y no la conducta de un criminal 'raro' y que buscaría aplacar el desacato del patriarcado" (Segato, 2017).

El esfuerzo más notable de registro de feminicidios en Bolivia es la base de datos de cuantasmas.org, desarrollada por Raisa Ampuero, Ida Peñaranda y Marcelo Lazarte. Incluye los casos denunciados desde la aprobación de la Ley 348, en marzo de 2013, hasta mayo de 2017. Consigna solo los casos que tuvieron víctimas fatales, no los tipificados judicialmente como "feminicidio en grado de tentativa". Hay algunos casos que se conocieron públicamente cuya tipificación

estuvo en disputa (para determinar si se trataba de homicidios o de feminicidios). Es probable que haya subregistro de feminicidios que no fueron tan publicitados y que se asignaron a otros tipos legales. También es necesario reparar en que en ocasiones es difícil establecer quiénes fueron los perpetradores. Se trata de culpables confesos y también de presuntos culpables y personas que proclamaron su inocencia. A veces se desconoce la autoría de los crímenes; otras veces se trata de feminicidios con cómplices y hasta por contrato. La relación entre las víctimas y los presuntos culpables es en general suficientemente clara, aunque hay varios casos en los que están en desarrollo procesos de divorcio, de manera que formalmente el matrimonio sigue vigente (y en la base de datos se registra así), pero las relaciones personales se llevan ya como de expareja. Esta aclaración es importante porque se observa que comparativamente los feminicidios perpetrados por exparejas son los más violentos y muestran mayor grado de premeditación, violencia y saña.

Se pueden identificar algunas tendencias generales. Primero, si bien la violencia contra las mujeres ocurre en todos los sectores sociales, hay elementos distintivos en el tratamiento mediático y en el procesamiento de los casos de feminicidio en el sistema de justicia. Por ejemplo, hay casos notorios en los que el tipo legal se pone en discusión, porque intentan registrarse como suicidios o como homicidios culposos (la pena por feminicidio es de 30 años sin derecho a indulto, porque se presuponen como agravantes las condiciones que definen al feminicidio como tal). En el caso de los sectores "populares" la tipificación es casi invariablemente de feminicidio. En segundo lugar, los casos con mayor premeditación y violencia corresponden a feminicidios en los que los presuntos culpables son exparejas de las víctimas, situaciones en las que también suele haber cómplices e incluso contratación de asesinos y, en algunos casos, el asesinato de la actual pareja de la víctima.

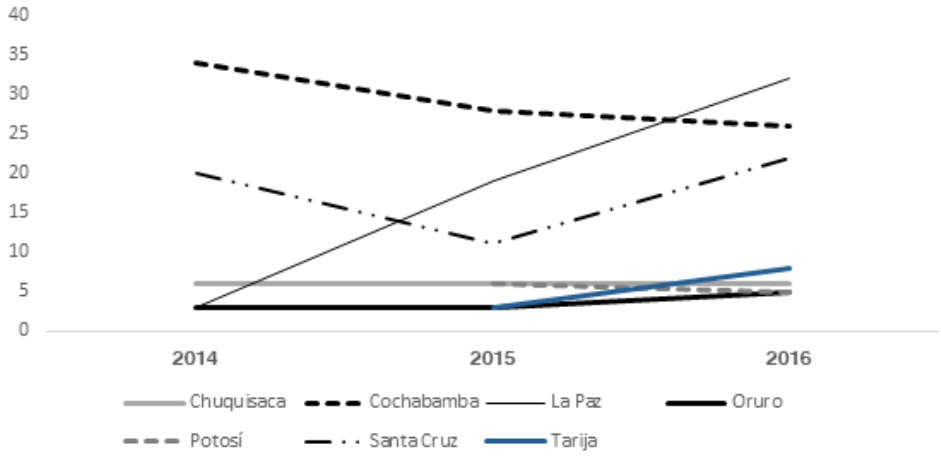
Una tercera característica notoria resalta en algunos casos: las víctimas son mujeres profesionales o comerciantes con negocios estables y que no dependen económicamente de los victimarios. Un caso notorio es el de un exnovio que mató a la víctima cuando supo que ella había ganado una beca para estudiar un posgrado en el exterior del país. Un cuarto elemento es notorio en algunos casos. Tiene que ver con los celos y la percepción de infidelidad. Hay situaciones en que los culpables supuestos son maridos que trabajan en otra región del país y dudan de la fidelidad de sus esposas. También se consignan feminicidios que se inician con una discusión en que la mujer le reclama al marido por su infidelidad.

3.1. Incidencia por región

Tal como se observa en el gráfico 10 y en el mapa 1, la mayoría de los feminicidios sucedieron en los tres departamentos del eje de desarrollo del país, aunque no hay una sobrerrepresentación de las regiones metropolitanas. Es necesario investigar

a profundidad las causas de que el departamento de Cochabamba sea consistentemente el que en proporción tiene más casos de feminicidio. En efecto, 97 de los 302 casos registrados entre 2013 y 2017 en la base de datos se dieron en este departamento. Junto a la Región metropolitana de Kanata, el Valle Alto y el Trópico concentran la mayoría de los casos.

Gráfico 10
Bolivia: feminicidios por departamento (2014-2016)

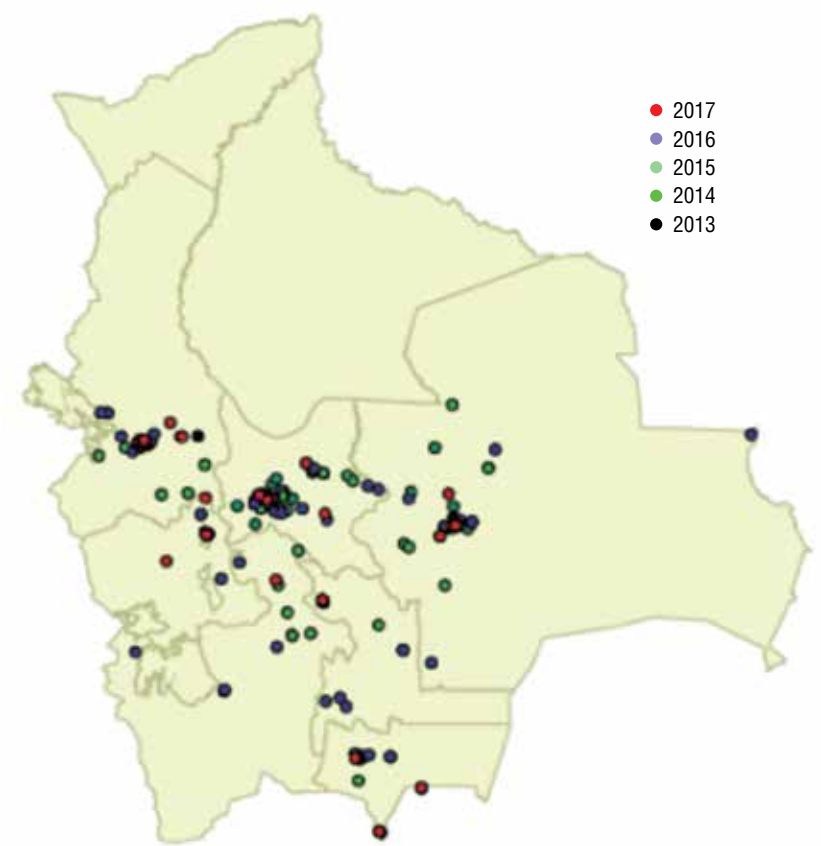


Se incluyen los años y los departamentos para los que hay registros completos.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

La mayoría de los feminicidios se registraron en las ciudades capitales de departamento y sus conurbaciones. La mitad (154 de 302 incluidos en la base de datos) ocurrieron en las regiones metropolitanas, donde se concentra el 46% de la población a nivel nacional. En otras palabras, los feminicidios no suceden más en las grandes ciudades que en el resto del país.

Mapa 2
Bolivia: distribución geográfica de casos de feminicidio (2013-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

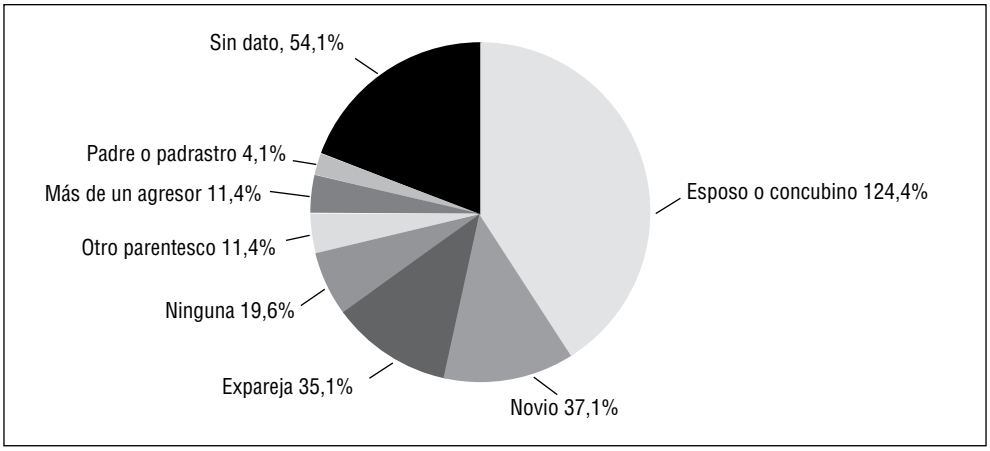
Existen varios casos en que no están registradas las coordenadas (especialmente los que corresponden a los departamentos de Beni y Pando).

3.2. Las víctimas y los victimarios

La mayor parte de los feminicidios fueron cometidos por parejas o exparejas de las víctimas (por los esposos o concubinos, en 41% de los casos; por novios, en 12%; por exparejas, en 12%). Si bien esta relación es uno de los elementos principales de la definición de feminicidio en la legislación boliviana, también se observan casos en los que hay factores de subordinación y situaciones de vulnerabilidad de las víctimas (padre o padrastro, amigo, más de un agresor). En la legislación de

otros países el feminicidio se restringe a la relación de pareja (al uxoricidio y a los crímenes perpetrados por novios) y aparece en general como un caso especial de la violencia doméstica.

Gráfico 11
Bolivia: relación de presuntos culpables de feminicidio con las víctimas (2013-2017)



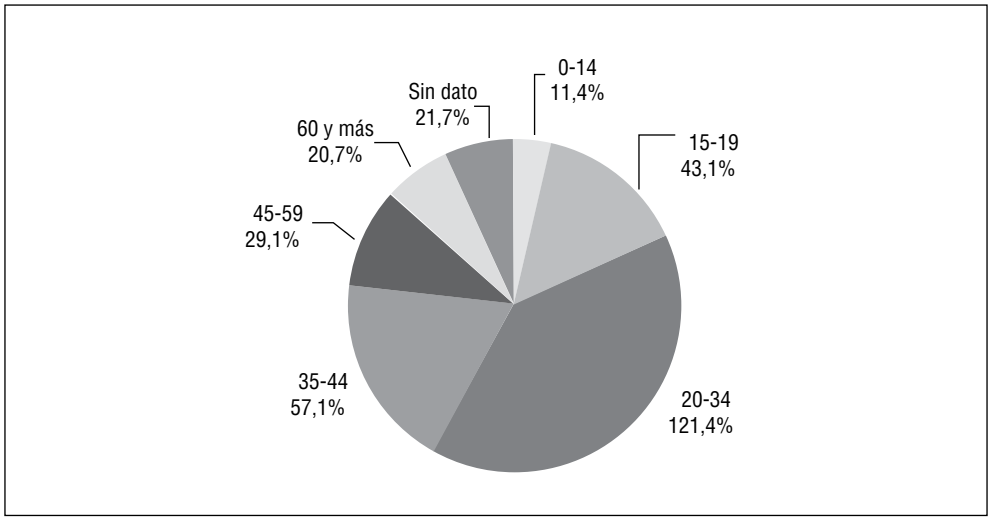
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

Las víctimas son sobre todo mujeres en edad fértil y económicamente activa: 40% entre 20 y 34 años y 19% entre 35 y 44 años. Llama la atención que haya un importante porcentaje de víctimas niñas y adolescentes: 14% entre 15 y 19 años y 4% entre 0 y 14 años. Tal como se estudió en otros contextos, en estos casos confluyen elementos socioculturales y de otra índole; son elementos que generalmente coinciden con el "enfoque de la propiedad", según el cual los victimarios perciben a las víctimas como propiedades que garantizan la continuidad de su linaje y que deben "cuidar" frente a la amenaza de usurpación por parte de otros hombres (ver Wilson *et al*., 1997).

Rita Segato explicó esta situación a partir del concepto de "dueñidad", que se manifiesta de manera explícita en los argumentos que exponen los victimarios confesos en sus procesos judiciales, y tiene estrecho vínculo con el tipo de relación con la víctima y las edades de los acusados. El concepto de "dueñidad"

> excede al de desigualdad, porque marca la existencia de figuras que son dueñas de la vida y de la muerte. Esto, evidentemente, irrumpe en la realidad, en el inconsciente colectivo, en la manera en que los hombres obedecen a un mandato de masculinidad (que es un mandato de potencia), y en la forma en la que realizan y prueban su potencia mediante el cuerpo de las mujeres (Segato, 2017).

Gráfico 12
Bolivia: edades de las víctimas de feminicidio (2013-2017)

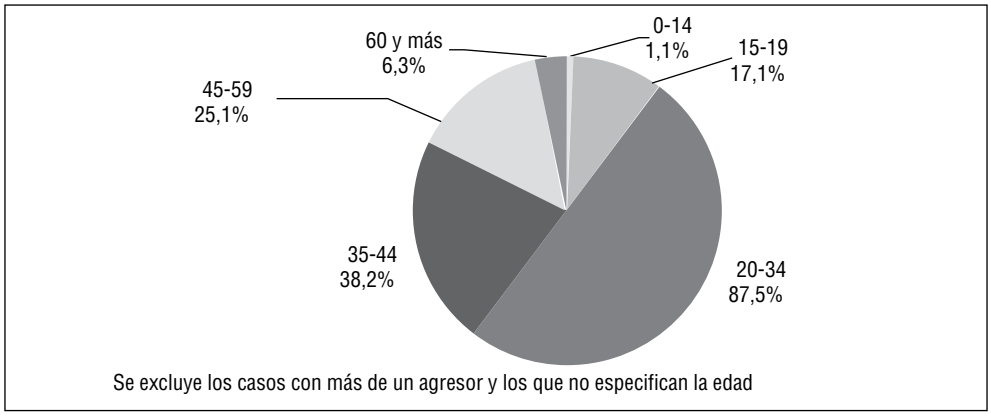


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

Tal como se observa en el gráfico siguiente, la mitad de los presuntos culpables estaban en la edad de 20 a 34 años, que socialmente correspondería al período en que los varones inician o consolidan las relaciones de pareja formales que pueden culminar en matrimonio o concubinato. Un 19% estaban entre los 35 y 44 años. En estos casos, la violencia aparecería como una respuesta ante los probables conflictos de formación y consolidación de las parejas. En varios casos los hombres no aceptan las decisiones de las mujeres de terminar la relación (sea divorcio o ruptura) y toman la decisión de victimarlas, o lo hacen impulsiva e imprevistamente, en algunos casos en presencia de los hijos o, en otros, victimando también a los menores.

También llama la atención que 10% de los presuntos feminicidas sean jóvenes de entre 15 y 19 años. En estos casos se expresan ya los sentimientos patriarcales, de propiedad o "dueñidad" al decidir sobre los cuerpos y vidas de sus parejas adolescentes e impedir que sigan un proyecto propio sin ellos. En publicaciones actuales de periódicos nacionales, se alertó sobre el incremento de feminicidios en los que los supuestos culpables son adolescentes. Lo que se observó en un análisis de la base de datos hemerográfica es que en varios casos de crueldad había una diferencia de edades de más de siete años entre la víctima y el victimario.

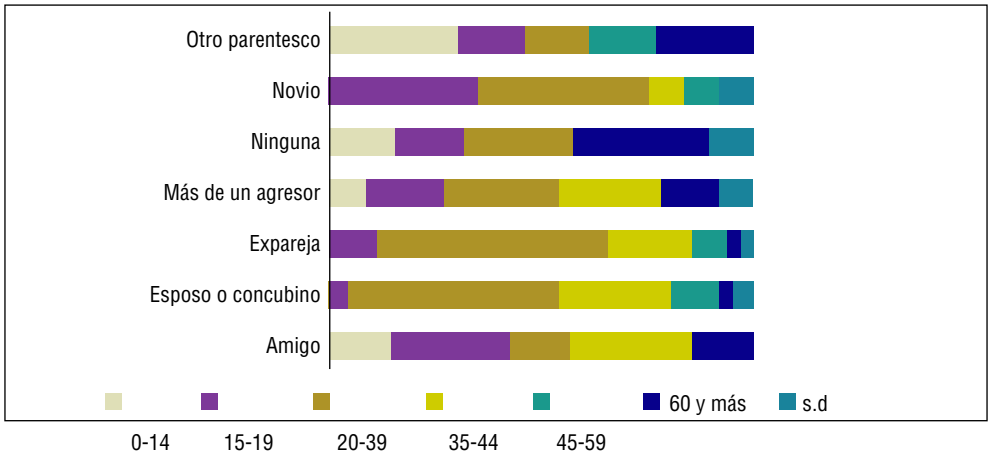
Gráfico 13
Bolivia: edades de los presuntos culpables de feminicidios (2013-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

Otro indicador que refuerza la hipótesis del "enfoque de la propiedad" del que se habló antes, como causante de feminicidios, es que la mayoría de las mujeres que tenían entre 20 y 34 años fue victimada por sus esposos, concubinos o exparejas, lo que indica que un factor desencadenante de los crímenes sería las motivaciones sexuales y reproductivas. Al final, los feminicidios expresarían la necesidad de controlar a las mujeres, reprimir su autonomía para elegir parejas, sobre todo cuando están en edades reproductivas, o también *su libertad de no elegir parejas reproductivas* (ver Wilson *et al*., 1997).

Gráfico 14
Bolivia: edades de las víctimas de feminicidio según el grado de relación con los presuntos culpables (2013-2017)

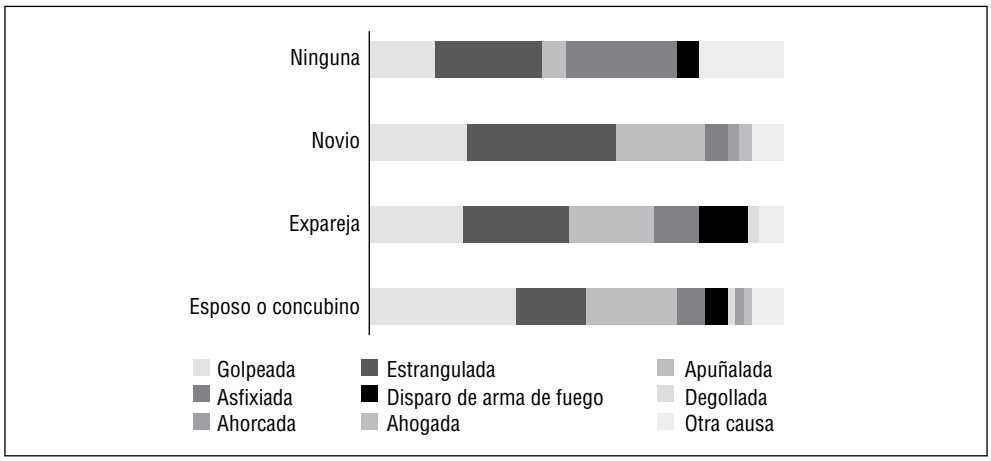


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

3.3. Agresiones que causaron la muerte

Como ya se indicó, los feminicidios de exparejas son los que presentan mayor premeditación y grado de crueldad. El primer feminicidio registrado después de la promulgación de la Ley 348 es un ejemplo. Se trataba de una pareja en proceso de divorcio; el crimen se llevó a cabo con un arma, a diferencia de otros casos ejecutados según lo que anteriormente se denominaba "por emoción violenta". El uso de armas de fuego es mayor cuando los agresores son exparejas que en todos los demás casos. Sobresale el hecho de que las muertes por golpes se den en mayor proporción cuando los agresores son esposos o concubinos y que el estrangulamiento sea más prevalente en las muertes infligidas por novios. Se excluyeron del gráfico siguiente los feminicidios perpetrados por más de un agresor (se dieron por estrangulamiento, asfixia y golpes) y aquellos en los que no se registró la relación entre la víctima y el victimario. Algunos de estos casos corresponden a crímenes de exparejas, porque se ejecutaron con cómplices o se hicieron contratos para hacer matar a las víctimas; se excluyen porque en su mayoría se ejecutaron con cómplices o porque se contrató a un victimario.

Gráfico 15
Bolivia: agresión que causó la muerte de las víctimas de feminicidio según el grado de relación con los presuntos culpables (2013-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de cuantasmas.org.

Según se señaló, en algunos casos la relación se registra como de cónyuges pero se trata de matrimonios en disolución. El feminicidio aparece como una reparación del orden patriarcal frente a la ruptura del vínculo matrimonial.

Una de las virtudes de la base de datos consultada es que especifica las circunstancias de los feminicidios. Esto permite establecer que los feminicidios no

son perpetrados por personajes siniestros, enfermos o "desviados" de la conducta "normal". Los perpetradores son en general personas "comunes y corrientes" que actúan en situaciones de violencia. Así, es posible desplazar la atención del posible individuo violento hacia las circunstancias, tal como se propone en la sociología de la violencia (ver Collins, 2008). La ocurrencia de feminicidios y otros hechos de violencia contra las mujeres expresan los desajustes y controversias que se confluyen en situaciones de violencia vinculadas a la forma contradictoria en que la sociedad interpreta y procesa sus propios cambios socioculturales.

5. Reflexiones finales

Los cambios que atraviesa el país comportan desequilibrios que desafían las capacidades de las estructuras sociales para encararlos sin conflictos o mitigar sus fricciones. Las características coloniales y patriarcales de estas estructuras enmarcan los esfuerzos de las mujeres, las familias y las organizaciones de mujeres por lograr mayor equidad. Existen consensos sobre la lucha contra la violencia o sobre la necesidad de una mayor participación de las mujeres en la política, que se plasman en cambios legales y en el diseño de políticas públicas. La aplicación de las leyes y la implementación de las políticas expresan los límites de los consensos: las normas no son asumidas por los actores encargados de traducirlas en cambios de prácticas; persisten las limitaciones de las instituciones en la gestión de políticas públicas; existe resistencia de algunos sectores clave de la sociedad, incluidos algunos que podrían ayudar a consolidar los rasgos positivos de los cambios (jueces, policías, políticos, e incluso los educadores).

Desde una mirada de género, los avances en términos del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres son innegables; posibilitaron una mayor participación e inclusión en el mundo de la política, hasta alcanzar la paridad en los espacios de representación en los niveles nacionales y subnacionales. Tampoco es posible negar los mayores logros educativos y profesionales de las mujeres. No obstante, estos avances no tienen su correlato en otras áreas importantes. La violencia contra las mujeres no presenta una evolución positiva, aunque al menos se visibiliza más. Los desequilibrios de los cambios sociales descargan su peso desigualmente, afectando sobre todo a las mujeres y a las niñas y niños. Así, el costo de los avances y logros es asumido sobre todo por las mujeres y las organizaciones de mujeres, que en este período desplegaron notable creatividad y capacidad de acción y de interpelación hacia las instituciones y hacia la sociedad en general.

Pese a la paridad, la política todavía no tiene un sello femenino. Hay más presencia de mujeres en la política, pero esa presencia no cambió la política. La sororidad expresada en los procesos de lucha por la conquista de derechos no tuvo una continuidad generalizada; se observa únicamente en algunos procesos

legislativos y de gestión política. La necesidad de formular y promulgar una Ley Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres (2012) es una muestra de las resistencias que la paridad tuvo que enfrentar.

Las resistencias exceden el ámbito de la política institucional y la violencia es su expresión más descarnada. Hay evidencias alarmantes de que las estructuras sociales (como la familia o la escuela) no previenen ni impiden los hechos de violencia; es más, a veces se convierten en cómplices al ocultar o ignorar hechos. La violencia contra las mujeres en Bolivia no puede explicarse por el carácter excepcionalmente violento de los perpetradores. Está arraigada en la sociedad, y se expresa en situaciones en que convergen las estructuras sociales patriarcales y coloniales y las desigualdades derivadas de la economía capitalista.

Bibliografía

Álvarez, Helen
"La mujer despojada. Pautas para la investigación y análisis del feminicidio", en *Mulier Sapiens* IV. Cochabamba.

Cobo, Rosa
2002 "Democracia paritaria y sujeto político feminista", en *Anales de la cátedra Francisco Suárez* No 36: 29-44. Granada.
2001 "Democracia paritaria. Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía", en *Metapolítica* No 5: 130-141. Puebla.

Collins, Randall
2008 *Violence. A micro-sociological theory*. Princeton, NJ y Oxford: Princeton University Press.

DeKeseredy, Walter S. y Martin D. Schwartz
2011 "Theoretical and definitional issues in violence against women", en Renzetti, C.M., *Sourcebook on Violence Against Women* (2ª ed.). Thousand Oaks: Sage.

Esping-Andersen, Gøsta; Duncan Gallie; Anton Hemerijck y John Myles
2002 *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Galindo, María
2016 "El feminicidio es un crimen del Estado patriarcal", en *Mulier Sapiens* IV, *La mujer despojada. Pautas para la investigación y análisis del feminicidio*. Cochabamba.

Gilligan, Carol y David Richards
2018 *The deepening darkness. Patriarchy, resistance, and democracy's future*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gilligan, Carol y Naomi Snider
2018 *Why patriarchy perists?* Cambridge: Polity.

Sanabria, Carmen
2016 "Las penas del feminicidio", en *Mulier Sapiens* IV, *La mujer despojada. Pautas para la investigación y análisis del feminicidio*. Cochabamba.
Schwarz, Vivian
2016 "Las cifras del feminicidio en Bolivia", en *Mulier Sapiens* IV, *La mujer despojada. Pautas para la investigación y análisis del feminicidio*. Cochabamba.
Schwarz, Vivian (coord.)
2015 "Encuesta nacional de percepciones sobre situación de violencia contra las mujeres, trata y tráfico en Bolivia". Cochabamba: Ciudadanía / Conexión / Alianza Libres sin Violencia.
Segato, Rita
2018 "La violencia contra las mujeres debe provocar asco e indignación". Entrevista realizada por Ekaterina Reyes. Disponible en https://ibero909.fm/blog/rita-segato-la-lgica-feminicida-es-moderna
2017 "La violación es un acto de poder y dominación". Entrevista realizada por Reynal Sieteca. Disponible en http://www.lavanguardiadigital.com.ar/index.php/2017/04/14/rita-segato-la-violacion-es-un-acto-de-poder-y-de-dominacion/
Wilson, Margo; Martin Daly y Joanna E. Scheib
2017 "Femicide: an evolutionary psychological perspective", en Gowaty, P. A. (ed.), *Feminism and evolutionary biology*. Londres: Chapman Hall.

XIX

La reforma de la justicia en Bolivia. Un desafío elusivo

Ramiro Orias Arredondo[1]

Introducción

La fundación de la República de Bolivia en 1825 significó para el nuevo Estado el reto de transformar el poder colonial en una estructura republicana. A partir de entonces el país empezó a vivir su primera transición constitucional abocado a la tarea de organizar los poderes públicos. El 5 de mayo de 1826, en su discurso pronunciado ante la Asamblea Constituyente, y a tiempo de presentar el proyecto de la primera Constitución, el Libertador Simón Bolívar invocó la necesidad de asegurar una "independencia absoluta del Poder Judicial"; hasta ahora el objetivo más difícil de consolidar en el transcurrir de casi dos siglos de historia nacional. La "metamorfosis" del legado hispano a la Real Audiencia de Charcas, hacia un Órgano Judicial democrático es, entonces, hasta hoy un desafío institucional pendiente que el sistema político eludió de forma consistente.

En el más reciente periodo histórico –desde la recuperación de la democracia en 1982, hasta la actualidad– la búsqueda de una justicia independiente continúa siendo uno de los mayores desafíos dentro del proceso de estructuración y consolidación del Estado. En la etapa democrática se podría decir que Bolivia vivió un proceso de tres décadas de reforma judicial, tiempo en el que se buscó transformar la justicia desde diversas perspectivas. En un primer momento se intentó cambiar su diseño organizacional, luego mejorar la gestión judicial; también se buscó reformar sus procedimientos e incluso se experimentó diversos modelos de designación de sus máximas autoridades; sin embargo, la sociedad boliviana mantiene el signo del desasosiego y la desconfianza en torno a la justicia: parecería que hemos intentado todo, pero nada dio resultado.

1 Abogado, con Maestría en Estudios Internacionales (Universidad de Chile). Docente universitario. Actualmente es oficial de programas senior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF).

Actualmente la justicia boliviana es una de las que menor aprobación y confianza ciudadana despierta a nivel regional (Latinobarómetro, 2018).[2] De acuerdo al Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP, 2019), el sistema de justicia penal boliviano ocupa el puesto 125, de 126 países estudiados a nivel mundial; solo sobre Venezuela en la escala global. Según un reciente estudio regional del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el 75% de los bolivianos percibe que la justicia ofrece muy poca protección de sus derechos humanos. Estos indicadores evidencian que las reformas de la justicia en Bolivia no lograron revertir la baja aprobación ciudadana a su desempeño institucional.

La crisis judicial en Bolivia no es solamente una cuestión de estructura, tampoco se trata de alguna disfuncionalidad procesal. El problema es más complejo: no se construyeron los mecanismos institucionales que aseguren la independencia de la justicia frente a otros poderes, tanto formales como fácticos. Por ello, la sostenibilidad de cualquier reforma judicial en el país está condicionada a que se aborde de manera decidida la agenda de independencia, transparencia e integridad judicial.

En este trabajo se describe las principales iniciativas de reforma de la justicia desarrolladas en la etapa democrática y se analiza los desafíos políticos e institucionales pendientes, de cara al objetivo histórico de construir una política pública que afiance una justicia independiente, transparente y accesible para proteger los derechos de los ciudadanos.

1. La reforma judicial inconclusa

Desde que Bolivia recuperó la democracia en 1982, uno de los mayores desafíos –en el proceso de construcción del Estado de derecho– fue y es la consolidación institucional del sistema de administración de justicia. En la primera década de continuidad democrática no hubo intentos significativos de cambio, pues el sector judicial continuó funcionando bajo los "códigos Banzer" y la lógica autoritaria que dejaron como legado los periodos anteriores del nacionalismo revolucionario y las dictaduras militares, cuando la justicia estuvo subordinada al dominio del Ejecutivo. Luego se abrió un largo recorrido de vastos esfuerzos por buscar la transformación de la justicia; recorrido que llega hasta nuestros días aún inconcluso.

1.1. La reforma constitucional de 1994 (periodo 1992-2003)

A principios de los años 90 la realidad de este sector era dramática. El Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (Ilanud, 1992) efectuó un profundo

2 Según esta fuente, solo un 23% de los ciudadanos confía en la justicia boliviana.

diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia, que puso en evidencia los problemas de retardación, vulneración de garantías constitucionales, corrupción, discriminación y selectividad en contra de sectores desaventajados, además de barreras económicas para un libre acceso al derecho a la justicia.

Frente a este cuadro, se gestó un conjunto de pactos políticos para llevar a cabo la reforma de la justicia. El 9 de julio de 1992, los partidos políticos con representación parlamentaria concertaron una estrategia de modernización del Estado y suscribieron el denominado Acuerdo nacional para la reforma y modernización del Estado, cuya tarea fundamental fue impulsar una primera generación de reformas a la Constitución de 1967, que incluyó modificaciones importantes para el sistema de administración de justicia. Como resultado, las reformas parciales al texto constitucional, aprobadas en 1994, establecieron la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, además de un nuevo sistema para la designación de magistrados y el reconocimiento de las normas propias de las comunidades indígenas como mecanismo de solución alternativa de conflictos.

Asimismo, se aprobó la Ley 1455 de Organización Judicial del 18 de febrero de 1993, mediante la que se integró como parte del Poder Judicial a las cortes nacionales de Trabajo y de Minería. Con esto se dio un paso fundamental hacia la unidad jurisdiccional, ya que dichos tribunales hasta ese entonces eran parte de la jurisdicción especial administrativa. Asimismo, se efectuó un cambio fundamental en el sistema de nombramiento de magistrados y jueces. Recordemos que la Constitución de 1967 establecía que "los magistrados de la Corte Suprema serán elegidos por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por el Senado", configurando un sistema político de elección bastante discrecional, basado en la mayoría simple del partido oficialista, a punto de que incluso los vocales de las cortes de distrito eran designados en sede legislativa. La Ley 1455 buscaba moderar este sistema mediante un mecanismos de mayoría calificada y estableció que

> (…) los ministros de la Corte Suprema serán elegidos por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por dos tercios del total de miembros de la Cámara de Senadores; los vocales de las cortes de distrito serán elegidos por el Senado a propuesta en terna acordada por voto de dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema y los jueces serán elegidos por la Corte Suprema de ternas propuestas por dos tercios de votos por la respectiva Corte Superior de Distrito.

De la misma manera, se reformó el sistema de designación de la cabeza del Ministerio Público. La Constitución de 1967 establecía que el fiscal general debía ser nombrado por el presidente de la República de una terna propuesta por el Senado, lo cual se cambió por un mecanismo de elección por mayoría calificada de dos tercios del Congreso, con el objetivo de generar consensos parlamentarios

más amplios, en los que las minorías políticas tenían una especie de derecho de veto en la nominación de las principales autoridades del sistema de justicia.

En 1993 se creó el Ministerio de Justicia que alentó diversas iniciativas legislativas orientadas a la reforma, como la Ley 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales del 15 de diciembre de 1994; la Ley 1685 de Fianza Juratoria contra la Retardación de la Justicia Penal, del 2 de febrero de 1996; la Ley 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar, del 28 de febrero de 1997; y la Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación, del 10 de marzo de 1997. Este proceso de reforma tuvo un hito importante a fines de 1998, con la aprobación de las leyes del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo y la designación de sus máximas autoridades por dos tercios de votos del Congreso Nacional; hito, porque fue quizás uno de los pocos casos de designación de altas cortes en el que primaron criterios basados en méritos e idoneidad profesional, antes que la mera decisión política.

De esta manera se abrió el camino a una primera generación de cambios institucionales significativos en la administración de justicia: se creó el Instituto de la Judicatura y se inició un proceso de institucionalización del ingreso a la carrera judicial; el Consejo de la Judicatura asumió la conducción del régimen administrativo y disciplinario del Poder Judicial; y el Tribunal Constitucional transformó el sistema de control de la constitucionalidad y la garantía de los derechos de las personas, generando una profusa jurisprudencia.

En esta misma ruta, el 25 de marzo de 1999, mediante la Ley 1970 se creó el nuevo Código de Procedimiento Penal que implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, pues significó dejar atrás un sistema inquisitivo por uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos (Gálvez y Verástegui, 2010). Lo novedoso de este proceso fue que no se abocó solo a emprender aquellos cambios normativos, sino que aplicó un plan estratégico de largo plazo para la implementación de la reforma procesal penal –coordinado por un comité ejecutivo presidido por el ministro de Justicia–, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

En marzo de 2000, representantes de la sociedad civil y el Estado se reunieron en el Diálogo por la Nueva Justicia (Ministerio de Justicia, 2000), encuentro en el que surgió un pronunciamiento sobre la necesidad de continuar profundizando las reformas y los mecanismos de acceso a la justicia, fortalecer la independencia judicial, la participación social, el respeto a los derechos humanos y la interculturalidad. Aunque no constituyó necesariamente un proceso de deliberación sostenido o amplio, fue un primer intento de construir una política pública integral y concertada.

Paralelamente se avanzó también en la adecuación institucional de las entidades encargadas de administrar justicia, a sus nuevos roles dentro del proceso penal

reformado. El 20 de diciembre de 2001 se aprobó la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, a fin de adecuar el régimen penitenciario al nuevo Código Procesal Penal; meses antes se había promulgado la Ley 2175, del 13 de febrero de 2001, que le atribuye al Ministerio Público la responsabilidad estatal de ejercer de oficio la acción penal pública, así como la dirección funcional de la actuación policial en la investigación de los delitos y la responsabilidad de velar por la legalidad de este proceso. Este fue un avance en el fortalecimiento del Ministerio Público, que significó inicialmente la institucionalización de la carrera fiscal, la apertura del Instituto de Capacitación y el Instituto de Investigaciones Forenses y el establecimiento de plataformas para la atención a las víctimas. Con la Ley 2496, del 4 de agosto de 2003, se creó el Servicio Nacional de Defensa Pública con la finalidad de promover la igualdad entre las partes en el juicio penal y garantizar la inviolabilidad del derecho a la defensa, asegurando la defensa técnica penal a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designen abogado para su defensa.

En grandes líneas, en este periodo hubo tres tipos de iniciativas en torno al ámbito judicial: i) las constitucionales, que se tradujeron en una reforma de la Constitución en 1994; ii) las estrictamente legislativas, que se materializaron en una serie de leyes y códigos; y iii) las dirigidas a reformar procedimientos de gestión y administración. Como se puede apreciar, durante este tramo recorrido entre las reformas constitucionales de 1994, pasando por la puesta en marcha del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, así como la implementación del nuevo Código Procesal Penal, se transitó por una ruta de reformas progresivas, parciales, dispersas y algunas veces contradictorias entre sí.

El sistema de designación de magistrados de las cortes más altas, basado en la mayoría calificada por el voto de los dos tercios del Legislativo, que inicialmente contribuyó a la inclusión en dichas instancias a los denominados "notables": juristas destacados que eran reconocidos y respetados por las distintas fuerzas políticas, se fue desgastando con prácticas de cuoteo político cada vez más criticadas por la sociedad. Al parecer, esos grandes acuerdos políticos de inicios de los 90, que permitieron construir una visión común entre los actores, se habían agotado y se hacía necesario volver a construir consensos básicos.

1.2. El Plan Justicia para Todos (2003-2005)

Entre 2003 y 2005, los poderes públicos: Legislativo, Judicial y Ejecutivo concertaron una serie de acciones vinculadas a la construcción de una política pública para la reforma judicial. Así se plasmó el Plan Justicia para Todos, que establecía las bases en miras a la consolidación institucional del sistema judicial, y que debía constituirse en "un esfuerzo que abra el desafío a los poderes públicos, a la sociedad civil y a la cooperación internacional para sumarse a una tarea extraordinaria y urgente necesidad para los bolivianos: Justicia para Todos".

Como se identificó de manera clara en esta propuesta, el acceso a la justicia de los sectores vulnerables y excluidos de la sociedad nunca se constituyó en un objetivo central de las políticas judiciales anteriores. La judicatura tradicionalmente fue autorreferente y encapsulada en sí misma; sus preocupaciones fueron siempre predominantemente corporativas, centradas en los problemas normativos y procesales, pero con escasa atención en la calidad del servicio a los ciudadanos. La propuesta puso de manifiesto que uno de los principales problemas que afectaba a vastos sectores de la población boliviana era la permanente exclusión de los servicios de justicia: "las falencias en la distribución del servicio y las barreras estructurales para [facilitar] su acceso a todas las personas en el territorio de la República". Ante esta situación, el texto afirma que "es preciso lograr un sistema judicial que, en la diversidad cultural, étnica y lingüística, garantice los principios universales que procuren la equidad y paz social".

La apuesta principal, entonces, se concentró en el acceso a la justicia. Así, el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé aprobó el Decreto Supremo 28471 del 29 de noviembre de 2005, que reglamenta el sistema conciliatorio como medio alternativo de solución de conflictos. Asimismo, meses después se promulgó el DS 28586 del 17 de enero de 2006, que creó el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, para favorecer a los sectores vulnerables de la población boliviana a través de la promoción de la cultura de paz, la aplicación de la resolución alternativa de conflictos y la coordinación con la justicia formal. En aplicación de estas normas se implementaron los centros integrados de justicia como espacios de esfuerzo conjunto entre los poderes Judicial y Ejecutivo y los gobiernos municipales, y con la finalidad principal de brindar un servicio integral de justicia que posibilite a la población una solución pronta y oportuna a sus conflictos; el programa se mantiene bajo la denominación de servicios integrados de justicia. También entonces se planteó la creación de un "sistema de justicia de paz", que –aunque llegó a tener reconocimiento normativo– no fue puesto en práctica.

Mediante la Ley 3324 de Reformas Orgánicas y Procesales a la Ley de Organización Judicial, del 18 de enero de 2006, se incorporó como integrantes del Poder Judicial a los jueces de paz, y se les otorgó jurisdicción y competencia para promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados y resolver en equidad el conflicto, cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público.

Con la meta de mejorar el servicio al ciudadano, se plasmaron algunos otros avances organizacionales, como el funcionamiento del Instituto de la Judicatura, la adopción de reglamentos para la carrera judicial y el régimen disciplinario, la emisión de convocatorias a concursos públicos, etc.; aunque todos estos proyectos tuvieron un nacimiento promisorio, duraron poco, pues los vientos de cambio en el país congelaron el proceso.

Como se puede apreciar, el Plan Justicia para Todos constituyó uno de los principales esfuerzos orientados a plantear la reforma judicial como política pública para el acceso a la justicia. A pesar de que logró armonizar positivamente una visión común entre los tres poderes del Estado, no se pudo sostener en el largo plazo. Su base de legitimación social fue débil, debido a que se planteó como parte de los esfuerzos públicos para mejorar la oferta estatal, más que recoger la demanda social, lo cual primaba en aquellos años. Faltó, además, una mayor concertación, acompañamiento y participación de la sociedad civil organizada para garantizar su pervivencia, más allá de que también incidieron asuntos de corte presupuestario e institucional ligados a la coyuntura: claramente, aquella etapa breve y turbulenta, sin vitalidad política, constituía una fase de cierre y transición hacia cambios que se avecinaban en el país.

1.3. Estado Plurinacional y justicia plural (2006-2014)

En las elecciones generales de diciembre de 2005 se produjo un cambio fundamental en la democracia boliviana: Evo Morales Ayma del Movimiento al Socialismo (MAS) ganó los comicios con mayoría absoluta de votos. Se gestó entonces un nuevo cuadro político que, a pesar de moverse en un entorno de alta polarización, posibilitó la construcción de una mayoría política que le dio al presidente una gran base social de respaldo a su programa de cambio político.

Una de las principales ofertas electorales de Morales fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente para ejecutar una reforma total de la Constitución Política del Estado. Con ese fin, entre junio de 2006 y enero de 2009 el país vivió un dilatado proceso que se concretó con la aprobación de una nueva CPE, mediante un referéndum en el que el apoyo ciudadano fue superior al 60%, lo que le da al texto constitucional una gran base de legitimación social.

En ese contexto, el Órgano Judicial vivió una de sus etapas de mayor crisis institucional, afectado por persistentes presiones del Ejecutivo que provocaron la renuncia de varios de sus principales magistrados; acefalías que paralizaron por casi tres años al Tribunal Constitucional y generaron una mora procesal en el despacho de causas. Paradójicamente, el escenario era proporcionalmente inverso al del periodo anterior: había un proyecto de cambio judicial con apoyo social, pero los actores políticos y operadores del sector justicia estaban enfrentados y habían perdido la visión común fundamental para guiar una política pública de reforma y acceso a la justicia.

El 7 de febrero de 2009 se promulgó la CPE que define a Bolivia como un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario. El nuevo texto constitucional reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales (individuales, colectivos y de los pueblos indígenas), así como garantías jurisdiccionales, y establece la preeminencia de los tratados internacionales de derechos humanos

en el orden interno. La vigencia plena, realización y respeto de estos derechos son el gran desafío del Estado boliviano.

En el orden judicial, la Constitución define un sistema de administración de justicia basado en el "pluralismo jurídico", estableciendo que la función judicial es única y se ejerce mediante la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción indígena originario campesina, y la jurisdicción constitucional (artículo 179). Se implementa un Consejo de la Magistratura encargado del régimen disciplinario –y del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero– además de la formulación de políticas para su gestión (artículo 193). Por otro lado, la CPE define que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano (artículo 178) y, entre las innovaciones más llamativas, dispone la elección de las más altas autoridades del Órgano Judicial mediante voto popular y sufragio universal; y el reconocimiento constitucional de la justicia indígena con igual jerarquía a la justicia ordinaria.

La Asamblea Legislativa Plurinacional se encargó de definir el nuevo marco legal de la esfera judicial. Primero, mediante la Ley 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz", del 31 de marzo de 2010, se crearon los tribunales y juzgados anticorrupción con competencia para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados. Luego se aprobó la Ley 007 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, del 18 de mayo de 2010; la Ley 025 del Órgano Judicial, del 24 de junio de 2010, que regula la estructura, organización y funcionamiento del "nuevo" Órgano Judicial; la Ley 027, del 6 de julio de 2012, que establece la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional; la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, del 29 de diciembre de 2010, enfocada en regular los ámbitos de vigencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones.

A la par de definir la nueva organización del sistema judicial, se diseñó un proceso de transición para pasar del Poder Judicial, tal cual lo estructuraron las reformas de 1994, hacia los nuevos órganos de la justicia establecidos por la CPE de 2009. Para ello, inicialmente se aprobó la Ley 003 de Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, del 13 de febrero de 2010, a fin de disponer el periodo de transición para la implementación de las nuevas leyes. En este ámbito se declaró transitorios a todos los cargos judiciales y se otorgó al presidente del Estado facultades extraordinarias para designar autoridades interinas de dichos entes jurisdiccionales.[3] Fue entonces que algunos sectores políticos y de la opinión pública empezaron a cuestionar la independencia de aquellas autoridades.[4] Particularmente, llamó la atención de ciertos observadores

3 Mediante el Decreto Supremo 432, del 17 de febrero de 2010.

4 El Ejecutivo designó con carácter interino y por decreto supremo a 18 altas autoridades del Órgano Judicial.

externos la actuación de algunos fiscales en casos de interés político, así como el procesamiento de múltiples autoridades de anteriores gestiones gubernamentales.[5]

En estos últimos años se aprobó también las leyes 018 del Órgano Electoral Plurinacional, del 16 de junio de 2010, y 026 del Régimen Electoral, del 30 de junio de 2010, que además de constituir este Órgano, reglamentaron los procesos de elección por voto popular de los magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional. De esta manera se convocó a las primeras elecciones judiciales del 16 de octubre de 2011, proceso que transitó un camino accidentado. Diversos sectores políticos de la oposición y de la sociedad objetaron la fase de preselección de candidatos, a cargo de la Asamblea Legislativa que, lejos de efectuar una calificación de méritos, recurrió a una votación política. La insatisfacción se tradujo en una campaña por el voto nulo y blanco, que se impuso en las urnas sobre los votos válidos (Pásara, 2014).

El 2 de enero de 2012 los nuevos magistrados y consejeros electos por voto popular tomaron posesión de sus cargos. Luego de cerca de seis años de funciones, pese a algunos intentos por avanzar en la agenda de la justicia plural, ciertos hechos de corrupción, redes de extorsión, opacidad en nombramientos interinos inferiores y deficiencias administrativas, junto a una escasa capacidad de planificación y trabajo conjunto de los organismos de justicia, dejan una amplia insatisfacción en cuanto a la idoneidad de su gestión. Uno de los hechos que mereció más críticas fue que cuando los órganos del sistema judicial aprobaron sus planes estratégicos institucionales, cada uno definió sus prioridades, obviando la fundamental construcción conjunta de un plan maestro del sector justicia.

Por otro lado, no se pudo generar un Plan Nacional de Reforma Judicial, pese al compromiso de la cooperación internacional para acompañar este urgente proceso. Y es que al interior de los cuatro cuerpos colegiados del Órgano Judicial, las pugnas de poder –reflejadas en la rotación de las respectivas presidencias– debilitaron el liderazgo y continuidad institucional y dejaron de lado los planes de reforma, inicialmente prioritarios. El liderazgo político, que podría acompañar sin interferir ni condicionar, se difuminó entre la rotación de varios ministros de Justicia, legisladores que no defendieron las reformas y, finalmente, autoridades judiciales electas por el voto que no formaron el capital político suficiente para implementarlas y expandirlas.

En 2012 el Ministerio de Justicia presentó un Plan Sectorial de Justicia Plural (2013-2015), que no fue concertado con los órganos operadores de la justicia. Resulta difícil comprender por qué esta cartera de Estado se atribuye esta función, existiendo un Órgano Judicial plenamente establecido. En diciembre de ese año,

5 Ver "Comunidad Europea preocupada por juicio a expresidentes" (*Pulso*, 20 de marzo de 2010) y "La ONU preocupada por la proliferación de acusaciones de desacato en Bolivia" (*La Razón*, 10 de febrero de 2012).

las máximas autoridades nacionales de la justicia convocaron a la I Cumbre Judicial Plurinacional, realizada en La Paz, cuya segunda versión se realizó en julio de 2013 y contó con la participación de diversas organizaciones sociales. Entre las conclusiones del encuentro se demandó un incremento del 0,15% al 3% del presupuesto asignado por parte del Tesoro General de la Nación (TGN) –en busca de una autonomía económica– lo que significaría incrementar 19 veces los fondos que recibe, mediante la incorporación de recursos económicos del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). Este proceso fue deslegitimado por el Ejecutivo y la entonces ministra de Justicia, Cecilia Ayllón, lo calificó como un "total fracaso" porque, en su criterio, las conclusiones constituían un pliego petitorio al erario nacional.[6]

En marzo de 2013 se aprobó la Ley 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, pero pese a los avances e instrumentos generados por la norma, el sistema judicial continúa con limitaciones y brechas como la existencia de pocos juzgados especializados, la escasez de fiscales y médicos forenses, la sobrecarga procesal, la deficiente capacitación de los operadores y las bajas asignaciones presupuestarias para los servicios de atención y albergue de las mujeres víctimas (Roosta *et al.*, 2014).

En esta gestión también se aprobó el Código Procesal Constitucional mediante la Ley 254, del 5 de julio de 2012, con la finalidad de regular los procesos ante la jurisdicción constitucional. Además, se aprobaron importantes códigos en diversas materias, como el nuevo Código de Procedimiento Civil (Ley 439, del 19 de noviembre de 2013), el Código de Familias (Ley 603, del 19 de noviembre de 2014) y el Código Niña, Niño, Adolescente (Ley 548, del 23 de julio de 2014). Estas tres normativas establecen la necesidad de elaborar y ejecutar un plan de implementación que incluya componentes de gestión, reglamentación, creación y redistribución de juzgados en las tres materias; además de disposiciones en cuanto a infraestructura y tecnología, formación y reclutamiento de jueces… en fin, un verdadero programa de reforma judicial; sin embargo, al presente el avance es muy limitado.

Dentro de la reforma de la justicia civil, se promulgó la Ley 483 del Notariado, del 25 de enero de 2014, que regula el ejercicio e introduce la "vía notarial voluntaria" que permitiría desjudicializar diversos procesos en los que no haya contención. Así podrían resolverse, por acuerdo de partes ante esa vía, desde divorcios consentidos hasta trámites menores que usualmente requieren una orden judicial y, de paso, se reduciría la carga judicial. Sin embargo, esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, proceso que derivó en el juzgamiento y destitución, por parte de la Asamblea Legislativa, de tres magistrados que adoptaron la suspensión de la norma como medida cautelar, afectando las condiciones

6 "Cumbre sugiere aumentar 19 veces el presupuesto judicial", *La Razón*, La Paz, 25 de julio de 2013.

de independencia de dicho Órgano encargado del control constitucional. En abril de 2017, tres de los cuatro miembros del actual Consejo de la Magistratura renunciaron a sus cargos, bajo presión de un juicio de responsabilidades iniciado en su contra por el Legislativo.

Finalmente, el presidente Morales convocó en 2016 a una Cumbre Nacional de Justicia, de la que emergió una amplia y ambiciosa agenda de trabajo que quedó a cargo de una Comisión Interinstitucional compuesta por representantes del sector público, a la cabeza del ministro de Justicia, y se rige por la Ley 898 del 26 de enero de 2017. Esta instancia asumió ciertas funciones propias del Consejo de la Magistratura, respecto a la carrera judicial, y removió a cerca de 100 jueces, sin un debido procesamiento, según denunciaron los afectados.

El 28 de noviembre de 2017, en la antesala del fin de su mandato, el Tribunal Constitucional Plurinacional pronunció la sentencia constitucional 88/2017 por la que se declara inaplicables los límites a la reelección presidencial, facilitando una cuarta postulación a la presidencia de Evo Morales, en infracción a la prohibición constitucional expresa. Esto generó una amplia protesta ciudadana, ya que dicha decisión judicial en los hechos constituía una vía para esquivar los resultados del referéndum del 21 de febrero de 2016, en el que la mayoría del pueblo boliviano se pronunció en contra de la reelección presidencial de Morales.

En este contexto, en diciembre de 2017 se efectuó la segunda elección judicial. Luego de un proceso de selección de candidatos en el que se buscó superar la criticas del anterior, nuevamente se impuso la decisión política y el rechazo ciudadano. Las nuevas autoridades fueron electas con la aprobación de cerca al 35% de votos válidos.

Al presente persisten, si es que no se agravaron, las condiciones de riesgo de la independencia judicial. Un conjunto de organizaciones de la sociedad civil presentó un reporte[7] que devela serias debilidades en el proceso de institucionalización de la carrera judicial. Asimismo, se cuestiona varios de sus instrumentos y prácticas, como el uso extensivo de nombramientos provisionales, retiros indebidos de jueces y la mala aplicación de un reglamento aprobado por el Consejo de la Magistratura en mayo de 2018, que permite el traslado discrecional de jueces de un distrito a otro, con el fin de que dejen de conocer causas con sensibilidad política. Estas críticas coinciden con un reciente informe sobre independencia judicial de Human Rigths Watch, organización internacional muy reconocida por su labor en la defensa de los derechos humanos, que denunció la destitución arbitraria de cerca de 100 jueces en los últimos dos años.

Las máximas autoridades del sistema de justicia volvieron a fracasar frente al reto de recuperar el liderazgo de la reforma judicial –hasta hoy inconclusa– que

7 Plataforma Ciudadana para el Acceso a la Justicia, *Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia (2018)*.

el país tanto clama. El Órgano Ejecutivo asumió cada vez más competencias del sector judicial, no solo en cuanto a la iniciativa de reformas al sistema penal –que fracasó por falta de apoyo social–, o su intromisión en el sistema de nombramiento de jueces desde la comisión de seguimiento a los mandatos de la Cumbre Judicial, sino que además el Ministerio de Justicia tiene ahora bajo su tuición el servicio de defensa pública, el registro de conciliación, la matrícula de abogados, la dirección del notariado e incluso dio señales de querer absorber la Dirección del Registro de Derechos Reales, instancia que recibe el 0,49% del Presupuesto General de la Nación.

Así, el sistema de justicia boliviano vive la peor crisis desde el retorno a la democracia en 1982, pues los vicios y debilidades que cargaba históricamente se multiplicaron, extendieron y agravaron en los últimos años. Los problemas de retardación y mora procesal, las tasas de hacinamiento carcelario y de presos sin condena, así como los recurrentes casos de condena de inocentes, redes de corrupción judicial y persecución política selectiva, sumados a la falta de idoneidad e integridad de varias de sus más altas autoridades, develan un problema con raíces más profundas que derivaron en que la justicia en Bolivia haya perdido su capacidad de cumplir su rol tutelar y garante de los derechos humanos de los ciudadanos.

Ya no se trata solamente de levantar las tradicionales barreras al acceso a la justicia, de superar alguna disfuncionalidad en la gestión judicial –que las hay y muchas–, de efectivizar la gestión de los jueces o de recurrir a la abreviación procesal. Estas medidas –necesarias, pero parciales– resultan hoy insuficientes ante la ausencia de un plan integral para transformar radicalmente las condiciones que afectan el desempeño institucional independiente, imparcial y trasparente del Órgano Judicial. Se requiere implementar un sistema genuino de carrera judicial basado en calificación de méritos y competencias profesionales de ingreso, permanencia, capacitación, ascensos y retiro de la función jurisdiccional, gestionado por un régimen que asegure un manejo judicial autónomo frente a los poderes políticos y fácticos.

2. Reflexiones finales

Con una mirada a largo plazo, se puede concluir que los problemas que enfrenta la justicia en Bolivia no estuvieron ni están aislados de aquellos que confronta la coyuntura política general. En ese contexto, una primera premisa es que solo es posible una reforma genuinamente democrática de la justicia en un entorno general de democracia robusta, plural y con contrapesos hacia el poder.

De la trayectoria histórica estudiada se evidencia que las iniciativas más notables de reforma de la institucionalidad democrática boliviana –aunque escasas–

fueron aquellas logradas con mayor consenso, como los acuerdos políticos de 1990 que viabilizaron cortes electorales imparciales y posibilitaron las reformas constitucionales de 1994, 2004 y 2009 cada una de las cuales, en su medida, significaron avances democráticos para la ciudadanía. Solo así, en el ámbito de la construcción de grandes consensos, la reforma judicial se convertirá en política de Estado. Si no hay voluntad genuina para construir una política pública de acceso a una justicia independiente y transparente, por muchos planes y comisiones que se cree, por muchas leyes o códigos que se apruebe, la sostenibilidad de las reformas será siempre débil y efímera, se dispersará esfuerzos y no se verá plasmados logros. Está claro que en estos años se hizo mucho, se usó múltiples recursos y se gastó mucha energía, pero al final no hubo cambios positivos y con resultados duraderos.

La apuesta principal con el marco de la nueva Constitución de 2009, fue la elección de las altas autoridades de la judicatura por voto popular, una apuesta que ha fracasado. Jorge Lazarte (2016) la calificó como una experiencia fallida, Marco Antonio Saavedra (2017) como una tragedia institucional y José Antonio Rivera (2017) apunta a este proceso como una reforma regresiva de la justicia; mientras que la obra de Rogelio Mayta y Pamela Delgadillo (2015) alude a la crisis judicial como un laberinto. En diversos sectores académicos y políticos hay un amplio consenso en cuanto a la situación crítica de la justicia en Bolivia.

Otro tema a considerar a la hora de explicar la crisis no superada, es que los objetivos de la reforma fueron variando de un periodo a otro. En la primera generación de reformas se buscó la modernización del Estado, en la segunda la inclusión social en el acceso a la justicia y en la tercera la revolución judicial apunta a democratizar y descolonizar la justicia. Sin embargo, los objetivos declarados siempre fueron abstractos, nunca tuvieron indicadores claros para medir sus avances o retrocesos; es más, a la luz de los resultados se puede concluir que en la práctica más bien predominaron los objetivos no declarados, que generalmente están asociados a la agenda oculta del poder. El proyecto de poder se impuso, entonces, mediante la captura política de la institucionalidad del sector justicia.

Luego de 14 años de gestión gubernamental del MAS, el país no cuenta aún con un Plan Integral de Reforma Judicial. Se generó más bien un esquema de captura política, arbitrariedad y desmantelamiento institucional del sistema de administración de justicia, creando una situación de impunidad estructural y afectando la posibilidad de una rendición de cuentas autentica para el régimen. Está claro que las actuales autoridades judiciales electas perdieron toda capacidad y credibilidad para transformar democráticamente el sistema de justicia, y más aún para encarar la impunidad de las violaciones de derechos humanos y actos de corrupción.

En ese sentido, se plantea la necesidad de recuperar la institucionalidad judicial estableciendo un nuevo sistema de selección y designación de las más

altas autoridades judiciales, para que los cargos sean ocupados por profesionales capaces de liderar la reforma pendiente, respetando los estándares internacionales de derechos humanos, independencia judicial y el marco constitucional vigente. Al efecto, se requiere pensar en un abordaje heterodoxo que contribuya a su viabilidad estratégica, a partir del uso de múltiples mecanismos establecidos de manera *ad hoc* para contextos de lucha contra la impunidad en procesos de transición democrática, respetando convenios e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Otro tema pendiente es la estabilidad. El principio de permanencia, seguridad e inamovilidad en el cargo de los jueces es una de las garantías reconocidas por el derecho internacional. Los "Principios básicos" de la ONU relativos a la independencia de la judicatura, establecen que se debe garantizar la permanencia en el cargo y la inamovilidad de los jueces por los periodos establecidos en su nombramiento. Los jueces solo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o conducta ilegal demostrada. Cabe señalar que los estándares internacionales de derechos humanos sobre independencia de la judicatura también reconocen la excepción de inamovilidad. Una de ellas se aplica en los procesos de transición que siguen al derrumbe de regímenes autoritarios y corruptos, donde es justo que se pida cuentas a las autoridades judiciales y fiscales que permitieron las violaciones de derechos humanos y actos de corrupción. En este tipo de situación excepcional, donde los pesos y contrapesos que garantizan el Estado de derecho fallan o dejan de ser eficaces, se justifica un proceso de saneamiento judicial.

Al efecto, el relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, dejó sentado en su informe de 2018 que uno de los problemas que más afectan situaciones post conflicto es la impunidad de quienes perpetraron violaciones de los derechos humanos. Con frecuencia los sistemas de justicia son deficientes o inoperantes, lo cual obstaculiza cualquier posibilidad de exigir una rendición de cuentas o de hacer efectivo el derecho a la justicia por transgresiones del pasado. También apuntó que los conflictos y los regímenes autoritarios a menudo conducen a la desintegración de la confianza social. Esta situación amerita de una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción, que no solo arroje más luz sobre las condiciones que posibilitaron las violaciones manifiestas, sino que también ayude a determinar las deficiencias estructurales que se deben abordar en relación con las "garantías de no repetición". En ese sentido, el informe de 2015 de esta instancia de la ONU ya examinó detenidamente los elementos fundamentales para la formulación de políticas de Estado sobre las "garantías de no repetición", señalando que estas deben incluir reformas orientadas a garantizar un Poder Judicial independiente y eficaz. Para ello, agrega el texto, en aquellas situaciones donde la justicia fue manejada en su totalidad por el régimen anterior, será necesaria la investigación de los antecedentes de los jueces. Así pues, una de las prioridades del Estado

en transición debe ser el saneamiento del Órgano Judicial para que recobre su legitimidad, independencia e imparcialidad y, por ende, su credibilidad pública.

El diseño de una hoja de ruta que oriente la transición judicial, en el proceso de recuperación de la institucionalidad, deberá cumplir algunas condiciones: i) viabilidad política, en función al balance de las fuerzas legislativas; ii) viabilidad legal, bajo la Constitución vigente y los convenios internacionales; y iii) desarrollo de mecanismos *ad hoc*, innovadores, excepcionales y heterodoxos para enfrentar los retos complejos de la redemocratización. Este proceso debe implicar un diálogo y coordinación de múltiples actores.

Como requisito de toda reforma exitosa se plantea que sea respaldada por una alianza de diversos sectores, incluidos los políticos, líderes de opinión, académicos, organizaciones sociales, civiles y operadores del sistema. Esta debe ser la base de un pacto inclusivo que afirme el carácter democrático de la reforma judicial que el país ya no puede seguir eludiendo.

Bibliografía

Gálvez, Álvaro y Paulino Verástegui
2010 *Panorama de la reforma del sistema de justicia penal en Bolivia*. La Paz: Plural.

Gao, Clarence; Joella Hartzler, Sam Hu e Isabella Randle
2019 *La protección de los derechos humanos en las Américas*. LAPOP: Universidad de Vanderbilt.

Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
1992 *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*. La Paz: USAID.

LAPOP, Ciudadanía, Universidad de Vanderbilt
2014 *Cultura política de la democracia en Bolivia (2014): Hacia una democracia de ciudadanos.* Cochabamba: ASDI e IDEA Internacional.

Lazarte, Jorge
2016 "¿Justicia imposible? La reforma en serio", en Fundación Nueva Democracia (diciembre). La Paz.

Mayta, Rogelio y Pamela Delgadillo
2015 *Notas para un diagnóstico de la justicia y algunas propuestas*. La Paz: Unitas/Diakonia.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
2000 *Diálogo por la nueva justicia.* La Paz: Ministerio de Justicia.

Orías, Ramiro
2015 "Reforma judicial en Bolivia: elementos para el diagnóstico y desafíos", en FES/ILDIS (octubre). La Paz.

Pásara, Luis
2014 *Elecciones judiciales en Bolivia, una experiencia inédita*. Washington DC: Fundación para el Debido Proceso / Fundación Construir.
Rivera, José Antonio
2017 "La justicia y la política en Bolivia", en *Revista Justicia y Política en Latinoamérica*. Bogotá.
Roosta, Manigeh; Rosario Baptista y Rolando Mamani
2014 *Un laberinto sin salida. Trayectoria e itinerario de las mujeres en la búsqueda de justicia*. La Paz: CIDES-UMSA.
Saavedra, Marco Antonio
2017 "Los procesos de reforma judicial en Bolivia (1991-2017)", en *Revista Jurídica Derecho* Vol. 5 No 6 (enero-junio).

XX

El surgimiento, cúspide y ocaso del paradigma de la indigenización de las identidades en Bolivia[1]

Juana Roca Sánchez[2]

Introducción

A partir del primer reconocimiento de territorios indígenas en Bolivia, mediante los decretos 22609 y 22610 de 1990, se comenzó a implementar un sistema de derecho diferenciado para los "pueblos indígenas", respaldado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado en 1989 y luego ratificado en Bolivia en 1991. Siguiendo esta línea, en la reforma constitucional de 1994 se adoptó para el país la denominación de "República Pluriétnica y Multicultural". Quince años más tarde, la Constitución aprobada en 2009 mantuvo vigente el Convenio 169 y homologó además la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en Nueva York en 2007. Sobre la base de esta jurisprudencia internacional a favor de la autodeterminación de los pueblos indígenas, se reconoció al país como un Estado Plurinacional.

El conjunto de reformas, discursos y prácticas inspirados en el sistema internacional de derechos indígenas (Morgan, 2011 y Niezen, 2003) y basados en los mencionados instrumentos, junto con su adscripción a las normativas jurídicas nacionales, es denominado en el presente texto como paradigma de la indigenización de las identidades (PII).

En el presente artículo se plantea que el PII que existe en Bolivia desde 1990 y llegó a la cúspide en 2009, está en crisis. Se trata del comienzo de un cambio paradigmático global de raza y etnicidad que en Bolivia se perfila con claridad desde

1 Este texto está sustentado en base a la investigación doctoral de la autora para el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos de Holanda (CEDLA)-Universidad de Ámsterdam, Países Bajos.

2 Candidata a PhD en Ciencias Sociales, CEDLA-Universidad de Ámsterdam. Coordinadora de la Maestría en Estudios Críticos del Desarrollo y docente investigadora en el CIDES-UMSA.

hace más de una década. Con la finalidad de esclarecer este ocaso, se revisarán los surgimientos y ocasos de otros paradigmas históricos globales que también condicionaron las ideologías e instrumentos legales con referencia a la raza y etnicidad en el país. Para empezar se detalla algunos conceptos básicos con referencia a dichos paradigmas. Como segundo punto se hace referencia y se analiza el paradigma darwinista social, destacando el cambio paradigmático acontecido en Bolivia, que culminó en el primer Congreso Indigenal de 1945 y en la Revolución Nacional de 1952. La tercera parte se concentra en el paradigma integracionista, tomando como discurso central el indigenismo interamericano. La cuarta sección se centra en el cambio paradigmático entre el integracionismo y la indigenización de las identidades, ocurrido entre fines de los 60 y 1989. Finalmente, la quinta parte se refiere a los principales rasgos del PII durante la década de los 90 y los comienzos del siglo XXI, y las razones de su ocaso en Bolivia durante los últimos años.

1. Paradigmas globales de raza y etnicidad: continuidades y rupturas históricas

Los paradigmas globales de raza y etnicidad probablemente existen desde hace varios siglos, puesto que están estrechamente relacionados con los sistemas culturales y económicos en el contexto de las colonizaciones europeas. Dentro del enfoque de este trabajo, se plantea que dichos paradigmas consisten en continuidades y rupturas de larga duración (Braudel, 1968), de tal manera que los más recientes no existirían si no hubieran existido los anteriores. De ahí que no se puede concebir al PII sin conceptualizar a los anteriores paradigmas de la misma naturaleza.

A partir de 1945, los paradigmas mencionados comenzaron a existir sobre la base de los regímenes legales internacionales establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que regulaban las relaciones *raciales* entre las personas. No obstante, los cambios paradigmáticos de esta índole, históricamente no han aparecido ni se han desarrollado de un día para otro: más bien han ido germinando en el transcurso de dos a tres décadas. Los agentes de estos cambios medulares en la sociedad global y en las sociedades nacionales se han ido dando gracias al rol fundamental de las redes de intelectuales, actores políticos, activistas y líderes indígenas y/o campesinos. De esta manera, el entramado ideológico y la red de activistas que han protagonizado los procesos de transformación y reivindicación, han sido fundamentales para detectar los cambios de paradigmas globales en torno a raza y etnicidad, ver cómo se construyen, llegan a su auge y finalmente declinan.

Los casos de los tres paradigmas globales de raza y etnicidad referidos en las siguientes líneas, son ilustrativos con respecto a estas premisas. En este sentido y siguiendo la línea crítica del antropólogo británico Adam Kuper (2005, 2003), el sistema internacional de derechos indígenas en 1992, revivió el concepto de

"pueblos primitivos", cuando la ONU proclamó el Año Internacional de los Pueblos Indígenas. Kuper argumentó al respecto que el término "cultura" se convirtió en un simple eufemismo de "raza", al igual que "indígena" de "primitivo". Aunque este autor plantea su posición refiriéndose a las colonias inglesas, en el contexto colonial de América Latina, se puede afirmar que "indígena" también es un eufemismo de "indio" e incluso de "campesino" u "originario", por más de que sus ideólogos (en su mayoría cientistas sociales) intenten otorgarle al término un significado étnico y cultural, evadiendo el de clase.

En su evolución, estas diversas maneras de etiquetar al "otro" no lograron desprenderse de su origen colonial y del desesperado intento de occidente y de las élites de América Latina por resolver el "problema del indio", que después se convirtió en "asuntos indígenas" y hoy en supuestos emprendimientos de "descolonización" impulsados por el Estado, las ONG y organismos internacionales dedicados al "desarrollo". De ahí que el paradigma de raza y etnicidad que sigue vigente (el PII), no se puede entender sin revisar sus orígenes.

2. El paradigma darwinista social en Bolivia y sus representantes principales durante la primera mitad del siglo XX

Williams define al darwinismo social como un concepto contemporáneo que abarca varias teorías sobre las sociedades, aplicando conceptos biologicistas trasladados a la sociología y a la política, en relación a la selección natural de la "sobrevivencia del más apto" (Williams 2000: 186). Estas ideas darwinistas se propagaron en el Reino Unido, Europa occidental y Norteamérica alrededor de 1870.

Los principios del paradigma darwinista social (PDS) fueron asimilados e interpretados en Bolivia por destacados intelectuales y políticos de fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, quienes plantearon soluciones para integrar a los indígenas a la vida nacional, dentro de un sistema de ciudadanía restringida (Irurozqui, 2014) propia del régimen feudal anterior a 1952. Escritores indigenistas como Alcides Arguedas y Franz Tamayo estuvieron obsesionados, cada uno a su manera, con la superioridad e inferioridad de las razas. Está claro que Arguedas vio a los indios en una escala inferior de la evolución humana y Tamayo los consideraba superiores. Como hombres de sus tiempos, ninguno de ellos percibió al indígena como semejante al 'blanco'. Asimismo, en concordancia a lo que se pensaba en el hemisferio norte, el "hibridismo" fue para la mayoría de los intelectuales de aquellos tiempos un gran fracaso humano y nacional. De ahí que el llamado "cholo", fue el principal centro de crítica por parte de los intelectuales darwinistas sociales en Bolivia, quienes a la vez fueron pioneros del indigenismo literario del continente.

Dentro de este contexto fueron emblemáticas las rebeliones indígenas, especialmente después de la Guerra Federal (1898-1899) entre el Partido Conservador del sur del país en contra del Partido Liberal del norte, quienes ganaron la contienda gracias al apoyo de un batallón aymara, liderado por el cacique Zárate Willka. Una vez terminada la guerra, se desató una rebelión que culminó en una masacre a los soldados liberales por parte del grupo aymara de Willka (Mendieta 2007; Irurozqui 1994, 1992; Condarco 1965).

Pilar Mendieta resume tres diferentes posiciones historiográficas respecto a esta rebelión, que reflejan la mentalidad de las élites de aquel entonces influidas por el darwniasmo socia y el evolucionismo: la primera sostiene que la alianza fue simplemente instrumental para los fines del autogobierno aymara. La segunda sugiere que el Partido Liberal utilizó a los indios para engrosar su ejército, ofreciéndoles la recuperación de tierras comunitarias usurpadas; el conflicto, por lo tanto, se habría asentado en la cuestión agraria, así como en los abusos de los liberales contra los indios, en lugar de un proyecto de autonomía. La tercera posición plantea que los indígenas fueron sujetos activos dentro de la política del siglo XIX (Mendieta, 2010: 25).

Si bien no existe una respuesta definitiva con respecto a aquellas interpretaciones, las tres muestran que la complejidad de las relaciones entre indígenas y no indígenas bajo el PDS, no se puede reducir a interpretaciones dicotómicas y simplistas con referencia a luchas entre ´indios´y ´blancos´. Para evitar este tipo de visiones que demuestran estar alejadas de lo que pudo realmente haber ocurrido, vale la pena referirse los discursos y discusiones que surgieron a raíz del caso Mohoza, y la consiguiente aparición de redes que surgieron entre indígenas y no indígenas, escenario en el que algunos intelectuales y líderes indígenas tuvieron roles destacados.

El abogado y sociólogo Bautista Saavedra (1840-1914), quien defendió a Zárate Willka entre 1901 y 1905, clasificó a los indios como equivalentes a niños blancos, y apoyó la idea de que no podían ser juzgados como ciudadanos comunes. Sus alegatos establecieron que la tendencia a la violencia y el crimen era parte de una condición natural. Como un rasgo típico del PDS, las teorías de Saavedra se asociaron con la degeneración racial, la "barbarización" de los "sujetos inválidos dentro de la civilización", a quienes concebía como una raza inferior condenada a desaparecer (Alvizuri, 2007: 60). A pesar de los esfuerzos de Saavedra, Willka y otros caciques fueron ejecutados tras el juicio de Mohoza (Juicio de Mohoza en Condarco 1965).

Saavedra escribió *El Ayllu* (1903), uno de los primeros estudios sobre esta organización social andina, con una fuerte influencia del padre de la antropología estadounidense, Lewis Morgan y sus estudios sobre el parentesco y la "sociedad primitiva", así como de Herbert Spencer. A partir de la influencia evolucionista de Morgan, se preguntó por qué el ayllu había sido una gran institución durante

los tiempos precoloniales y cómo podría ser un obstáculo tan grande durante los primeros años del siglo XX (Alvizuri, 2009: 63). Este texto que propugnaba un supuesto "declive del indio", generó un debate entre el autor, Franz Tamayo, Alcides Arguedas y Rigoberto Paredes (Albarracín Millán, 1978). Saavedra, posteriormente formó el Partido Republicano y fue presidente de la República entre 1921 y 1925. Durante este periodo, e inclusive hasta 1931, hubo un ciclo de rebeliones en el altiplano. Saavedra que 20 años atrás había defendido a los aymaras, ordenó su represión y masacre.

La dramática y contradictoria relación entre Saavedra y los caciques aymaras refleja el tipo de complejas redes que se establecieron entre indígenas y mestizos o blancos bajo el PDS. Mientras los mestizos de las ciudades expandían sus tierras e intentaban desactivar todo tipo de disturbios, entre indígenas comenzaron a organizarse nuevas redes de líderes comunitarios tradicionales que defendían sus derechos, quienes luego fueron conocidos como caciques apoderados (Mendieta, 2007; Gotkowitz, 2007; Choque, 2014; Ticona, 2005 y Rivera, 2003).

Como acertadamente señala Gotkowitz, los caciques apoderados crearon sus propias instituciones, pero también insistieron en su incorporación al tejido de la nación con su reconocimiento como ciudadanos, demanda que según esta autora, fue muy difundida en los años 20, e implicó el reconocimiento de su nacionalidad boliviana y sus derechos a las tierras comunales (Gotkowitz, 2007: 87) . Dentro de este contexto, la educación fue fundamental y las iniciativas para implementarla no solamente surgieron por parte del Estado, sino también de algunos caciques (Choque, 2014).

El cambio hacia el paradigma integracionista (PI) comenzó alrededor de 1925, durante el gobierno de Saavedra. Entonces ya existían las primeras medidas legales a favor de la clase trabajadora, puesto que se había regulado la jornada laboral de ocho horas. Además, se instituyó el derecho a la huelga y se creó el primer sindicato de trabajadores junto con la Federación Obrera del Trabajo (Gotkowitz, 2007).

La transformación que dejaba atrás el darwinismo se evidencia también en los trabajos de Gustavo Navarro, más conocido por su pseudónimo de Tristán Marof, el primer intelectual indigenista-marxista de Bolivia. Marof (2014) admiraba la organización económica inca, a la que reconoció como una sociedad socialista, y en sus escritos ofrece una gran compilación de fuentes del escenario social y político boliviano de finales de los años 20 y de los 30. Este escritor quien en un principio fue abiertamente marxista y comunista (Francovich, 1956: 67) se inició como periodista con fuerte sesgo antilberal y a sus 25 años fue nombrado cónsul en El Havre, periodo en el que conoció a escritores franceses de izquierda como Henri Barbusse y estableció contactos con Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, reconocidos político y pensador peruanos, respectivamente. Como señala Francovich, Marof propuso ante Mariátegui la necesidad de impulsar una revolución social en América Latina,

en miras a una transformación hacia el modelo del estado inca. La relación entre los mencionados autores, así como los temas sobre los que escribieron y dónde los escribieron (Gran Bretaña y Francia), ilustra una red emergente de pensadores latinoamericanos que produjeron sus obras desde fines de los 20 hasta fines de los 40, y dieron un giro a las ideas hasta entonces imperantes, desde las concepciones románticas de indigenismo literario.

Los escritos de Marof fueron un elemento central para comenzar el cambio que dejó atrás el PDS, fundamentando una nueva categorización sobre las poblaciones indígenas como clase social, en lugar de grupos raciales. En sus trabajos de aquellos años, de alguna manera Marof representó a un indio superior, particularmente en La justicia del Inca (2014 [1924]) donde pese a todo, todavía se vislumbra el pensamiento darwinista social y evolucionista, sobre todo cuando se refiere a los mestizos de manera despectiva. Por otro lado, sus escritos aún no contienen los elementos nacionalistas que ya empezaban a delinear otros escritores de la generación de la Guerra del Chaco, como Carlos Montenegro.

La influencia darwinista social en Bolivia duró, según Demelas (1981) hasta la caída de Bautista Saavedra en 1925. No obstante, es evidente que el PDS solo dejó de existir en el momento en que las diferencias raciales dejaron definitivamente de estar legalmente establecidas y aceptadas. Si bien el pongueaje se eliminó oficialmente en 1945, tras el primer Congreso Indigenal, fue recién entre 1952 y 1953 que los llamados a partir de aquel entonces "campesinos" tuvieron (al menos de acuerdo a la ley) los mismos derechos y garantías que cualquier otro ciudadano boliviano.

3. El paradigma integracionista

El PDS quedó oficialmente obsoleto en todo el planeta, con la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y elaborada por representantes de diferentes regiones y culturas del mundo. Durante la Guerra Fría, Sud África con su sistema de apartheid y el régimen de derechos diferenciados en contra de la población negra en el sur de Estados Unidos, fueron de los pocos espacios geográficos donde subsistieron regímenes raciales legales (Frederickson, 2002).

A partir de 1945, a través de la invención del concepto de 'desarrollo' y de 'Tercer Mundo' (Sachs, 1995 y Escobar, 1995), la población indígena ya no necesitó aspirar a la civilización, como ocurría bajo el PDS, sino tenía que 'desarrollarse' (Ferguson, 1997). Dentro del nuevo paradigma integracionista (PI), en Bolivia y en el resto de América Latina, se llamó a integrar a los "sujetos racializados" (Macusaya, 2018) que dejaron de ser indios y se convirtieron en campesinos y mestizos, para integrarse a la nación, a través de la educación, el acceso a tierras

para trabajarlas y la modernización del agro. Fue jerga común durante los años 50, y 60 hablar de "teoría de la modernización", "antropología aplicada" y "desarrollo comunitario" (Guthrie, 2015 y Rodríguez-Piñero 2005), con el fin de lograr la ansiada integración de los indígenas a las sociedades nacionales.

Con estos discursos, junto con otros como el rechazo general y oficial a las diferencias raciales entre humanos, surgieron dentro de los nuevos organismos de cooperación internacional los primeros programas e iniciativas desarrollistas en el llamado Tercer Mundo. Claramente, se trataba además de aplicar políticas de contención implementadas por Estados Unidos, a través de emprendimientos económicos, con el fin de evitar el avance comunista hacia América Latina. Con el fin de que el tan ansiado desarrollo alcance a dichos países y concretamente a sus poblaciones campesinas e indígenas, en 1952 se comenzó a implementar como proyecto piloto en Bolivia, el primer programa de desarrollo enfocado a la integración de poblaciones originarias. Inicialmente estuvo a cargo de la OIT y posteriormente pasó a manos de varios otros organismos internacionales. El Andean Indian Programme (AIP) o Programa Andino (nombre con el que se lo conoció en América del Sur) estaba planificado para extenderse por Latinoamérica y luego por las excolonias europeas en África y Asia, muchas de las cuales acababan de independizarse. Duró alrededor de dos décadas y logró expandirse a Perú, Ecuador y Colombia (Guthrie, 2015; Rodríguez-Piñero, 2005 y Rens 1963, 1961). El AIP además fue una fundamental antesala para la redacción del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de la OIT, que resume la filosofía integracionista de la época. Asimismo, este convenio representa el primer intento de legislar las obligaciones de los Estados con respecto a las poblaciones indígenas y tribales (Niezen, 2003 y Rens, 1963).

Con respecto a la internacionalización del tema indígena en América Latina y Bolivia a través de organismos internacionales y proyectos de cooperación, comúnmente se piensa que este fenómeno comenzó en la década de los 90 (por ejemplo Andolina *et al.*, 2009; Lucero, 2008).[3] No obstante, la existencia de un proyecto de la envergadura del AIP en los años 50 fue sin lugar a dudas el inicio de la implementación de proyectos de desarrollo orientados a poblaciones indígenas como beneficiarios no solamente en Bolivia, sino en todo el mundo.

En el contexto global de abordaje de los "asuntos indígenas", en Bolivia el PI arrancó después de la Revolución Nacional, mediante la formulación de y aplicación de leyes como la reforma agraria y el voto universal. El discurso más

3 En el caso de Andolina *et al.*, 2009 quienes revisan la articulación entre el desarrollo internacional y los asuntos indígenas sostienen la necesidad de elaborar una genealogía dentro del pensamiento del desarrollo social para lograr una mirada con respecto a las formas en las cuales los pueblos indígenas se incorporan a las políticas de desarrollo (traducción propia extraída de Andolina *et al.*, 2009: 24). El problema con esta posición es que ignoran décadas de interacción entre la cooperación internacional y poblaciones indígenas que ocurrieron antes de 1980.

importante con referencia a la raza y etnicidad en ese momento, fue el que propugnaba eliminar la palabra "indio" y emprender un proceso de campesinización, que sustituyó el etnónimo de "indio" por el apelativo de "campesino" (Albó, 2008 y 2002). Fue así que tanto el Convenio 107, como la ejecución del AIP en el altiplano, valles y oriente bolivianos, convergieron con las reformas del nacionalismo revolucionario implementadas a partir de 1952.

Además de los discursos propios del nacionalismo revolucionario en Bolivia con respecto al mestizaje, otro elemento fundamental dentro del PI y la internacionalización del tema indígena durante las primeras décadas de la Guerra Fría (1940-1970), fue el llamado Indigenismo Interamericano (Giraudo, 2012), también conocido como 'indigenismo integracionista'. Gonzalo Aguirre Beltrán (quien fue uno de sus artífices) propuso el integracionismo para corregir las propuestas anteriores con relación al llamado 'problema del indio'.

Las críticas hacia las políticas anteriores a 1940 de Aguirre Beltrán, se refirieron a su carácter 'etno céntrico' y 'evolucionista-liberal'. Según este antropólogo mexicano, a través del integracionismo se introducía un elemento de 'justicia social', con un espíritu de "integración del Indio a la sociedad nacional, respetando sus valores, sus culturas y su dignidad humana" (Díaz Polanco, 1997: 68). Esta corriente que oficialmente nació con el *Primer Congreso Indigenista Interamericano* llevado a cabo en Pátzcuaro, Michoacán en 1940, fue hegemónica hasta que comenzó a perder adeptos a fines de los años 60, cuando intelectuales afines al emergente pluralismo cultural, la comenzaron a cuestionar dentro de un contexto de críticas a todo el PI y las bases que lo sustentaban.

En medio de la Guerra Fría y sus consecuentes tensiones ideológicas, el indigenismo interamericano como emprendimiento de desarrollo hacia las poblaciones indígenas de América Latina, tuvo un fuerte apoyo de Estados Unidos a través de la OIT y del AIP. Los principales responsables del diseño y ejecución de este último proyecto fueron el boliviano Enrique Sánchez de Lozada, quien volvió a Bolivia (después de su labor diplomática y el exilio) como funcionario de la OIT, y otros expertos y tecnócratas (Guthrie, 2015). De hecho, las propias políticas para poblaciones indígenas de la OIT no se pueden entender, sin los postulados del indigenismo interamericano (Rodríguez-Piñero, 2005: 52) . Sin embargo, el nacimiento de esta corriente se remonta a la VIII *Conferencia Internacional Americana* que se llevó a cabo en 1938 con el auspicio de la Unión Panamericana (antecedente de la Organización de Estados Americanos), y donde Elizardo Pérez tuvo un rol fundamental (Giraudo, 2012).

La mayoría de las políticas de indigenismo integracionista fueron elaboradas por antropólogos mexicanos como Aguirre Beltrán y Juan Comas, en un contexto en el que estuvo en boga la llamada "antropología aplicada". Por consiguiente, no se puede separar a los ideólogos de las políticas indigenistas mexicanas de aquellos asociados al indigenismo interamericano. Sin embargo, entre los creadores de estas

últimas, también hubo intelectuales de otros países latinoamericanos, como el boliviano Elizardo Pérez (quien fundó la emblemática escuela-ayllu de Warisata), que tuvo un aporte muy importante en el diseño de las políticas de educación. De hecho, el primer congreso indigenista debió efectuarse en Bolivia como iniciativa de este educador, pero la turbulencia política de aquellos años lo impidió.

Pérez estuvo muy bien relacionado con Moisés Sáenz, el primer director del Instituto Indigenista Interamericano que se expandió a sus estados miembros a través de oficinas en diferentes países, a través de las cuales convergió el debate indigenista de toda América Latina (Giraudo, 2012). Fue así que el Instituto Indigenista Boliviano se fundó en los años 60 y se cerró a fines de los 80 por falta de presupuesto, donde se destacó la dirección de la antropóloga Julia Elena Fortún durante la década de los 70.

Sáenz, quien tenía una visión más de tipo relativista cultural que universalista con relación al tema indígena, murió repentinamente en un accidente. Como consecuencia de su desaparición, dentro del indigenismo interamericano durante décadas, no existió una visión diferente al integracionismo, con el peso e influencia que tuvo Moisés Sáenz. De esta manera, el I Congreso Indigenal de Bolivia, llevado a cabo en 1945, se desarrolló bajo el espíritu integracionista y contó no solo con la participación de Pérez (Gotkowitz, 2008), sino también de Fausto Reinaga (Cruz, 2013), quien posteriormente se convirtió en el creador de la ideología indianista.

Durante un congreso indigenista en 1948, el gobierno de Enrique Hertzog propuso a la ONU crear una subcomisión para estudiar los "problemas sociales de las poblaciones aborígenes del continente americano" (Dahl, 2012 y Rodríguez-Piñero, 2005). La discusión de esta propuesta fue un fallido primer intento de la ONU para prestar atención a las poblaciones indígenas. No obstante, fue parte de un proceso que por primera vez trató la problemática inherente a esta población desde una perspectiva desarrollista (Rodríguez-Piñero, 2005: 84-85). Vale la pena, entonces, destacar la constante aparición de intelectuales y políticos bolivianos preocupados por instaurar el debate y reflexión sobre temas indigenistas en esferas internacionales.

El IP en Bolivia se evidencia no solamente por las reformas de la Revolución del 52 donde los derechos fueron compartidos por todos los bolivianos sin distinción de género ni de raza, sino ante todo por la etiquetación de "campesinos" a los sujetos racializados (Macusaya 2019), antes llamados "indios". Junto con el nuevo etnónimo, floreció el fuerte sindicalismo campesino boliviano que persiste hasta hoy. Este último se convirtió en "paraestatal" (usando la terminología de Silvia Rivera) durante el período del MNR hegemónico (1952-1964), y fue reforzado por el militarismo través del Pacto Militar Campesino (PMC), con fuerte apoyo de proyectos de desarrollo con financiamiento de Estados Unidos, a través del Plan Triangular y otros programas. Durante aquellos años además se multiplicaron las

escuelas en el campo, desapareció el régimen de haciendas, y las tierras fueron distribuidas a los antiguos peones de éstas (Albó 2009: 67).

Según Xavier Albó, las reformas de los años 50, se implementaron ´desconociendo y hasta pretendiendo borrar las identidades culturales. A pesar de que se trataba de eliminar la discriminación racial contra los 'indios' mediante la construcción de una sociedad más inclusiva, esta estuvo uniformada por una cultura mestiza, cada vez más cercana a la sociedad blanca-criolla dominante, dentro de una mentalidad civilizatoria. Los grandes instrumentos ideológicos para ello, fueron la escuela, los sindicatos campesinos apoyados por el comando del MNR y el servicio militar (Albó 2009: 67, 68). De esta manera, se pensaba que el 'problema del indio' estaba resuelto, hasta que comenzó el cambio paradigmático durante los años sesenta.

4. El surgimiento de un movimiento indígena global y su relación con el indianismo en América Latina y Bolivia

Albó (2002), plantea que el modelo "asimilacionista" se fue desmontando desde fines de los años 70, con distintos ritmos e intensidades según cada país (Albó, 2003: 184). Esto ocurrió de manera simultánea a otras regiones de América Latina, Norteamérica, Europa y el norte de África, donde comenzaron a gestarse diversos movimientos y escuelas en torno al tema de las identidades en un contexto colonial.

Pablo Gonzáles Casanova, quien comenzó a hablar sobre colonialismo interno en el contexto mexicano a partir de 1963, inspiró a miembros de la llamada "nueva antropología mexicana", como Guillermo Bonfil Batalla, Mercedes Olivera y Arturo Warman, quienes desde el Instituto Indigenista Interamericano impulsaron el debate sobre el carácter neocolonial de México y la manera de entender la antropología, en diálogo con intelectuales de diversa perspectiva, como Aguirre Beltrán (ver Nolasco Armas, 1970).

En América del Norte, también se comenzó a cuestionar la llamada 'antropología aplicada' (también practicada ampliamente en México y otros países de América Latina), intentando sustituirla por la "action anthropology". El antropólogo estadounidense Sol Tax, el fundador de esta corriente, llamó a sus colegas a involucrarse en las necesidades de sus objetos de estudio. Durante la misma década, en los Estados Unidos donde surgía el movimiento para los derechos civiles, también emergió el movimiento indio norteamericano Red Power (De la Cadena y Starn 2008), en el cual estuvo involucrado Tax. En Canadá, el político nativo George Manuel, también organizó el movimiento Indio del Canadá, y estableció contacto con antropólogos e indígenas Inuit de Dinamaca (Dahl 2009). En cuanto a Europa, el etnólogo francés quien trabajó en la amazonía colombiana, acuñó el término 'etnocidio' (Jaulin 1976).

Simultáneamente, el antropólogo noruego Frederik Barth, revolucionó las teorías sobre etnicidad de aquel entonces hacia una perspectiva de tipo pluralista cultural, que posteriormente tuvo gran impacto en el movimiento indígena global (Dahl 2012). De la misma manera, el movimiento de la 'Negritud' liderado por Aimé Césaire, Léopold Sédar Sengho y Léon-Gontran Damas tuvo influencia en los países africanos recientemente descolonizados de Europa. Todos ellos junto a Franz Fanon, influyeron en los movimientos indianistas en América Latina, especialmente a Fausto Reinaga (Cruz, 2013; Alvizuri, 2009).

Dentro del contexto de una insatisfacción general de la sociedad civil en diferentes partes del mundo, surgió el movimiento indígena internacional o global (Dahl, 2012; Morgan, 2011; Niezen, 2005), a comienzos de la década de los 70, que pronto encontró un espacio de deliberación dentro de la ONU. Como antesala a la organización de esta agrupación, se llevaron a cabo varios eventos de activismo transnacional a favor de la población indígena de mundo, con nuevas consignas en torno a nuevos discursos de tipo 'pluralismo cultural', que comenzaba a pensarse y a articularse, con consignas relacionadas a la diversidad cultural, rescate de identidades indígenas, autodeterminación de los pueblos y recuperación de territorios ancestrales usurpados por regímenes coloniales europeos.

En relación a América Latina, hubo cuatro eventos internacionales fundamentales, que dieron paso a la intención de formar un movimiento ´indio´ latinoamericano. Los dos primeros fueron los congresos latinoamericanistas, llevados a cabo en Stuttgart-Alemania y en Perú en 1968 y 1969. A éstos asistieron antropólogos como Jaulin y el danés Helve Klevian. Este último fundó la ONG IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) (Dahl, 2009). El congreso de Stuttgart junto con los que se llevaron a cabo durante los siguientes años, marcaron claramente el origen del cambio paradigmático entre el PI y el PII. Estos espacios se constituyeron en un escenario donde cientistas sociales de distintas partes del mundo se reunían para exponer sus nuevos fundamentos ideológicos en contra de las políticas indigenistas interamericanas, y sus intenciones de actuar con el fin de destruir el PI y todos sus fundamentos.

Entre los primeros encuentros internacionales a favor de las poblaciones indígenas de América Latina, los más notables se llevaron a cabo en Barbados en 1971 y en 1977, organizados por el Concejo Ecuménico de Iglesias (con base en Suiza). Como resultado de estos eventos, se publicó la 'Primera Declaración de Barbados: Por la Liberación del Indígena' de 1971 (Dostal 1971) y la 'Segunda Declaración de Barbados' (Bartolomé 2006). Ambos manifiestos fueron facilitados por el mexicano Guillermo Bonfil Batalla, y también con el financiamiento del Consejo Ecuménico de Iglesias. En el primero solamente firman antropólogos, y en el segundo participaron dirigentes indígenas (Bartolomé 2006).

El nuevo activismo en defensa de los pueblos indígenas, tuvo varias estrategias y espacios, pero el principal y más efectivo consistió en establecer lazos con el

sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De hecho fue desde el Congreso de Americanistas en 1968 que se planteó como estrategia incidir y modificar el sistema de derechos humanos de la ONU (Dahl, 2009), concebido en base a derechos universales, para implementar conceptos de derechos diferenciados para poblaciones indígenas para ejercer el derecho de libre autodeterminación (Dahl, 2012, 2009; Sanders, 1977). Fue así que después de Barbados, surgieron un sinfín de eventos para aglutinar a los pueblos indígenas de diferentes partes del mundo. Sobre estas bases, este movimiento transnacional está hoy aglutinado en el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, con sede en Nueva York.

Como parte del movimiento que surgió de los congresos americanistas de 1969 y 1970 y de Barbados I, en abril de 1974 se celebró en Georgetown, Guyana, la primera reunión con representantes de pueblos indígenas de todo el mundo (Sanders, 1977: 12). Fue ahí que representantes indígenas del sur se reunieron con los del norte por primera vez. Por Bolivia asistió Julio Tumiri Apaza, representando al Movimiento Indio Túpac Katari (Sanders, 1977: 13).

Lo que ocurría en el exterior, se difundía rápidamente entre jóvenes universitarios aymaras de la Universidad Mayor de San Andres, ante todo a través de las iglesias y ONG internacionales y nacionales como IWGIA y CIPCA respectivamente. El matutino de la iglesia Católica Presencia, por ejemplo publicó la Primera Declaración de Barbados en 1971. Esta fue comentada en una carta de Fausto Reinaga, dirigida al indianista peruano Carnero Hocke (Escárcega, 2014). De hecho, lo que se debatía en Bolivia, estuvo en sintonía con lo que ocurría en diferentes partes del mundo en aquel entonces, mientras que la UMSA vivía la emergencia de los movimientos indianistas y kataristas. Estos movimientos buscaron explicar los problemas político-económicos del país a partir de la colonización, en tiempos en que era incuestionable el ideario de trasformación social del proletariado, y en épocas en que se entendía que el indio era algo del pasado, al que se debía terminar de enterrar en la historia (Portugal y Macusaya, 2015: 26).

Claramente, los discursos indianistas y kataristas no eran homogéneos, ni centraban todos en ideales ni de autonomía ni de autodeterminación. Se trató de un "archipiélago de ideologías" (término de Víctor Hugo Cárdenas), donde se discutían temas no solamente relacionados a la diversidad cultural, sino también a la lucha por la democracia, al sistema de clases y a la construcción del estado boliviano.

Bolivia en la década de los 70 entonces no solamente fue un suelo fértil para el pluralismo cultural que germinaba tanto dentro como fuera del país, sino también fue campo de batalla de las fuertes tensiones del mundo bipolar de la época de la Guerra Fría, donde continuaba la histórica participación de la población indígena en la política nacional, que cada vez era menos marginal y más fuerte.

Para 1975 ya estaba formado el movimiento indígena global o movimiento internacional indígena (Dahl, 2012, 2009), que desde el inicio tuvo apoyo del IWGIA y de la ONU (Sanders, 1977), a través del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI). A pesar de que algunas organizaciones existían desde antes, como los shuar en Ecuador desde los 60, como iniciativa de la orden salesiana de la Iglesia Católica (Albó, 2002), y los sindicatos campesinos en Bolivia desde fines de los 30, la organización de pueblos indígenas en niveles de actividad regional e internacional fue un fenómeno consolidado recién en los 70 (Hertzberg, 1971 en Wilmer, 1993).

Continuando con la ola de encuentros emblemáticos para promover el pluralismo cultural iniciados a fines de los años 60, en 1977 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de ONG sobre Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, convocada en el espíritu del Decenio de las Naciones Unidas para Combatir el Racismo (1973-1982). Con esta, según Dumbar-Ortiz, se inauguró el ingreso de los pueblos indígenas a la ONU (Dumbar-Ortiz, 2006: 64). Es relevante destacar que en este congreso al que asistieron dirigentes indígenas de todas partes del mundo, junto con miembros de ONG y organismos de cooperación internacional, se planteó por primera vez la modificación del Convenio 107 de la OIT (Dahl, 2012 y Rodríguez Piñero, 2005). La delegación boliviana estuvo representada por la organización aymara MITKA, con Constantino Lima, Juan Condori Uruchi y Julio Tumiri (Condori, 2001: 37), así como otras personas que estaban exiliadas en Europa, como Héctor Alarcón, Alberto Tupak y Eusebio Topooco (ONU, 1977).

A pesar de los serios intentos de crear una sola ideología indígena con ideales relacionados a la autodeterminación, el que fue en aquel entonces funcionario de IWGIA y activista permanente a favor del sistema internacional de derechos indígenas James Dahl, afirma que en 1977 era difícil para los ´pueblos indígenas´ encontrar una plataforma común, puesto que tenían diferentes tendencias políticas en cuanto a clivajes étnicos y de clase, que no necesariamente se ajustaban a la ideología de pluralismo cultural (Dahl, 2012: 27). Estas diferencias claramente no se han disipado hasta el día de hoy y quizás eso explica las razones por las cuales en muchos casos los movimientos kataristas eran rivales de los Indianistas, y posteriormente el CONAMAQ fue y sigue siendo rival de la CSUTCB.

Como parte de la organización del movimiento indígena global en América Latina, en 1981 se organizó el Consejo Indio de Sudamérica (CISA), en el que participaron dirigentes indianistas como Constantino Lima y activistas como Ramiro Reinaga (hijo de Fausto). El CISA fue apoyado financieramente por IWGIA y el Consejo Mundial de Iglesias (la misma organización que financió Barbados I y II, y apoyó la creación del Consejo Mundial Indígena). Su existencia fue breve, debido a las diferencias ideológicas entre sus miembros y a los problemas de corrupción entre los dirigentes (Portugal y Macusaya, 2015).

Probablemente debido a las razones arriba mencionadas, el movimiento indígena global inicialmente no tuvo notoriedad estableciendo sus redes en las tierras altas bolivianas, a pesar de que estuvo conectado tanto con los movimientos indianistas como con los kataristas. Al respecto, Reinaga (1981) se refirió como "indianismo gringo" a IWGIA. Unos años después el impulso sí tuvo éxito con la creación del CONAMAQ en 1997.

En cuanto a las tierras bajas, la Central Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB) fue creada como iniciativa de un grupo de antropólogos dirigidos por Jurgen Riester, quien fue parte de la red de los antropólogos de Barbados. Afiliada a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), hasta el presente, esta organización forma parte de la red global de pueblos indígenas y activistas que se organizó en 1968. Gracias al esfuerzo del activismo internacional de antropólogos, iglesias y dirigentes indígenas y a las gestiones de burócratas dentro de la OIT para modificar el integracionista Convenio 107 hacia una línea de derechos plurales (Rodríguez-Piñero, 2005), y a una serie de sucesos globales como el fin de la Guerra Fría, en 1989 el PI dio paso al PII, con la aprobación del Convenio 169 de la OIT.

A diferencia de lo que se repite en las discusiones en torno a la aprobación del Convenio 169, si bien estuvieron presentes indígenas de todas partes del mundo, no fueron partícipes en la decisión final. Fue un paso que dio la OIT más por razones pragmáticas y por rivalidad institucional con la ONU, que le estaba quitando su histórica responsabilidad ante los asuntos indígenas. Asimismo, los fondos destinados a proyectos de desarrollo a los cuales podía acceder la OIT, para los años 80 ya no tenían un condicionamiento enmarcado en el Convenio 107. Fue así que a partir de entonces, los desembolsos comenzaron a enfocarse en la diversidad cultural (Piñero, 2005).

5. El surgimiento y auge del paradigma de la indigenización de las identidades y las señales de su ocaso en Bolivia

El integracionismo quedó obsoleto en los discursos oficiales del Estado boliviano y entre los círculos de la cooperación internacional para el desarrollo, después de la I Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 y de la consecuente titulación de los primeros territorios indígenas mediante decreto supremo durante el mismo año.

Siguiendo esta línea, durante la década de los 90 y los primeros años del nuevo milenio, el Estado boliviano con fuerte patrocinio de la cooperación internacional y de las ONG nacionales e internacionales implementó el paquete "pluri-multi", o lo que Enrique Herrera (2015) denomina "multiculturalismo boliviano", que se consolidó legalmente con la modificación de la Constitución, en 1994, con

una narrativa claramente asociada al Convenio 169. Con este respaldo, el Estado además saneó y legalizó las llamadas tierras comunitarias de origen (TCO), y las tituló a través del apoyo financiero del Banco Mundial y de la cooperación danesa.

Dentro de este contexto, el multiculturalismo boliviano provocó o acentuó una serie de fenómenos como la pugna entre indígenas del oriente y colonizadores quechuas y aymaras, en la que los primeros demandaban (y aún demandan) tierras individuales y los segundos tierras comunitarias. Un hecho notable, fue la "invención" de algunos grupos étnicos como los tacanas del norte amazónico, un grupo con ascendencia quechua que emergió a finales del siglo XX para ser reconocido como demandante de TCO (Herrera, 2015: 216).

Otro instrumento clave para la expansión de las políticas "pluri-multi", fue la implementación de la educación intercultural bilingüe que permitió rescatar varas de las lenguas indígenas que se estaban extinguiendo. Un paso relevante también fue otorgar estatus legal a las organizaciones originarias o indígenas, a través de las organizaciones territoriales de base (OTB) y en el marco de las leyes de descentralización municipal que se implementaron a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994. Con la Ley INRA promulgada en 1996 se creó la figura de TCO como propiedad privada comunitaria, de acuerdo a los preceptos del Convenio 169. Así, durante las última décadas, se sanearon miles de hectáreas de TCO en el Oriente boliviano. Simultáneamente incrementaron las migraciones de colonizadores aymaras y quechuas hacia dicha región y comenzó la pugna entre los campesinos y los originarios por las formas de saneamiento de la tierra.

A partir de 2005 el MAS, apoyado por varias ONG y tras ganar las elecciones generales, lideró la fusión de las organizaciones indígenas y campesinas en el llamado Pacto de Unidad, que desde el principio dio señales de ser una suerte de "crónica de muerte anunciada". La larga y dura pugna por la tierra entre sindicatos campesinos, colonizadores y las organizaciones indígenas afiliadas a la CIDOB y al CONAMAQ, no se iba a resolver de un día para otro, y tampoco las tensiones regionales entre indígenas de occidente y oriente.

A pesar de las contradicciones entre diferentes sectores indígenas, la ola de indigenización y su ideario llegaron a la cúspide en 2006, cuando Evo Morales asumió el mando como el primer presidente indígena. El apogeo del PII fue complementado e institucionalizado con la aprobación de la nueva Constitución en 2009, cuando Bolivia se convirtió en Estado Plurinacional, y fue el primero en homologar en su carta magna la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007. No obstante, la luna de miel fue corta y muy pronto se revelaron las grandes contradicciones de larga data entre diferentes sectores indígenas en el país.

Según Luis Tapia, el MAS controló y anuló las capacidades políticas de las organizaciones indígenas, con el objetivo de organizar una nueva forma de

monopolio político bajo la dirección de un gobierno de origen campesino (Tapia 2013: 58). Era evidente el fracaso del Pacto de Unidad. Su quiebre se debió no solo a que se trataba de una alianza superficial entre sectores rurales con visiones opuestas, sino a que el nuevo "Estado masista" comenzaba a repetir prácticas del viejo "Estado del MNR hegemónico" (1952-1964), al crear "estructuras campesinas paraestatales" subordinadas al Estado (Rivera, 2003).

De esta manera, a partir de la primera década del siglo XXI, las organizaciones campesinas aliadas al gobierno se movilizaron en contra de las organizaciones indígenas y originarias afiliadas al CONAMAQ y a la CIDOB, articulando un proyecto de privatización de la tierra, en un intento de terminar con la figura de tierra comunitaria de origen legalizada en los años 90. Como afirma Tapia, esto fue equivalente a acabar con las condiciones materiales e históricas de construcción de un Estado plurinacional (Tapia, 2013: 59). Se comenzaba así a opacar el PII.

El primer gobierno de Morales sobresalió en esferas internacionales por sus propuestas de desarrollo económico alternativo en armonía con la naturaleza y respeto a los derechos indígenas, y su legitimidad política se fundó en el compromiso de superar el extractivismo a través de vías alternativas de desarrollo, bajo el modelo de Vivir Bien (Wanderley, 2018: 182). Según Fernando Huanacuni, las bases legales de este modelo se amparan en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Huanacuni 2010). Esto implica que lejos de tener una base endógena y ancestral, esta propuesta se sustenta en el sistema internacional de derechos indígenas.

A pesar de que los choques entre sectores campesinos e indígenas fueron comunes desde los años 80, recién se visibilizaron ante la sociedad boliviana y el mundo cuando en 2011 una marcha de indígenas de tierras bajas partió a occidente a interpelar al gobierno en rechazo a la construcción de una carretera por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Simultáneamente, otros sectores afiliados al MAS y pertenecientes a los mismos grupos étnicos del oriente, se manifestaron a favor de dicha carretera, reclamando "desarrollo" para sus pueblos, y la necesidad de vías de integración con el resto del país. Como paso siguiente, se crearon organizaciones indígenas paralelas: unas afines al gobierno y al acceso a tierras individuales, y otras que apuestan por el cumplimiento de los derechos indígenas establecidos en la Constitución.

Más allá de las diversas posiciones políticas e ideológicas en torno a las supuestas diferencias entre lo multicultural y lo plurinacional, lo concreto es que ambas tendencias tienen origen en el pluralismo cultural gestado por antropólogos y activistas en los 70, y se amparan en los mismos fundamentos constitucionales y legales. Uno y otro, además, reconocen al sistema internacional de derechos indígenas, a través del Convenio 169 de la OIT. Quizás la única gran diferencia entre los preceptos del estado multicultural y el plurinacional es que la nueva Constitución promulgada en 2009, incluye el total de la Declaración Sobre los

Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. En esta última, a diferencia del Convenio 169, hay más instrumentos legales para la llamada autodeterminación de los pueblos indígenas. Al menos en el papel.

Fue así que ya a comienzos del nuevo milenio culminó el sueño de los ideólogos y activistas del pluralismo cultural, del multiculturalismo y del Estado Plurinacional. El punto es que en el momento en que Bolivia llegó a la cúspide de estos ideales, el nuevo gobierno indígena los truncó, comenzando así la irreversible decadencia del PII, que a partir de 2011 salió a la luz pública a través del conflicto del TIPNIS. De manera paralela comenzaron las políticas extractivistas y se propició un proceso de expansión capitalista que afectó a territorios indígenas, avanzando en un proyecto de "renovación de la hegemonía capitalista, con fuerte incorporación y expansión campesina capitalista, a costa de los territorios colectivos comunitarios de los pueblos indígenas" (Tapia, 2013: 64).

En este contexto, autores como Rivera (2014), sostienen que ni el gobierno del MAS ni Evo Morales son indígenas, argumentando que "no hay nada de indígena en su forma de ser ni de percibir. Ni siquiera habla un idioma indígena. Es solamente un recurso retórico decir que es indígena. Tampoco supone una ruptura de los modelos hegemónicos que nos vinculan a ser el patio trasero de las grandes transnacionales". La visión de Rivera, sin embargo, es desafiada no solamente por el tipo de orientación que tiene el gobierno del MAS, sino por las diversas posiciones ideológicas que tienen los políticos indígenas, repartidos en diferentes partidos políticos, cuando se preparan las nuevas elecciones.

Este es otro elemento clave que ratifica la crisis del PII y revela un hecho evidente: que la indigeneidad en Bolivia, es ante todo una posición política e ideológica que no tiene nada que ver con raza, cultura, clase ni posición económica. Los diferentes paradigmas globales de raza y etnicidad coinciden, desde una perspectiva histórica, en que las construcciones de etnónimos y de identidades indígenas tienen orígenes conceptuales dentro de las ciencias sociales y provienen desde concepciones jurídicas que establecen y regulan las relaciones entre indígenas y no indígenas.

La indigeneidad, entonces, no es un término absoluto, sino que está relacionada a un amplio campo jerárquico. En este sentido, Marisol de la Cadena y Orin Starn sostienen que los pueblos indígenas afrontan la tensa dinámica de ser categorizados por otros y de buscar definirse en y contra la densa maraña de símbolos, fantasías y significados de la indigeneidad (Orin y Starn, 2009: 195). La encarnación del indígena jamás imaginado, es precisamente Evo Morales después de 13 años de mantenerse en el poder: el hombre más poderoso del país, con un perfil autoritario que concentra los tres poderes del Estado boliviano, se transporta en aviones y helicópteros y reprime marchas de sectores indígenas que exigen el cumplimiento de sus derechos colectivos. Lo que él es y representa, vuelve a cuestionar los dogmas creados por los no indígenas sobre lo que significa ser indígena. Aquel supra-humano que vive "desde tiempos inmemoriales" en su

territorio colectivo, que no conoce el individualismo, que cuida la naturaleza y que anhela la autodeterminación de su pueblo.

Es así que Morales trasciende de lejos el imaginario de "indio alzado", "indio permitido" (Albó, 2009 y Hale, 2004), el del indio ecológico guardián de la naturaleza y, en suma, el imaginario del indio soñado. Como un resabio darwinista social, quizás se trata de negarse a ver que el indígena es simplemente un ser humano igual a cualquier otro, con sus falencias y fortalezas. Por eso vale la pena tomar en cuenta que la indigeneidad exige que se la reconozca como un campo relacional de gobernanza, subjetividades y conocimientos que nos involucra a todos –indígenas y no indígenas– en la construcción y reconstrucción de sus estructuras de poder e imaginación (De la Cadena y Stran, 2009: 196).

No olvidemos, además, que la madre de la indigeneidad es la antropología como ciencia encargada de estudiar al otro como sujeto que debía ser civilizado durante el siglo XIX, y después desarrollado durante gran parte del siglo XX. Dentro de esta disciplina, cabe resaltar la crítica de Kuper de que los fundamentos del sistema internacional de derechos indígenas se basan en nociones antropológicas obsoletas y visones etnográficas falsas que impulsan ideologías esencialistas con respecto a la cultura y a la identidad, con consecuencias políticas graves. De ahí que plantea que la retórica del movimiento indígena global se sustenta sobre premisas ampliamente aceptadas, pero que sin embargo está sujeta a un reto en su concepción desde la antropología. Afirmar que los habitantes originarios de un territorio tienen más derechos que aquellos que llegaron después, es caer en la retórica racista de la derecha europea en contra de las migraciones extranjeras, donde se plantea que la verdadera ciudadanía se sustenta en lazos de consanguinidad y de territorio (Kuper, 2003: 394-395).

Otra de las cunas de la indigeneidad actual es el discurso del desarrollo (Escobar, 1995) que se sustenta en la cooperación internacional a través del Estado, ONG e iglesias. Como se busca destacar en este trabajo, tanto durante el PI como durante el PII estuvieron presentes diferentes modelos de desarrollo, arraigados y vinculados directamente a los paradigmas de raza y etnicidad. Fue así que durante el PI se intentó "modernizar" al campesinado y a partir del cambio paradigmático hacia la indigenización de las identidades surgieron más bien los discursos de pluralismo cultural asumidos posteriormente como discursos oficiales de la cooperación internacional hasta el día de hoy.

Bajo el ocaso del PII, los mandatos y dogmas del Vivir Bien, desarrollo con identidad o etnodesarrollo (todos apoyados por el Estado y organismos multilaterales) junto con otros modelos creados por cientistas sociales propagando filosofías supuestamente ancestrales, comienzan a ser rechazados no solamente entre círculos intelectuales, sino por los mismos "sujetos racializados", entre los cuales comienzan a surgir ideas para construir un nuevo paradigma de raza y etnicidad: la "desindianización" (Macusaya, 2018).

La propuesta parece coherente y probablemente implique revisar ideas que se discutieron durante el PI, como ciudadanía universal y mestizaje, eliminando el clivaje culturalista. Coincidimos con Kuper (2006, 2003) cuando aclara que el término "cultura" implícito en el sistema internacional de derechos indígenas, es simplemente un eufemismo del concepto de raza. En ese sentido, al insistir en definir lo que es y no es indígena, se sigue la arcaica tradición evolucionista y darwinista social que solo contribuye a separar más a la única raza: la humana. Como era de esperar, estos temas no solamente comienzan a plantearse en Bolivia, sino otra vez dentro de la antropología (aunque de manera muy tímida y cautelosa) y en diferentes rincones del planeta. Sin duda ya comenzamos a presenciar el ocaso del paradigma de la indigenización de las identidades en Bolivia: país históricamente pionero en cambios paradigmáticos de raza y etnicidad, y por lo tanto en modelos globales sobre indigeneidad.

Bibliografía

Albarracín Millán, Juan
1978 *El gran debate del positivismo e irracionalismo en estudio de la sociedad boliviana*. La Paz: Universo.

Albó, Xavier
2009 "Larga memoria de lo étnico en Bolivia con temporales oscilaciones", en Crabtree, John *et al.*, *Tensiones irresueltas*. La Paz: Plural.
2002 "Pueblos indios en la política", en *Cuadernos de Investigación* No 55. La Paz: Plural / CIPCA.

Alvizuri, Verushka
2017 *Evografías. Indianismo, política y sociedad en la era de Evo Morales.* Santa Cruz de la Sierra.
2009 *La construcción de la aymaridad. Una historia de la etnicidad (1952-1906).* Santa Cruz: Editorial El País.

Andolina, Robert; Nina Laurie y Sarah A. Racdliffe
2009 *Indigenous Development in the Andes Culture, Power and Transnationalism*. Durham: Duke University Press.

Barth, Friedrik
1969 *Ethnic Groups and Bundaries: the Social Organization of Cultural Difference*. Bergen: Universiteitforlager.

Bartolomé, Miguel Alberto
2006 *Procesos interculturales: antropología política del pluralismo cultural en América Latina*. Mexico DF: Siglo XXI.

Bonfil Batalla, Guillermo
1972 "The Indian and the Colonial Situation: The Context of Indigenist Policy in Latin America", en Dostal, Walter, *The Situation of the Indian in South*

America. Contributions to the study of inter-ethnic conflict in the non-Andean regions of South America. Ginebra: World Council of Churches.

Bonfil Batalla, Guillermo *et al.*

1977 "La declaración de Barbados II y comentarios", en *Nueva Antropología* Vol. II, No 7 (diciembre). México DF: Asociación Nueva Antropología A.C.

Braudel, Fernand

1968 "Aportación de la historia de las civilizaciones", en *La historia y las ciencias sociale*s. Madrid: Alianza Editorial.

Brysk, Alison

2000 *From Ttribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Standard: Stanford University Press.

Choque Canqui, Roberto

2014 *El indigenismo y los movimientos indígenas en Bolivia.* La Paz: Instituto Boliviano de Medicina Tradicional Kallawaya.

Condarco Morales, Ramiro

1965 *Zárate, el temible Wilka. Historia de la rebelión indígena de 1899.* La Paz: Los Amigos del Libro.

Condori, Tomás

2001 "La contribución aymara al movimiento internacional", en Ari Chachaki Waskar (ed.). *Aruskipasipxañasataki. El siglo XXI y el futuro del pueblo aymara.* La Paz: Editorial Amuyañataki.

Cruz, Gustavo R.

2013 *Los senderos de Fausto Reinaga. Filosofía de un pensamiento indio*. La Paz: CIDES.

Dahl, Jens

2012 *The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

2009 *IWGIA: a history*. Copenhague: IWGIA.

De la Cadena, Marisol y Erin Stern

2009 "Indigeneidad: problemáticas, experiencias y agendas en el nuevo milenio", en Universidad de Duke, Durham.

Demelas, Maria Danielle

1981 "Darwinismo a la criolla: darwinismo social en Bolivia (1880-1910)", en *Historia Boliviana* No 1-2. Cochabamba: Estudios Bolivianos.

Díaz Polanco, Héctor

1997 "Indigenous Peoples in Latin America. The Quest for Self-Determination", en Latin American Perspectives Series No 18. Oxford: Westview Press.

Dostal, Walter (ed.)

1972 *The Situation of the Indian in South America. Contributions to the study of inter-ethnic conflict in the non-Andean regions of South America*. Geneva: World Council of Churches.

Dunbar-Ortiz, Roxanne
2006 "The First Decade of Indigenous Peoples at the United Nations", en *Peace and Change* Vol. 31. 1-140.
Escárcega, Fabiola
2014 *Correspondencia Reinaga-Carnero-Bonfil.* México: Centro de Estudios Andinos y de Mesoamérica.
Escobar, Arturo
1995 *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Priceton: Priceton University Press.
Herrera, Enrique
2015 *El multiculturalsimo boliviano y la invención de los indígenas tacana del norte Amazónico*. La Paz: Plural.
Fanon, Franz
1963 *Los condenados de la tierra*. Buenos Aires: Kolectivo Editorial Último Recurso.
Ferguson, James
1997 "Anthropology and its evil twin: Development in the constitution of a discipline", en F. Cooper y R. Packard (eds.), *International development and the social sciences: essays on the history and politics of knowledge*. Berkeley: University of California Press.
Francovich, Guillermo
1956 *Guillermo Francovich. El pensamiento boliviano en el siglo XX*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
Frederickson, George M.
2002 *A short history*. Princeton: Princeton Uiversity Press.
Friedman, Jonathan
2008 "Indigeneity: Anthropological Notes on a Historical Variable", en Minde (ed.). *Self-determination, Knowledge, Indigeneity*. Delft: Eburon.
Giraudo, Laura
2012 "Neither 'Scientific' nor 'Colonialist': The Ambiguous Course of Inter American Indigenismo in the 1940", en *Latin American Perspectives* Vol. 39/5: 12-32.
González Casanova, Pablo
2003 "Colonialismo interno (una redefinición)", en *Revista Rebeldía* No 12 (octubre de 2003).
1963 "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo", en *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales* Vol. VI. Río de Janeiro.
González, Roberto
2004 "From Indigenismo to Zapatismo: Theory and Practice in Mexican Anthropology", en *Human Organization* Vol. 63, No 2.

Gotkowitz, Laura
2007 *A Revolution for our Rights. Indigenous Struggles and Justice in Bolivia, 1880-1952*. London: Duke University Press.
Grupo de Barbados
1979 *Indianidad y descolonización en América Latina. Documentos de la Segunda Reunión de Barbados*. Serie Interétnica. México DF: Editorial Nueva Imagen.
Guthrie, Jason
2015 *The International Labor Organization and the social politics of development (1938-1969)*. Tesis doctoral no publicada. Maryland: University of Maryland.
Hale, Charles
2004 "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'", en NACLA Report of the Americas 38: 2, 16-21.
Irurozqui, Marta
2014 "La ciudadanía clandestina. Democracia y educación indígena en Bolivia (1826-1952)", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* Vol. 10, I. Madrid: CSIC.
1994 *La armonía de las desigualdades. Élites, conflictos de poder en Bolivia (1880-1920)*. Cuzco: CSIC.
1992 "¿Qué hacer con el indio? Un análisis de las obras de Franz Tamayo y Alcides Arguedas", en *Revista de Indias* Vol. LII, No 195/196. Madrid.
Kuhn, Thomas S.
1962 *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago.
Kuper, Adam
2005 *The Reinvention of Primitive Society. Transformation of a Myth*. New York: Routledge.
Jaulin, Robert
1976 *El etnocidio a través de las Américas. Textos y documentos reunidos por Robert Jaulin*. México DF: Siglo XXI.
Macusaya, Carlos
2018 "Desindigenizar el país", disponible en http://carlosmacusaya.blogspot.com/2018/
Marof, Tristán
2014 *La justicia del Inca*. La Paz: Autodeterminación.
2003 "The Return of the Native", en *Current Anthropology* Vol. 44, No. 3: 389-402.
Mendieta, Pilar
2007 *Indígenas en la política. Una mirada desde la historia*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.

Minde, Henry
2008 "The Destination and the Journey: Indigenous Peoples and the United Nations from the 1960s through 1985", en Minde *et al.* (ed.).
Morgan, Rhiannon
2001 *Transforming law and institution: indigenous peoples, the United Nations and human rights*. Farnham: Ashgate, 2011.
Niezen, Ronald
2003 *The Origins of Indigenism. Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press.
Nolasco Armas, Margarita
1970 "La antropología aplicada en México y su destino final: el indigenismo", en Warman, Arturo *et al.*, *De eso que llaman antropología mexicana*. México DF: ANEAH.
Reinaga, Fausto
1981 *Bolivia y la revolución de las Fuerzas Armadas*. La Paz: Ediciones Comunidad Amáutica Mundial.
Rens, Jef
1963 "The Development of the Andean Programme and its Future", en *Int'l Lab*.
1961 "The Andean Programme", en *International Labour Review* Vol. 84, No 6. Genev. 423-461.
Rivera, Silvia
2003 *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y quechua en Bolivia (1900-1980)*. La Paz: Hisbol-CSUTCB.
Rodríguez-Piñero, Luis
2005 *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime (1919-1989*). Oxford: Oxford University Press.
Sachs, W. (ed.)
1999 *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge*. London*: Zed Books.*
Sanders, Douglas
1997 *The Formation of the World Council of Indigenous Peoples.* Copehnaguen: IWGIA.
Tapia, Luis
2013 "La configuración y desarticulación de un horizonte contrahegemónico en la región andina", en *Revista Umbrales: Dilemas de la identidad y rumbos de la política en América Latina*. No 25. La Paz: CIDES.
Williams, Raymond
2000 "Social Darwinism", en John Offer, *Herbert Spencer: Critical Assessment*. London y New York: Routledge. 186-199.
World Justice Project
2019 *Rule of Law Index 2019*. Washington DC.

XXI

Política exterior y cambio político en el gobierno progresista

Rogelio Churata Tola[1]

Introducción

La política exterior,[2] como política pública, se inscribe en un régimen democrático de sucesión de poder en el cual las "visiones del mundo" no son homogéneas. Desde el retorno a la democracia –el 10 de octubre de 1982, tras casi dos décadas de dictaduras militares– hasta la actualidad, Bolivia tuvo nueve presidentes constitucionales,[3] lo que habla de una continuidad del sistema político. Sin embargo, varias de las políticas públicas del Estado, entre ellas la política exterior, sufrieron cambios diametrales como consecuencia de las diferentes orientaciones político-ideológicas de los gobiernos.

En la política exterior del periodo democrático se distinguen dos etapas: i) la primera, enmarcada en una hegemonía neoliberal, no solo en Bolivia sino en la región; y ii) la segunda, abierta a inicios del siglo XXI (2005), más progresista o nacionalista-popular, basada en el discurso de "refundar el Estado-nación" y revertir las políticas de orden económico y social implementadas en las décadas anteriores (Pineda, 2007), incluyendo la estrategia general en política exterior (ABC Diplomático de Bolivia, 2010: 38-42).

---

1 Economista. Doctor en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales y docente-investigador en el CIDES-UMSA.

2 La política exterior tiene un sentido más restringido que el concepto general de las relaciones internacionales, ya que se define como el conjunto de las decisiones públicas que toma la administración central de un Estado en función de los intereses nacionales y en el marco de su influencia y relación con los demás actores del sistema internacional.

3 Hernán Siles Zuazo (1982-1985) Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003), Hugo Banzer Suárez (1997-2001), Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002), Carlos Mesa Gisbert (2003-2005), Eduardo Rodríguez Veltzé (2005) y Evo Morales Ayma (2005-2019).

En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva comparada, las políticas exteriores de los gobiernos anteriores y del actual, partiendo de la premisa de que la gestión de Evo Morales propone un viraje orientado en la concepción de un escenario internacional favorable. Se trazará una caracterización y una breve revisión de los factores sobresalientes y los momentos transitorios de cada etapa, además de desagregar casos puntuales que mostraron mayor fortaleza y debilidad en la política exterior boliviana (PEB) durante los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Banzer / Jorge Quiroga (1997-2002), Gonzalo Sánchez de Lozada / Carlos Mesa (2002-2005) y Evo Morales.

El texto está dividido en cinco partes, cada una de las cuales describe las formas de vinculación del Estado boliviano con el mundo globalizado. En la primera, se sintetiza el marco general y las tradiciones conceptuales de la política exterior. En la segunda, se traza una breve descripción de la PEB antes del periodo neoliberal y su rol geopolítico en la región. En la tercera, se retrata las relaciones internacionales del periodo neoliberal, tanto en política como en economía. En la cuarta parte, se refleja los hechos y las vinculaciones más relevantes de la política exterior boliviana desde la llegada de Evo Morales al gobierno. Finalmente, el trabajo se cierra con algunas conclusiones y sugerencias de estrategia.

1. Marco conceptual: noción y tradiciones de política exterior

La idea del cambio en política exterior es ampliamente discutida en el ámbito de los estudios internacionales. La mayoría de los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales, –como el realismo, el neorrealismo o el marxismo– coinciden en definir a las dinámicas históricas y estructurales como las variables que repercutieron de manera significativa en el desarrollo y accionar externo de los Estados; es de esta manera que se delineó un modelo canónico de relaciones internacionales (Waltz, 2000; Grieco, 1996; Stein, 1990; Morgenthau, 1986). Sin embargo, proliferaron otros enfoques que, al contrario de las teorías sistémicas, sostienen que el núcleo del comportamiento externo de los Estados debe buscarse en los factores domésticos (Gonzáles, 2006; Garé, 2009) o, en su defecto de la sociedad (Cox, 1987). Estos enfoques enfatizan en priorizar las agencias sobre las estructuras y en concebir a la política externa antes que nada como una política pública (Frenkel y Azzi, 2018).

Más allá de las discusiones sobre las variables que influyen en el accionar externo de los Estados, lo que interesa en este caso es la idea del cambio de orientación de la política exterior boliviana durante el gobierno de Evo Morales. Para analizar este punto recurrimos a los aportes del politólogo argentino Roberto Russell (1989) que señala que se experimenta un cambio real cuando se da "un abandono

o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política" (citado en Frenkel y Azzi, 2018: 6). Esta enunciación se refiere a quienes toman las decisiones en el más alto nivel político, pero también a la estrategia política de los gobernantes, en relación a diversos enfoques o corrientes de política exterior.

Las explicaciones sobre los cambios en política exterior se asocian tanto a las variables sistémicas como a las domesticas (factores externos e internos). En el caso del gobierno de Evo Morales, es posible observar un cambio de lo que representaba el proyecto político liberal hacia un ciclo progresista o nacionalista. Para una aproximación crítica a esta renovación es necesario responder a las siguientes preguntas: ¿cómo determinar la nueva orientación de la política exterior?, ¿sobre qué variables (internas y/o externas) se sustenta el cambio?, ¿existe realmente una política exterior renovada? y ¿cómo evolucionaron las relaciones internacionales –bilaterales, regionales y multilaterales– desde 2006 hasta la actualidad? Habrá que detenerse, en cuanto a esta última interrogante, en qué lazos tienden a fortalecerse, qué nuevos socios se sumará y con quiénes se prevé diversos grados de conflictividad.

2. La política exterior boliviana antes del periodo neoliberal

La historia de la política exterior boliviana debe ser entendida a la luz de la historia general del país y al rol geopolítico en el subcontinente sudamericano, a lo que se suma la incidencia de los distintos modelos de desarrollo económico que se sucedieron en América Latina.[4] En la etapa postcolonial –cuando prevaleció una marcada influencia de los Estados vecinos como Brasil y Argentina– el debate giró en procura de alcanzar la identidad nacional como Estado-nación a partir de la ideología del "liberalismo oligárquico", pues el país dependía económicamente de los barones del estaño y del latifundio (Orellana, 2006: 261-272). En cambio durante el periodo inmediatamente posterior –fin del Guerra del Chaco hasta la crisis de los 80 o el fin de las dictaduras– el debate se centró en torno a las posibilidades de Bolivia de insertarse en la arena internacional (Solares, 2011: 296-323). En este periodo se destaca la presencia activa de la diplomacia norteamericana en el país, particularmente en los años que siguieron a la Revolución Nacional de 1952 (Harnecker, 2008: 24-25), cuando el manejo de la política exterior adoptó

4 El modelo mundial predominante desde el 1870 hasta la gran depresión de los años 30 fue de "crecimiento hacia afuera"; durante este periodo, Bolivia participó en el mercado capitalista basándose en la producción agro minera exportadora, sustituido paulatinamente por el capitalismo de Estado emergente de la revolución del 52, el modelo neoliberal de los años 90 y el actual cambio político ideológico estructural. Ver Morales y Pacheco (1999: 155-192); Grebe (1999: 53-70).

la ideología "nacional populista" (Antezana, 2007: 57-85) y la economía dependía directamente de la minería estatal, particularmente de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). En materia diplomática, prevaleció el eslogan "país de contactos y no de antagonismos", acuñado por el excanciller Luis Fernando Guachalla, en referencia al rol que debe jugar el Estado boliviano como articulador de la diversidad del subcontinente sudamericano.

En este periodo, según el internacionalista Gustavo Medeiros Querejazu (1997: 96-103), los temas de la política exterior boliviana considerados como prioritarios fueron "la cuestión portuaria y retorno al mar, la integración regional y subregional, ríos y lagos internacionales, el Plan Nacional de Fronteras y la tecnificación y profesionalización del servicio exterior". Es decir, la política exterior apeló a que el país se constituyera en el centro de gravitación comercial, energética y física de Sudamérica, línea que se enmarca en el desarrollismo cepalino.[5]

Iniciados los 80, el país enfrentó las consecuencias de la Guerra Fría y el ineludible protagonismo de Estados Unidos en el accionar diplomático del Estado boliviano (Vicepresidencia, 2009). Fue entonces que la política exterior boliviana se alineó a los intereses estadounidenses y, en segunda instancia, a los brasileños, como país emergente de América Latina. Al lema "país de contactos y no de antagonismos", se incorporó el concepto de integración, con el fin de aprovechar la situación geográfica "estratégica" de Bolivia: corazón de América del Sur y el único país de la región que forma parte del Pacífico, del Amazonas y del Plata.

En las últimas décadas, varios autores se refirieron a este tema (Méndez, 1972: 7-8; Badia, 1997: 205; Tola, 1999: 131-138; Fernández, 2014: 147-151), aunque, en los hechos, Bolivia nunca logró constituirse en el "núcleo vital" (*heartland*) de Sudamérica. Desde el punto de vista geopolítico, hasta fines del siglo XX el Estado no sentaba presencia en todo su territorio, y menos aún en sus fronteras, lo que ya un siglo atrás había provocado el desmembramiento territorial. A pesar de notables avances, tampoco el actual territorio boliviano representa un centro político, como muy bien lo describe el jurista Samuel Tola (1994).

En síntesis, el posicionamiento internacional de Bolivia hasta culminada la etapa de los regímenes dictatoriales, consistió ante todo en intentar sacar ventaja de sus recursos naturales,[6] como factor determinante en la formulación de su política exterior (Medina, 2010: 89), situación que repercutió, desde una perspectiva

5 El "desarrollismo cepalino" recomendaba la industrialización vía sustitución de importaciones o, como segunda alternativa, ir por la integración económica, lo que permitiría elevar el nivel tecnológico, la producción y el bienestar general.

6 La plata en la colonia (Potosí, Alto Perú); el guano y el salitre (Guerra del Pacífico); el estaño durante el desarrollo capitalista, cuya explotación financiada con capital internacional, instauró la relación obrero-patronal o proletariado minero; y ahora gas natural, soya y productos derivados con muy bajo grado de transformación.

energética financiera, en buscar copar el mercado sudamericano del gas y, desde una estratégica política, en lograr el anhelado rol de país articulador de la región.

3. La política exterior boliviana en el periodo neoliberal

Durante el periodo neoliberal (1985-2005), las relaciones internacionales de Bolivia se desarrollaron bajo la teoría de los círculos concéntricos (Morgenthau, 1986; Keohane y Nye, 1988; Gunder, 1977), debido a que la construcción de la política exterior se basó en una concepción liberal o "neoliberal", tanto en lo político como en lo económico. En lo político, según los parámetros de la democracia representativa, con escasa participación popular desde el momento en que los representantes eran elegidos directamente por un partido político y la modalidad de gestión también estaba monopolizada por los partidos a través de coaliciones que, la mayoría de la veces, estuvieron conformadas por MNR, ADN y MIR (Mayorga, 2007: 140-144). En lo económico, para acatar las leyes del mercado se trazó un reajuste estructural caracterizado por el libre comercio y la apuesta por las exportaciones como objetivo básico de cara a consolidar la apertura comercial y financiera y profundizar el proceso de privatización de las empresas públicas, con el consiguiente repliegue del rol del Estado como dinamizador de la economía (Morales y Pacheco, 1999; Grebe, 1999; Jemio, 2000).

Una vez instaurado el liberalismo en la política exterior, desde una visión tradicional se planteó que el desarrollo del país exigía participar ampliamente en el comercio internacional para atraer flujos de inversión extranjera en pos de mejorar el crecimiento; todo acorde a las políticas de liberalización económica dictaminadas por el Consenso de Washington[7] que se implementaron formalmente con el Decreto Supremo 21060[8] que puso en marcha el programa de ajuste estructural en coherencia con la doctrina clásica liberal de las relaciones internacionales influenciadas fuertemente por el factor económico comercial.

Este periodo se caracterizó por la coherencia entre la política interna y externa: ambas asentadas en la liberalización de mercados y la "modernización" del Estado; no obstante, las preferencias arancelarias logradas, en términos de

7 Este término fue acuñado por Willamson (1990) como una manera de codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales tendientes a aumentar el papel de las fuerzas del mercado y reducir la intervención estatal. Pero, de pronto, su uso fue más allá y se convirtió casi en un sinónimo de "neoliberalismo" (Ocampo, s/f).

8 Decreto diseñado como base programática del modelo económico que dio paso a la liberalización de los controles de precios de la mayoría de los bienes y servicios, la libertad de contratación, la progresiva eliminación de controles arancelarios y paraarancelarios y el tránsito de un régimen de tipo de cambio fijo a un régimen de tipo de cambio libre o flexible.

comercio, fueron efímeras (Churata, 2019), como lo muestra el cuadro 1, debido a que se mantuvo la dependencia de las ventajas institucionales sin desarrollar la competitividad industrial.

Cuadro 1
Comercio de Bolivia según acuerdos comerciales

Acuerdos comerciales	Estructura porcentual						Tasa de crecimiento		
	1995			2006			2003-2006		
	X	M	X+M	X	M	X+M	X	M	X+M
TOTAL	100	100	100	100	100	100	151,2	66,0	108.4
CAN(*)	19,1	8,1	13	9,8	9,3	9,6	-5,3	55,0	11,5
Mercosur	13,9	21,5	18,2	52,4	39,3	47,2	290,0	69,1	171,7
Unión Europea	26,8	19,3	22,6	5,9	9,2	7,2	118,5	77,8	95,6
EEUU	27,2	22,1	24,3	9,7	12,0	10,6	72,1	9,4	36,6
Chile	2,2	7,5	5,1	1,6	8,3	4,3	54,5	85,9	77,8
México	0,1	1,4	0,8	0,5	1,7	1,0	2,9	40,9	26,5
Cuba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	-99,1	1.406,5	1.205,7
Otros países	10,5	20,1	15,9	18,9	19,0	18,9	215,8	117,2	167,1

En porcentajes
* En junio de 2006, Venezuela se retiró de la CAN para adherirse al Mercosur.
Fuente: elaboración propia con información oficial del INE.

Las nuevas políticas derivaron en la debilidad institucional, en términos de estrategia, de la política exterior debido sobre todo a la pérdida de la soberanía política y de la capacidad reguladora del Estado. A este momento Lorgio Orellana (2006) recuerda como "el régimen de acumulación oligárquica en Bolivia", que se constituye en la reproducción del capital. Esquemáticamente, se puede resumir que el eje de la política exterior estuvo esencialmente centrado en dos aspectos: i) insertar a la economía boliviana en el proceso de globalización y en la apertura de mercados para las exportaciones; ii) integrar al país a la región, apelando a su ubicación geográfica en procura de consolidar un espacio económico abierto. Como queda establecido, entonces, la política exterior boliviana de los años 90 e inicios del siglo XXI se mantuvo fuertemente influenciada por el factor económico y tuvo una escasa diversificación de vinculaciones (Ceppi, 2014: 4-5).

Sin embargo, a inicios de la primera década del siglo XXI se trazó un nuevo hito en la historia del país y de su política exterior:[9] se desencadenó una profunda crisis del modelo neoliberal que supuso el abandono de las relaciones verticales de dependencia con otros países, todo en el contexto de la victoria electoral del MAS en diciembre de 2005.

9 En este periodo, los temas prioritarios de la política exterior fueron: "la consolidación de la democracia, la reivindicación marítima, la diplomacia del gas, la lucha contra el narcotráfico, el libre comercio, y el incremento de la cooperación externa" (PNUD, 2002).

4. La política exterior del gobierno progresista del MAS

4.1. Factores internos y externos del cambio de orientación

Desde la llegada del masismo[10] al poder, la política exterior experimentó significativos puntos de inflexión. Siguiendo a las ideas de Roberto Russel (1989) y Adolfo Garé (2009), el cambio corresponde a los factores condicionantes del contexto internacional, pero fundamentalmente a la política doméstica, los procesos decisorios y la estrategia política gobernante. De esta manera, la coyuntura internacional, los postulados ideológicos y los cambios en la agenda doméstica permiten explicar por qué la política exterior de Evo Morales se distancia de las gestiones anteriores.

Hay dos factores internos fundamentales: i) la promulgación de la nueva Constitución que tiene a la identidad soberana como principio fundamental[11] y marca los mandatos para la política exterior.[12] La CPE incorpora de manera general, en la segunda parte del título VIII, los principios y normas del régimen de relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima. Este marco guía la política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia a partir del 2009; y ii) los lineamientos respecto a la política exterior establecidos en el programa de gobierno y plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), estructura programática a partir de la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores plantea una nueva visión de la política exterior boliviana traducida en el principio filosófico del Vivir Bien.[13] En ese contexto, si bien los procesos de

10 La postura ideológica del MAS se concreta –en el proceso interno– en una acción de corte "nacionalista-populista", primero por el carisma del presidente Evo Morales, y segundo por las promesas de cambio en la gestión pública y su carácter social con el pueblo. Morales es populista por su origen en la dirigencia de movimientos sociales que ahora tienen un rol protagónico formal en el gobierno; además, intenta mostrar una mayor sensibilidad hacia las demandas insatisfechas provenientes de sectores sociales humildes, gracias a los buenos ingresos que le tocó administrar.

11 Preámbulo de la Constitución que define el tipo de Estado a construir y los principios y valores inherentes: Artículo 8, parágrafo II de la Constitución Política del Estado, 2009.

12 Artículo 255, parágrafos I y II de la CPE.

13 Este concepto político-filosófico es nuevo y se encuentra en plena construcción teórico-significativa a partir de la práctica de la cosmovisión andina. No obstante, existe una producción informativa oficial sobre las políticas públicas enmarcadas en el programa del gobierno actual y sus perspectivas (periodo 2010-2015) referidas a los cuatro pilares fundamentales de gestión: i) Bolivia democrática, plurinacional y autonómica; ii) Bolivia productiva; iii) Bolivia digna y iv) Bolivia soberana. Por otro lado, hay importantes aportes del vicepresidente Álvaro García Linera, quien ve al Estado como "una construcción política de monopolios legítimos sobre determinados recursos escasos de la sociedad: coerción, recursos económicos públicos y legitimación". Ver *Bolivia para Vivir Bien*, *Programa de Gobierno 2010-2015*, y García Linera, 2009: 501-512.

nacionalización e industrialización de los hidrocarburos permitieron redefinir las relaciones entre el Estado y el capital internacional, también desaceleraron el ritmo de las inversiones extranjeras, además de abrir un escenario político muy complejo para el gobierno. Indudablemente, la nacionalización denota un objetivo político ideológico nacionalista.

Entre los factores externos que permitieron que el Estado boliviano –históricamente relegado– desarrollara una política exterior con una nueva orientación y, a la vez, posicionarse como actor regional y extraregional de mediano peso, destacan el acercamiento o alejamiento de diferentes países vecinos sudamericanos; pero también algunas evidentes reconfiguraciones globales:

a) Los nuevos equilibrios geopolíticos resultantes del surgimiento y reforzamiento de algunas potencias emergentes y la consecuente multipolaridad que está en vías de renovar las reglas del juego internacional en el que EEUU ya no ejerce una hegemonía solitaria.[14] Cada vez parece consolidarse más la "fractura" del mundo en dos: por un lado, el polo norte tradicional capitalista y por otro, las economías emergentes del sur, como los BRICS (Villamar, 2016). La emergencia de Brasil en Sudamérica, China e India en Asia, Sudáfrica en África y Rusia en Eurasia es una muestra concluyente de que hoy el mundo económico se balancea entre EEUU y China.

b) El debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos que se evidencia en su incapacidad para mantener una agenda internacional y de seguimiento al resto del mundo (Correa, 2012: 253-267), situación que se acentuó a partir de las invasiones a Irak y Afganistán que tuvieron muy mal destino para EEUU, pues a pesar de las rápidas victorias militares quedó en evidencia su imposibilidad de establecer un nuevo orden. Estas dos intervenciones, consecuencia directa del 11-S, marcan un antes y un después en la prioridad de la agenda internacional estadounidense, centrada desde entonces en la seguridad frente al terrorismo (*Ibíd.*).

La primacía sin hegemonía (2001 en adelante), como afirma Daniel Oviedo (2014: 6-8), también afecta a la política externa de EEUU, pues resulta en un eventual sobredimensionamiento de su poderío; algo parecido a lo que sucedió con la Unión Soviética en los años 90. En todo caso, el país del norte se está reacomodando en el contexto internacional y aunque seguirá siendo una potencia de primer orden, ya no tendrá el rol exclusivo de definición; acaso solo en coordinación con otros países.

c) La crisis económica o recesión global vigente desde 2008 y sus consecuencias en las trasformaciones en la economía mundial afectaron profundamente a las

14 El National Intelligence Council (NIC), la oficina de análisis y de anticipación geopolítica y económica de la Central Intelligence Agency (CIA), publicó en enero de 2013 un informe titulado *Tendencias mundiales 2030: nuevos mundos posibles*, en el que advirtió que después de cinco siglos se acerca el fin de la hegemonía occidental en general y, en concreto, de Estados Unidos. Disponible en www.dni.gov/nic/globaltrends

grandes potencias económicas a punto de llegar al sector productivo real. Tanto la Unión Europea como EEUU entraron en recesión e incluso los países emergentes de Asia, en particular de Asia oriental, muestran un crecimiento lento (Dabat, 2009: 57-70) que obligó a sus gobiernos a realizar ciertos cambios y ajustes presupuestarios. La crisis golpeó prácticamente a todo el mundo e incidió significativamente en las relaciones económicas internacionales entre países, fundamentalmente en lo referido a restricciones comerciales, cooperación y volumen de las remesas.

d) Los cambios políticos producidos en la región latinoamericana a inicios del siglo XXI: de un escenario caracterizado por la homogeneidad de las políticas económicas de los Estados a uno marcado por la heterogeneidad. El "giro a la izquierda" de los gobiernos (Santander, 2009), reformuló visiones y planteamientos que fueron dominantes a lo largo del siglo XX, más allá de que los procesos políticos progresistas tuvieron notorias diferencias entre sí. En todo caso, la fragmentación regional, desde el punto de vista de la razón política queda evidenciada en la inestabilidad de los mecanismos de integración. En suma, es posible afirmar América Latina se encuentra fracturada: México, pese al recién instaurado gobierno progresistas, altamente dependiente de EEUU; Brasil comercialmente vinculado al Asia, China y otros, como Chile, Colombia, Argentina y Perú también afines a EEUU; el resto de los gobiernos todavía se definen como antiestadounidenses, aunque en los últimos años hubo un rebrote de conservadurismo en Ecuador y Paraguay.

Estas y otras condiciones, como el competitivo precio del petróleo entre 2007 y 2012, le permitieron a Bolivia desarrollar una política externa progresista o nacional-popular con el consiguiente acercamiento a algunos países del sur, la captación de nuevos socios y, a su vez, el alejamiento con países del norte. Esta reorientación también la experimentaron Ecuador, Nicaragua, Venezuela e incluso Brasil y Argentina, aunque en estos dos últimos países retornaron administraciones conservadoras. Es decir, muy pocos países de la región siguen al pie de la letra los mandatos de EEUU, algo totalmente normalizado durante décadas; por mencionar, quizás aún lo hagan Panamá y, en menor medida, Colombia y Chile.

Ante la fragmentación, cabe preguntarse si ¿vale más volver al esquema de "regionalismo abierto" del pasado o vigorizar las alternativas de un "regionalismo post ciclo nacionalista"?

4.2. Relaciones internacionales: situación y perspectivas

Como queda señalado, la inserción internacional de Bolivia se asienta en las nociones de cambio y "vivir bien" y se apoya en un discurso con tres ejes temáticos: indigenismo, anticapitalismo/anti-imperialismo y ambientalismo (Antezana, 2007; Molina, 2009; Stefanoni, 2007). A partir de estas consideraciones, los principales pilares que sustentan el cambio en política externa son la valoración de la soberanía

e identidad nacionales y el rechazo a la injerencia extranjera; así como la adhesión a esquemas de integración de corte disidente y la diversificación general de las relaciones internacionales, a fin de romper con el alineamiento a EEUU (PND, 2007). El accionar, entonces, se concentra en ir en contra de EEUU en procura de reivindicar la "dignidad" nacional.[15] Así, conforma un "bloque" con otros Estados de la región con igual posición, bloque que generó simpatías con Rusia, India, Irán, Vietnam y Libia y a la vez se distanció de la Unión Europea, Colombia, Perú y México. A nivel interno, esta posición ideológica se concreta en una acción de corte populista que predominó en la gestión del presidente Evo Morales desde 2006 (Mayorga y Rodríguez, 2010; Fernández, 2009).

Para describir y analizar los principales hechos y temas que marcaron la gestión de la Cancillería, es necesario distinguir entre los planos multilateral, regional y bilateral. Acatando la CPE y el programa de gobierno del MAS, la Cancillería desarrolló una política activa en diferentes espacios.

a) En el marco de las Naciones Unidas

En las sesiones de la Asamblea General de las Nacionales Unidas, Morales no deja de recalcar la importancia de la Organización para la comunidad internacional y la necesidad de cambios en su estructura. Por lo demás, enfatiza en temas de interés fundamental para el Estado boliviano: el reclamo a Chile por una salida soberana al Pacífico, la reivindicación de los derechos de las comunidades indígenas, la lucha contra la pobreza, la desigualdad social y el cambio climático, el rechazo a la mercantilización de los servicios básicos y la defensa de la hoja de coca.[16]

Una revisión de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas en el periodo 2007-2017, ya sea apoyando proyectos de otros países o por iniciativa propia, muestra que se ejecutaron asuntos de interés no solo del actual gobierno boliviano sino de la mayoría de la población, como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13/09/2007), proyecto impulsado por Perú y apoyado por Guatemala y México (Naciones Unidas, 2007: 20-210). Teniendo en cuenta el contexto sociodemográfico del país, la defensa de los derechos de las comunidades indígenas es una de las cuestiones prioritarias del gobierno, razón por la cual promulgó la Ley 3760 del 7 de noviembre de 2017, estableciendo así un precedente en Latinoamérica.

15 "Evo dice que la dignidad vale más que el ATPDEA". Disponible en www.mirabolivia.com/foro_total.php?id_foro_ini=66769&linksorden=1&pag=1

16 Discursos del presidente Evo Morales en la Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre de 2006 y septiembre de 2013.

Asimismo, la ONU reconoció la campana boliviana en defensa del agua gracias a la cual se aprobó la histórica Resolución 64/292 (28/07/2010),[17] que establece que el agua potable y el saneamiento básico son esenciales para el cumplimiento de todos los derechos humanos e insta a los países y organizaciones internacionales a no convertirlos en objeto de concesión y privatización, lo que implica que los Estados realicen esfuerzos para que la población tenga acceso asequible al agua potable como componente esencial para el vivir. Este reconocimiento se explica no solo por la posición de los pueblos que poseen los recursos naturales, sino por la sensibilidad que reviste esta problemática a nivel internacional.

Un evento que llamó la atención de diferentes sectores de la comunidad internacional fue la Conferencia de las Partes (COP) No 15 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009 en Copenhague, Dinamarca. La representación diplomática boliviana, a la cabeza del embajador Pablo Solón, solicitó "salir de la irrealidad" a la que se acostumbraron los países más ricos, que son "los que están matando al planeta", postura que fue respaldada por movimientos sociales, ONG y varios países (Venezuela, Cuba, Tuvalu, Antigua y Barbuda, entre otros), aunque ninguno con gran incidencia internacional. En este caso, la estrategia boliviana se enmarca en los postulados de la "Diplomacia de los pueblos por la vida", que dispone coordinar acciones con otras organizaciones y países para trabajar temas de importancia global, como el cuidado y preservación del medio ambiente.

Los resultados fueron asumidos de diversas maneras; por un lado, los países críticos al sistema capitalista imperante dicen que fue un fracaso porque no se arribó a acuerdos vinculantes por parte de las potencias mundiales; por otro lado, se fustigó la falta de consenso y apoyo de los Estados amigos ante la noción presentada por Bolivia. En síntesis, fue un fracaso de la diplomacia boliviana que se reflejó posteriormente en la Cumbre de Cancún en la que no se consideró ninguna de las conclusiones del encuentro alternativo de Tiquipaya, Cochabamba, por lo que Bolivia fue el único país que no firmó el documento final de la reunión.

No ocurrió lo mismo en 2008. Durante las deliberaciones de la LXIII Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Morales propuso la suscripción de una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra para evitar que la actividad humana destruya al planeta, bajo la filosofía de la "cosmogonía andina" que se expresa en la complementariedad y la armonía hombre-naturaleza. Esta vez la postura fue bien recibida y mediante una resolución,[18] la ONU estableció que cada 22 de abril se celebre el Día Internacional de la Madre Tierra. Fue un ponderable logro de la diplomacia boliviana que tuvo el apoyo y reconocimiento

17 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/292. Sexagésimo cuarto periodo de sesiones, Nueva York, 3 de agosto de 2010.

18 Resolución de la Asamblea General A/RES/63/278, del 22 de abril de 2009.

implícito de diferentes actores y sectores internacionales, aunque todavía se impone una racionalidad hegemónica consumista y liberal.

A pesar de esta exitosa iniciativa, a nivel interno no hubo respuesta inmediata sobre temas medioambientales. El caso más conocido es el conflicto en torno al Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), donde en 2011 hubo un enfrentamiento a causa de la intención de construir una carretera, proyecto al que se opuso una parte de los indígenas y diversos sectores ecologistas. Para el gobierno solo se trató de un "problema político auspiciado por la derecha"; pero es evidente que desgastó la imagen interna e internacional del presidente Evo Morales que pretendía ser un líder regional defensor de la Madre Tierra y los recursos naturales.

En el ámbito de dialogo político, Bolivia fue elegida en 2014 para presidir el Grupo-77+China.[19] Durante la presidencia pro tempore, el 14 y 15 de junio Santa Cruz de la Sierra fue sede de la Cumbre del G77+China que conmemoró el 50 aniversario de creación del organismo multilateral conformado por 133 países en vías de desarrollo. En cuanto a los principales resultados, según la "Declaración de Santa Cruz por un nuevo orden mundial para vivir bien", los países ratificaron a la erradicación de la pobreza como la meta central entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la agenda de desarrollo post 2015. El respeto por la Madre Tierra, el apoyo a la despenalización del cultivo tradicional de la hoja de coca y la reestructuración de la ONU, son otros elementos a destacar.[20] En la temática del cambio climático, en procura de consensos y posterior negociación con los países desarrollados, el gobierno boliviano jugó un rol protagónico en los debates preliminares.

b) Revalorización de la hoja de coca

Como es de esperarse de un Estado como Bolivia, con un líder político indígena proveniente de filas cocaleras como Evo Morales, la defensa y el reclamo de legalización de los cultivos originarios de la hoja de coca fue central en todas las presentaciones en la Asamblea General. Luego de la toma de mando de Morales en 2006, los países y organismos internacionales tenían serias dudas sobre el tratamiento que daría el nuevo gobierno al tema coca-cocaína.

Morales reivindicó internacionalmente el cultivo de la hoja de coca y el consumo como parte de la idiosincrasia de las comunidades originarias y no como

19 El presidente Evo Morales fue elegido el 7 de noviembre de 2013 en representación de Bolivia, para presidir el Grupo-77 que fue creado el 15 de junio de 1964 en el marco de las Naciones Unidas. "Bolivia apunta a dos temas en G-77+China", *La Razón*, 9 de diciembre de 2013.

20 "Declaración de Santa Cruz de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 77 por un orden mundial para vivir bien". Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de junio de 2014.

práctica ilegal ligada a la fabricación de cocaína. De hecho, el gobierno anunció (en junio de 2011) el retiro temporal de la Convención de Estupefacientes de 1961 que penalizaba la hoja de coca. Después de varias gestiones ante la comunidad internacional, Bolivia aceptó volver a adherirse una vez que se posibilitó que las disposiciones que equiparan y ponen en la misma balanza tanto a la coca como a la cocaína, no tengan efecto en el país. El entonces canciller David Choquehuanca subrayó que el avance más significativo de la gestión gubernamental en este tema fue que "la comunidad internacional ha entendido lo que es la hoja de coca en nuestra cultura y hemos sido aceptados en la Convención (de Viena)". Así, en 2013 se concretó el retorno, con la reserva de despenalización del acullico (masticado de coca) y el uso tradicional de la hoja que estaban prohibidos por ese tratado.[21]

El gobierno procuró armonizar sus políticas de lucha antidroga no solo con la Unión Europea y Estados Unidos, sino también con países vecinos como Brasil y Argentina. Como era previsible, con Estados Unidos hubo serias dificultades sobre todo una vez que se decidió expulsar a la DEA del territorio boliviano, tras lo cual la Casa Blanca puso a Bolivia en la "lista negra" de países que no cooperan con la comunidad internacional en la lucha contra el narcotráfico. Tanto a nivel interno como en diferentes foros internacionales, el gobierno cerró filas en torno a la postura expresada por el Presidente de que el Estado tiene la capacidad de hacerse cargo de las labores antidroga sin ninguna intromisión externa, sin por ello descartar el trabajo coordinado con otros países, debido a que la problemática es de alcance global. Por otro lado, el gobierno amplió la superficie de cultivos legales de coca ante la inquietud de los organismos internacionales, y con el justificativo del crecimiento de la demanda interna y la necesidad de encontrar usos alternativos.

A diferencia de una similar estrategia empleada por el gobierno de Jaime Paz (1989-1993), el MAS utiliza la denominada "diplomacia de la coca" con un fuerte componente cultural y político. Para ello se sirve de diferentes instancias y eventos internacionales,[22] donde defiende el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas a partir de documentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, la Convención

21 Discurso del canciller David Choquehuanca al momento de presentar la Memoria institucional 2006-2013, denominada: *La revolución democrática y cultural y su política exterior*. Agencia Boliviana de Información, La Paz, 10 de julio de 2014.

22 En los últimos años, Bolivia realizó varias acciones ante las Naciones Unidas: i) propuso enmendar la Convención de Viena de 1961, a través de una carta enviada por el presidente Evo Morales al secretario general, en marzo de 2009; ii) denuncio la Convención de Viena de 1961, el 29 de junio de 2011, decisión que tuvo efecto a partir de enero de 2012; y iii) a principios del 2012, en base a la Ley 147, solicitó su reincorporación a la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes, a través de una nota enviada por el presidente Evo Morales al secretario general el 29 de diciembre de 2011. Para mayor detalle ver: Ministerio de Relaciones, 2013: 122-124.

sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del trabajo (OIT), que protege los valores y prácticas sociales y culturales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013: 124-125). Con estas acciones Morales realza las propiedades curativas o medicinales, industriales y ceremoniales de la hoja milenaria, solicitando a la comunidad internacional su despenalización y desestigmatización (Conaltid, 2007:4).

La defensa de la hoja de coca también tiene que ver con el desarrollo socioeconómico, ya que su producción sostiene la economía de miles de familias de las regiones de Yungas en La Paz y Chapare en Cochabamba, algo que, no obstante, no se refleja en el producto interno bruto (PIB) nacional.[23] La principal ventaja del cultivo de coca es que tiene seis ciclos vitales al año, a diferencia de los productos tropicales que en su mayoría tienen solo uno. Queda claro que la política exterior, con este y otros temas, tiene muy en cuenta a los sectores sociales que sin duda son de mucha importancia para el gobierno de Evo Morales.

Aunque muchas de las propuestas de Bolivia tuvieron buena recepción en el marco de la ONU, en la práctica las resoluciones de la Asamblea General tienen poco valor efectivo debido al carácter estructural de la organización, sujeto a la "política del poder"; es decir, allí mandan los Estados fuertes o los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más allá de los posibles consensos alcanzados por el pleno o de las propuestas abanderadas por Estados poco influyentes.

El 28 de junio de 2016, Bolivia fue elegida por tercera vez como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2017-2018 (las primeras fueron entre 1964-1965 y entre 1978-1979). La clase política manifestó su complacencia calificándolo como un paso importante para el país y como otro de los logros de la política internacional que lleva adelante el gobierno de Morales.[24] Sin duda fue una alta responsabilidad para el Estado boliviano, crítico con el poco democrático sistema del Consejo y contundente en su posicionamiento a favor de Palestina, al contrario de la mayoría de los otros Estados miembros.

c) Reconfiguración de las relaciones bilaterales

Las relaciones bilaterales atravesaron un proceso de reconfiguración que se observa en perspectivas distintas: desde aquellas que expresan signos de conflictividad política, hasta la llegada y de nuevos socios en la agenda política, pasando por los diferentes vínculos a nivel regional.

---

23 Según información oficial del INE, en 2013 el valor de la hoja de coca tuvo un aporte de algo más de 0,5% en el PIB nacional, y alrededor de 4,5% en el PIB del sector agrícola. Ver: INE, Cuentas Nacionales, 2013.

24 "Bolivia vuelve al Consejo de Seguridad de la ONU", *Correo del Sur*, 29 de junio de 2016.

Estados Unidos

El fuerte contenido ideológico –propio del "sello personal" del presidente Evo Morales– que Bolivia inyectó a su política exterior, enfrió severamente la relación bilateral con Estados Unidos. Este sentido "crítico y anti" de la diplomacia, derivó en un lógico acercamiento a países que se orientan por el mismo razonamiento.

La relación bilateral con EEUU, por consiguiente, llegó a su punto más crítico el 10 de septiembre de 2008 cuando el presidente definió la expulsión del embajador Philip Goldberg;[25] poco después también se echó a la Administración para el Control de Drogas (DEA) y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a lo que se suma el rechazo al Tratado de Libre Comercio (TLC) y el desinterés por las ventajas arancelarias de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

La ruptura diplomática, sin embargo, no implicó la suspensión de las relaciones comerciales y económicas entre ambos países. Según datos del INE, las exportaciones totales de Bolivia hacia EEUU se incrementaron un 22% en volumen y 155% en términos de valor, entre 2007 y 2015 (INE, 2015); a lo que debe sumarse el elevado número de inmigrantes y de las correspondientes remesas ($us 1.322 millones en 2013, un 47% del total).

El fuerte vínculo económico obligó a reconfigurar las condiciones de la relación bilateral, en el marco de la nueva visión. Fue así que después de tres años de negociaciones y un extenso tratamiento entre países se firmó el "Convenio marco" (el 7 de noviembre de 2011, en Washington) que sienta las bases de la nueva relación de mutuo respeto y colaboración entre Bolivia y EEUU.[26]

El acuerdo significó para Bolivia una nueva dinámica de relacionamiento que, a tono con su discurso, se basa en los parámetros de la dignidad y soberanía, lo que quiere decir que el gobierno estadounidense aceptó el proyecto de orientación no capitalista y los alcances de la política exterior boliviana, de no solo mirar al norte, sino más bien poner énfasis a las relaciones sur-sur. Asimismo, el convenio significó fortalecer la cooperación y lucha contra el narcotráfico y rediseñar una nueva agenda para las negociaciones comerciales.[27] Sin embargo, su implementación y resultados no prosperan hasta la fecha por falta de coherencia institucional entre

25 Evo Morales declaró "persona no grata" al embajador de EEUU, Philip Goldberg. Así justificó su decisión: "Sepan que aquí hay una autoridad externa que conspira contra la democracia. Sin miedo, declaro al embajador de EEUU, persona no grata. Pido al canciller enviar esta decisión para que retorne a su país. En Bolivia no queremos separatistas que atenten contra la democracia" (Vicepresidencia, 2009: 22).

26 Convenio marco de relaciones bilaterales de mutuo respeto y colaboración entre el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el gobierno de Estados Unidos de América.

27 "Bolivia y EEUU inician en 2012 negociación comercial", *La Razón*, La Paz, 20 de diciembre de 2011.

lo que se dice y lo que se hace. Por ejemplo, ni bien la Cancillería terminaba de negociar el acuerdo, desde el Ministerio de la Presidencia se presentaban fuertes denuncias y ataques contra EEUU.

Sin duda alguna, la preservación de la soberanía es el puntal en la relación con EEUU, ante la evidente injerencia que el país del norte asumió durante buena parte del siglo XX e inicios del actual.

Chile

Las relaciones boliviano-chilenas constituyen un caso especial, debido al conflictivo marítimo que prácticamente marcó el destino de ambos países. Desde el inicio de su gestión el gobierno imprimió una dinámica renovada a la relación, a partir de la invitación a organizaciones sociales para que participen en el proceso bajo la lógica de que "lo que no pudo solucionar la diplomacia tradicional, lo solucionará el pueblo".

Al inicio el panorama fue esperanzador debido al buen clima entre los gobiernos de Evo Morales y Michelle Bachelet, que acordaron un impulso a los vínculos con la negociación de la denominada "Agenda de los 13 puntos",[28] de los cuales el tema marítimo fue el más sensible. Con todo, la cuestión ideológica y el modelo económico fueron los principales factores del acercamiento, a pesar de que el gobierno de Bachelet –presuntamente de izquierda– no abandonó nunca el sistema liberal que Chile lidera en la región desde hace varias décadas.

Aunque la prioridad de Morales apenas asumir fue hacer del tema marítimo el eje central en las relaciones bilaterales, el primer avance real se dio en el campo económico con la continuidad del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22) firmado en 1993[29] (que, según algunos expertos, solo consolida las facilidades de Chile para acrecentar su mercado en Bolivia), la reactivación del ferrocarril Arica-La Paz y la inserción de Bolivia en mercados del Pacífico a través de puertos chilenos. El único cambio o novedad en cuanto a la histórica reivindicación marítima fue que Chile aceptó incluirla como tema formal de negociación en la mencionada Agenda de 13 puntos.

A fin de avanzar en esta agenda, en marzo de 2008 se efectuó en La Paz una reunión entre el canciller boliviano David Choquehuanca y su homólogo chileno,

28 Los 13 puntos de la agenda fueron los siguientes: 1) desarrollo de confianza mutua, 2) integración fronteriza, 3) libre tránsito, 4) integración física, 5) complementación económica, 6) tema marítimo, 7) Silala y recursos hídricos, 8) instrumentos de lucha contra la pobreza, 9) seguridad y defensa, 10) cooperación para el control de tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores, 11) educación ciencia y tecnología, 12) culturas y 13) otros. Acta de la XVIII reunión del mecanismo de consultas políticas, Bolivia-Chile, La Paz, 17 de junio de 2008.

29 En 2006 entró en vigencia un protocolo adicional que dio 100% de preferencias arancelarias para los productos importados desde Bolivia.

Alejandro Foxley. Además del retorno al mar con soberanía, otros temas planteados en aquella cita fueron la privatización de los puertos chilenos, las constantes trabas al comercio exterior que contravienen el acordado libre tránsito y el problema del uso indebido de las aguas del Silala. Otra muestra de buena comunión se dio en la V Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea realizada en Lima en mayo de ese año, cuando Morales y Bachelet coincidieron en que de continuar con ese clima favorable de diálogo, no había razón para no solucionar los problemas históricos pendientes.

Aunque durante varios meses se impuso la cordialidad y buena voluntad en la negociación, a la larga los avances fueron exiguos: apenas una conclusión preliminar sobre el conflicto del Silala, que luego quedó en nada. El preacuerdo señalaba que Chile estaba dispuesto a pagar –a precios de mercado– el 50% del valor del uso de las aguas de la vertiente, a partir de la firma de un documento oficial, y que el otro 50% quedaría pendiente hasta que un estudio determine si los ojos de agua de la vertiente nacían en territorio boliviano o tenían un trazo natural que atravesaba fronteras. Tras varios años de desencuentros en este tema, en junio de 2016 Chile demandó a Bolivia ante La Haya, alegando que tiene derecho al uso de los recursos hídricos del que, según ellos, es un río internacional y no un manantial.

Si ya los acercamientos estaban estancados, la situación empeoró más aún cuando Sebastián Piñera asumió la presidencia de Chile y declaró de entrada que "la salida soberana de Bolivia al mar es imposible", con lo que la Agenda de 13 puntos quedó en nada. Fue entonces que ocurrieron otros dos percances: la detención del exjefe antidrogas boliviano, René Sanabria, implicado en el hallazgo, en Arica, de un contenedor con un cargamento de 144 kilos de cocaína y, meses después, en junio de 2011, la captura de 14 militares bolivianos en territorio chileno a bordo de dos autos con placas de ese país. Tras una serie de acciones y reacciones, los militares fueron expulsados de Chile y, a su llegada, el presidente Morales los condecoró y ascendió. Un tercer incidente lo desató el ministro de Defensa chileno, Andrés Allamand, que sostuvo que sus "Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas están en condiciones de hacer respetar los tratados internacionales y de precautelar adecuadamente la soberanía y la integridad territorial de Chile", declaraciones que despertaron preocupación y recelo en el gobierno boliviano.

Para entonces, Morales acababa de imprimir recién el giro radical largamente anunciado a las relaciones diplomáticas con Chile; un cambio sin precedentes en la estrategia respecto al tema marítimo: en marzo de 2011 anunció la inminente presentación de una demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya para obligar a Chile a negociar una salida soberana al mar. Paralelamente se creó la Dirección de Reivindicación Marítima (Diremar) que desde entonces concentra todo el plan estatal en el tema. El gobierno, a través del entonces canciller

David Choquehuanca explicó a la comunidad internacional su postura en la 41 Asamblea General de la OEA, arguyendo que su pedido era "una negociación bilateral concreta, factible y útil". La respuesta del canciller chileno, Alfredo Moreno, fue categórica y cerró las puertas a un diálogo fuera del "ordenamiento jurídico internacional". Y la tónica continuó: Morales llevó la petición hasta la asamblea de las Naciones Unidas, donde Piñera manifestó que entre ambos países "no hay asuntos territoriales bilaterales pendientes". Fue en ese panorama que el gobierno cumplió su advertencia y en abril de 2013 oficializó la demanda ante los tribunales de La Haya, nombrando al expresidente Eduardo Rodríguez Veltzé como agente de Bolivia ante esa corte. Meses después, el también expresidente Carlos Mesa fue designado como portavoz de la causa marítima ante la comunidad internacional.

Bolivia buscaba que la CIJ reconozca que Chile había incumplido su oferta de negociar una salida soberana al mar; sin embargo, después de cinco años, el 1 de octubre de 2018 el fallo determinó que el gobierno de Chile no tiene la obligación de negociar con Bolivia, asestando una derrota diplomática de enorme trascendencia para el gobierno de Evo Morales.

Argentina y Brasil

Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) y Lula da Silva en Brasil (2003-2010), tuvieron desde el inicio una notable sintonía con el gobierno de Evo Morales, a partir de las semejanzas ideológicas pero, sobre todo, en el negocio de compraventa de gas.

La relación con Argentina mantuvo por muchos años –incluyendo las dos gestiones de Cristina Fernández– un ambiente amigable, de respeto y colaboración, como lo reconoció el entonces embajador argentino Ariel Basteiro.[30] Fernández fue muy solidaria con el presidente Morales en muchos aspectos: en la crisis política de 2008, en el incidente con el avión presidencial en un viaje de Morales a Rusia y en la demanda marítima; por su parte, Morales siempre se solidarizó públicamente con la demanda de las Malvinas y tomó partido a favor del kirchnerismo en la disputa por los llamados "fondos buitre".[31] Incluso con la asunción de Mauricio Macri (2015), cuya postura ideológica es diametralmente opuesta a la del MAS, las relaciones comerciales continúan en buenos términos,

30 "Hay confianza y un buen momento de las relaciones". Cambio, La Paz, 6 de abril de 2014.

31 Los fondos buitre, son fondos de capital riesgo que compran deuda de economías en problemas, cercanas a la quiebra, para posteriormente presionar y cobrar la totalidad del valor de esa deuda, además de los intereses por los años adeudados, sin atender a reestructuraciones. El objetivo es comprar activos con el menor precio posible y vender en un periodo corto o mediano plazo a otros inversores, obteniendo altas rentabilidades. Observatorio del Inversor, ¿Qué son los fondos buitre?, ANDBANK, España, 26 de agosto de 2014. Disponible en: https://www.andbank.es/observatoriodelinversor/que-son-los-fondos-buitre-capital-riesgo/

gracias a que el gas boliviano es un insumo prioritario para el vecino país. A esto se suma el importante influjo de la comunidad boliviana –que según el diplomático argentino Normando Álvarez llegaría a dos millones de personas– que contribuye al crecimiento económico argentino.[32]

Las relaciones bilaterales entre Bolivia y Brasil, si bien estuvieron enmarcadas por el tema energético, traspasaron también a otras áreas diplomáticas de cooperación y comercio. Sin duda Brasil es uno de los socios comerciales y diplomáticos más importantes que tiene Bolivia, como se verá más adelante al tocar las relaciones con el BRICS. Evo Morales supo articular su política de nacionalización y la negociación de mejores precios para el gas, e incluso dar seguridad jurídica a la empresa Petrobras para que siga invirtiendo en el país. Al respecto, algunos autores como Samuel Pinheiro Guimarães,[33] afirman que Brasil trabaja por la unidad de América del Sur y por impulsar un mundo multipolar en el que el subcontinente americano sería uno de los polos. Al final, la acción directa de la "diplomacia presidencial", fue clave durante los primeros años de esta relación.

Sin embargo, luego de la destitución de Dilma Rousseff, el nuevo canciller de Brasil, José Serra, mostró una visión negativa del gobierno de Evo Morales, sobre todo en cuanto a su política de lucha contra el narcotráfico.[34] No obstante las relaciones gasíferas, los niveles de cooperación, la lucha conjunta contra el narcotráfico, trata y tráfico de personas y el comercio hacen ver que la vinculación comercial otorga bases sólidas para un diálogo político independientemente de quien encabece el gobierno.

Perú

El gobierno de Morales buscó siempre propiciar un acercamiento diplomático con su par de Perú y como consecuencia de varios gestos amistosos, el mandatario fue condecorado en una visita oficial a Lima.[35] Sin embargo, los lazos se fueron enfriando cuando en junio de 2008 Morales aludió al presidente Alan García y su posición "pro imperialista" por la instalación de bases militares de EEUU en territorio peruano; además cuestionó su modo de negociar el TLC con la Unión Europea a ritmos diferentes y al margen de la CAN. En 2009, la relación bilateral se hizo más hostil aun cuando Lima otorgó la calidad de refugiados a tres

32 "Argentina destaca avance en agenda bilateral con Bolivia". *El Mundo*, Santa Cruz, 4 de diciembre de 2017.

33 Es uno de los arquitectos de la política exterior del expresidente de Brasil, Lula da Silva.

34 "Temer responde a críticas y convoca a sus embajadores en Venezuela, Ecuador y Bolivia". *Los Tiempos*, Cochabamba, 1 de septiembre de 2016.

35 "Evo morales fue condecorado con la Orden 'El Sol del Perú' en el grado de Gran Cruz" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007: 8).

exministros[36] de la administración del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, ante lo que Morales anunció una demanda si Perú no expulsaba a estas personas requeridas por la justicia boliviana.[37] En respuesta, García lo acusó de influir decisivamente en "los hechos trágicos de Bagua",[38] con lo que las relaciones diplomáticas prácticamente se paralizaron.

En julio de 2011, con la llegada al gobierno de Ollanta Humala se reactivaron los encuentros amistosos, se ratificó la alianza de integración bilateral y se logró el apoyo del presidente peruano a la demanda marítima. Bolivia busca aún estrechar las relaciones bilaterales con Perú y propició la realización de un gabinete binacional con el equipo del presidente Martín Vizcarra, además otros varios acercamientos incluso con su predecesor, el conservador Pedro Pablo Kuczynski. En todo este periodo el tema prioritario, además un posible negocio energético, fue la construcción del tren bioceánico junto a Brasil.

Relación con los nuevos socios

El cambio de orientación de la política exterior boliviana, desde una política sur-norte hacia una política sur-sur, se explica fundamentalmente por el tema de la soberanía política y la "dignidad"; no obstante, el país continúa signado a la dependencia económica. Los últimos años empezó a revertirse el ciclo excepcional de buenos precios para las materias primas –hidrocarburos, alimentos, minerales– y, en consecuencia, la mejora de los términos de intercambio.

En ese contexto, Latinoamérica y sus potencialidades empiezan a despertar interés de las grandes potencias emergentes como China, India y Rusia (Detsch, 2018). Por otro lado, el giro a la izquierda de la primera década de este siglo, además de contrarrestar la hegemonía de EEUU, propició el acercamiento de países con afinidad ideológica. Así, Bolivia conformó un bloque con Venezuela, Nicaragua, Cuba y, eventualmente Ecuador, Brasil y Argentina.

La vigente "diplomacia de los recursos" prioriza la expansión de contactos con países del sur, creando una tendencia a alianzas sur-sur, en la búsqueda de fuentes alternativas de ayuda para la continuidad de la cooperación para el desarrollo del país; así se explica la mirada a las potencias de Asía e incluso Oriente Medio que se hallan entre las principales opciones de Bolivia para contrarrestar la ausencia de vínculos estrechos con países europeos y Estados Unidos.

36 Jorge Torres Obleas, Mirtha Quevedo y Javier Torres Goitia.

37 "Evo Morales pidió expulsar a ex ministros bolivianos que pidieron asilo a Perú", Disponible en: www.fcp.uncu.edu.ar/paginas/index/noticias-2009

38 Fuente: www.elpaisonline.com consultada el 27 de febrero de 2009.

China, Rusia e India

Las relaciones entre Bolivia y China están mediadas por un alto contenido político e ideológico que empezó a gestarse en 2006 y cobró fuerza a partir de 2011. De hecho, las buenas condiciones para la cooperación bilateral llevaron varias veces a autoridades nacionales a referirse a que con su par chino son "buenos amigos y socios". Es evidente que el interés chino se centra en los recursos naturales y energéticos de Bolivia; no por nada es el mayor consumidor e importador de petróleo del mundo. En ese sentido, más allá de cierta afinidad política ideológica entre gobiernos, la relación es especialmente importante en el componente económico. Una vez más, Bolivia se vale de sus recursos naturales para atraer la atención de países con alto potencial financiero, que no siempre están en la órbita de relacionamiento diplomático horizontal.

Las relaciones diplomáticas empezaron a establecerse oficialmente en 1985, cuando el gobierno saliente de Hernán Siles Zuazo reconoció diplomáticamente a la República Popular China (RPC).[39] Sin embargo, la relación se mantuvo por más de 20 años en *statu quo*, debido a que hasta entonces ningún presidente chino había visitado de manera oficial Bolivia, y solo en dos ocasiones presidentes bolivianos visitaron aquel país.[40] Con la elección de Evo Morales (2005), se dio una gran oportunidad que empezó a concretarse poco antes de que este asuma la presidencia en enero de 2006, cuando viajó a Pekín para entrevistarse con su par chino Hu Jintao y con el primer ministro Wen Jiabao; en ese entonces Morales calificó a Pekín como "aliado político, ideológico y programático del pueblo boliviano".[41] Desde aquella visita el mandatario regresó a China tres veces: en agosto de 2011, en diciembre de 2013 y en junio de 2018. Este último viaje fue diseñado para consolidar el mercado chino para productos bolivianos y concretar proyectos de inversión para el desarrollo económico.[42] En ese marco, se anunció el establecimiento de la asociación estratégica entre ambos países.

Las relaciones sino-bolivianas se pueden dividir en tres etapas: i) cuando se establecieron las relaciones bilaterales en 1985 hasta enero de 2006; ii) desde 2006 hasta la más reciente visita oficial del presidente Morales a China (junio de 2018) y iii) después de aquel viaje y los acuerdos alcanzados.

Durante los 13 años de gobierno de Evo Morales se impulsó créditos e inversiones en sectores estratégicos como hidrocarburos, minería, comunicaciones

39 "China, una relación de más de treinta años con Bolivia". *Los Tiempos*, Cochabamba, 22 de marzo de 2016.

40 El primero fue Jaime Paz Zamora en 1992 y luego Gonzalo Sánchez de Lozada, en marzo de 1997.

41 "Evo Morales se reunió con el presidente chino". *La Nación*, 9 de enero de 2006.

42 "Bolivia consolida mercado chino solo para 2 de 4 productos previstos". *Los Tiempos*, Cochabamba, 20 de junio de 2018.

espaciales, implementación de factorías, computadoras e incluso aviones y helicópteros; en la mayoría de los casos, las líneas de crédito chinas fueron flexibles y considerables (Churata, 2018: 117-120). Si bien el componente económico es fundamental, está marcado por el excesivo déficit comercial. Las exportaciones de Bolivia a China sumaron $us 458 millones en 2018, mientras que las importaciones alcanzaron $us 2.075 millones, lo que representa un déficit de $us 1.617 millones en la balanza comercial (INE, 2019), tendencia negativa que se mantuvo año tras año. Entre 2000 y 2018, la participación de China en las exportaciones bolivianas pasó de poco más del 0,4% en 2000 al 5,1% en 2018, hasta convertirse en el séptimo mercado principal. Mientras tanto, ya es también un importante origen de las importaciones de Bolivia, pues su participación pasó del 3,5% en 2000 al 21% en 2018. Si bien EEUU continúa siendo el segundo principal mercado para las exportaciones bolivianas detrás de Corea del Sur, desde 2014 China lo desplazó como el quinto principal origen de las importaciones bolivianas.

Los capitales chinos también crecieron en Bolivia, pues participan de manera activa en la economía boliviana mediante créditos e inversiones en sectores de actividad predominante como el extractivo (hidrocarburos y minería), construcción de carreteras, implementación de factorías, computadoras e incluso aviones y helicópteros (Campanini, 2017). De manera general, con respecto a la inversión extranjera directa (IED, 2017), Suecia fue el primer socio de Bolivia, seguido de Francia, país con el cual la IED aumentó más de 132% en los últimos seis años (34% del total) en comparación con 2012.[43]

La información disponible de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala que la IED de China en Bolivia ascendería –entre 2007 y 2015– a $us 963 millones, con una inversión inicial de $us 23 millones en 2007, que se incrementó $us a 317 millones en 2015.[44] Estas versiones no fueron corroboradas por las publicaciones oficiales de la autoridad monetaria (Banco Central de Bolivia), desde donde se reportó una cifra relativamente menor.

Asimismo, la deuda externa con China representa el 75% del total de la deuda externa bilateral de Bolivia y, sumando la deuda aún no desembolsada, este país se constituye en nuestro tercer mayor acreedor, lo cual puede implicar eventuales ajustes en la política económica del gobierno en el mediano y largo plazo. Otro punto a considerar son los millonarios contratos que se conceden a empresas chinas a cambio de inversiones en el sector extractivo (Fundempresa, 2018), lo que más allá de los beneficios económicos, profundiza la explotación de recursos no renovables, en franca contradicción al programa de cambio de matriz productiva y de exportación. Sin duda, a medida que se consolida la presencia china en Bolivia

43 Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica, sector externo, 2018.

44 www.unctad.org: Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

también se consolida el rol de dependencia, por lo que puede convertirse en una especie de "patrón" de subordinación.

Respecto a la entrada de créditos chinos al país, desde la autoridad monetaria se informó que el saldo de la deuda con China –al 31 de diciembre de 2018– alcanza a $us 890,6 millones de (8,75% del total del saldo) y representa el 75% del total de deuda externa bilateral.[45] Sumado a ello, la deuda aún no desembolsada totaliza $us 1.167 millones (19,4% del total no desembolsada), con lo que China se constituye en el tercer acreedor de Bolivia (12,7% del total), alcanzando los $us 2.057,5 millones, después del BID (25,9%), la CAF (20,9%), y por encima del BM (12, 5%).

En menor medida, pero de todas maneras con notable incremento, se dieron los acercamientos a Rusia e India. La relación bilateral con Rusia se cimentó en los encuentros de los mandatarios tanto en Moscú (2013) como en La Paz (2014). Después de atravesar por distintas circunstancias históricas, en los últimos años los vínculos están en el mejor momento por los acercamientos políticos sin precedentes. Existen válidas razones de optimismo para ensanchar la cooperación en diferentes campos: acuerdos en áreas como hidrocarburos, energía, industria, ciencia y tecnología.[46] Además, se reafirmó la decisión de incrementar el comercio bilateral; de hecho, en 2016 se firmó un acuerdo de cooperación entre el entonces canciller David Choquehuanca y su homólogo ruso, documento que abarca el área militar, la energía atómica y la exención de visas.[47]

La relación bilateral entre Bolivia e India se inició oficialmente el 8 de noviembre de 2012, cuando se abrió la embajada boliviana en Nueva Delhi, con Jorge Cárdenas Robles como primer embajador; pero las primeras consultas diplomáticas entre ambos países se realizaron recién en 2014, con varias visitas a nivel ministerial. A partir de entonces las relaciones indo-bolivianas se caracterizaron por el marco cordial y amistoso, no obstante no contar India con una misión diplomática en La Paz, lo que se compensa con la demanda de ese país de materias primas para su posterior industrialización.[48] Recientemente, con la llegada al país del presidente de India, Ram Nath Kovind (28 de marzo de 2019) se profundizaron los vínculos de cooperación, complementariedad y flujos comerciales.[49]

45 Banco Central de Bolivia, Gerencia de Operaciones Internacionales, 2018.

46 "Bolivia y Rusia afinan acuerdos de cooperación económica y comercial". *La Razón*, La Paz, 1 de junio de 2017.

47 "Rusia y Bolivia firman exención de visados y avanzan en cooperación". *Opinión*, Cochabamba, 13 de abril de 2016.

48 Destaca el interés de la empresa multinacional Jindal Steel and Power por la explotación del yacimiento de hierro del Mutún.

49 "India, el 'gigante' que se interesa en profundizar los flujos comerciales con Bolivia". *Opinión*, Cochabamba, 28 de marzo de 2019.

Venezuela

La relación entre Bolivia y Venezuela se profundizó cuando coincidieron en el poder los presidentes Evo Morales y Hugo Chávez. El marco fue el giro de 180 grados en la política exterior boliviana que se benefició por el reconocimiento y "padrinazgo" político de Chávez, como señala el expresidente Carlos Mesa (2011: 12). Según Gustavo Nemtala (2011: 88), ambos mandatarios procuraron armar una alianza estratégica conjunta en el accionar diplomático, incluyendo a Cuba y estableciendo las bases para la conformación del eje Caracas-La Habana-La Paz, que se asentaba en el fortalecimiento del discurso de Hugo Chávez en la región y la consolidación de la praxis de la "diplomacia de los pueblos" como alternativa a la diplomacia tradicional.

El punto más alto se dio en marzo de 2011 durante la I Reunión de la Comisión de Integración Conjunta Bolivia-Venezuela, cuando se suscribieron 18 acuerdos bilaterales de complementariedad en las áreas económica, productiva, agropecuaria y de tecnologías agrícolas, industrial, minería, actividades de investigación y capacitación en el área de física médica, exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, asesoría y capacitación en el área de infocentros y/o telecentros, actividades de investigación y capacitación en el área de observación y modelación físico-territorial, cooperación educativa y prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de drogas.[50] Estos acuerdos le permitieron a Evo Morales fortalecer y legitimar el proceso de cambio emprendido y la democratización de su política exterior.

En el ámbito comercial, Bolivia identificó a Venezuela como el socio estratégico para las exportaciones, en particular para artículos manufacturados a objeto de neutralizar los posibles efectos en el empleo debido a la no inclusión en el ATPDEA. Sin embargo, el flujo comercial con Venezuela se redujo significativamente: pasó de $us 309 millones en 2012 a menos de $us 3 millones en 2018. El mayor déficit comercial se registró en 2011, cuando fue de $us 240 millones.[51]

La relación entre Bolivia y Venezuela tiene un antes y un después de la muerte de Hugo Chávez. El vínculo de Morales con Chávez fue marcadamente singular ya que Caracas aplicó un extenso programa de cooperación con La Paz, habiéndose suscrito en los primeros ocho años del gobierno (2006-2013) numerosos tratados bilaterales de cooperación,[52] especialmente en el marco de la Alternativa

50 Ministerio de Relaciones Exteriores, "Acuerdos suscritos entre Bolivia y Venezuela". Publicado por Juventud Comunista de Bolivia, Comité Regional Cochabamba, 3 de abril de 2011.

51 IBCE, Boletín electrónico bisemanal No 758, Bolivia, 24 de enero de 2019. Disponible en: http://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=703

52 "Bolivia y Venezuela han suscito más de 125 documentos, entre 2006 y 2013". Ver Archivo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Paz, 2014.

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Tras el deceso Chávez, prácticamente se suspendió todo vínculo comercial.

En síntesis, la apuesta de una relación sur-sur tiene dos objetivos simultáneos y a su vez contradictorios: i) mantener la soberanía nacional frente a Estados Unidos y ii) acercarse con más fuerza a Venezuela, China y Rusia para de esta manera reafirmar la independencia de la política exterior boliviana.

5. A modo de cierre

Los hechos y las vinculaciones más relevantes de la política exterior boliviana durante el gobierno de Evo Morales permiten, por un lado, reafirmar los aciertos de transformación, pero por otro, evidencian las contradicciones que reflejaron la imagen del país en términos comparativos con la época neoliberal. El MAS insta a dejar de reproducir las tradicionales relaciones de verticalidad y dependencia entre Estados, y más bien postula la instauración de relaciones de horizontalidad y complementariedad en procura de un desarrollo integral (productivo y social) del país. Es en esta lógica que se da el acercamiento con ciertos países del sur que se orientan por el mismo razonamiento y abanderan los principios de la no intervención, la soberanía nacional y el respeto a los intereses mutuos.

Es cierto que Bolivia siguió trayectorias políticas distintas al periodo pasado, pero hoy afronta una crisis de la "revolución democrática y cultural", justamente por la arremetida a la libre autodeterminación de los pueblos y debido a que sus propios elementos se desdibujaron ante ciertas decisiones de Estado dando lugar, por tanto, a la continuidad de algunas políticas del periodo pasado.

Nada más asumir, Morales reivindicó el mérito de la integración más profunda y multidimensional, considerando las razones políticas y/o históricas. En ese marco se dieron la adhesión a la ALBA, apostando a la causa social; la reivindicación de la Unión de Naciones Suramericanas por sustentar las bases históricas del pueblo sudamericano y por construir una unión de repúblicas democráticas soberanas y el establecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que contribuye al fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, el espíritu integracionista fue moderado en logros en comparación con el periodo pasado, debido a que se operó bajo la lógica del cambio doctrinario, por lo que los intereses nacionales históricos quedaron en un segundo plano. No obstante, económicamente predominó el mercado interno, desalentando los lazos productivos entre los sectores empresariales. Por consiguiente, el objetivo de transformar la sociedad –superando la base productiva y eliminando las desigualdades sociales– todavía está en proceso, por lo que se vienen desafíos cada vez mayores.

Se debe ponderar varios éxitos del gobierno del MAS, como la expansión de la economía, la inclusión social, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la

consolidación del proceso político y la relación de horizontalidad acentuada con el intercambio sur-sur; sin embargo, es criticable la ideologización extrema de la política exterior, especialmente con EEUU y algunos países vecinos como Chile.

En el caso de la demanda marítima, si bien el fallo marcó un hito en la historia de la relación bilateral, la interdependencia globalizante constituye una dinámica mucho más profunda para construir los patrones de cooperación de una agenda conjunta a futuro entre Bolivia y Chile, porque hay elementos en común en términos económicos, políticos, sociales, culturales e históricos que deben mantenerse al margen del histórico conflicto. En la relación con EEUU, como ya se dijo, prevaleció la reivindicación de la soberanía y "dignidad nacional", reclamos que, no obstante, tuvieron incoherencias internas sobre todo en lo referido al manejo de los recursos.

La relación con China, más allá de cierta afinidad política e ideológica entre gobiernos, es especialmente importante por el componente económico. En los últimos años superó el nivel de diplomacia normal entre países y llegó a una categoría estratégica; sin embargo, en los hechos parece camino de repetirse una relación de dependencia y desigualdad por intereses cada vez más materiales –como evidencian algunos ejemplos antes desarrollados–, tal cual ocurrió en décadas pasadas con otras potencias.

En cuanto a la gestión general del Ministerio de Relaciones Exteriores, al ser un área en la que intervienen muchos actores, se puede ver que muchos temas escapan al control de la Cancillería y pasan por otras instancias del gobierno, como los ministerios de la Presidencia y de Gobierno; evidencias que muestran la poca institucionalidad de la Cancillería y su escasa capacidad de llevar adelante la política exterior en coherencia entre lo que se dice internamente y lo que se hace fuera del país.[53] Esta situación es parte, sin duda, de la lógica que impera en la gestión gubernamental que apuesta por la centralización de la agenda en Palacio de Gobierno, a lo que se suma la labor activa del presidente Evo Morales fuera de Bolivia, hechos que dieron pie al surgimiento de la llamada "diplomacia presidencial".

En su momento, el gobierno supo mostrar que se recuperó la dignidad de Bolivia, punto clave en el reiterado apoyo electoral que permitió extender la

53 Por ejemplo, en el bloqueo del avión presidencial en Europa, la persona encargada de presentar todos los alegatos en la Organización de Estados Americanos fue el ministro de gobierno donde se extrañó la presencia del canciller; al igual que en otros momentos cuando intervino el ministro de la presidencia en la relación bilateral con EEUU, desde el Ministerio de la Presidencia se ha intervenido de manera directa, presentando denuncias y ataques hacia EEUU, mientras el gobierno a través de la Cancillería negociaba o terminaba de negociar el Acuerdo Marco, lo cual ha congelado dicho acuerdo. Así, en varias oportunidades el canciller Choquehuanca es reemplazado por otros dignatarios de Estado y es utilizado en otros asuntos que nada tienen que ver con sus responsabilidades. Al parecer ha habido como dos o tres cancilleres fuera del canciller David Choquehuanca.

gestión por 13 años. Esta situación, no obstante, se enfrenta a un cambio en los últimos años, pues además del desgaste interno, el gobierno debe lidiar con un contexto regional diferente tras el "giro conservador" registrado en varios países.

Las relaciones internacionales de Bolivia –en términos de objetivos y acciones– deben proyectarse en un marco de cordialidad, cooperación y respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos antes que a los Estados, dejando de lado las posturas político-ideológicas y centrándose en el interés nacional y en el desarrollo socioeconómico del país, tal como señala la concepción teórica de las relaciones internacionales. Para ello se requiere de una lectura de la coyuntura geopolítica y un manejo adecuado de los instrumentos de la política pública internacional; en consecuencia, amerita plantear algunas preguntas: ¿hacia dónde se debe orientar la política exterior de Bolivia?, ¿qué mercados debemos gestionar y abrir para nuestros productos manufacturados?, ¿qué tipo de relación debemos establecer con China?, ¿cuáles son los organismos de integración comercial más favorables y necesarios? Solo si se consolida una renovada política exterior, desideologizada, pragmática y creativa se podrá enfrentar el porvenir con más certezas y optimismo.

Mirando a América Latina, el horizonte integracionista se enfrasca en la irrupción del ciclo nacionalista, no solo por la "nueva" orientación o viraje de sus gobiernos, sino por las transformaciones de la sociedad internacional que se manifiestan en la urbanización y expansión de las clases medias, la guerra comercial, los flujos migratorios y de refugiados, las amenazas a la democracia y el nuevo escenario geopolítico que en cierta medida refleja una gradual irrelevancia de Latinoamérica en la política mundial. Viendo más allá, y atendiendo a la multipolarización, se debe apuntar la mirada a China y su nuevo rol de impacto decisivo en el funcionamiento de los mecanismos subregionales de cooperación política y de integración económica. No por nada, el "giro Asia Pacífico" viene en pos de encaramarse, según distintos analistas, como crucial en la reconfiguración del poder mundial.

Bibliografía

Antezana, Luis H.
2007 "Sistema y proceso ideológico en Bolivia (1935-1979)", en *Decursos, revista de ciencias sociales*. Cochabamba: CESU-UMSS.

Badia Malagrida, Carlos
1997 "Bolivia, ¿un absurdo geográfico?", en Oblitas Fernández, Edgar, *La polémica en Bolivia*. La Paz: Jurídica Temis.

Busso, Anabella
2014 *Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Campanini, Jorge
2017 *Dependencia de los capitales chinos en América Latina y Bolivia*. Cochabamba: CEDIB.
Ceppi, Natalia
2014 *Política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
Churata T., Rogelio
2018 *Política exterior de Bolivia. Cambio político y relaciones internacionales*. La Paz: CIDES/UMSA, 2018.
2008 "Integración regional: situación y perspectivas para Bolivia", en *Umbrales* 17. La Paz: CIDES/UMSA.
Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas
2007 *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010*. La Paz: Viceministerio de Relaciones Exteriores.
Correa Ramírez, Karen
2012 "La crisis de hegemonía de Estados Unidos", en *Criterios. Cuadernos de ciencias jurídicas y política internacional*, Vol. 5, Núm. 2 (julio-diciembre). Bogotá: Editorial Bonaventuriana.
Cox W., Robert
2002 "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales", en Vásquez, John, *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México DF: Editores Limusa.
Dabat, Alejandro
2009 "Estados Unidos, la crisis financiera y sus consecuencias internacionales", en: Seoane A. y E. Jiménez (coords.), *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*. La Paz: CIDES-UMSA.
Detsch, Claudia
2018 "Escaramuzas geoestratégicas en el 'patio trasero'. China y Rusia en América Latina", en *Nueva Sociedad* No 275 (mayo-junio). Buenos Aires.
Fernández, Gustavo
2009 "La política exterior boliviana", en Primer Encuentro Internacional del Observatorio Andino de Política Exterior OBANPEX. Quito. Disponible en http://www.flacsoandes.org/internacional/?page_id=442
Fernández, Gustavo *et al.*
2014 *La Bolivia del siglo XXI, nación y globalización. Enfoque internacional y estudios de caso*. La Paz: Fundación PIEB.
Frenkel, Alejandro y Diego Azzi
2018 "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en Transición (2015-2017)", en *Colombia Internacional* 96. 177-207. Disponible en https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07

García L., Álvaro
2009 "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación", en *El Estado, campo de lucha*. Buenos Aires: CLACSO.
Garé, Adolfo
2009 "Ideología y política exterior. ¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica?", en *Análisis* Nº 14, (diciembre). Montevideo: CURI.
Gonzales, Edmundo
2006 "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", en *Nueva Sociedad* No 205. Buenos Aires.
Grebe, Horst
1999 "Los ciclos de desarrollo boliviano. Principales tendencias y cambios del siglo XX", en *Bolivia hacia el siglo XXI*. La Paz: CIDES/UMSA.
Grieco, Joseph
1996 "Institucionalización económica regional: la experiencia de América en una experiencia comparativa", en Borja, Arturo, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. México DF: CIDE.
Gunder, Frank André
1977 "Hacia una teoría histórica del subdesarrollo capitalista en Asia, África y América Latina", en *Feudalismo, capitalismo y subdesarrollo*. Bogotá: Editorial Latina.
Harnecker, Marta y Federico Fuentes
2008 *MAS-IPSP, Instrumento político que surge de los movimientos sociales*. Caracas: Centro Internacional Miranda.
Hudson, Valerie M.
2013 *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
Instituto Boliviano de Comercio Exterior
2019 Boletín electrónico bisemanal No 758. Santa Cruz: IBCE.
Instituto Nacional de Estadística
2015 *Anuario Estadístico*. La Paz.
Mayorga, Fernando
2007 "Nacionalismo e indigenismo en el MAS: Los desafíos de la articulación hegemónica", en *Decursos*, Revista de Ciencias Sociales, año VIII, número 15 y 16. Cochabamba: CESU/UMSS.
Mayorga, Fernando y Benjamín Rodríguez
2010 "Nacionalismo e indigenismo en el gobierno del MAS", en *Temas y Debates* 20, (octubre). Cochabamba. 97-122.
Medeiros Querejazu, Gustavo
1997 *Ensayos diplomáticos*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores /Academia Diplomática Rafael Bustillos.

Medina, Jorge
2010 *Bolivia: un país de contradicciones y aciertos*. La Paz: Amalgama.
Méndez, Julio
1972 *Realidad del equilibrio hispanoamericano*. La Paz: Don Bosco.
Mesa, Carlos
2011 *Bolivia y Brasil: Los meandros del camino* Plataforma Democrática, Working Paper No 13 (julio).
Ministerio de Relaciones Exteriores
2017 *Bolivia en el mundo. Viajes presidenciales 2007*. La Paz.
2013 *La revolución democrática y cultural y su política exterior.* Memoria institucional 2006-2013. La Paz.
Molina, Fernando
2009 *La ideología de la Constitución.* La Paz: Fundación Milenio.
Morales, Juan Antonio y Napoleón Pacheco
1999 "Economía", en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Editorial Offset Boliviana.
Morgenthau, Hans
1986 *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
Naciones Unidas
2010 Resolución de la Asamblea General, sexagésimo cuarto periodo de sesiones, Nueva York.
Nemtala, Gustavo
2011 *La Alianza de la ALBA*. Quito: Universitas.
Ocampo, José Antonio
2005 *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México DF: CEPAL.
Orellana, Lorgio
2006 *Oligarquía capitalista, régimen de acumulación y crisis política en Bolivia*. Bogotá: Nómadas.
Oviedo, Eduardo Daniel
2014 "América Latina: entre la hegemonía estadounidense y la influencia China", en FLACSO-ISA. Buenos Aires.
Pineda, Francisco
2007 *Evo Morales. El cambio comenzó en Bolivia*. Madrid: Almuzara.
PNUD
2002 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Capacidades políticas para el desarrollo*. México.
Santander, Sebastián
2009 "El 'giro a la izquierda' en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional", en *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, Vol. 4, No 7, (enero-junio). Bruselas.

Solares, Alberto
2011 *Integración. Teoría y procesos. Bolivia y la integración*. Santa Cruz: IBCE.
Stefanoni, Pablo
2007 "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales", en *Nueva Sociedad* No 209 (mayo-junio). Buenos Aires.
Stein, Arthur
1990 *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Nueva York: Cornell University Press.
Tola, Samuel
1999 *Geopolítica. Mito y realidad*. La Paz: Edobol.
Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia,
2009 "Injerencia de los Estados Unidos en Bolivia. Documentos clasificados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos". La Paz.
Villamar, Zirahuén
2016 "BRIC: 15 años del acrónimo del siglo XXI", en *Nueva Sociedad* No. 266, (noviembre-diciembre). Buenos Aires.

Documentos nacionales:

Bolivia para Vivir Bien, *Programa de Gobierno 2010-2015*. La Paz. 51-52.
Ministerio de Planificación del Desarrollo
2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Bolivia digna*, *soberana*, *productiva y democrática para vivir bien*. La Paz.
Nueva Constitución Política del Estado 2009.

Periódicos nacionales:

La Razón digital/ABI. La Paz, 25 de agosto de 2013.
La Razón, La Paz, 1 de junio de 2017.
Los Tiempos, Cochabamba, 1 de septiembre de 2016.
El Mundo, Santa Cruz, 4 de diciembre de 2017.
Opinión, Cochabamba, 28 de marzo de 2019.

Sitios web visitados:

www.dni.gov/nic/globaltrends
www.patrianueva.bo/noticia.php?id=968
www.fcp.uncu.edu.ar/paginas/index/noticias-2009
www.elpaisonline.com
https://www.andbank.es/observatoriodelinversor/que-son-los-fondos-buitre-capital-riesgo/

El libro *Bolivia en el siglo XXI. Transformaciones y desafíos* reúne 21 artículos que abordan diversos ámbitos de la compleja realidad boliviana. Los artículos se agrupan en tres secciones: economía y sociedad, territorio y ambiente, política y cultura. En cada una de estas secciones el lector encontrará propuestas interpretativas que tienen como objetivo brindar análisis y balances de las transformaciones que vivió Bolivia durante las últimas dos décadas, y a partir de ello identificar desafíos para los siguientes años. Este libro es, en su conjunto, un aporte al diálogo en torno a los horizontes colectivos que pueden ser articulados en diversos ámbitos de la existencia social. A partir del análisis de algunas problemáticas concretas y de los límites en sus modos de encararlas, se busca avanzar en la discusión de estrategias que contribuyan a superar dilemas atingentes a la configuración nacional contemporánea.

CIDES - UMSA

ISBN: 978-99954-1-953-0