

LOS ROLES Y COMPETENCIAS DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA COYUNTURA

REFLEXIONES PRELIMINARES PARA CONSTRUIR UNA AGENDA¹

Horst Grebe López²

La redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y las capacidades correspondientes a sus diferentes componentes e instancias, constituye sin duda uno de los temas más complejos de la época contemporánea, aquí en Bolivia y en muchos otros países, tanto en lo que se refiere a los centrales e industrializados, así como a los periféricos y dependientes. En efecto, las intensas mutaciones en la base tecnológica de las comunicaciones están afectando todos los ámbitos de la vida económica, de la política y de las pautas conceptuales y simbólicas que orientan la praxis concreta de los actores públicos y privados. Basta mencionar que los fenómenos de la creciente interconectividad entre los individuos por la vía del *internet*, así como la emisión de valores e imaginarios desde los centros hegemónicos de la comunicación social, están modificando de una manera radical las condiciones de funcionamiento de la política en los diferentes espacios nacionales. El impacto de las tecnologías informáticas y de la comunicación sobre la política es mucho mayor del que suelen tener conciencia los propios políticos.

La literatura sobre las dificultades del Estado nacional para cumplir con sus funciones primordiales es abundante y no requiere mayor profundización en esta oportunidad. Digamos, sin embargo, que el problema consiste precisamente en reflexionar en cada ámbito nacional concreto sobre la reorganización de la política y la reinserción económica internacional, lo que significa pensar, entre otras cosas, en los acomodos internos necesarios para que se pueda llevar a cabo la selección periódica de los gobernantes y el despliegue sistemático de la deliberación nacional, habida cuenta de los efectos diferenciados de las comunicaciones mediáticas sobre las conductas y expectativas de los distintos agrupamientos de la ciudadanía, por una parte, así como el ejercicio del gobierno en las esferas económicas y sociales, por otra.

En paralelo con los impactos de la tecnología sobre la política, deben tomarse en cuenta también, en el caso de nuestro país, el conjunto de consecuencias que se deriva de las reformas estructurales respecto de la organización y funcionamiento de la economía y sus principales agentes.

Es pues a partir de tales consideraciones que se debería emprender en el país una discusión amplia sobre los roles y las competencias de los distintos actores públicos y privados respecto

¹ Ponencia preparada para el Taller de Presentación del Plan Quinquenal 2003 – 2007 “Mujer Ciudadana”, organizado por el Viceministerio de la Mujer, los días 28 y 29 de noviembre de 2002.

² Economista. Director Ejecutivo del Instituto PRISMA.

de la gestión del desarrollo inclusivo, la democracia participativa y el fortalecimiento de la equidad de género.

El presente trabajo no pretende abordar semejante tarea, aunque ya esboza algunas ideas preliminares sobre el asunto. En lo que sigue entonces se trata apenas de proporcionar algunas ideas que permitan aquilatar la naturaleza de la coyuntura boliviana en la hora presente, seguidas por algunos planteamientos sobre las nuevas circunstancias imperantes en los ámbitos económico, social y político-institucional. Luego se proponen unas pocas reflexiones sobre las tareas nacionales más urgentes, lo que podría interpretarse también como la agenda de desafíos objetivos que tienen ante sí los diferentes actores nacionales para superar la crisis de futuro imperante.

La naturaleza de la coyuntura

El fin de un ciclo

A efectos de establecer la naturaleza de la coyuntura nacional, conviene comenzar con un planteo sobre el contexto general. Propongo al respecto que estamos al fin de un ciclo relativamente largo, es decir, al final de un período histórico que abarca el accionar público de una generación completa. Se trata, por tanto, de una fase de agotamiento de las estrategias y políticas que impulsaron las reformas neoliberales en América Latina y Bolivia desde la década de los ochenta, y que ahora están sometidas a una severa crítica teórica y práctica. En la medida en que la ortodoxia mencionada no ha sido reemplazada todavía por otra alternativa ampliamente aceptada, no existen orientaciones claras sobre el curso a seguir, y esto trae consigo incertidumbres muy grandes sobre el futuro. En consecuencia, postular que el carácter de la época es de riesgos e incertidumbres, no es una pura aserción. El viraje de la coyuntura de reformas ortodoxas a una de crisis, incertidumbres y riesgos se ilustra con los siguientes aspectos. **Primero:** se ha agotado, como ya se dijo, el “consenso de Washington”, cuyo decálogo de recetas guió en buena medida la conducción de las políticas económicas a lo largo de la década de los años noventa en la mayoría de los países latinoamericanos.

Segundo: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han modificado el curso de la globalización impulsada por los actores privados transnacionales. El escenario de las relaciones internacionales está otra vez determinado por la primacía de la política y por la centralidad de los Estados y sus diversos foros y mecanismos de confrontación, negociación y concertación, respectivamente.

Tercero: las movilizaciones políticas y sociales en contra del neoliberalismo son cada vez más amplias. Los recientes resultados electorales en Brasil y Ecuador demuestran que la ciudadanía pide cambios, aunque hasta ahora ningún gobierno ha sido capaz de cumplir con las expectativas de sus electores. Si el gobierno de Lula en Brasil no proporciona las respuestas ansiadas, es probable que se erosionen aún más las bases de legitimidad de la democracia representativa en América Latina.

Aún así, todavía la democracia sigue siendo la conquista más sólida de los últimos 20 años en América Latina y en Bolivia en particular. Lo que no funciona a todas luces es el modelo de acumulación.

En efecto, **en cuarto lugar**, es preciso reconocer que la gran mayoría de los países de América Latina atraviesa por una situación de crisis económica, que no se justifica por la situación de la economía mundial, sino por factores internos relacionados con el modelo económico. La región ostenta en este sentido un triste desempeño en las dos décadas pasadas en comparación con las otras zonas del mundo, y en particular con el Sudeste asiático.

Quinto: se puede afirmar que también en Bolivia asistimos a la finalización del ciclo inaugurado entre 1982 y 1985, pero cuyos antecedentes se remontan hasta las luchas populares en pos del restablecimiento de la democracia, donde todavía actuaban las grandes expresiones corporativas de la COB en el campo popular y las FF AA en el Estado. Los actores sociales y políticos de esa etapa de recuperación democrática han desaparecido del escenario nacional.

Sexto: después de veinte años de vigencia de la institucionalidad democrática, se perciben síntomas de fatiga y frustración ante los magros resultados en cuanto a la situación concreta de la gente. Aunque sea de una manera difusa todavía, se han hecho presentes demandas de cambio y renovación, que se traducen a su vez en los resultados electorales recientes. Más allá de los signos más ostensibles de búsqueda de nuevos liderazgos políticos, también se expresan demandas cada vez más intensas de cambio en las orientaciones estratégicas del país, las cuales no están siendo respondidas a cabalidad por el sistema político. Este es seguramente el corolario más claro de las elecciones de junio de 2002 y la posterior conformación del gobierno a partir de agosto del mismo año.

La crisis económica y la ausencia de rumbo estratégico

Un segundo rasgo distintivo de la coyuntura es el que se refiere a la presencia de una crisis económica muy severa, que ya dura más de cuatro años, con lo que se demuestra que no consiste únicamente de una recesión cíclica ni de la expresión de *shocks* externos. La aflictiva situación económica se debe, en cambio, a un conjunto de factores estructurales, a los que se suman además las consecuencias de políticas equivocadas, tardías o insuficientes que ejerció el anterior gobierno.

El resultado consiste en que todos los motores de la economía están apagados. Para volver a ponerlos en marcha se requiere de estímulos mucho más contundentes que la pura instrumentación de medidas de corte fiscal y monetario.

En este orden de cosas, lo más preocupante es que falta un rumbo estratégico para la gestión gubernamental. El voto ciudadano no se ha expresado en términos de un mandato capaz de orientar la gestión de gobierno, y esto se debe probablemente a la falta de alternativas nítidas en la propuesta de los diferentes partidos.

Por otra parte, el país tiene que adoptar decisiones sumamente importantes en los próximos meses, pero no se dispone de un marco de referencia a largo plazo capaz de proporcionar los criterios ordenadores de las determinaciones que se adopten i) en materia de exportaciones de gas, ii) de lucha contra el narcotráfico o iii) de participación en las negociaciones sobre la integración de América del Sur y el libre comercio en el hemisferio de las Américas. Cada uno de estos temas trae consigo repercusiones largas sobre las dinámicas económicas y sociales, las cuales tendrían que ser objeto de una deliberación sistemática por parte de los diferentes actores sociales y políticos, empezando por su inclusión en un lugar privilegiado de la agenda parlamentaria.

El agotamiento de los impulsos reformistas y el debilitamiento institucional

La contienda electoral de junio pasado y los primeros meses de gobierno han demostrado claramente que el liderazgo político no ha renovado sus propuestas estratégicas *vis-à-vis* los desafíos nacionales e internacionales que encara el país en esta coyuntura.

Por otra parte, las reformas estructurales ya han generado sus movimientos de reacción y contrarreforma, como es el caso de la capitalización y los diversos componentes constitutivos y complementarios de dicha política.

Uno de los aspectos más preocupantes en este orden de cosas es que no existen iniciativas importantes para profundizar la modernización del país. Es probable que se necesite abandonar los enfoques economicistas, para colocar en el centro de las deliberaciones nacionales cuestiones relacionadas con la equidad, la participación social, la ciudadanía y las dimensiones culturales del desarrollo.

La transferencia de recursos, competencias y responsabilidades desde el nivel central hacia los niveles departamentales y municipales ha traído consigo un debilitamiento del margen decisional del Gobierno central. Además, la participación popular no ha sido acompañada de medidas de fortalecimiento institucional de los municipios en una escala y profundidad digna de mención. Sin desconocer los esfuerzos desplegados, no se puede menos que afirmar que existen todavía diferencias abismales en la capacidad operativa de los 314 municipios del país para atender las competencias que se les ha entregado. Por otra parte, la descentralización administrativa no se ha practicado con el mismo ímpetu que la participación popular. En consecuencia, el nivel departamental ha quedado sumamente debilitado y no ha cumplido con la función de coordinar y articular las políticas de cada uno de los Departamentos con sus respectivos municipios.

En lo que atañe a los actores de la sociedad civil, conviene hacer constar que las nuevas condiciones creadas por la participación popular han traído consigo efectos de reacomodo para muchos actores sociales cuya práctica estuvo tradicionalmente constituida por demandas y negociaciones referidas al nivel nacional. Al mismo tiempo, en torno de los municipios se ha estructurado un nuevo tipo de agentes sociales con prácticas clientelares a nivel local.

La alternancia periódica de diferentes composiciones partidarias en el ejercicio del gobierno también se ha traducido en una falta de continuidad de muchas políticas importantes, lo que ha determinado una innecesaria demora del proceso de transformaciones institucionales. Un auténtico consenso nacional sobre el contenido y dirección de los cambios habría facilitado la continuidad ininterrumpida del proceso, pero para eso hacen falta espacios más eficaces de auténtica deliberación.

Por último, el prebendalismo y clientelismo imperantes en la administración pública no han podido ser superados y se traducen en lesiones de no poca monta al esfuerzo de institucionalizar el servicio civil y la función pública, donde la corrupción sigue siendo una de las trabas principales de la gestión en todas las reparticiones estatales. En este sentido, no debe extrañar que las encuestas de opinión muestren un severo deterioro en la calificación ciudadana de las organizaciones partidarias y de la administración pública en general.

La estructura de los agentes económicos después de las reformas

Las reformas estructurales de los pasados veinte años han traído consigo un cambio espectacular en la configuración de los agentes económicos. Por consiguiente, para poder precisar sus roles y competencias necesitamos contar con algunas caracterizaciones de la estructura de dichos agentes.

A tales efectos, valga señalar que el estrato propiamente capitalista se compone ahora de una decena de empresas capitalizadas, unos cien grupos económico-financieros y alrededor de unas 500 empresas en la industria mediana y pequeña. Se trata de los agentes que tienen condiciones de acumulación, innovación tecnológica y gerencial, así como de generar ingresos crecientes, empleos calificados y exportaciones.

El estrato de la reproducción simple consiste, por su parte, de unos 800 000 establecimientos económicos sin capacidad alguna de acumulación. Se agrupan en algunos casos como gremiales, pero no están en condiciones de agregar una representación orgánica para participar en los debates sobre las principales políticas públicas.

El estrato de la pobreza está compuesto por unas 700 000 unidades campesinas minifundiarías, que carecen incluso de vínculos plenos con el mercado. Se ubican principalmente en el Altiplano y los Valles. Las desigualdades entre varones y mujeres en este ámbito son mucho más acentuadas, al mismo tiempo que sus índices de desarrollo humano son los más bajos del país. Se trata, en todo caso, de una mayoría poblacional que no ha logrado todavía expresarse como fuerza política, grupo de presión o movimiento social. Sus intereses y necesidades se expresan y representan, por tanto, a través del accionar de otros actores.

A los tres anteriores estratos hay que añadir además el “tercer sector”, el cual tiene un carácter privado aunque no persigue fines de lucro. Se observa un crecimiento importante de las organizaciones sin fines de lucro— ONGs y otras organizaciones similares. Uno de los aspectos más notables estriba en el hecho de que en los años recientes se han creado más ONGs que empresas, lo que expresa muy claramente el tipo de incentivos reales imperante, que no propicia los emprendimientos productivos sino más bien el intento por participar en la redistribución de recursos públicos provenientes del Tesoro General de la Nación, de la cooperación internacional o del alivio de la deuda externa.

Una tal estructura de los agentes económicos y sociales trae consigo problemas sumamente complejos para el ejercicio de la planificación y gestión de las políticas públicas, puesto que i) no hay fuerzas centrípetas que funcionen de manera espontánea; ii) ni operan los efectos multiplicadores de la inversión y el gasto, y iii) tampoco resulta fácil la concertación de políticas y estrategias económicas en vista de la ausencia de capacidades de representación idónea por parte de los agentes básicos patronales y laborales.

La gestión de las políticas sociales

En el recuento que se viene haciendo en este trabajo, parece pertinente hacer también referencia a las diferentes políticas y estrategias de lucha contra la pobreza que se han puesto en práctica en los 15 años pasados, cada una de las cuales ha estado acompañada de la creación de nuevas instituciones y/o ha dado lugar al establecimiento de instancias de

participación y concertación. Considero que es preciso examinar sin sectarismo ni subjetividad la congruencia de tales instancias con la construcción de ciudadanía plena para todos y sus correlatos en la arquitectura del Estado.

Los enfoques

Los sucesivos gobiernos desde la recuperación de la democracia en 1982 han aplicado enfoques diferentes para administrar las políticas sociales y atender a la cuestión de la pobreza. En efecto, durante la época de la UDP las políticas sociales estuvieron enmarcadas en las negociaciones del gobierno con la COB y versaron en lo fundamental sobre materias salariales en relación a la evolución de los precios. En medio de la estampida inflacionaria poco se puede hablar de políticas sociales en forma.

En cambio, luego de la estabilización de 1985, en un primer momento se consideraron criterios de compensación pura y simple a los sectores más afectados por el desempleo derivado de la relocalización. Este enfoque fue muy pronto reemplazado por la estrategia de crear fondos sociales de emergencia. A la luz de tal planteamiento se estableció primero el Fondo Social de Emergencia, transformado más adelante en el Fondo de Inversión Social (FIS). Después se crearon el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Recientemente se han fusionado el FIS y el FDC en el Fondo de Previsión Social (FPS). Este nuevo organismo y el FNDR han sido colocados a su vez bajo la Dirección Única de Fondos (DUF), dentro de una clara estrategia de control político de la distribución de recursos financieros. Por otra parte, todas estas instituciones han traído consigo un debilitamiento de los ministerios normativos.

La iniciativa más sistemática en materia de políticas sociales unificadas en términos normativos y operativos se expresó sin embargo en la creación del Ministerio de Desarrollo Humano en 1993, que es la única ocasión en que el país contó con una autoridad social en forma, colocada en un mismo nivel jerárquico y de responsabilidades con la autoridad financiera. A mi juicio, ésta fue la única ocasión en que se dispuso de condiciones para colocar las políticas de género en una relación transversal con el resto de las políticas económicas, sociales y ambientales.

Durante la administración siguiente de Banzer primero y Quiroga, el énfasis se colocó en la negociación de reducciones a la deuda externa con el objetivo de destinar dichos recursos a las políticas de reducción de la pobreza. En este contexto, se estableció un esquema de asignación territorial de los recursos del alivio de la deuda mediante el Diálogo Nacional, el cual introdujo modificaciones respecto de la pauta de reparto por habitante establecida por la Ley de Participación Popular.

No puede dejar de mencionarse en esta ocasión que el expediente de realizar consultas directas con organizaciones municipales y de la sociedad civil trajo consigo un severo debilitamiento del Parlamento, que debería ser el foro por excelencia de la deliberación democrática, incluyendo la distribución de los recursos financieros y técnicos para la priorización de los objetivos y recursos de las políticas sociales en los diferentes niveles de gestión.

Tal como se menciona más arriba, el Diálogo Nacional determinó la unificación de los fondos sociales bajo una dirección única y creó además un mecanismo de control social sobre los

recursos del alivio de la deuda, el cual deja dudas sobre su congruencia con la institucional democrática representativa y las instancias constitucionales de la democracia participativa.

En este orden de cosas, no deja de sorprender el hecho de que se hubiera aprobado una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, sin que se hubiera pensado al mismo tiempo en la necesidad de constituir una autoridad nacional responsable de la coordinación general de las políticas sociales y la instrumentación de dicha estrategia.

Se puede afirmar, por último, que todos estos enfoques han tenido dos características, consistentes la primera en el economicismo derivado de la primacía estabilizadora por encima de las medidas redistributivas y dinámicas, y la segunda, en que todas las políticas se supeditaron a la disponibilidad de financiamiento externo, sin que se haya contemplado en momento alguno una medida conducente a generar transferencias internas de los sectores más acomodados hacia los más pobres.

Los resultados

Los resultados de los enfoques antes descritos se pueden sintetizar en los siguientes términos.

Primero: han mejorado notoriamente los indicadores en materia de acceso a servicios básicos, lo cual se ha logrado con la inversión pública financiada por la cooperación internacional.

Segundo: se ha incrementado la participación de la sociedad en la definición de prioridades del gasto y la inversión, así como en la fiscalización de su ejecución. **Tercero:** en materia de ingresos se puede afirmar que existe estancamiento o incluso retroceso. **Cuarto:** se ha producido un grave deterioro en la calidad del empleo, el cual se expresa, entre otras cosas, en un aumento considerable del desempleo abierto, lo que quiere decir que se ha saturado la capacidad de absorción del sector informal, al mismo tiempo que se demuestra que incluso este segmento del mercado laboral depende de la situación en el segmento formal.

Para contar con una idea comparativa sobre los logros que se pueden alcanzar en un lapso de 25 años en materia de desarrollo humano, en el cuadro siguiente se muestran los cambios en las relaciones del Índice de Desarrollo Humano de un grupo de países seleccionados respecto de Bolivia.

Comparación de los cambios en el Índice de Desarrollo Humano, 1975 – 2000 (Bolivia = 100)

	IDH 1975	IDH 1980	IDH 1985	IDH 1990	IDH 1995	IDH 2000
Canada	168.9	161.1	158.1	155.1	147.9	144.0
Suecia	167.9	159.1	154.1	149.7	146.8	144.1
Argentina	152.7	145.8	140.5	135.3	131.7	129.2
Noruega	167.1	160.0	155.0	150.9	146.8	144.3
Venezuela	139.3	133.4	128.8	126.8	121.6	117.9
Uruguay	147.3	141.8	136.3	134.2	129.4	127.3
Costa Rica	144.9	140.3	134.4	131.8	127.8	125.6
Paraguay	129.4	127.6	123.0	120.1	116.7	113.3
Nicaragua	109.9	105.1	101.9	99.2	97.6	97.2
Mexico	134.0	133.9	131.2	127.5	122.9	121.9
Filipinas	126.8	124.8	120.1	119.9	116.3	115.5

Perú	124.7	122.1	120.8	117.9	115.9	114.4
Colombia	128.4	125.9	122.9	121.3	119.0	118.2
Ecuador	122.0	122.8	121.1	118.1	114.1	112.1
Brasil	125.3	123.9	120.8	119.4	117.0	115.9
Chile	136.6	134.5	131.6	131.0	128.7	127.3
República Dominicana	120.0	117.9	116.4	113.4	110.8	111.3
Guatemala	98.4	99.1	96.9	97.0	96.7	96.6
Tailandia	117.5	117.7	118.0	119.4	118.9	116.7
Malasia	119.8	120.3	120.9	120.9	120.6	119.8
Bolivia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Corea	134.4	133.6	135.1	136.5	135.2	135.1
India	79.2	79.2	82.5	85.6	86.5	88.4
China	101.8	101.1	103.1	104.7	108.1	111.2
Indonesia	91.2	96.7	101.6	104.4	105.4	104.7

Fuente.- Cálculos propios a partir de cifras del PNUD

De acuerdo con las cifras de la tabla anterior, Bolivia ha mejorado sus indicadores relativos de desarrollo humano respecto de los países más avanzados, pero han empeorado sus resultados respecto de los países asiáticos, incluyendo la India y la China. Tales resultados cuestiona en buena medida las interpretaciones sobre el éxito alcanzado por las políticas sociales en Bolivia, no obstante que no se registraron altos niveles de crecimiento. Es imprescindible, por tanto, que se afine mucho más el sistema de indicadores que miden periódicamente el desempeño social y el desarrollo humano en el país. Esto es tanto más imperioso, en vista de que disponer de un sistema objetivo de evaluación, construido a partir de un elenco robusto de indicadores confiables y entregados periódicamente al conocimiento público, es uno de los requisitos para pactar metas y objetivos comunes para las políticas públicas, entre los actores públicos y privados. Habida cuenta de las carencias teóricas y de registro en cuestiones de género, dicho postulado es tanto más urgente de colocar en la agenda de las futuras reformas institucionales.

El sistema político y estatal

El conjunto de transformaciones reseñadas anteriormente también ha sido acompañado de cambios en los modos de funcionamiento del sistema político, expresados a su turno en nuevas modalidades de ejercicio de las competencias y roles por parte de los diferentes actores de esta esfera.

Conviene empezar haciendo referencia a tres aspectos. Se tiene, **en primer lugar**, que los procesos de capitalización y privatización han transferido funciones ejercidas anteriormente por organismos y empresas estatales a nuevos actores privados, algunos de los cuales están vinculados con poderosas empresas transnacionales en áreas estratégicas de los servicios públicos. En este sentido existen asimetrías muy grandes de poder respecto del sistema normativo y regulatorio del Estado, lo que sólo es posible superar mediante una verificable autonomía del Estado respecto de los intereses económicos.

En segundo lugar, también es preciso constatar que la entrega de recursos y competencias a los municipios ha generado a su vez una descentralización municipal en el accionar de muchas organizaciones partidarias y de la sociedad civil. Se da el caso incluso de algunos partidos que concentran el grueso de su militancia y de sus actividades proselitistas en unos pocos municipios, donde actúan sobre bases clientelares exclusivamente.

Tercero: las propias elecciones municipales se han convertido en una importante instancia de compulsión de las preferencias ciudadanas, que en algunos aspectos proporcionan señales de alcance nacional. Se han constituido en este ámbito a su vez liderazgos de claros alcances locales, lo que induce a pensar que el sistema político está fragmentado, con la erosión consiguiente de las funciones centrales del Parlamento nacional.

La nueva configuración de actores

Los cambios estructurales a que se ha hecho referencia anteriormente plantean la necesidad de repensar de nueva cuenta la configuración efectiva de los escenarios socio-económicos realmente vigentes, como paso previo a la determinación de los roles y las competencias de los diferentes actores públicos y privados.

Se puede afirmar que las dinámicas de reforma del Estado y fortalecimiento del mercado como instancia de coordinación de las decisiones económicas, determinan que la separación de roles y competencias entre el Estado y la sociedad civil sea ahora mucho más compleja que en el pasado. Las fronteras y los límites se han hecho más difusos, aunque esto tampoco debería dar lugar a definiciones laxas.

Cabe anotar que el esquema tradicional de organización del escenario político a partir de los actores instituidos como resultado de las transformaciones de 1952, ha sufrido formidables modificaciones en los quince años pasados. En efecto, los grandes ejes de articulación de la sociedad civil en torno de la Central Obrera Boliviana ya no existen más. Las grandes organizaciones corporativas del movimiento obrero y popular no tienen sucesores equivalentes en la actualidad. El movimiento de los sectores rurales está disperso, y la CSUTCB no representa a los campesinos y la COB ya no tiene un núcleo obrero de conducción estratégica.

En consecuencia, es posible afirmar que impera un alto grado de dispersión en el campo popular. Pero esto vale asimismo para los estratos dominantes. Basta recordar a estos efectos la crisis que afecta desde hace tiempo a los gremios empresariales, lo que se traduce en la existencia de varias agendas regionales y sectoriales de los empresarios, que no han sido hasta ahora unificadas por su entidad matriz.

En cuanto a los movimientos sociales urbanos y rurales, las evidencias muestran una gran capacidad de protesta y bloqueo, pero únicamente en situaciones excepcionales se observa una capacidad de propuesta estratégica de largo plazo. Imperan en cambio las reivindicaciones particulares puras y simples.

De todo lo anterior resulta que ningún actor social o político dispone de una propuesta capaz de estructurar la agenda para la reorganización integral del país.

Las reflexiones anteriores quedarían incompletas si no se hace mención de los dos nuevos actores que han ingresado en la escena política. Se trata de los medios de comunicación, por una parte, y de la cooperación internacional, por otra. Aunque tienen características

ciertamente diferentes, se trata no obstante de dos nuevos actores que ejercen una gran influencia en la formación y deliberación de las políticas públicas, pero que no están sometidos hasta ahora al escrutinio popular, ni al *accountability* político.

En consecuencia, el esquema de representación de los diversos intereses está en una situación de fluidez e inestabilidad. Por consiguiente, también en este ámbito se despliega un claro proceso de transición, donde los mecanismos tradicionales de representación (los partidos políticos) ya no funcionan como los mediadores por excelencia entre la sociedad y el Estado, mientras que muchas instituciones y organizaciones de la sociedad civil se atribuyen representación de intereses o de sectores sociales, cuya legitimidad no está comprobada y menos la eficacia de sus gestiones.

El Gobierno

Como ya se mencionó más arriba, la participación popular y la descentralización han debilitado la capacidad operativa del gobierno central y, por derivación, también del Poder Ejecutivo. En materia de descentralización gubernamental, está claro que falta mucho esfuerzo en materia de coordinación y fortalecimiento de todos los niveles administrativos (nacional, departamental y municipal).

A eso se suma además la altísima dependencia de los recursos de cooperación externa. Nótese, en efecto, que los recursos proporcionados por el Tesoro General de la Nación escasamente alcanzan para cubrir los salarios del personal subalterno, en tanto que el financiamiento de la inversión pública proviene del endeudamiento externo y de la cooperación concesional.

En una democracia institucionalizada, las políticas de Estado tendrían que ser validadas por los electores y surgir en consecuencia de las alternativas programáticas que proponen los partidos políticos en las elecciones. Una vez constituido el gobierno después de las respectivas elecciones, dichas políticas y programas deberían convertirse en los marcos de referencia para la acción cotidiana de todos los funcionarios públicos en sus diferentes niveles. De esta manera, el gobierno en turno organizaría su gestión a partir del mandato recibido en las urnas, y eso establecería límites relativamente estrechos para la discrecionalidad y los estilos personales de los funcionarios públicos en todos sus niveles.

En tal sentido también, la organización del Poder Ejecutivo tendría que responder a las prioridades de las políticas de Estado y los programas legitimados por el voto popular. Ocurre, sin embargo, que en este momento no es posible identificar los objetivos concretos ni las prioridades del actual Gobierno mirando la configuración de ministerios o la composición personal de los mismos. En efecto, entre las ausencias más notorias cabe mencionar la falta de una autoridad encargada de la gestión integrada del desarrollo, que tenga la competencia efectiva de coordinar el conjunto de las políticas económicas, sociales y ambientales por encima de las restricciones tradicionales en que se desempeña el Ministerio de Hacienda. También se observa debilidad en la esfera social, puesto que no existe una autoridad social unificada, lo cual es tanto más sorprendente si el Estado boliviano se ha comprometido formalmente ante la comunidad internacional a priorizar la reducción de la pobreza.

Creo además que sería necesario contemplar asimismo una autoridad de alta jerarquía que tenga a su cargo la conducción y coordinación de la reforma del Estado, que ha quedado inconclusa desde hace un buen tiempo.

Reflexiones finales

Las reformas instrumentadas a lo largo de la década pasada no han fraguado todavía en un esquema definitivo de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, susceptible de definir una pauta definitiva de sus respectivos roles y competencias. En consecuencia, me parece conveniente sugerir algunos temas que podrían orientar la discusión en el futuro.

En primer lugar, las diferentes iniciativas que se introduzcan tendrían que perseguir de manera sistemática el fortalecimiento de la capacidad nacional de autodeterminación. En tal contexto, es preciso debatir a fondo sobre las nuevas demandas que se plantean para el Estado nacional y se originan en los fenómenos de la globalización, por una parte, y en la descentralización interna de la gestión pública, por otra. En este orden de cosas importa también encarar la reforma del sistema político, incluyendo normativas que garanticen la independencia del Estado respecto de los intereses económicos particulares.

Se suma a lo anterior, **en segundo lugar**, que es preciso acelerar y profundizar la integración de Bolivia con los países suramericanos. El país tendría que jugar un papel de liderazgo en esta materia puesto que dicha integración puede mejorar sustancialmente su capacidad de negociación internacional, y ello es tanto más urgente ante los compromisos acordados en relación con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pero así también en cuanto a las negociaciones de la Ronda del Desarrollo establecida en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Una auténtica integración de América del Sur traería consigo sin duda una cesión de soberanía y competencias a instancias supranacionales, pero esto se daría mediante un proceso de decisiones soberanas y no por la imposición externa. Es preciso por tanto preparar desde ahora las condiciones políticas e ideológicas que permitan oportunamente entregar a una sola instancia suramericana la negociación de la gran mayoría de los temas sociales y culturales con los países del América del Norte y, en particular, con los EE UU. Introducir en tales negociaciones los principios de equidad resulta mucho más fácil mediante negociaciones suramericanas colectivas, que si las encara cada país por separado.

Tercero: Considero que es necesario tomar en cuenta que Bolivia no puede simultáneamente seguir recibiendo tratamiento HIPC, por una parte, y ser una potencia gasífera que promueva además la integración de América del Sur, por otra.

La configuración de actores nacionales y extranjeros, por un lado, y de actores públicos y privados, por otro, en una y otra alternativa es muy diferente. En consecuencia, son también muy diferentes las pautas de discusión en materia de políticas sociales y de género.

Cuarto: el esquema de financiamiento de las políticas públicas se ha tornado altamente dependiente de la cooperación internacional. Bolivia ha sido, en efecto, un país privilegiado por dicha cooperación, lo que se ha traducido en montos muy significativos de transferencia de recursos de donación, que en cierto momento han alcanzado al 15 por ciento del PIB.

Conviene tener presente, sin embargo, que, tomando en cuenta los indicadores de producto por habitante, es muy probable que el país ya no califique en un futuro próximo para recibir

fondos concesionales.³ Por consiguiente, es preciso prepararse para una reducción sensible de la cooperación internacional en un trayecto programado que los reemplace paulatinamente por recursos propios, sin perder el esquema de equidad de género que se ha avanzado hasta ahora.

Quinto: es preciso encarar el perfeccionamiento y adecuación de la reforma del Estado, toda vez que las reformas han quedado inconclusas. Esto se debe en gran medida a la idea de que se trata de actos y no de procesos. En consecuencia, es preciso completar la reforma del Estado tomando en cuenta las nuevas circunstancias. Una de las tareas más urgentes es devolver al Parlamento su función primordial de primer Poder del Estado y foro político por excelencia de la Nación. En este orden de cosas uno de los problemas que tiene que resolverse se refiere a que los partidos realmente existentes en Bolivia ya no son lo que eran, pero la entidad partido político sigue siendo un requisito insoslayable de la democracia representativa, sin perjuicio que también se puedan abrir posibilidades para otros mecanismos de representación ciudadana.

No se puede dejar de mencionar en este contexto que asimismo es preciso fortalecer la capacidad deliberativa y fiscalizadora en el Concejo Municipal, que es una suerte de parlamento a nivel municipal.

Sexto: tomando en consideración que a la empresa privada le compete la función fundamental de la acumulación, que es el requisito del crecimiento, la reforma de la cultura empresarial es una de las tareas más urgentes en este momento. A estos efectos, no cabe duda que la estrategia de reconversión tendrá que contemplar políticas específicas respecto de la equidad laboral de género.

Séptimo: también hace falta emprender las reflexiones preparatorias de la reforma de la sociedad civil para lo cual hace falta un programa completo de educación para la ciudadanía, habida cuenta de que la cultura democrática está muy poco difundida en la sociedad boliviana. La reforma de la sociedad civil no suele ocurrir por combustión espontánea; son siempre iniciativas e incentivos que vienen de los actores intelectuales y de la cultura o del Estado los que alientan los cambios en los patrones de comportamiento de la sociedad. Y por eso, la tarea nacional por excelencia en la presente coyuntura consiste en la reforma moral e intelectual en todos los alcances del término.

A tales efectos, es preciso construir espacios públicos no estatales para la deliberación de los lineamientos y de las políticas públicas en materia de conducción estratégica del desarrollo y profundización de la democracia en sus dimensiones institucionales y participativas. Una tarea de tal magnitud no puede ser encarada ni convocada por ninguno de los actores públicos o privados que actúan en el escenario nacional.

El desafío consiste, por tanto, en generar una atmósfera colectiva que facilite la convocatoria a un nuevo pacto constitutivo del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, que permita construir en una sola dialéctica práctica los perfiles básicos del proyecto nacional para las próximas décadas, simultáneamente con la constitución y legitimación de sus actores representativos.

³ El umbral para acceder a recursos concesionales de financiamiento es de US\$ 1 000 por habitante, y Bolivia ya lo había rebasado antes de que el crecimiento se estanque hace cuatro años.