

Nueva Sociedad Separatas

Luis Verdesoto
¿Hacia dónde va Bolivia?

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.
38-49.

¿Hacia dónde va Bolivia?

Luis Verdesoto

El artículo analiza los puntos centrales del proceso de deterioro político e institucional que derivó en la crisis boliviana de octubre de 2003. También traza un panorama crítico sobre los principales desafíos del actual gobierno y de la sociedad en su conjunto. Hay una suerte de paréntesis abierto entre las demandas sociales de adecentamiento del sistema político y las resistencias de éste por asumirlo, mientras tanto, el presidente Carlos Mesa intenta sostenerse apoyado en la opinión pública a la espera de las definiciones políticas colectivas alrededor del tema del gas y de la Asamblea Constituyente, con el apoyo de los partidos que eventualmente se beneficiarían del nuevo diseño político e institucional.

Hasta 2002, la cuestión pendiente en Bolivia consistía en el restablecimiento de las prácticas históricas de desborde de la sociedad civil sobre el orden estatal y político, o el establecimiento de nuevos, modernos o convencionales canales institucionales de procesamiento de las diferencias. El sistema político formal apostaba a que el país había pasado de una dinámica política de enfrentamiento entre el sindicalismo (especialmente minero) y las Fuerzas Armadas, en el contexto de un modelo estatal de intervención en el desarrollo orientado al interior, hacia un procesamiento político-electoral de la legitimidad, en general aceptado por la ciudadanía, en el contexto de crisis de ese modelo estatal y la emergencia de una forma radicalmente liberal y abierta hacia la globalización.

Luis Verdesoto: sociólogo ecuatoriano residente en Bolivia.

Palabras clave: crisis política, proceso político, Gobierno, Bolivia.

El enfrentamiento entre Policía y las FFAA en febrero de 2003 mostró una enorme debilidad –o casi descomposición– en el aparato estatal; una disputa que potenció al conflicto social y evidenció las debilidades de la gobernabilidad. Octubre de 2003 –mes de la «guerra del gas»– fue la primera muestra abierta de fuerza de los actores populares luego de esos hechos.

Un Estado débil como política pública, desorientado como gestión, sin instrumentos de gobernabilidad y sediento de control en tanto afirmación frente a su miedo, produjo la peor combinación política. Febrero instaló a las FFAA como único bastión firme del Estado. La gestión política gubernamental, escudada tras los militares, fue ineficiente en términos democráticos; las legitimidades del sistema político se diluyeron; la situación política se tornó letal en la medida en que no se consiguieron los objetivos de estabilización.

La explosión

La agitación social, en un principio, no persiguió un propósito decidido de derribar al Gobierno. El movimiento surgió en el campesinado del Altiplano, que inició un «cerco» –casi convencional en sus prácticas– a la ciudad de La Paz, bloqueando algunas carreteras importantes y exhibiendo un tradicional y disperso pliego reivindicativo. El detonante que permitió el ascenso cualitativo del movimiento fue un operativo militar para desbloquear el acceso a una población mestiza rodeada de población indígena –Sorata– y que atraviesa por otra población, de tradición reivindicativa y de alta significación para el nacionalismo revolucionario, que es Warisata.

Lejos de atemorizar a la masa, el desborde represivo la despertó. Movié repesadas características de respuesta violenta a la descontrolada violencia de las FFAA. Este emparejamiento de descontroles está relacionado con la incapacidad hegemónica del Estado boliviano, entendido como conducción de comportamientos sociales a través de aparatos residentes en la sociedad, y también se relaciona con una crónica opresión sobre la misma, a la que se le ha impedido su maduración ciudadana y su participación en las instituciones. De este modo, se configuró propiamente una explosión social, entendida como ocupación anormativa y disruptiva de todos los espacios de expresión de reivindicaciones a su disposición, en especial, la calle.

La coyuntura permitió la exacerbación de la fuerza de la sociedad, con la que ningún actor político tuvo ni tiene vínculos orgánicos. Esto representó riesgos extremos, cuando los imaginarios de asociación exitosa entre liberalismo y

pobreza habían copado todas las certezas acerca del futuro. Las elites económicas y políticas formales habían «vendido» a la población boliviana que la única expectativa de futuro era la organización liberal de Estado y sociedad. Este fue el principal mensaje de las elites durante la democracia, con el que se creía posible fundamentar la confianza política en su conducción. La quiebra de esta estrategia permitió al movimiento, en la cresta de su acción de enfrentamiento contra las FFAA, eliminar los sentidos de autoridad e institucionalidad, referencia que posteriormente pudo ser recogida y reconducida por organizaciones corporativas de los sectores movilizados.

La política perdió su lugar. Las acciones de parte y parte fueron asertivas, el Gobierno a través de la violencia militar, y la masa a través de la toma de la calle. De allí no podía surgir un juego libre de oportunidades, que abriera el cerrojo político y, peor aún, del desarrollo. En el desenlace de los acontecimientos, la clase media urbana, en especial de La Paz, jugó un importante rol para el apaciguamiento de los enfrentamientos y para la búsqueda de una salida.

En sus inicios, el enfrentamiento se desató y focalizó social y regionalmente: campesinos, indígenas, sindicalismo tradicional, excluidos de todo tipo en el departamento de La Paz, cuya depresión económica también fue un factor catalizador. Posteriormente, la ola alcanzó a todo el Altiplano, con los departamentos de Oruro y Potosí, y al Valle, en el departamento de Cochabamba. La punta más elevada fue la ciudad de El Alto, base del asedio a La Paz, sede de gobierno. Los departamentos orientales, de tierras bajas, nucleados alrededor del de Santa Cruz, eje del desarrollo agrario boliviano, no se plegaron y al contrario montaron barreras políticas y sociales. La correlación de fuerzas que se exhibió en la escena fue fundamentalmente social –por la pluralidad de agendas– pero con efectos políticos decisivos. La multiplicidad de orientaciones de la movilización que se opusieron a muchas formas del «establecimiento» fueron, paradójicamente, la garantía de su procesamiento institucional o, al menos dentro de menores niveles de violencia. Fundamentalmente, ya que no se fundieron en una unidad de orientación, ni consiguieron una dirección política con objetivos claros¹.

Al desperdigarse el poder en las calles y fuera de las instituciones, la consecuencia de mediano plazo fue desestructurar a las débiles bases del capital

1. A diferencia de la otra movilización paradigmática de Bolivia, la Revolución Nacional de 1952, en octubre de 2003 no existió un partido político a la cabeza de los acontecimientos que además produjese una convergencia interclasista, ni la movilización fue precedida de un movimiento nacional que generó organización militar y social en la población, como la Guerra del Chaco.

social boliviano. La institucionalidad se diluye en sus dificultades antes de que puedan crecer sus fortalezas. El riesgo fundamental que en un principio implicó liberar la anomia contenida en un pasado de comportamiento plebeyo, esa «masa en acción» que hizo la Revolución Nacional en 1952, ahora ancla a Bolivia en el corporativismo. La «fiesta de la plebe» pudo conducir a un enfrentamiento generalizado, sin orientación, con alta capacidad destructiva de «mínimo orden» y afectando a las precarias instituciones. Pero no fue así. La masa se autorreguló y puso freno a los desbordes con que intentaba proseguir la explosión social, especialmente a través de los jóvenes. La movilización sepultó a la forma pactada de la democracia, en su concepción oligopólica de acuerdos interpartidarios, pero, fundamentalmente, ha arrastrado a la forma semiparlamentaria de régimen, que en este momento navega en el limbo de la transición. La cuestión central es hasta dónde la ilegitimidad de los pactos interpartidarios con exclusión de la sociedad ha contaminado a los componentes deliberativos y consensuales de la perspectiva estratégica de la democracia.

Ante este agotamiento de la «metodología política boliviana» no se ve un horizonte de reemplazo. En el corto plazo existen dos factores importantes en juego. De un lado, el rol que cumple una clase media notablemente disminuida como portavoz de la desafección partidaria, pero de aceptación de la política como reconstructora del orden, puede organizar un nuevo acuerdo político que prepare un acuerdo social hacia adelante. De otro lado, la informalidad política –los neopopulismos emergentes que se reemplazan como nombres pero que se reproducen como estructuras– pueden volver a constituirse en árbitro entre Gobierno y oposición, especialmente por su base popular, por representar a la parte más volátil del público y la irresponsabilidad con la que pueden invocar temas, pero por esta vía, la forma encubierta de reconstitución y reingreso de formas partidarias tradicionales e ilegítimas de hacer política. Octubre de 2003 mostró que Bolivia se encuentra ante la necesidad de dotarse de nuevas formas de gobernabilidad. El sistema caduco estuvo basado en altos niveles de tolerancia política entre elites, en ausencia de actores sociales decisivos y con un apoyo internacional sólido. El sistema representativo debe rediseñarse para evitar que se diluyan los significados políticos esbozados por la calle y que ahora deben adquirir forma institucional y constitucional.

El espejo de Bolivia es el del resto de América Latina, donde las reformas políticas apuntan a afirmar instrumentos de gestión en torno del Ejecutivo, con notables ausencias de rediseños de la representación y de fortalecimiento

paralelo de los legislativos, pero también son posibles otros instrumentos de gestión que permitan afirmar los componentes deliberativos de la democracia y rehacer los acuerdos políticos fundantes del sistema. Las situaciones «límite» llevan a las sociedades a adoptar decisiones constructivas, que las alejan del suicidio sociológico. Bolivia puede ser el caso en que la espontaneidad arrinconó a la elite política y encontró en una serie de símbolos una inédita capacidad de autorregulación, sin la mediación de los actores tradicionales. El primero es la sucesión constitucional. Sin que haya tenido que apelarse a la tradicional salida andina –guardar la Constitución en un cajón por unos días o meses y revivirla–, *shock* que ha permitido a otros países conservar la «estética» de la política y a la comunidad internacional la «dignidad» de sus instrumentos.

Refundar es una cosa seria

La Asamblea Constituyente se impuso en la agenda pública. Ayer, obviamente, estuvo muy alejada de las primeras prioridades del público boliviano. Hoy la realidad de las estructuras institucionales resquebrajadas o definitivamente quebradas obliga a nuevos diseños en los que la gente ha puesto su interés. Los cimientos de la «casa política» se han movido y es preciso establecer hasta dónde y si es necesario reemplazarlos. Una Constituyente es una forma de establecer un nuevo acuerdo político entre los bolivianos acerca de su Estado en el sentido lato; esto es, la institucionalidad social y política, las vinculaciones entre funciones estatales, las relaciones del Estado y la economía, y los órdenes territorial, funcional y administrativo. Vista desde la Constitución, Bolivia no tiene gobiernos subnacionales sino solamente formas de control territorial –comprendidas como regímenes especiales– con fuerte hedor oligárquico. Lo primero que hay que hacer es retirarle algunos mitos a la descentralización.

La actual forma de los partidos en Bolivia colapsó. Lo obvio es que éstos no cumplían función alguna en la sociedad, salvo vehiculizar apetitos particulares. La coalición que sustentó al gobierno defenestrado –Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y Nueva Fuerza Republicana (NFR)– no pudo cumplir su función de soporte social de la gestión y de control social de esa gestión política; al contrario, en cuanto pudo evadió a la sociedad. ¿Tendrán los partidos capacidad para reconocer y aprovechar la oportunidad de autocriticarse y reformarse? La historia reciente de la región nos dice que los reformadores no se reforman; dicho en concreto, que los partidos, protagonistas de la reforma

política, lo único que no reforman es el sistema de partidos. En suma, el problema fundamental de Bolivia hoy es la desconexión entre una sociedad civil que ha conformado poder en las calles, desautorizando al sistema político, y una sociedad política cuyos partidos no encuentran la agenda para vincularse con quienes dice representar.

La cuestión pendiente en la actual coyuntura es si se restablecerán las prácticas de desborde de la sociedad civil sobre el orden estatal y político o si se establecerán canales institucionales de procesamiento de las diferencias. Los desafíos bolivianos permanentes también son urgentes: armonizar la democracia política, el desarrollo económico y la equidad social, con el objetivo de evitar el desencuentro entre democracia y gobernabilidad. El actual modelo ha producido estabilidad sin crecimiento y la democracia se ha mostrado ineficaz para estimular la resolución de los principales problemas del desarrollo. Sin embargo, la población adhiere al sistema democrático como el mejor régimen de convivencia social y política.

Evaluación de seis meses de gobierno

Al cabo de medio año, la «agenda de octubre» sigue gobernando la escena. Desde todos los ámbitos, las iniciativas y reacciones de los actores, las agendas explícitas y ocultas, tratan de adoptarla, evadirla o superarla. La más clara expresión es el escenario gubernamental gelatinoso, débil y maleable, y la más evidente consecuencia es la generalizada fragilidad institucional. La agitación social de octubre de 2003 hacía temer que no se produciría una transición institucional, luego de la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Losada, más aún, cuando el Parlamento se convirtió en el punto que congregaba a la ilegitimidad pública. Sin embargo, la movilización social se detuvo a las puertas del Congreso, permitió la sucesión constitucional, y devolvió, pese a los cuestionamientos, a la clase política el soporte del sistema.

La agenda planteada por la calle fue decodificada por el gobierno naciente a través de varias vías, muchas de ellas contradictorias. Inicialmente, adoptó la definición de «régimen de transición», homologando las imágenes de sus vecinos Perú (Valentín Paniagua) y Argentina (Eduardo Duhalde), previsto para una corta duración y la consiguiente convocatoria de una Constituyente. Posteriormente, por la presión internacional, multilateral y bilateral, y el respaldo que habían otorgado los manifestantes desde la calle a la opinión pública como base del nuevo régimen, éste se definió como un gobierno de

sucesión legítima, con duración hasta agosto de 2007, según la Constitución. La principal justificación que se esgrimió fue la agudeza del déficit fiscal y la necesidad de la cooperación internacional de contar con interlocutores estables. El argumento que no se esgrimió públicamente es que podía considerarse «innecesaria» a la Asamblea Constituyente, justificación que puede llevar a muchos actores a tratar de diferirla o cancelarla.

El cambio desde un régimen de transición a un gobierno de sucesión legítima implicó, adicionalmente, que se debía asumir una «agenda de desarrollo» sobre los problemas estructurales. Esta agenda se sumó a la de octubre. Para abordarlas, se gestó un orden político y administrativo de poca complejidad, que se ha tornado ineficiente. Mientras el discurso oficial afirmaba un gobierno separado de los partidos y la conformación de un gabinete independiente, en la práctica se mantuvo al aparato partidario en toda la administración pública en las jerarquías medio-alta, media y baja.

Uno de los problemas de diseño institucional de más difícil resolución en Bolivia ha sido la conformación y competencias de las funciones Ejecutiva y Legislativa. Además de otras connotaciones, el régimen semiparlamentario y semipresidencial es una forma de mutuo bloqueo de las capacidades de gestión y representación. El Ejecutivo no tiene representación parlamentaria pero precisa del Congreso en la gestión cotidiana, y más aún en la emergencia económica que vive el país. Los partidos que conforman el Parlamento, que nominalmente no participan del primer nivel de la gestión del Ejecutivo, la condicionan pese a su real y objetiva colaboración en los restantes niveles.

El Ejecutivo se ha refugiado en un esquema político sustentado, por un lado, en la fortaleza «mediática» del presidente Carlos Mesa, que utiliza su capacidad de comunicación para establecer interlocución –sin intermediarios– con la población; y, por otro lado, trata de convertir su respaldo popular² –que es de opinión pública y no de organización social– en la mayor presión para sostener las demandas sociales y las actitudes partidarias. La consecuencia del esquema reseñado es, por un lado, el debilitamiento progresivo del presidente –sin que hasta el momento haya alcanzado un nivel crítico. Su flaqueza a mediano plazo es justamente su actual sustento. Esto es, el manejo mediático y la concepción de la política como una pérdida progresiva y aritmética, y una recuperación manipulable y lineal, de la popularidad a través de la

2. Las encuestas de opinión muestran que a partir de noviembre de 2003, el presidente Mesa pierde un promedio mensual de 2% de popularidad, siendo su nivel en mayo de 2004 de 70%, uno de los más altos de América Latina.

comunicación. Por otro lado, los partidos —«cuestionados por la sociedad»— han fabricado escenarios de recuperación de bajo costo. Así, pese a su colaboración subterránea, sostienen al régimen a cambio de beneficios puntuales.

Para los partidos, la crisis no es una oportunidad

En la coyuntura, los partidos políticos se definen en dos grupos. De un lado, los que formaron la coalición de apoyo al régimen defenestrado (MNR, MIR, NFR) tienen por objetivo «eliminar» los rastros más visibles de su colaboración. Para ello, los dos primeros han adoptado un perfil moderado mientras recomponen sus filas y superan crisis internas. Aspiran a que las elecciones municipales (a realizarse en diciembre de 2004) puedan servir para medir su grado de reconstitución y delinear sus tácticas hacia adelante. El tercero adopta iniciativas más audaces, hace abierta oposición al régimen y trata de alinearse con los cuestionamientos más radicales de la sociedad. Probablemente esta actitud se articule objetivamente a tendencias desestabilizadoras de todo orden y origen. De otro lado, los partidos y sus líderes que tienen expectativas electorales, Acción Democrática Nacionalista (ADN), Unidad Nacional (UN) y Movimiento al Socialismo (MAS), miden sus actitudes en la coyuntura solamente desde ese escenario. Estos partidos pueden o no aceptar la agenda del Ejecutivo, pero lo sostienen por la necesidad de mantener actualizadas sus expectativas. La característica es que sus estructuras orgánicas no emergen al escenario, sino sus líderes.

El ex-presidente Jorge Quiroga, de ADN, retorna al país y asume posiciones públicas, solamente cuando es inevitable dada la dimensión de los problemas políticos. Pretende evitar el desgaste por el cuestionamiento a su responsabilidad en las políticas públicas que lideró y que han incidido en la actual crisis. Mientras la coyuntura lo permita, buscará afirmar su presencia en los organismos multilaterales y en la internacional conservadora que lidera en la región. El ex-ministro mirista de planificación, Samuel Doria, de UN, afirma sus niveles actuales de presencia pública en la crítica a la «vieja» política y en su afirmación de empresario exitoso y redistributivo. Es quien más abiertamente ha asumido el cuestionamiento a los otros liderazgos y pretende afirmar el suyo en modalidades no convencionales. Requiere de tiempo para su estrategia, por lo que entrega un apoyo al régimen con pocas condiciones. El diputado Evo Morales, líder del MAS, representante uninominal, proporcionalmente el más votado del país, con tan altos niveles de aceptación como de resistencia, y dirigente cocalero, es el líder que necesita que se cumpla el cronograma gubernamental para consolidar su partido; también es la clave

del sostén gubernamental. El MAS tiene la llave para abrir o contener a importantes segmentos subalternos que podrían movilizarse. Este partido ha optado por una «ruta» de consolidación, que pasa por el referéndum, las elecciones municipales, la Constituyente y las elecciones nacionales. De este modo se ha configurado un escenario muy particular de la sociedad política. En la coyuntura, la voluntad de los partidos está más sujeta al tiempo con que se ordene el escenario luego de la conmoción, antes que a sus propuestas para afrontar la agenda que dejó octubre. A su vez, la voluntad del régimen está sujeta a la manipulación de sus debilidades antes que a la articulación de sus propias fortalezas. Otra característica actual de los liderazgos, como consecuencia de la crisis estatal y la virtual desaparición de las políticas del gobierno central, es que los alcaldes de las principales ciudades del país han cobrado relevancia. Ciertamente son los únicos líderes con popularidad, cada uno en sus circunscripciones urbanas. Esto induce a pensar que se está reprocesando la conformación de los apoyos. El asentimiento público está más ligado a los escenarios domésticos, como consecuencia de la crisis de la política nacional. El espacio local puede convertirse en una instancia de refugio de los liderazgos o en una ruta todavía incierta de conformación de liderazgos nacionales.

Luego de octubre, la movilización social se encuentra aún en una fase depresiva. Ningún segmento de país alguno puede pretenderse permanentemente movilizado. Asimismo, Bolivia se caracteriza por las explosiones sociales antes que por fases claras de ascenso o descenso de la movilización. Ciertamente, lo más visible es la minuciosa fragmentación del campo popular, que se ha refugiado en sus identidades gremiales más elementales y, desde ellas, presenta pliegos reivindicativos extremadamente particulares. La fragmentación es extrema en las tierras altas, tales como los mineros y obreros urbano-industriales en la Central Obrera Boliviana (COB), campesinos parcelarios e indígenas (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Csutcb), y «gremialistas» (informales); mientras que en las tierras bajas, los movilizados son sectores ligados al agro, tales como colonos, campesinos sin tierra e indígenas. También los sectores medios han entrado en el conflicto que, cabe insistir, tiene baja intensidad. Los estudiantes, choferes, maestros y empleados públicos también persiguen «escudos» salariales –directos o indirectos– frente a la crisis, siendo el Gobierno –en su percepción– la fuente de respuesta.

Los sectores empresariales se dividen entre aquellos asentados en las tierras altas, que prestan su apoyo al Gobierno, mientras que los de las tierras bajas

—en general agrarios— han preferido profundizar la crisis, como una vía para lograr la redistribución territorial de la representación, que la sienten deficitaria en su contra, y para forzar un definitivo achicamiento estatal. Han sido los más beneficiados por la «flexibilidad» gubernamental, triunfo reivindicativo que desató la ola subalterna descrita. Otra fuente de conflicto son los «comités cívicos», formas corporativas regionales que tuvieron origen durante el autoritarismo, que demandan un nuevo modo de régimen administrativo territorial, sin que hayan llegado a un acuerdo acerca del grado de autonomía demandado. En ellos también se parapetan las elites regionales, en especial aquellas que se presumen como principales beneficiarias de las regalías que la nación entrega a la región como «compensación» por la explotación de recursos naturales. Las urgencias de la agenda económica de Bolivia se han descomprimido. Por un lado, la actitud de la banca multilateral ha sido flexible, en especial en el Fondo Monetario Internacional, que ha procurado una relación con Bolivia muy por debajo de las exigencias para sus pares latinoamericanos. A su vez, en una acción de apoyo multilateral conjunto, se ha conseguido crédito internacional para solventar una parte del déficit fiscal. Además, los precios internacionales de las principales exportaciones bolivianas están en crecimiento. El más notorio síntoma en contra son las expresiones puntuales de inversiones externas que se han retraído. Por su parte, el Gobierno hace esfuerzos extremos por reducir el gasto fiscal, lo que ha llevado a una virtual paralización del aparato público. Los temas más complejos de la agenda del régimen son, por un lado, el referéndum sobre el gas y la Ley de Hidrocarburos, y, por el otro lado, la Asamblea Constituyente.

Al margen de la conveniencia, desde el punto de vista de la gestión pública, de someter el tema del gas a un referéndum, éste es un compromiso que seguramente será resuelto por la pérdida relativa de la movilidad gubernamental para su negociación. De un lado, las alternativas de preguntas son inciertas y, en todo caso, supondrán respuestas limitativas cualquiera sea su resultado. De otro lado, el régimen parece dispuesto a «endosar» la legitimidad presidencial a la(s) alternativa(s) que el Gobierno auspicie. De este modo, se reiteran comportamientos ya vistos en otros países de la región, donde no ha funcionado esta esperanza de «trasvase» de popularidad o donde el alto nivel de popularidad presidencial o aceptación de una pregunta, termina en una dinámica de oposición cuyo resultado es el desmoronamiento de la popularidad del Ejecutivo y, en todo caso, el deterioro de la institución del referéndum. La dinámica de este tema parece encaminada a un solo destino: perder o perder.

La Ley de Hidrocarburos sigue un panorama incierto de negociación, mediante el cual los sectores consultados se oponen, unos desde su interés real –las empresas– y otros desde sus imaginarios –los sectores populares. En este último segmento, el tema de la propiedad de los hidrocarburos ha reemplazado el destino de los excedentes de su venta. Ciertamente, detrás está una historia de «nacionalismo revolucionario» y de expectativas frustradas con los beneficios de la exportación de minerales, por ello, es inimaginable el desenlace que tendrá su tratamiento en el Congreso, en el que seguramente se exacerbarán esas tendencias. La Asamblea Constituyente sigue asediada por la falta de diseño para su implantación y por la agenda oculta de la mayor parte de los actores, que formalmente la respaldan y realmente mantienen posiciones inconsecuentes. En la división del trabajo para el cumplimiento de la agenda de octubre, es responsabilidad del Congreso emitir la Ley de Convocatoria, sin embargo, en este proceso se ha antepuesto a los objetivos nacionales que se persiguen con la Constituyente, el debate de los mecanismos de convocatoria y los intereses sectoriales correspondientes. No obstante, ya tiene una fecha de instalación: agosto de 2005, la misma que marca sus actividades previas y pone en juego los parámetros políticos de difícil resolución.

Agenda externa

Para finalizar, es preciso enmarcar este análisis en la agenda internacional de Bolivia. Sus temas centrales son, primero, las relaciones con Chile y su demanda de salida soberana al mar; segundo, la venta del gas; y, tercero, la hoja de coca y su relación con Estados Unidos. Todos están estrechamente vinculados y ubican a Bolivia dentro de diversos esquemas de seguridad para la región. La búsqueda de una propuesta de salida viable al mar para Bolivia, aceptable para las partes, ha ocupado los mayores esfuerzos exteriores del país. La dinámica que se observa es la de un «yo-yo», en que a grandes avances corresponden grandes retrocesos. En este momento se encuentra en una de esas fases, con el endurecimiento relativo de la posición boliviana, que tiene corresponsalías en su coyuntura interna, y con la crisis energética chilena, que pone a ese país en la disyuntiva de bajar su ritmo de crecimiento por el encarecimiento de los combustibles o contar con un gas barato de origen boliviano. Lo fundamental es que esta presión, que involucra a Argentina, Perú, Brasil y Ecuador, ha desequilibrado geopolíticamente a la región. La próxima Asamblea de la OEA marcará un hito en este sentido. También, lo importante, con una mirada más larga, es que los «retrocesos» en las negociaciones entre los dos países, no afecten un sendero de integración más firme.

La venta del gas boliviano está llena de vericuetos técnicos, por lo que una decisión mediante referéndum es limitativa, cualquiera que fuese la consulta. Enacado en el endurecimiento de las relaciones con Chile, Bolivia apenas cuenta con una salida para su gas a través de territorio y puerto peruanos. En este momento en que Bolivia ya no cuenta con alternativas, los márgenes de negociación con Perú se reducen, y se acortan aún más por las expresiones de la clase política peruana que prioriza sus inversiones en Camisea. Por su parte, EEUU ha bajado la presión sobre el tema de la coca permitiendo al Gobierno un margen de negociación con los cocaleros y sus formas políticas. Esto en el plano interno, pero en el plano internacional, las susceptibilidades norteamericanas con su esquema regional de seguridad se han visto alteradas desde dos ángulos. De un lado, la crisis energética en el Cono Sur agita tensiones, inconvenientes en su actual periodo electoral y en el contexto internacional general. De otro lado, en la región andina, EEUU mira con extrema susceptibilidad los contagios de problemáticas entre los indígenas altiplánicos vinculados por la cuenca lacustre del Titicaca y las movilizaciones de los productores de coca en el Perú, lo que puede significar un empoderamiento simultáneo del sector en los dos países.

Para finalizar, la inestabilidad institucional boliviana está cada vez menos en manos de los actores representativos o fácticos, y está cada vez más en circunstancias no económicas. La incapacidad de articular un orden político es el principal factor, seguido de la dificultad que tienen los diversos frentes reivindicativos para autorregularse. Dicho de otro modo, la dinámica de las imposibilidades –orden, gobierno, regulación– puede convertir al recambio político en una necesidad, incontrolable por las partes.