

# Bolivia.

## Dictador se hace, no se nace

Sonia Montaña Virreira

**Sonia Montaña Virreira:** socióloga, fue subsecretaría de Género (1993-1995) y actualmente dirige el Foro por la Ciudadanía, La Paz.

**Palabras clave:** gobierno, proceso político, Hugo Banzer, Bolivia.

¿Cuál será la contribución de Hugo Banzer Suárez a la democracia boliviana? ¿en qué medida, lo hecho o dejado de hacer en su gobierno, puede dar pautas para entender el grado de institucionalización de la democracia en Bolivia? Aunque una evaluación definitiva puede resultar prematura luego de un año, intento esbozar algunos rasgos identificados, los cuales podrán convertirse en tendencias o desaparecer en el futuro. Insinúo, a lo largo del trabajo, que Banzer el demócrata lo es gracias o a pesar de la pérdida de soberanía que implica la globalización y la reforma del Estado.

### Una cara tan regular

Banzer Suárez ha cumplido en agosto de 1998 el primer año de gobierno como presidente constitucional. Su pasado dictatorial no pesó lo suficiente entre los electores que en 1997 le brindaron 22% de sus votos, el sufragio más bajo obtenido por este político a lo largo de su historia como caudillo de Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido que fundó en 1989 y que es hoy una pieza clave de los pactos de gobernabilidad que caracterizan al sistema político boliviano.

Su gobierno es el quinto después de la recuperación de la democracia boliviana. Ha continuado la aún frágil pero importante tradición de democracia pactada que le ha permitido a Bolivia alcanzar mayores niveles de gobernabilidad que los de algunos países vecinos. Luego de los años traumáticos (1982-1985), de una transición caracterizada por la hiperinflación y la ingobernabilidad, en que las demandas contenidas en la dictadura explotaron y pusieron fin a la democracia de las calles, los partidos políticos han logrado convertirse en protagonistas exclusivos y en cierto sentido excluyentes del juego político. Bolivia, país cuya principal tradición política se inspiraba en las luchas insurreccionales de los mineros, el poder dual y la confrontación de clases, está viviendo la transformación de la política presentando un escenario favorable a la gobernabilidad política (Mayorga), aunque amenazada por el déficit de ciudadanía

y la pérdida de legitimidad partidaria. En ese contexto, los partidos han administrado el ajuste estructural y puesto en marcha un sistema de pactos que garantizan la mayoría parlamentaria a los sucesivos gobiernos, gracias a lo cual la palabra «empantanamiento» que caracterizaba la escena ha sido eliminada del lenguaje político boliviano. El gobierno de Banzer debe ser entendido en el contexto de ese proceso.

Tanto las encuestas<sup>1</sup>, generalizadas en la cultura política local, como la opinión de los analistas han coincidido en calificar de regular el desempeño del actual gobierno. En un país con altos niveles de fatalismo<sup>2</sup>, un término medio no debería ser motivo de drama para ningún gobierno. La ciudadanía, de acuerdo con la encuesta citada, le asigna un puntaje de 4,3 sobre 7. Banzer, aunque obtiene niveles superiores de evaluación comparado con su predecesor (Sánchez de Lozada obtuvo una calificación más baja) al cabo de similar periodo, está perdiendo la estima de los bolivianos. Las razones para esa percepción son varias.

### La megacoalición o los límites de la gobernabilidad

Escarmentados por la experiencia de ingobernabilidad vivida durante 1982-1985, que marca aún el imaginario colectivo de la política boliviana, los partidos políticos bolivianos han aprendido a pactar entre sí. Es esta su capacidad para aceptar el ajuste, pactar las reformas constitucionales y aceptar un sistema electoral transparente lo que explica la persistencia de una todavía insuficiente, pero importante, legitimidad de la democracia ante la ciudadanía<sup>3</sup>.

Bolivia, como se sabe, concentró la sanción a las dictaduras en la figura de Luis García Meza quien purga sus crímenes, cometidos entre 1980 y 1982, con una condena de 30 años sin indulto en un penal del altiplano. A Banzer, que dirigió una cruenta dictadura durante siete años en la década del 70, le valieron más sus años como demócrata, resultando beneficiario sino del olvido, por lo menos del perdón de algún electorado y principalmente de los partidos políticos que han buscado y practicado alianzas de todo tipo con él, en el pasado inmediato<sup>4</sup>.

Banzer logró conformar la coalición más amplia de la historia reciente, la que le proporcionó una holgada mayoría parlamentaria de más de dos tercios y en la que participaron no solo los partidos de la oposición al anterior gobierno de Sánchez de Lozada (Goni), como el MIR y ADN, sino uno de sus aliados, la Unidad Cívica

---

<sup>1</sup> Son varias las encuestas de opinión coincidentes: Encuestas y Estudios, *La Prensa* y *La Razón* publicadas en agosto de 1998, que coinciden en calificar de regular la evaluación hecha por la ciudadanía.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Encuesta de Seguridad Humana 79% de los bolivianos considera que en estos diez años está igual o peor, mostrándose a lo largo de la misma una tendencia a una evaluación negativa.

<sup>3</sup> Ildis: Encuesta de Seguridad Humana, Ildis, La Paz, 1996.

<sup>4</sup> La más importante ha sido la del denominado Acuerdo Patriótico con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR entre 1989 y 1993.

Solidaridad (UCS), partido neopopulista que pasó del lecho gonista<sup>5</sup> a un romance con Banzer, apoyado en el discurso de la gobernabilidad, tan caro a la clase política. Otro aliado notable fue Conciencia de Patria (Condepa), partido de raigambre popular en la zona occidental, caracterizado por su oposición radical al neoliberalismo y que se brindó como la cara social de la llamada megacoalición.

Al cabo de un año, Condepa ha sido expulsado del gobierno, mediante una nota firmada por el presidente que prescinde de sus servicios –léase votos en el Parlamento– y pone fin a una generalizada crítica respecto de los modales poco democráticos de un partido que contrasta, en general, con el estilo señorial de los políticos bolivianos. Condepa ha resultado ser «el socio de más» de una coalición que ostentando una amplia mayoría parlamentaria ha encontrado en esa virtud el principal obstáculo para un desempeño coherente. Condepa, cuyo récord de acciones ilegales superó la media de la política local es, de alguna manera, el paradigma de la dirigencia política contemporánea que habiendo adoptado un discurso de modernización económica, no asume el discurso de la modernidad política ni acaba de entender que la ocupación prebendal del Estado es cada vez menos importante para influir en el rumbo de las cosas. La manifestación recurrente del clientelismo en un Estado que sólo pretende normar y regular y que por lo tanto no dispone de recursos estratégicos, han puesto en evidencia que la gobernabilidad no solo requiere de la suma avasalladora de votos parlamentarios sino que entraña por lo menos un mínimo apego a la institucionalidad y un programa común para enfrentar los retos de la transformación económica y la pobreza.

El gobierno de Banzer ha puesto en cuestión la matemática de la gobernabilidad mostrando que hay sumas que restan. La amplitud heterogénea de la denominada megacoalición ha sido, en el plano político, la principal fuente de conflictos. Su popularidad se ha deteriorado más a causa de los conflictos internos que de los conflictos sociales, que ha administrado con relativo éxito.

### **La economía, crecimiento y pobreza**

Una de las principales críticas al gobierno de la megacoalición ha sido la falta de un programa político que conjugue la diversidad de posturas expresadas durante la campaña electoral por sus socios. Reconociendo que los parámetros de la democracia representativa y la economía de libre mercado, son los dos carriles sobre los que se manejan programáticamente los partidos bolivianos, es evidente que muchos de ellos, incluido el del general Banzer, mantienen una relación ambigua aceptando la modernización de la economía y resistiéndose a la democracia.

Si por plan de gobierno entendemos una propuesta estratégica dirigida a lograr la adecuación de la economía boliviana a la globalización, haciéndola competitiva e

---

<sup>5</sup> Así se conoce a la corriente que apoya al ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

incluyendo las reformas políticas y sociales que apunten hacia la equidad, es claro que la actual gestión se ha limitado a reaccionar puntualmente a la agenda del gobierno anterior. Hasta diciembre de 1997, los socios de la coalición no lograron compatibilizar una propuesta programática que los identifique. En ese sentido continuaron haciendo profesión de fe en el crecimiento económico como respuesta a los problemas sociales.

Sin embargo y a pesar de esa ausencia es claro que hay un programa inevitable, condicionado por el contexto. La globalización y la reforma estatal han limitado el control del Estado boliviano sobre los factores de poder, el mercado y las inversiones, de modo que independientemente de las ideologías, el gobierno se ve obligado, cooperación externa de por medio, a cumplir ciertas me-tas y dar continuidad a ciertos planes monitoreados desde los organismos internacionales.

Banzer ha registrado sus principales logros en el campo de la economía. De ahí que haya sido el ámbito en el que ha obtenido la mayor continuidad política manteniendo la estabilidad monetaria, alcanzando un crecimiento económico del 4,8%, insuficiente para enfrentar la pobreza creciente pero apto para ubicarse en el ranking de países con buen desempeño macroeconómico. Ha correspondido al ministro de Finanzas, Herbert Muller<sup>6</sup>, reconocer que a pesar de sus éxitos, la política económica se ha caracterizado por una ortodoxia neoliberal incapaz de enfrentar los retos de la pobreza. En Bolivia los indicadores macroeconómicos se comportan bien, hay más inversiones y la inflación disminuye, pero ningún gobierno puede aún exhibir resultados significativos en el área social donde las brechas regionales, de género y urbano-rural siguen incrementándose de manera sostenida<sup>7</sup>.

Finalmente Banzer aprobó el Plan Operativo de Acción, que sintetiza en el campo de la economía la necesidad de impulsar el crecimiento económico, para lo que propone políticas de sentido común como la fiscal sin endeudamiento, la reducción de la deuda, la inversión en infraestructura y el apoyo a los sectores microempresariales. Ante la falta de una política de Estado para combatir la pobreza, se ha fortalecido el enfoque asistencial de las políticas sociales. El actual gobierno se ha limitado a proponer un Plan de Lucha contra la Pobreza que se centra en metas de crecimiento económico. El denominado Plan Oportunidad que se expresa principalmente en la ley de Propiedad y Crédito Popular es la principal propuesta a un año de gobierno. Dicha norma es la contraoferta gubernamental al Bonosol, que durante el gobierno de Sánchez de Lozada había sido entregado a los ancianos como una forma visible de redistribución de los beneficios de la capitalización. El gobierno actual ha librado la madre de las batallas derogando este bono y ha pretendido con escaso éxito reemplazarlo con un beneficio supuestamente más universal. La ley de Propiedad y Crédito Popular pretende dinamizar la economía a través del crédito y los servicios financieros en los municipios, promoviendo la construcción de viviendas y el fomento a las

---

<sup>6</sup> Discurso pronunciado el 5 de agosto con motivo de su posesión en el Ministerio de Hacienda.

<sup>7</sup> Así lo demuestra el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1998.

cooperativas con los recursos de la capitalización que antes se destinaban a pagar el Bonosol. De hecho una estrategia de lucha contra la pobreza apoyada principalmente en el desarrollo de un frágil sector microempresarial es poco probable que resuelva las graves deficiencias en el aparato productivo y la competitividad de Bolivia en la región. Aunque este ha sido el principal tema de oposición, provocando varios enfrentamientos verbales, recursos de amparo y medidas de presión, ambos resultan ser dos expresiones (Gómez) de un mismo enfoque asistencial que no incentiva la inversión productiva.

La denominada Acción Popular ha sido presentada como el corazón de la política económica y se asienta en el fomento a la microempresa y la reactivación del microcrédito en un país que no ha logrado desarrollar las empresas. Aunque aún es prematuro hablar de sus efectos, aparece como una voluntad de diferenciarse del pasado sin intentar un giro radical en la política contra la pobreza. Para la población, ni el equilibrio macroeconómico ni el plan gubernamental le impiden pensar que no hay cambios positivos en sus ingresos y vida cotidiana. Un 67% de los bolivianos no ve bien su situación económica, cree que ha empeorado (34%) o está igual (33%). El gobierno de Banzer, más allá de su anunciada lucha contra la pobreza no ha logrado remontar la tendencia que subordina su eliminación al crecimiento económico.

### La oposición

El tema central del debate político entre gobierno y oposición ha sido el destino de los beneficios de la capitalización de las empresas públicas. El Bonosol promovido por Sánchez de Lozada o el Bonovida ofrecido por Banzer, fueron las fórmulas alrededor de las cuales se polarizó un conflicto que opacó las verdaderas consecuencias de la reforma a la seguridad social. Mientras la oposición movilizó exitosamente a la sociedad para defender un bono a favor de los ancianos, como la forma más directa de redistribución, el gobierno sometió al Parlamento una ley que pone fin a esa particular forma de distribución de los beneficios de la seguridad social reemplazándola por el plan que ellos han denominado la columna vertebral de su propuesta. Este debate ha corroborado que Bolivia vive el tiempo de las cosas pequeñas donde no se vislumbran agendas políticas diferenciadas; más bien se advierte una notable convergencia de estilos, enfoques y propuestas, a pesar de la virulencia entre el gobierno y la oposición.

### El narcotráfico

Otra área donde la falta de programa no ha sido obstáculo es la de la coca. En este proceso de pérdida de soberanía, Bolivia se ha visto empujada a enfrentar el debate sobre el narcotráfico reconociendo el liderazgo estadounidense, a pesar de su inicial opción por el «camino más difícil»<sup>8</sup> escogido por Banzer cuando decidió aliarse al MIR, algunos de cuyos dirigentes fueron objeto del veto norteamericano.

---

<sup>8</sup> En el discurso de constitución de la megacoalición de 1997, Banzer reconoció que en su decisión de incluir al MIR constituía el camino más difícil para encarar la lucha contra el narcotráfico.

Sus metas en materia de erradicación de la coca excedentaria, apoyadas por la oposición, se han cumplido al precio de militarizar la zona de producción y convertir la exigencia norteamericana de erradicación total en un objetivo gubernamental de cinco años. El debate sobre la certificación del país ha puesto al gobierno ante la necesidad de orientar su política al fortalecimiento de la militarización del área productora de coca. La constatación del fracaso de la política de sustitución de cicales ha llevado a Banzer a oficializar la espada de Damocles, comprometiéndose a la erradicación, lo que de hecho ha aumentado la violencia militar en dicha zona.

Al cabo de un año ha aumentado la erradicación neta, se han obtenido los recursos financieros para implementar el plan y se ha logrado un consenso nacional en torno de la necesidad de eliminar los cicales que incluye al principal partido de oposición, el MNR. La política antidrogas de Banzer se desarrolla en el marco de un reconocimiento del fracaso a la sustitución de cicales y de una creciente articulación del narcotráfico con la economía regional de los productores de coca. El gobierno ha optado por la erradicación acelerada, la aceptación del rol norteamericano en materia de certificación, renunciando a su original propuesta de multilateralizar el tema y militarizando la zona con la consiguiente violencia y violación de derechos humanos en el Chapare.

### **Institucionalidad**

Una de las reformas importantes que quedaron postergadas por el gobierno de Sánchez de Lozada y que surge de la reforma constitucional de 1994 es la relacionada con la justicia. En este ámbito, el gobierno ha promulgado las leyes más importantes. El Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, fueron con sus luces y sombras, los cambios institucionales más relevantes. Las sombras de estas reformas están relacionadas con el procedimiento en la elección del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, que estuvieron sometidas a la negociación extraparlamentaria, tuvieron una injerencia fuerte del Ejecutivo y los partidos y recayeron, en algunos casos, en personalidades con un pasado antidemocrático de escasa confiabilidad para transformar la justicia.

Más cuestionada, en especial por el sector empresarial, ha sido la decisión de sustituir prematuramente a los principales superintendentes y haber limitado las atribuciones del Sistema de Regulación Financiera. Esas autoridades, nombradas por 5 o 10 años, fueron cambiadas en lo que se entendió como la consumación de una muerte anunciada y una pésima señal a los ya escasos inversionistas interesados en el país andino. Pero si de violación de la institucionalidad se trata, fue dramática en el área social, especialmente en educación, género, participación popular y en las entidades descentralizadas donde no se cuidaron ni las formas y se procedió a suplantarse a especialistas y administradores públicos, luego de innumerables actos de vandalismo y asalto a las instituciones públicas.

## Los derechos humanos

El gobierno de Banzer ha desenterrado literal y figurativamente los emblemas de los derechos humanos. El cadáver del Che, un presente griego dejado por el gobierno anterior, inició el despliegue movilizándolo grupos de derechos humanos. A continuación, la búsqueda de los cadáveres de detenidos desaparecidos como Marcelo Quiroga Santa Cruz se reinició con más fuerza que durante gobiernos anteriores. La militarización de la zona productora de coca con violaciones graves a la integridad y la vida de las personas, y la represión abusiva de conflictos sociales ha convivido con una cierta prudencia en el recurso del Estado de sitio utilizado por gobiernos anteriores. Desde la sociedad, sin embargo, han surgido con fuerza demandas de derechos humanos específicos o de cuarta generación que tienen que ver con la ampliación de la ciudadanía y frente a los cuales el gobierno de Banzer no tiene respuesta. Otro rasgo que ha caracterizado la presente gestión en materia de derechos humanos ha sido la emergencia de nuevas formas de autoritarismo estatal reflejadas en acciones represivas contra los jóvenes, los clubes nocturnos y las prostitutas desde un enfoque de seguridad ciudadana. Finalmente el gobierno ha sido acosado por hechos de corrupción en el mundo financiero y estatal que no han conocido un caso de sanción contundente y en el que están implicados oficialistas y opositores. Es en este contexto que cobra importancia la creación del Defensor del Pueblo.

## El diálogo nacional

En su relación con la sociedad el gobierno logró una amplia aprobación en el primer semestre con la convocatoria a un diálogo nacional –al que ha renunciado al final del año. La suspensión del diálogo responde al golpe de timón autoritario emprendido en el segundo semestre como respuesta a las críticas por falta de autoridad presidencial. El diálogo convocó durante el primer trimestre a amplios sectores de la sociedad: fuerzas armadas, Iglesia, universidades, comités cívicos, ONGs, organizaciones de mujeres y partidos políticos, incluidos los de la oposición, para armar una agenda de discusión que debía concluir con diálogos regionales y respuestas concretas para combatir la pobreza. Este diálogo le dio al gobierno un amplio reconocimiento social, permitiendo un protagonismo de organizaciones sociales ausente en la gestión anterior.

Sin embargo la iniciativa fue reja de la cultura antidemocrática y suspendida para evitar la emergencia de liderazgos extrapartidarios o la legitimación de agendas contestatarias. El gobierno de Banzer se sirvió del diálogo para legitimar su negociación en el ámbito internacional, obteniendo que inclusive el Banco Mundial recomiende a sus miembros seguir el ejemplo boliviano, y para exhibir el respaldo social a la lucha contra el narcotráfico. Este mecanismo de consulta pluralista a la sociedad, que generó grandes expectativas, le dio un revés a la democracia al devaluar el debate, sacrificando las posibilidades de una concertación social a mediano plazo. La conducta gubernamental de postergación del diálogo no ha hecho otra cosa que alimentar la lógica de la confrontación y la desconfianza en este instrumento fundamental para la democracia política.

## El hombre en la historia

Además de ser expresión de los límites de la democracia pactada, la megacoalición se explica también como el esfuerzo definitivo por cambiar el signo individual de Banzer en la historia. Los primeros seis meses de gobierno se caracterizaron por una imagen presidencial no solamente débil, sino con una escasa capacidad de mando sobre sus socios políticos, embriagados con la distribución de cuotas de poder, como se denomina en lenguaje criollo, a la ocupación prebendal del Estado. La presencia de un presidente que apareció más interesado en proyectar una imagen populista, expresada en visitas a los mercados, paseos en la calle y preocupación por «la gente simple» hizo crecer el protagonismo del vicepresidente, quien no solo apareció liderando acciones importantes como el Diálogo Nacional, el debate con la oposición sobre la seguridad social, la solución de la crisis financiera de bancos importantes, o las negociaciones con el Club de París, sino que con demasiada frecuencia se mostró como la cabeza visible del mando político. Continuando con un rasgo inaugurado en 1985 con la reforma económica, el gobierno de Banzer ha reflejado también la tensión entre tecnocracia y política. La tecnocracia vinculada a la política económica ha debido llenar algunos de los requisitos que impone la modernización de la economía, tales como el profesionalismo y la especialidad, mientras los políticos reflejan en gran medida las dificultades de adaptación a la democracia, con la vigencia de rasgos patrimoniales en su conducta. Así, no han sido pocas las veces que el entorno palaciego, como se denomina al grupo de militantes que acompaña al presidente, cuestionó el rol de los tecnócratas cuya desvinculación partidaria les permite grados de autonomía que violentan la lógica clientelar con la que operan los partidos.

Contrariando la tendencia de gobiernos anteriores que han tendido a fortalecer la figura presidencial, el gobierno de Banzer en su primera fase concentró el protagonismo en el vice. Esto fue drásticamente modificado en el segundo semestre, devolviendo al vicepresidente el rol de quinta rueda del carro con bajo perfil político. El golpe de timón a favor de un liderazgo centralizado en la presidencia, se ha expresado con la postergación indefinida del diálogo nacional, el creciente protagonismo presidencial en las decisiones públicas como la expulsión de Condepa y en la recomposición del último gabinete presidencial, donde se fortalece la vieja alianza entre AND y MIR en desmedro del populismo y los tecnócratas que quedan desplazados hacia el ámbito de la política económica.

Este dilema entre las pulsiones autoritarias instaladas en la lógica partidaria y la búsqueda de carisma, ha colocado a Banzer ante la paradoja de ser el presidente con menor autoridad de los últimos años, lo que ha afectado la gobernabilidad. A Banzer no le ha afectado su autoritarismo sino su falta de autoridad, hecho que no puede ser resuelto con actitudes autoritarias en un contexto democrático. Una de las razones que puede explicar el comportamiento político del presidente y su coalición tiene que ver con las dificultades para entender los cambios en el escenario político estatal en el que se desenvuelve. Banzer, que ideológicamente



está más cerca del estatismo que del libre mercado –así lo ha expresado en su campaña electoral–, pudo ser un eficaz dictador en un contexto de mayor control sobre lo que entonces se entendía como recursos estratégicos, por la ausencia de una institucionalidad que hoy sí existe como patrimonio del sistema político boliviano y porque había un sector de la sociedad que consentía una conducción férrea de la política. Hoy se ve expuesto a los condicionamientos del sistema democrático frente a los que no parece haber desarrollado reflejos de estadista. Hoy para ser un buen demócrata necesita algo más que la ocupación física del palacio de gobierno.

### **La discontinuidad**

Como se ha indicado, es en el plano de la política macroeconómica donde Bolivia ha conocido una continuidad razonable. En segundo lugar se han mencionado los pactos de gobernabilidad entre partidos que no incluyen a la sociedad y cuyos límites están siendo agotados por el presente gobierno. Ya no bastan ni la estabilidad económica ni la política si no producen alivio a la pobreza, mejoran los ingresos y generan empleo. La política social es pues el escenario donde se constata con mayor claridad la discontinuidad y la persistencia de viejos estilos patrimonialistas que impiden un bienestar con equidad. La búsqueda de la equidad remite asimismo a la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos. En esos ámbitos los avances son menos visibles.

En general el gobierno de Banzer ha tendido a desmontar el andamiaje institucional heredado de su antecesor. La reforma del Poder Ejecutivo fue la primera señal, en septiembre de 1997, de su voluntad de romper la continuidad con la gestión anterior. Debe recordarse que durante el gobierno de Sánchez de Lozada se llevó a cabo una reforma que buscando la eficiencia, la integridad y la participación, así como la disminución de la burocracia, concentró las políticas sectoriales bajo el mando de tres superministerios: Desarrollo Humano, Desarrollo Económico y Desarrollo Sostenible. Escapa a los alcances del presente artículo un balance exhaustivo de dicha reforma que ha sido considerada, sin embargo, una de las más débiles del gobierno de Sánchez de Lozada. Asimismo esa reforma incluyó la Descentralización Administrativa y la Participación Popular que buscaban, bajo el principio de subsidiariedad del Estado, delegar e impulsar la participación de los municipios y la reducción del poder central a roles normativos. Aunque se ha elogiado el enfoque de desarrollo humano sostenible, se ha criticado la debilidad de gestión y sobre todo la persistencia de rasgos clientelares y prebendalistas que erosionaron los principios de eficiencia sobre los que se concibió la reforma durante el gobierno anterior. Por ese motivo la propuesta de Banzer fue vista con expectativa, sobre todo por su anuncio de «racionalizar la burocracia» y su directa asociación con el combate a la pobreza, la promoción de las exportaciones, la integración en el mundo, la generación de empleo, la construcción de viviendas y la profundización de la reforma educativa» (Carvajal).

A un año de gobierno se puede constatar que la reforma no solo no ha producido menos burocracia si no que la ha incrementado. Habiendo ya aumentado en el

anterior gobierno, creció en un 71% en el nivel de los cargos jerárquicos como ministros, viceministros y directores generales<sup>9</sup>.

A decir de un funcionario gubernamental, la lógica que caracterizó al gobierno precedente estuvo definida por la capitalización y la reforma de pensiones, mientras que para el presente se trata de priorizar la equidad. La oposición, por el contrario, afirma que ha cambiado la lógica del desarrollo humano y sostenible por un enfoque de lucha contra la pobreza restringido a la promoción del crédito y la construcción de vivienda<sup>10</sup>. Considerando que en política sólo existe lo que se nombra, el actual gobierno ha abolido las menciones al desarrollo humano, la participación popular y el desarrollo sostenible.

De cualquier manera la reforma del Poder Ejecutivo no ha superado las reglas del juego vigentes en el pasado, manteniéndose una forma de administración donde el principal mérito es la militancia partidaria. Asimismo el gobierno actual está desmontando jurídica y gerencialmente la participación popular y la descentralización a través de decretos y proyectos de ley. La falta de transparencia en la gestión pública y la poca claridad acerca de las instancias centralizadas y descentralizadas, normativas y operativas, se ha expresado en una conducta cautelosa de la cooperación internacional que en Bolivia es responsable del financiamiento de las principales reformas sociales como la educación, la salud, la municipalización, las políticas de género y las de los pueblos indígenas. La reforma del Poder Ejecutivo ha puesto en evidencia el retraso de los partidos en adaptarse a la economía de mercado. Así, mientras la agenda económica está atendida por los organismos financieros e influenciada por las empresas transnacionales, los partidos siguen operando con base en costumbres propias del Estado populista.

La búsqueda de diferenciación ha influido en una agenda gubernamental que ha dedicado buena parte de los primeros meses de gobierno a abolir, revisar, modificar o interrumpir importantes medidas de orden social. No solo el Bonosol ha sido eliminado, se ha recortado el Seguro de Vejez y se ha quitado poder a las instituciones creadas por el proceso de descentralización y participación popular como los Consejos Departamentales, Comités de Vigilancia y los propios municipios.

La agenda parlamentaria del segundo año ya tiene apuntada la reforma de la ley de municipalidades que restablece el poder de los órganos centrales, limitando el proceso de planificación participativa y estableciendo un modelo de municipio productivo que evoca la vieja idea de un Estado interventor, a nivel local<sup>11</sup>. Por otro lado, la reforma de salud no ha avanzado, la reforma educativa está afectada

---

<sup>9</sup> Según el IPE, 8 de julio de 1998, vol. XXXIV, se han elevado en 16% a nivel de ministros, 49% a nivel de viceministros, 31% a nivel de directores generales, observándose un incremento de 71% en los cargos directivos en el plazo de un año.

<sup>10</sup> Plan Operativo de Acción.

<sup>11</sup> Proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades elaborado por la senadora Brockman y el diputado Jorge Torres.

por el conflicto estructural con los maestros que le han dado la espalda, sector al que ni éste ni el anterior gobierno han logrado conquistar. La descentralización y la participación popular han sido desmontadas viéndose disminuidas algunas innovaciones en el Estado boliviano que le habían valido un reconocimiento internacional: las políticas de género y de etnias agonizan frente a la escasez de recursos y al retorno de un nuevo centralismo estatal. A un año de gobierno se puede afirmar que la tendencia a subordinar la política social al crecimiento así como la sujeción de la democracia a la modernización de la economía, son los dos rasgos que caracterizan esta gestión.

### **Conclusión: un año de Mega**

Al cabo de un año el gobierno Banzer ha clausurado el diálogo, ha bajado el perfil del vicepresidente, ha recompuesto la coalición disminuyendo el número de socios sin perder un número significativo de votos en el Parlamento, ha moderado su decisión de modificar las reglas del sistema regulador y ha desacelerado sus propuestas de revisión de los contratos con las empresas capitalizadas. El gobierno se ha encarrilado en el camino de la reforma económica. En el ámbito de la democracia, la expulsión de Condepa no parece suficiente para eliminar la práctica prebendal de sus socios y el consiguiente desliz hacia la corrupción y el abuso de poder. En lo social, la lucha contra la pobreza sigue siendo una asignatura pendiente que dependerá en buena medida de la consolidación de las instituciones del Estado, incluida la justicia.

Algunas políticas como la económica y la del narcotráfico parecen destinadas a proseguir el rumbo señalado por la comunidad internacional bajo el liderazgo de Estados fuertes y empresas transnacionales. El futuro se vislumbra moderadamente opaco, aunque dada la tendencia a mantener la estabilidad, es previsible que nuevas luces alumbren la gestión gubernamental, en especial si la sociedad y sus actores asumen una participación más activa en la construcción de la democracia.

Se puede decir que el hecho de que el gobierno de Banzer se haya desempeñado en tono gris y como uno de regular contorno sin provocar ninguna catástrofe ni logro espectacular, tiene que ver en gran medida con el hecho de que el mismo está gobernado por circunstancias que han limitado su autonomía y poder. Si entendemos que la autonomía es la «capacidad de un sujeto de asignar autónomamente fines a su voluntad, sin el condicionamiento determinante por parte de otros sujetos» (Salvadores), es claro que Banzer ha perdido soberanía para que el país gane en democracia. Las condicionantes de su gobierno, tanto externas como internas le obligan a someterse a unas reglas de juego que ruedan por el carril de la modernización económica aunque sin lograr arrimarse de lleno al carril de la democracia política. Paradójicamente, hoy ante los avances de la democracia sólo puede exponer sus debilidades, demostrando por la negativa que los dictadores no nacen, se hacen.

La Paz, agosto de 1998

## Referencias

Carvajal, Hugo: «La reforma del Poder Ejecutivo» en Informe R Na 362, La Paz, 9/1998.

Carvajal, Hugo: «El plan es viable» en Informe R Ns 368-369, 12/1998.

Gobierno de Bolivia: Plan Operativo de Acción, Presidencia de la República, La Paz, 1998.

Ildis/PNUD: La Seguridad Humana en Bolivia, PNUD, La Paz, 1996.

IPE: Información Política y Económica, La Paz, 7/1998.

Mayorga Rene: Consolidación institucional, asignaturas pendientes y el desafío de la democracia representativa. Diálogo Nacional, La Paz, 1997.