

---

# EL AVANCE DEMOCRÁTICO EN BOLIVIA HACIA FINES DE 1994. ANÁLISIS CRÍTICO E INVOLUCRADO

*Gonzalo Rojas Ortuste*

Al cumplirse el primer año de gobierno encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada se abrió una cierta polémica en términos de la evaluación de este 25 por ciento del periodo constitucional. Así, mientras el oficialismo menciona un prudente éxito, referido al 1/4 del cumplimiento del "Plan de Todos" (el programa de gobierno en el periodo electoral), la oposición habló sin tapujos de una encuesta realizada por la Universidad Católica Boliviana de consultas concretadas en La Paz, de cerca a 400 personas, que en comparación con un sondeo similar de hace un año muestra un declive de la popularidad y confianza en el actual gobierno y su titular.

Me gustaría argumentar en lo que sigue –por ejemplo, a ese 25 por ciento– la importancia del tipo de reformas emprendidas y el por qué de su poco aprecio en la ciudadanía hoy. No se trata, conviene adelantarlo, de una visión apologética del gobierno en funciones, sino de un intento de poner las cosas en perspectiva para darle una dimensión menos oportunista.

El recurso de la formulación de leyes y su aplicación, como tecnología política de gobernabilidad, ha tenido una larga polémica a favor y en contra en el pensamiento y en la Ciencia Política. En sus versiones más groseras se ha dicho que son sólo "remiendos" para diferir las inevitables transformaciones sociales, de una parte; mientras que de otra se los visualiza como panacea. Alrededor de las revoluciones inglesa y francesa del siglo XVII y XVIII se han hilvanado este tipo de evaluaciones, que quedan demeritadas con estudios de cierta profundidad. Es el caso del trabajo de Tigar y Levy (*El derecho y el ascenso del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1978) donde se evidencia que ni la revolución inglesa estuvo carente de elementos de coerción y violencia, ni que en la francesa no hubieran intentos serios de reforma del *ancien régime*. En síntesis, que

en ambos procesos hubo importantes esfuerzos de reforma legal, pero ni en un caso bastaron –el inglés– ni su presencia evitó los drásticos cambios del otro –el francés.

Con todo, no se puede minimizar su efecto cuando están enfocados a específicas problemáticas que han sido estudiadas con cierto detenimiento; esto es, comprendidas en su dinámica y se proponen medidas proporcionales a la magnitud de las dificultades tipificadas. Poniendo estas consideraciones en el contexto de la cultura política boliviana, aunque transformándose hoy, conserva todavía rasgos maximalistas que se suele asociar a una tradición socialista. Aquí vale la pena mencionar el trabajo de Laclau y Mouffe (*Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1987) desde una perspectiva que ellos denominan “posmarxista”. Lejos de satanizar el concepto marxiano de clase social, los autores enfatizan otras identidades (culturales, de género, etcétera) para mostrar su carácter relacional y contingente, es decir, socialmente construidos y no determinados ni por la economía ni por ninguna esfera privilegiada. Así las cosas, la articulación de prácticas sociales pueden tomar el curso que los actores le impriman precisamente en su interacción entre sí:

Desde esta perspectiva es evidente que no se trata de romper con la ideología liberal-democrática, sino al contrario, de profundizar el momento democrático de la misma, al punto de hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo.

Sea que nos gusten o no algunas de las reformas en curso, es preciso destacar el componente de voluntad política de cambio. Ciertamente, la Ley de Capitalización como fórmula muy señera de privatización parece orientada en particular a los empresarios y en especial a los extranjeros, empero su singularidad es manifiesta: convierte a cada ciudadano boliviano en accionista así sea minoritario de las empresas a capitalizarse. Hay allí una clara intención de que lo que constituya negocio para unos pocos, se redistribuya entre esos muchos socios que conforman la población boliviana en mayoría de edad. Innegable también que la puesta en marcha tiene dificultades para operacionalizarse.

En tanto con la *Ley de Reforma Educativa* y la de *Participación Popular* se puede ser más generoso en su apreciación. La primera da continuidad a un proyecto iniciado en el gobierno anterior para responder a un sentido problema estructural de la sociedad boliviana. Difícilmente puede decirse que sea una propuesta improvisada, pues toma en cuenta demandas muy oídas sobre el aprendizaje temprano en lengua materna,

pero intenta viabilizarlas al contemplar cuatro grupos lingüísticos: ay-mara, quechua, guaraní y el multiétnico para diversos grupos lingüísticos de las tierras bajas del país. Estipula también requisitos mínimos en el otro extremo de la cadena educativa, que no vulneran la autonomía universitaria si por ello se entiende la libertad de cátedra, la posibilidad de emitir opiniones y desarrollar líneas de investigación sin injerencia político-partidaria, además de administrar recursos económicos en pos de los objetivos explícitos de la universidad: formación, investigación y extensión. No puede dejar de consignarse la instrumentación política por parte de ciertos funcionarios de gobierno cuando a partir de su aprobación (de la referida ley) pretende inferirse que las representaciones sindicales del magisterio ya no tienen vigencia y deben elegirse otras; cuestión ésta que no se sigue de la unificación del magisterio hasta ahora diferenciado en urbano y rural.

Finalmente, la Ley de Participación Popular es una respuesta a demandas largamente enarboladas por el movimiento campesino e indígena del país, y en cierta medida también del movimiento cívico-regional. Estos dos movimientos, con más de una década en el escenario político y social, reivindican niveles de autonomía, gobiernos locales y regionales, además de identidades étnico-culturales y regionales sin por ello postular la atomización del país. Supone, por lo demás, un esfuerzo del Estado boliviano de pasar del lirismo territorialista a políticas específicas y sostenidas (por aquello del 20 por ciento del presupuesto nacional que incluye la administración de los recursos de la coparticipación ahora redistribuidos con criterio más equitativo que el previamente existente) hacia las provincias, en cuya mayoría no existen ciudades importantes que por su propia dinámica tienen potenciales actividades de desarrollo.

Es prematuro todavía juzgar la aparente duplicidad —en ciertas áreas— en la que fue la primera ley importante en ser promulgada en el actual gobierno, la de la reorganización del Poder Ejecutivo. No hay grandes cambios en la reformada Constitución, pero tampoco es desdeñable lo conseguido. Señalemos al menos tres puntos.

1. Continuidad con el proceso iniciado en el gobierno anterior, que en buenas cuentas significa un sentido de Estado más allá de cualquier gobierno.

2. La inclusión del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, institución que tiene como fin se cumplan las garantías constitucionales de los ciudadanos, para que nuestro estatuto de miembros de la polis boliviana deje de ser “ciudadanía de baja intensidad”, en la lograda expresión de O’Donell, siquiera en lo referente a garantías civiles.

3. La figura de los diputados electos por distritos uninominales, que serán el 50 por ciento de los 130 representantes nacionales, lo que permite que elijamos a éstos por nombre y apellido y no irremediablemente por ser parte de la lista de los candidatos a presidente y vicepresidente de nuestra preferencia.

### **Después de los dictadores**

Indudablemente, en los últimos años Bolivia ha avanzado en cierto afianzamiento dentro del régimen democrático. Entre estos logros se puede señalar, por un lado, la continuidad de gobiernos constitucionales, los gobiernos de coalición –vía pactos interpartidarios, la conformación de una Corte Nacional Electoral confiable y un mecanismo apropiado para la designación de sus miembros. Por otro, las recientes reformas de la Constitución y ciertas reformas legales, señeramente la de Participación Popular y la Reforma Educativa. Estas últimas han mostrado atender una demanda muy explícita de la sociedad boliviana, enarbolada por sectores específicos; a saber, el del reconocimiento del carácter multicultural y pluriétnico de Bolivia, sumado a propuestas de descentralización hasta hace poco identificadas con la conformación de gobiernos departamentales únicamente.

Como se sabe, el reclamo “pluri-multi”, para decirlo con la reiteración de prefijos que en el contexto boliviano tiene un significado bastante preciso, ha encontrado eco en el artículo primero de nuestra reformada Constitución. Las aperturas más operativas a ello se hallan en la conformación de los municipios urbano-rurales con su inherente característica de autonomía como gobierno local, el reconocimiento de personería jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs, formas de organización tradicionales en el ámbito rural y barriales en las ciudades) y, a la vez, reconocimiento de las formas organizativas y a los dirigentes de estos grupos “según sus usos, costumbres y/o disposiciones estatutarias” (Artículo 3, Ley de Participación Popular, LPP). En el caso de la Reforma Educativa, encontramos la misma apertura, en lo que es el eje principal de su propuesta, a la educación intercultural y bilingüe. El castellano deviene, entonces, en *Lingua franca*, vehículo de comunicación y no de imposición cultural sobre las lenguas vernáculas.

## La otra democracia, practicada pero deficitariamente asumida

Ahora bien, hasta aquí los logros, cierto que en gran medida a nivel de diseño pero con la voluntad política de ponerse en marcha (expresada en su carácter de leyes, decretos reglamentarios e inicios de ejecución de la PP). Me gustaría destacar, sin embargo, la persistencia de una percepción de ciudadanía en términos casi exclusivamente individuales. Por supuesto que en la tradición occidental europea ése ha sido de su significado básico, como reacción al poder monárquico y a la sujeción a gremios y corporaciones; pero desde hace algún tiempo en las sociedades con regímenes democráticos existe una demanda de ampliación de la participación en la cosa pública más allá de la práctica electoral, efecto de lo que Tocqueville llamó la "pasión por la igualdad" para el caso norteamericano. En suma, que la individualidad propia de la democracia liberal responde a una especificidad histórica y cultural; el individuo es, entonces, una construcción social de particular ámbito.

El caso es que para Bolivia, como arriba enfatizamos en referencia a la LPP y a la Reforma Educativa, se busca dar cabida a formas de organización *democráticas* distintas de las liberales, no que las excluye a éstas —las liberales—, sino que promueve espacios para el desarrollo de las otras que priorizan formas colectivas de control y participación social, de búsqueda de unanimidad, de pedagogía ciudadana a costa de la velocidad y eficacia de las decisiones y aun de que la selección de dirigentes no siempre coinciden con criterios meritocráticos.

Así las cosas, es preciso que cuando hablamos de democracia en Bolivia, la de hoy, no sólo debemos tener en mente las formas liberales solamente, y menos las exclusivamente electorales, sino también a aquellas que alguna vez denominé "democracia étnica". En otras palabras, asumir que la participación no es solamente de individuos, en tanto tales, sino que involucra mecanismos de *ciudadanía social*.

Incluso un documento tan orientado al fortalecimiento de la democracia como el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PDGES, estrategia del actual gobierno elevado al rango de Decreto Supremo), insiste en "la participación de individuos", en el acceso a la propiedad de éstos y solamente una vez (en las 21 páginas de síntesis) menciona a "las comunidades locales" en contexto similar a lo que involucra noción de ciudadanía social.

Otro tanto acontece con cierta cooperación internacional, valiosa e importante, pero que no termina de incorporar esas otras prácticas como democráticas o de importante presencia, sobre todo en el ámbito rural, y

desde esa realidad, proponer articulaciones entre las diferentes prácticas para apoyarse mutuamente.

### Los excesos

Entonces, democracia aquí involucra el pluralismo –ciertamente democrático– de insertar en nuestro régimen político y social formas de organización social distintas de las liberales, pero igualmente democráticas. Hay, empero, otro tipo de resistencias vinculado a la atención a las bases que reclamamos líneas arriba pero en este caso con exceso. A esto llamaremos *democratismo*; es decir, postular que todo debe venir “de abajo”, sea en planificación y aun en comunicación. Aquí se debe reivindicar el papel del gobierno central promoviendo lineamientos estratégicos, como el caso del PGDES, pues el Estado democrático no puede dejar de ser Estado, o sea, a orientar en términos generales el rumbo de la sociedad de la que es su forma organizada conjunta. En síntesis, el “arriba” y el “abajo” han de interactuar, crear flujos dinámicos de intercambio, o como afirma cierto documento de planificación, hay una planificación indicativa que dialoga con la participativa, pero ambas son requeridas y pertinentes, pues una ha de atender a la visión global, pero aterrizada y alimentada con la otra que ha de contemplar lo local.

Finalmente, está la *antidemocracia*, no ya como las acciones frontalmente autoritarias como fueron las de los dictadores felizmente ya en el pasado y el más notable camino a la cárcel, sino de algunos sectores cada vez más reducidos que apoyaron la recuperación de espacios democráticos, y ahora (con algunas razones atendibles) ven a la democracia como insuficiente. El PGDES, con razón, alerta sobre la posibilidad –evidentemente indeseable– de que la ciudadanía identifique democracia con persistencia de pobreza y aun el agravamiento de problemas sociales; por ello propugna impulsar la equidad social, crecimiento económico, uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad. Ante propuestas de avanzar mediante reformas, esos sectores a los que refiero sólo replican rechazando, acusando de manipulación, con una pertinaz nostalgia de lo que fue el enfrentamiento sin concesiones que caracterizó la política boliviana hasta hace poco, todavía en la azarosa transición abierta en 1978.

Jamás tuve el privilegio de dialogar –a no ser que la lectura pueda ser considerada diálogo– con ese extraordinario hombre público Marcelo Quiroga Santa Cruz, docente de la UNAM en su exilio mexicano y agudo periodista pero aun si él hubiese concebido a la democracia como un

espacio táctico y no un bien en sí mismo, su conducta muestra una práctica que deseo reivindicar: la de considerar al adversario político, eso precisamente y no un enemigo; y aunque aquel adversario no haya estado a la altura de esa consideración, el esfuerzo de Marcelo Quiroga por transparencia y consecuencia dignifica la política misma.

Aquí debê recordarse que dentro de las notas características de la democracia —en su multívocos sentidos— está aquella que permite la discrepancia entre actores sin que haya un predeterminado poseedor de verdad y que por ello los otros sean prescindibles, o peor, eliminables. Lo que sí puedo testimoniar, es que en el ámbito del exilio del partido de Quiroga en México se me planteó por primera vez sobre el régimen político deseable después de triunfante una revolución socialista.

Hace más de doce años me costaba pensar la democracia, en un proyecto de ese carácter, como algo más que solamente instrumental; ahora me resulta inimaginable sin ese componente central: la realidad nacional y mundial ha cambiado. Si podemos discutir, dialogar, acordar y discrepar sin pensar en la eliminación del interlocutor, avanzamos hacia la humanización de la política; y ése es el legado de Quiroga Santa Cruz que quiero recordar. La atención a lo posible está acotada por las circunstancias históricas, y éstas son cambiantes. Hoy vivimos momentos de reformas y acaso sería mejor para un país con tan larga historia de polarización como Bolivia, compartir la “pasión por lo posible”, que describía tan bien al compromiso y preocupación intelectual y académica de Albert Hirschman.

Siempre se puede decir que lo anterior no es suficiente, y por supuesto que en mucho falta poner en marcha lo ahora existente solamente *de jure*. Pero una insatisfacción militante sobre el déficit de las reformas sugiere, en mi perspectiva, una deficitaria comprensión de la política que por su carácter secular y mundano sólo puede avanzar parcialmente, y que los cambios maximalistas traen aparejados autoritarismos, como puede constatarse en cualquier experiencia histórica.