

# ROMPIENDO CON EL “PROYECTORADO”: EL GOBIERNO DEL MAS EN BOLIVIA

Antonio Rodríguez-Carmona  
Julio 2009

## PRESENTACIÓN

Desde la Red Solidaria Itaca presentamos *Rompiendo con el “Proyectorado”*, un revelador estudio de Antonio Rodríguez-Carmona que incide en los aspectos clave de las transformaciones políticas que experimenta Bolivia y su impacto en las relaciones de cooperación internacional. El estudio forma parte del epílogo de la edición boliviana de *El Proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, que fue publicado en 2008 por Intermón-Oxfam, y cuya segunda edición realiza ahora Plural Editores.

“*Rompiendo con el “Proyectorado”* plantea una serie de interrogantes sobre el rol que desempeñan los diferentes actores del desarrollo en un país, Bolivia, que en las dos últimas décadas ha sido prioritario para las políticas de la ayuda internacional. Actualmente el “proceso de cambio”, impulsado por el MAS, plantea un escenario que demanda una nueva relación entre donantes y receptores de ayuda. Esta nueva realidad hace imprescindible retomar el debate sobre la capacidad transformadora del actual modelo de cooperación, así como reflexionar sobre nuevos enfoques, nuevas herramientas y nuevas estrategias de intervención.

*Rompiendo con el “Proyectorado”* nos propone este difícil ejercicio de análisis crítico y nos ofrece valiosos elementos para el debate.

Feliz lectura.

## EL AUTOR

Antonio Rodríguez-Carmona es doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Ha dedicado gran parte de su trayectoria profesional a la cooperación al desarrollo en Bolivia y América Latina, en calidad de coordinador de proyectos de ONG, consultor y evaluador. Es experto en desarrollo rural, medio ambiente y políticas públicas. En la actualidad, combina las evaluaciones con investigaciones en industrias extractivas y promoción de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Colabora en la edición boliviana de *Le Monde Diplomatique*. Ha publicado además un libro de relatos sobre el país andino. *La hoyada y los perros*.

## AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a Antonio por su confianza al abrir los resultados de este estudio a la Red Solidaria Itaca a ONGD y agentes de cooperación y al público en general. Inauguramos con éste una serie de publicaciones que pretende crear un espacio abierto para el debate público.



En 2008 varias ONGD,s creamos la Red Solidaria Itaca con la intención de aunar esfuerzos para generar espacios de reflexión en torno al trabajo de la cooperación internacional.  
[www.redsolidaraitaca.org](http://www.redsolidaraitaca.org)

Las opiniones vertidas en el documento no comprometen la posición institucional de la organización. Son presentadas como aportes de discusión, con ánimo de contribuir a un debate abierto e informado sobre las políticas de desarrollo en Bolivia.

© texto: Antonio Rodríguez-Carmona, 2009.

Forman la Red Solidaria Itaca:



# ROMPIENDO CON EL “PROYECTORADO”: EL GOBIERNO DEL MAS EN BOLIVIA

Antonio Rodríguez-Carmona <sup>1</sup>

Julio 2009

## ÍNDICE

El “proceso de cambio” del MAS tras veinte años de “proyectorado” . . . . .	1
1. Giro en las políticas de desarrollo . . . . .	4
Recuperación del Estado como actor económico . . . . .	5
Ruptura con las políticas de desarrollo inducidas por los donantes . . . . .	5
Nacionalización de sectores estratégicos . . . . .	7
Política de tierras: saneamiento y redistribución . . . . .	7
Gasto público con vocación social: ¿rentismo o inclusión? . . . . .	9
La emergencia de un nuevo proyecto y sujeto político . . . . .	10
2. Una forma renovada de hacer política . . . . .	11
Alianza estructural con los movimientos sociales . . . . .	11
El ‘empate catastrófico’: ¿una profundización de la democracia? . . . . .	13
Transformación de la concepción y práctica de política pública . . . . .	15
¿Centralismo o dinamismo local? . . . . .	15
¿Políticas ineficaces u opción por los excluidos? . . . . .	16
Una nueva ética en el Estado: ¿qué significa la corrupción del MAS? . . . . .	17
3. Mudanza de alianzas internacionales . . . . .	20
Ruptura del cordón umbilical con Estados Unidos . . . . .	20
Estrechamiento de las relaciones con América Latina . . . . .	22
Cambio de relación con las transnacionales . . . . .	23
4. Recursos propios para promover el desarrollo . . . . .	24
Logros macroeconómicos:	
¿fruto de una coyuntura internacional favorable? . . . . .	24
Vuelco de las fuentes de financiación del desarrollo:	
¿fin de la dependencia? . . . . .	25
Un abanico de nuevos mecanismos para canalizar fondos:	
¿fin del “proyecto”? . . . . .	26
¿Política industrial o viejo capitalismo de Estado? . . . . .	27
5. La recomposición del universo de ONG en Bolivia . . . . .	29
El “proceso de cambio”: ¿interpela también a las ONG? . . . . .	29
Las ONG en Occidente: entre conservar la “trayectoria histórica” y replegarse a lo “técnico” . . . . .	30
El ocaso del pensamiento “ILDIS” . . . . .	31
Las ONG “militantes” en el Oriente:	
¿un puente entre “lo político” y “lo técnico”? . . . . .	32
El nuevo mapa de ONG:	
¿reedición o retroceso del “proyectorado”? . . . . .	33
Conclusiones y desafíos . . . . .	35

(1) El presente documento actualiza los argumentos expuestos en el libro *El Proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, publicado por Intermón-Oxfam, y cuyo cuerpo principal fue terminado de escribir en agosto de 2007. Desde entonces y, sobre todo, tras la aprobación de la nueva Constitución en enero de 2009, con un 61,5% de los votos en referéndum, el “proceso de cambio” se ha consolidado en Bolivia, y es posible extraer conclusiones más claras. Quiero, además, agradecer las ideas y comentarios de María Elena Canedo y Hervé Do Alto en la elaboración del presente texto, que figurará como epílogo en la edición boliviana del libro en Plural.

# EL “PROCESO DE CAMBIO” DEL MAS TRAS VEINTE AÑOS DE “PROYECTORADO”

Veinte años no es nada o puede ser mucho. Veinte años viendo pasar vagone-  
tas 4x4, cooperantes extranjeros vestidos con chamarras polares. Veinte años  
oyendo hablar de soluciones a la pobreza, proyectos, resultados esperados,  
veinte años asistiendo a talleres de capacitación, aportando “mano de obra lo-  
cal” para construir letrinas, carpas solares, canales de riego o postas sanita-  
rias, cuya utilidad o mantenimiento no estaban siempre claros. Veinte años  
presenciando discursos de inauguración en los que el cooperante tenía rango  
de autoridad pública. Dos o tres generaciones que se acostumbraron a ver  
que la inversión pública para sus comunidades se canalizaba a través de ‘pro-  
yectos’. Que la plata procedía de una embajada o una financiera extranjera. Y  
que parte se quedaba en el camino, en forma de salarios de coordinadores,  
administradores, consultores, logistas, pero también pegos para dirigentes,  
promotores locales... Todo un montaje.

Las políticas de ajuste estructural de los años 80 y 90 aumentaron la pobreza  
en Bolivia. Debilitado el Estado como actor de desarrollo, las ONG y sus pro-  
yectos se encargaron de atender las necesidades sociales. Constituyeron el  
rostro amable del neoliberalismo y su misión consistió en paliar la miseria.  
¿Acaso lo lograron? Erigidas en superhéroes de la lucha contra la pobreza,  
cubrieron el vacío del Estado y los actores privados en las áreas rurales. Y su-  
plantaron su rol. En un país cuya minería pública estaba desmantelada y el  
Estado era menguante, la cooperación internacional se comportó también co-  
mo una fuente de empleo para las clases medias urbanas y los sectores emer-  
gentes en el medio rural. De este modo, la ayuda se fue convirtiendo en un es-  
pacio social más donde intercambiar favores y prebendas. No siempre fue  
así, ya que no es posible meter a toda la cooperación en una misma bolsa, pe-  
ro ciertamente se produjo un fenómeno clientelar.

Durante la aguda crisis económica de 2003, la cooperación internacional al-  
canzó \$Us 929 millones, lo que representó el 12% del Producto Interior Bruto  
(PIB) y el 186% de la inversión pública. Desde esa atalaya, los países donan-  
tes decidían las políticas de lucha contra la pobreza, el Banco Mundial “acon-  
sejaba” al gobierno de turno recortar los gastos sociales para contener el défi-  
cit público, la Embajada Norteamericana en La Paz definía ministros, su  
agencia de lucha contra el narcotráfico (DEA en inglés) intervenía en el  
Chapare como en terreno propio... Y Bolivia era un país donde las petroleras  
transnacionales operaban (y contaminaban) a su antojo, pagando los impues-  
tos más bajos de todo el continente. ¿No se llama a eso dependencia?

Pero hubo un efecto mayor. El protagonismo de la ayuda internacional reforzó un tipo de pensamiento que percibe la realidad como conjunto de proyectos y, éstos a su vez, como balas infalibles contra la pobreza. Sin embargo, la dispersión de intervenciones y la creación de instituciones ad hoc contribuyó a deteriorar las instituciones bolivianas de gobierno. A partir del manejo compartimentado de las partes (los proyectos), no era posible gestionar el todo (las políticas). Y éstas quedaron diluidas. Este es el efecto más perverso del "proyectorado": la creación de lazos invisibles de dependencia. O lo que es aún peor: la creación de un imaginario de dependencia, que concibe a Bolivia como país inviable y, en su inviabilidad, necesitado de tutela externa.

Este pensamiento dependiente caló en la psicología y cultura política del país. A los operadores se les quedó cabeza de proyecto. Son, al menos, dos generaciones de profesionales elaborando proyectos para la cooperación internacional. Trabajar en políticas públicas consistía en recabar fondos de la cooperación. Básicamente. La cultura del proyecto permeó incluso en las organizaciones de base. Algunas organizaciones campesinas e indígenas se "onegizaron", evolucionaron hacia estructuras organizativas de ONG, y sus líderes intermedios se convirtieron en funcionarios de la ayuda.

Fueron más de veinte años... ¿Fueron o siguen siendo? Es una buena pregunta. De algún modo, la sociedad boliviana actual muestra las secuelas de dicha época y algunos rasgos del "proyectorado" siguen plenamente vigentes. Las medidas tomadas, a partir de 2006, por el Gobierno de Evo Morales significaron, sin embargo, un paso al costado. Frente a la agenda "reformista" de los gobiernos anteriores, el Ejecutivo masista impulsó una agenda de cambios estructurales, basada en las demandas de los movimientos sociales acerca de la "nacionalización" de los recursos naturales y la convocatoria de una Asamblea Constituyente. El MAS anunció, además, que su misión era desmontar el modelo neoliberal, recuperar la soberanía nacional y "descolonizar" el país. ¿Se han traducido estos propósitos en políticas concretas? ¿Cuál es su alcance real?

El "proceso de cambio" impulsado por el MAS ha enfrentado no pocos obstáculos. Entre ellos, la resistencia encarnizada de las élites pudientes y los sectores emergentes de la llamada "media luna", en los departamentos del Oriente.<sup>2</sup> Los primeros se opusieron para no perder sus posiciones y privilegios políticos, mientras los segundos nunca vieron reflejadas, en un partido indígena, sus aspiraciones de modernidad y ascenso social. Esta fuerte oposición explica por qué el "proceso de cambio" avanzó con tantos titubeos y ejercicios de pragmatismo. Si bien, finalmente, la cintura política del MAS sirvió para restañar la gobernabilidad del país. Tal y como ha señalado Mayorga (2007:264), su capacidad de acción se traduce en una enorme flexibilidad táctica que se asienta en la elasticidad de su propuesta programática. El manejo de una retórica radical neutraliza a la izquierda más radical, y las decisiones moderadas de gobierno desbaratan los cuestionamientos desde la derecha, lo que le permite ocupar una amplia franja del centro político.

Esa misma actitud de pragmatismo y firmeza ha sido utilizada por el Ejecutivo en su relación con los donantes y las agencias de cooperación. Aceptó su apoyo, pero les demandó que sustituyan la financiación de proyectos y programas por una modalidad de apoyo presupuestario. Les ha exigido también la máxima transparencia sobre la gestión de los fondos y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo. Tras tres años de gobierno, ¿ha sido Morales capaz de romper con la tutela externa? ¿Ha dejado de comportarse el país como un "proyectorado" de la cooperación internacional? ¿Se ha sacudido la dependencia psicológica de los donantes?

Esta gran pregunta se puede desmenuzar en otras más concretas. ¿Las políticas públicas han dejado de operar a través de la fragmentación de "proyectos" atomizados? ¿Cuáles son las clases sociales que han retado el "proyectorado"?

(2) Los sectores poderosos del Oriente se articularon en torno a los Comités Cívicos de las capitales departamentales, que representan un conglomerado de intereses empresariales, latifundistas y de medios de comunicación.

¿Qué rol juegan las ONG en el proceso de cambio? ¿Y la ayuda venezolana? ¿Qué significa la presencia de numerosos técnicos de ONG en el Ejecutivo masista? ¿Se trata de una secuela del “proyectorado” o de una vía para superarlo?... Otros interrogantes se refieren a los riesgos del “proceso de cambio” y a la articulación de los niveles políticos y técnicos al interior de Gobierno del MAS. ¿Por qué no avanza la industrialización del gas? ¿Cuáles son los avances en creación de empleos e inclusión económica? ¿Es posible un país independiente y “descolonizado” con una YPFB ineficiente y atenazada por problemas de corrupción? ¿Qué significa la corrupción del MAS? Para poner en la balanza las fortalezas y debilidades del “proceso de cambio”, es preciso caracterizarlo a través de sus rasgos principales. Al menos, cinco.

# 1. GIRO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

En agosto de 2006, el Gobierno de Morales aprobó el Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana y productiva y democrática para vivir bien”. Por primera vez en muchos años, el Gobierno boliviano elaboraba un documento de estrategia de desarrollo sin la asistencia de la cooperación internacional. Se trata de un documento generalista, excesivamente dogmático, carente de concreción estratégica, pero sin duda destila una nueva época. Entre sus virtudes, estuvo hacer un diagnóstico acertado del problema de la cooperación (Ministerio de planificación del Desarrollo, 2006:5):

*El carácter puntual de los “proyectos de desarrollo” financiados por la cooperación externa dio lugar a la conformación de unidades sujetas exclusivamente a los objetivos de los proyectos. Pese a su articulación con diversas instancias gubernamentales, la ejecución de proyectos fragmentados y dispersos no resolvió el problema, pero sí contribuyó al debilitamiento del Estado. De esta manera, tales “proyectos de desarrollo” (...) significaron una inyección externa de recursos financieros y tecnológicos que no se tradujo en desarrollo, sino en un gasto ineficiente de ahorro externo.*

*Como efecto de lo anterior, el desarrollo del país quedó supeditado a los designios de la cooperación externa conformada por las organizaciones multilaterales, los convenios bilaterales y los intereses de las empresas transnacionales, con lo cual la discriminación y exclusión social, económica y política de la mayoría de la población del país, en especial la población indígena, no fue resuelta sino que aumentó de manera creciente a la par de la exportación de las materias primas y la depredación de los recursos naturales.*

¿A qué intereses responde entonces la ayuda? Fue ciertamente ineficiente para reducir la pobreza (de hecho, los índices de pobreza se dispararon a medida que crecía la ayuda), pero resultó “eficaz”, en cambio, para lubricar la inversión transnacional en el sector de hidrocarburos. La nueva conciencia de la ayuda como herramienta neocolonial explica el lenguaje “antineoliberal” y descolonizador del Plan Nacional de Desarrollo. Dicha retórica se tradujo en toda una serie de políticas destinadas a revertir la situación.

## Recuperación del Estado como actor económico

En 1984, el Gobierno de Paz Estenssoro promulgó el célebre Decreto 21060, que dejaba la economía en manos del sector privado. Fue la puerta abierta a políticas de liberalización económica y comercial, y a privatizaciones de numerosas empresas del sector público, que eufemísticamente recibieron el nombre de "capitalizaciones". Se privatizó casi la totalidad del sector público, minería, petróleo, aviación, trenes y teléfonos, lo que hizo de Bolivia un alumno disciplinado del Consenso de Washington. Veintidós años después, el Gobierno de Morales cambió la mano. La aprobación del Decreto "Héroes del Chaco", en mayo de 2006, pasará a la historia boliviana como un punto de inflexión, al determinar que "el Estado toma(ba) el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos en el país". Nada nuevo, por otro lado, que no estuviera estipulado en leyes anteriores. Sin embargo, el decreto ordenaba la auditoría de las empresas capitalizadas en los 90, imponía a las transnacionales la migración de contratos (en un plazo de seis meses), y determinaba la reflotación de YPFB. Un cambio de rumbo.

La recuperación de la capacidad impositiva constituyó el primer pilar para recobrar el Estado. Aprobado por el Parlamento durante el Gobierno de Mesa en mayo de 2005, la Ley de Hidrocarburos elevó la tasa impositiva desde el 18% al 50%. En mayo de 2006, el Decreto "Héroes del Chaco" añadió una tasa adicional transitoria del 32% para los denominados "megacampos" al objeto de forzar la migración de contratos. De este modo, la imposición de las transnacionales se situó ligeramente por encima del 50% del valor de la producción. Un nivel, en todo caso, inferior al vigente en países como Noruega, donde la extracción de hidrocarburos está gravada con el 78% del valor de producción. Tras dos años de intensas negociaciones, las petroleras aceptaron reajustar sus contratos de operación. Hasta un total de diez transnacionales decidieron seguir operando en el país bajo las nuevas condiciones. Las menos se fueron.

Otro hito del proceso ha sido la recuperación de la capacidad rectora y supervisora del Estado. A este respecto, la nueva Constitución boliviana, aprobada en referéndum en enero de 2009, constituye todo un emblema. De hecho, alude hasta en 424 ocasiones al "Estado", y esta palabra –junto al adjetivo "estatal"– está contenida en el 57% de los artículos (233 sobre 411). La permanente reivindicación de la función y responsabilidad estatales ha motivado que algunos hayan visto en el nuevo texto constitucional la sombra alargada del socialismo. Sin embargo, no se trata más que de un regreso a los postulados clásicos del keynesianismo, en los que el Estado tiene un papel importante que cumplir en la economía. ¿Acaso no han tomado ese camino los principales gobiernos occidentales durante la crisis financiera de 2008? ¿No "interviene" el Estado cuando se utiliza dinero público para rescatar bancos privados en quiebra y "nacionalizar" impudicamente sus pérdidas? Si los gobiernos de las principales economías capitalistas han obrado con "responsabilidad", entonces se convendrá que Bolivia no hizo más que sumarse a la tendencia general. Eso sí, con algunos años de adelanto.

## Ruptura con las políticas de desarrollo inducidas por los donantes

Las nuevas políticas impulsadas por Morales han supuesto una ruptura con las reformas neoliberales de los gobiernos de los años 90. En aquel momento, las medidas más duras de privatización, liberalización económica y desmantelamiento de la minería pública fueron acompañadas por las llamadas reformas de segunda generación, como la Participación Popular y la Reforma Educativa,

diseñadas para paliar los efectos del aumento de la pobreza y el desempleo masivo en el medio plazo. Además, las instituciones multilaterales impusieron la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) como condición para que el país accediese a créditos concesionales, así como marco de coordinación de la ayuda. Las políticas de modernización del Estado, seguridad alimentaria y desarrollo alternativo se concretaron en numerosos programas y proyectos apoyados por la cooperación internacional, que fueron incapaces, sin embargo, de revertir las terribles consecuencias del modelo neoliberal: la exclusión social y el aumento de la pobreza.

El fracaso explica por qué el MAS rompió con el modelo de desarrollo inducido por los donantes. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2006) asumió la filosofía del vivir bien (suma qamaña) para superar, de algún modo, el manido concepto de “desarrollo” (MPD, 2006). De igual modo, el nuevo Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP, 2009) abandona el enfoque neoliberal de alivio de la pobreza, de carácter asistencialista y centrado en servicios sociales e inversiones dispersas, para adoptar un enfoque de protección social y redistribución de la riqueza. (MPD, 2007).<sup>3</sup> En la práctica, el cambio de enfoque se ha traducido en una batería de nuevas políticas (véase cuadro).

(3) El Ministro de Planificación del Desarrollo ha señalado que el PEEP responde a un modelo de desarrollo que actúa sobre la “manera como se distribuyen los ingresos”. Entre otros componentes, incluye el impulso de la producción de alimentos, la mejora de las condiciones de las viviendas más pobres y la entrega de un bono a los niños menores de dos años. Véase Los Tiempos, 22 marzo 2009.

## CUADRO 1: RUPTURA CON LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUCIDAS POR LOS DONANTES

POLÍTICAS INDUCIDAS POR LOS DONANTES	POLÍTICAS DEL GOBIERNO DEL MAS
Estrategia Boliviana de Reducción de la POBREZA (EBRP, 2003) <i>(enfoque de alivio de la pobreza)</i>	Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2006) <i>“Bolivia Digna, Soberana, Productiva y democrática para VIVIR BIEN”</i> Plan de Erradicación de Extrema Pobreza (PEEP, 2009) <i>(enfoque de desarrollo integral comunitario)</i>
Modernización del Estado	Recuperación del Estado y aumento de ingresos públicos
Crecimiento pro-pobre	Bolivia Productiva
Promoción de Inversión Directa Extranjera en el sector petrolero	'Nacionalización' de los hidrocarburos y de otros sectores productivos
Saneamiento de la tierra	Equidad en la distribución de la tierra (saneamiento + redistribución)
Seguridad alimentaria <i>(enfoque asistencialista)</i>	Soberanía alimentaria <i>(enfoque de desarrollo local)</i>
Desarrollo “alternativo” en zonas excedentarias de coca	Desarrollo con coca (estudios para industrializar la hoja de coca)
Preferencias arancelarias con Estados Unidos (ATPDEA)	Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP-ALBA)

## Nacionalización de sectores estratégicos

Se ha discutido mucho sobre la verdadera naturaleza de la llamada "nacionalización" de los hidrocarburos impulsada por Morales. Desde un punto de vista formal, la "nacionalización" se limitó a un incremento de impuestos a las transnacionales y a la compra o expropiación (con indemnización) de pequeños paquetes de acciones de Andina, Chaco, Transredes y CLHB que dieron a YPFB el 50% más uno de las petroleras y, por tanto, su control administrativo.<sup>4</sup> Se trata, en definitiva, de una "nacionalización" pragmática, sustentada en un modelo mixto de capital público y privado. Una "nacionalización" en el terreno de lo posible, habida cuenta de los elevados requerimientos de capital y tecnología del sector y la limitada capacidad del Estado boliviano para aportarlos. Ese pragmatismo late en las declaraciones del propio Morales. "Queremos socios y no patrones" fue la consigna permanente del proceso.

Otros sectores han visto también implantar medidas de nacionalización, caso del sector metalúrgico (Vinto) en febrero de 2008, o de las telecomunicaciones (ENTEL) en mayo del mismo año. También el Ejecutivo procedió a la "nacionalización" de las áreas protegidas del país, objeto de concesiones forestales, y cuya gestión había recaído, en ocasiones, en fundaciones privadas y ONG (Los Tiempos, 26 septiembre 2006). No cabe duda que estas medidas aumentan el control del Estado sobre los recursos naturales, y eventualmente los ingresos públicos, pero se plantean también otros interrogantes. ¿Cuál son los criterios para definir que un sector es estratégico? ¿Es la nacionalización una política con vocación transformadora en sí misma?

La apuesta del Ejecutivo es decidida. El Presupuesto General de la Nación de 2009 incluyó importantes dotaciones de inversión para el conjunto de las empresas públicas del país. De este modo, se prevé que el total de inversión pública alcance \$Us 1.871 millones en 2009 frente a un promedio de \$Us 600 millones en el periodo 1987-2005 (MH, 2008). ¿Significan estos datos que el Estado se sitúa al volante del desarrollo productivo del país?

## Política de tierras: saneamiento y redistribución

Otro ámbito donde se ha dejado sentir con fuerza la influencia del Ejecutivo del MAS es el saneamiento y titulación de la tierra, cuestión que se atascó por la lentitud y fracaso de gobiernos anteriores. La Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA) fue promulgada en 1996 con la idea de sanear toda la tierra del país. Y no faltó la plata. El INRA recibió fondos del FIDA, la agencia oficial danesa DANIDA y la alemana GTZ, entre otras muchas agencias de cooperación. Sin embargo, en diez años sólo se alcanzó el 22,86% de la superficie nacional sujeta a saneamiento (INRA, 2008a). Y lo que es peor: se consolidó la concentración de la tierra en algunas regiones. La Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) ha denunciado la existencia de numerosos fraudes en el proceso de saneamiento, ya sea a través de la corrupción de las brigadas de campo, o el chaqueo de montes y el préstamo de vacas entre latifundistas para demostrar la función económica y social de sus tierras, lo que también se conoce como la práctica de las "vacas turistas" (INRA, 2007). La falta de transparencia de los procesos de saneamiento originó una enorme frustración en los sectores indígenas, que vieron como se produjo la consolidación de propiedades "mal habidas" y la apropiación incluso de tierras fiscales.<sup>5</sup>

Al llegar al gobierno en 2006, el MAS realizó un importante esfuerzo de reformas legislativas, como fueron la aprobación en Parlamento de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y el relanzamiento del INRA.<sup>6</sup> La promulgación del Decreto Supremo 29215, por su parte, impulsó la simplificación de los trámites de saneamiento. De este modo, la nueva política

(4) En el caso de la Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivianos (CLHB) la nacionalización fue completa, merced al Decreto Supremo 29542, que estableció una indemnización de \$Us 20 millones por el 100% de las acciones.

(5) Una exposición detallada de los fraudes se puede encontrar en el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación 2006-13 (PENSAT) elaborado por el INRA en 2007. Véase también en INRA (2008c).

(6) EL INRA aprobó en 2006 el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación 2006-13 (PENSAT) y el Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamiento Humanos (PENDTAH).

de tierras diseñada por el Gobierno del MAS recuperó el carácter de reforma agraria y ligó el saneamiento a cuestiones no sólo de titulación sino también de redistribución. El Ejecutivo contrajo además un triple compromiso: completar el saneamiento en 2013, distribuir 20 millones de hectáreas y luchar contra la corrupción en la administración agraria. Desde noviembre de 2007, el DS 29292 permite verificar la existencia de servidumbre o trabajos forzados en predios agrarios, lo que dio lugar al inicio de los primeros procesos de reversión de tierras en el Departamento de Chuquisaca.

Los resultados saltan a la vista. Si los datos oficiales son correctos, la gestión del MAS ha quintuplicado las cifras anuales de saneamiento respecto a gestiones anteriores y ha impulsado la recuperación y distribución de tierras fiscales (véase cuadro). Pero además se han priorizado las actuaciones en zonas de alta sensibilidad indígena y campesina, como la Chiquitanía y Alto Parapetí (Santa Cruz), o Pando, departamento que se terminó de sanear (INRA, 2008b). ¿Y el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra? Se mejoró sustancialmente. La titulación en favor de mujeres, en calidad de propietarias o copropietarias, supuso el 53% de las tierras saneadas (INRA, 2008a).

**CUADRO 2:  
AVANCE DEL SANEAMIENTO DE LA TIERRA EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS**

<b>TIERRA</b> (número de ha.)	<b>GESTIONES</b> <b>2005-2006</b>	<b>PROMEDIO</b> <b>ANUAL</b>	<b>GESTIONES</b> <b>2006-2007</b>	<b>PROMEDIO</b> <b>ANUAL</b>
Saneamiento y titulación	9.225.524	922.544	10.187.424	5.093.712
TCO (1)	5.762.058	576.206	5.554.371	2.777.186
Pequeña y solar campesino	707.950	70.786	471.717	235.859
Mediana	311.224	31.122	354.543	177.272
Empresa	921.166	92.117	109.069	54.535
Propiedad comunaria	1.523.126	152.313	2.237.986	1.118.993
Tierras fiscales identificadas para distribución	0	-	1.459.737	729.869
Distribución de tierras	36.815	3.681	697.882	348.941
Presupuesto ejecutado (\$Us)	87.026.085		14.223.188	
Coste saneamiento (\$Us/ha.)	9,43		1,37	

**Fuente:** INRA (2008a), p. 5. (1) Territorios Comunitarios de Origen

Como no podía ser de otra forma, la prohibición del latifundio y la distribución de la tierra fueron temas altamente sensibles en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente (2006-07). No en vano toca de lleno los intereses de las oligarquías de la llamada "media luna", lo que Soruco (2008) ha denominado barones del Oriente, sojeros, ganaderos, madereros y meros especuladores de tierras. El texto constitucional aprobado por la Constituyente en Oruro, en diciembre de 2007, establecía unos límites claros y universales para el latifundio agrario. Sin embargo, los diputados concertadores de PODEMOS, artífices del acuerdo parlamentario en octubre de 2008, lograron elimi-

nar la retroactividad del nuevo texto constitucional. Los predios adquiridos con anterioridad a la aprobación quedaban, por tanto, a salvo. Mucho se ha discutido sobre el significado político de tal decisión, pactada por el propio MAS, pero lo cierto es que el Estado dispone de suficientes instrumentos legales para revertir el latifundio improductivo.

## Gasto público con vocación social: ¿rentismo o inclusión?

Se puede discutir el origen del éxito de las políticas económicas masistas. Más difícil es poner en duda la vocación social del gasto público, plasmada en iniciativas como el Bono Juancito Pinto (bono educativo para alumnos de primaria de escuelas fiscales), el Programa "Yo sí Puedo" de alfabetización de adultos (impulsado por la cooperación cubana), la ampliación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) (por ejemplo, hacia prestaciones de salud sexual y reproductiva), la construcción de hospitales, o la distribución de la Renta Dignidad (pensión de vejez no contributiva con cargo al Impuesto de Hidrocarburos), en sustitución del caduco Bonosol. Entre las medidas laborales destacaron la subida del salario mínimo (40% en tres años) o la reducción de la edad de jubilación de 65 a 60 años.

¿Políticas rentistas? Algunas sí, pero la novedad reside en el destino de las rentas, aprovechadas históricamente por los sectores poderosos, los titulares de concesiones o los políticos que comisionaban negocios. Por primera vez, el Estado boliviano transfiere rentas –en grandes flujos– hacia los sectores excluidos. En Europa estas políticas se llaman redistributivas. En Bolivia, sin embargo, cobran otro cariz. Originan, en primer lugar, una inclusión social en términos materiales, ya que permiten mejorar el acceso a servicios básicos y ampliar derechos económicos, sociales y culturales (Rodríguez-Carmona y Gandarillas, 2008).<sup>7</sup> Para una familia campesina, los 200 bolivianos anuales del Bono Juancito Pinto (alrededor de 25 dólares) suponen una significativa inyección de recursos.

Pero contribuyen también a generar una inclusión "descolonizadora" en términos simbólicos, como lo pone de relieve la experiencia del programa de alfabetización (Stefanoni y Bajo, 2009). Ciertamente, el Gobierno del MAS responde a los intereses de los sectores campesinos, indígenas y suburbanos excluidos históricamente. Ningún partido gobernó, en los últimos años, ni dirigió hacia ellos sus ofertas electorales. ¿A quién iban a votar, pues? ¿Clientelismo o democracia?

Los avances sociales del Gobierno del MAS constituyen una conquista enorme. La historia los juzgará. No deben, sin embargo, conducir al triunfalismo. Como señalan Stefanoni y Bajo (2009), "sólo pueden ser un piso y, de ningún modo, un techo". Se corre el riesgo de caer en una suerte de "neodesarrollismo asistencialista", que no garantiza el traspaso de la línea de pobreza para los más excluidos. Para ser plena y sostenible en el tiempo, la inclusión social depende de una buena dosis de inclusión económica, es decir, ingresos y empleos. Y ése es un desafío pendiente que requiere traducir las conquistas políticas en gestión pública.

Los logros sociales del "proceso de cambio" han sido refrendados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, cuyo último informe de observaciones, remitido a Bolivia en mayo de 2008, fue bastante positivo. Entre las debilidades reflejadas por el informe, la igualdad de género ocupa un lugar preeminente. Pese a algunos avances parciales,<sup>8</sup> la situación de las mujeres en Bolivia sigue siendo muy

(7) Un completo análisis de cómo el Gobierno del MAS ha empleado la renta del gas para mejorar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales se puede consultar en Rodríguez-Carmona y Gandarillas (2008).

(8) El Informe Mundial de Género publicado por el Foro Económico Mundial (2008) establece que Bolivia mejoró el indicador de brecha de género de 0,6335 a 0,6667 entre 2006 y 2008, escalando en el ranking internacional del puesto 87 al 80.

desigual respecto a los varones en términos de analfabetismo, acceso al trabajo, remuneración por igual trabajo, acceso a la vivienda y a la tenencia de la tierra, entre otras cuestiones. El informe hizo, además, hincapié en problemáticas específicas relacionadas con la violencia doméstica, la elevada mortalidad por abortos clandestinos o la baja cobertura real del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). Y concluyó observando, con preocupación, que “los planes y programas sociales, económicos y culturales del Estado carecen de un enfoque transversal de género” (CES-NN.UU., 2008:4).

(9) Un análisis descriptivo del resurgimiento de los movimientos sociales en torno a la lucha por los recursos naturales se puede encontrar en Mayorga (2007), pp. 245-50, y Zuazo (2008), pp. 27-35.

## La emergencia de un nuevo proyecto y sujeto político

Se podría decir que el MAS construyó su proyecto político sobre las ruinas que dejaron las políticas anteriores. El proyecto se formuló en términos de oposición al modelo neoliberal, denunciando tanto la injerencia de la Embajada norteamericana como la adhesión entreguista de la clase política boliviana a tales políticas. La fuerza cobrada por el proyecto, y su capacidad articuladora, sólo se explican por el tamaño de las exclusiones que generó la aplicación del modelo neoliberal en Bolivia, que afectó a campesinos, indígenas, pequeños productores, mujeres... Y que sólo se pudieron sortear a través de la Participación Popular, proceso de descentralización municipal diseñado para paliar la pobreza, pero que terminaría alumbrando el surgimiento de líderes indígenas y campesinos en la política local. Es a partir de este fermento que el proyecto del MAS termina formulándose en positivo. Y da el salto de lo local a lo nacional. Aspira a recuperar soberanía y recursos naturales para impulsar la “nación soñada”. ¿Un proyecto nuevo? En cierto modo, el proyecto del MAS es una reedición del proyecto nacionalista, que ya expropió los hidrocarburos en 1937 y 1969, en los Gobiernos de Toro y Ovando. En este sentido, habría una continuidad histórica.

La novedad reside en el surgimiento de un nuevo sujeto político a partir de la lucha por los recursos naturales.<sup>9</sup> El MAS reformula una figura clásica en el discurso político latinoamericano, la del “pueblo”, cuyos mejores representantes ya no son los mineros y obreros de antaño sino los indígenas. Tras varios años de luchas sociales, el campesinado indígena se erigió en sujeto político del “proceso de cambio”. Su proceso de consolidación coincidió plenamente con el tiempo de maduración del proyecto “antineoliberal”; y es precisamente esta convergencia de proyecto y sujeto lo que explica que el MAS haya sido capaz de desplegar y llevar a cabo su programa de cambios. Pese a todas las resistencias.

Una segunda novedad del proyecto masista ha sido la adopción de un enfoque de derechos. A diferencia de la Revolución del 52 que consagró nuevos derechos políticos (por ejemplo, el voto universal) e impulsó una reforma agraria de facto, el MAS ha concedido una importancia crucial al reconocimiento de derechos a través de un proceso constituyente. Prueba de ello es el amplio capítulo de derechos fundamentales incluido en la nueva Constitución. 94 artículos que incorporan derechos civiles y políticos, pero también de naciones y pueblos indígenas, económicos y sociales, al medio ambiente, a la salud y seguridad social, a la educación, trabajo y empleo, entre otros.

## 2. UNA FORMA RENOVADA DE HACER POLÍTICA

Tan importante como el giro de políticas ha sido el cambio en la forma de hacer política. Diferentes analistas, tanto internos como externos, han tachado el Gobierno de Morales de “populista”, a la estela de Chávez en Venezuela. Los politólogos del establishment han dedicado al MAS epítetos más minuciosos, identificando en él tendencias “nacionalistas” e “indigenistas” (Mayorga, 2006) o enfatizando el “caudillismo fragmentado” de su líder cocalero (Laserna, 2007). Debaten también sobre la fragilidad democrática de su estructura partidaria, su excesivo peso etnicista y sus limitaciones para promover el bien común (Zuazo, 2008).<sup>10</sup> Tanto unos como otros se resisten a aceptar que el “proceso de cambio” impulsado por el MAS requiere nuevas categorías de análisis. No se trata de una coalición o partido político al uso, sino de un conglomerado de movimientos sociales.<sup>11</sup> Carece ciertamente de una estructura orgánica de partido, de carácter más bien gelatinoso. Tampoco dispone de una oferta programática cerrada. Pero tiene un mensaje claro y una agenda política proactiva de cambios. Ahí reside su fortaleza.<sup>12</sup>

### Alianza estructural con los movimientos sociales

En sus orígenes, el MAS fue concebido como “instrumento político” del movimiento campesino e indígena para tomar el poder a través del sistema de partidos. De hecho, su nombre legítimo es IPSP (Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) y la sigla MAS se limita al nombre legal registrado en la Corte Nacional Electoral. El arribo de Morales a la Presidencia de la República cambió la relación de rivalidad histórica entre el Estado y los movimientos sociales. La nueva simbiosis se expresó primeramente a través de la presencia orgánica de dirigentes campesinos en el partido y la Asamblea Constituyente (2006-07). De igual modo, el primer gabinete ministerial de Morales contó con cinco dirigentes de movimientos sociales en su seno.<sup>13</sup>

Sin embargo, el Ejecutivo fue después crecientemente copado por profesionales y “cuellos blancos”. Lo que demuestra que se trata de una alianza teñida de recelos internos. Las tensiones entre militantes rurales y urbanos dentro del MAS y sus canales diferenciados de ascenso político configuran un caso de “democratización paradójica” (Do Alto, 2009:8). En este sentido es necesario leer la lucha permanente de los dirigentes campesinos por conservar el monopolio del poder en el MAS:

(10) En una reciente investigación sobre el MAS impulsada por ILDIS, Moira Zuazo (2008:49) concluye que las tendencias de horizontalidad dentro del partido conviven con tradiciones de intolerancia, no respeto por el otro, desconfianza y dificultad para imaginar el bien común: “El capital social campesino ha permitido que desde lo rural se ocupe el vacío que significó el derrumbe institucional del Estado. Sin embargo, la desconfianza como punto de partida en la relación con el Estado, y con el resto de grupos y sectores político sociales, ha impedido al partido desarrollar capacidad de síntesis política en base a la agregación.”

(11) Para Fernando Mayorga, uno de los politólogos que más esfuerzos ha realizado por sistematizar la nueva etapa política, el MAS sería una ‘coalición inestable’ de actores sociales y políticos (Mayorga, 2007:259): “... en la medida que se trata de actores que operan en un ámbito discursivo común y forman parte de una coalición que no tiene rasgos orgánicos, ponen en evidencia la complejidad de las relaciones entre los movimientos sociales y el MAS, que no pueden comprenderse bajo la antinomia convencional de autonomía o cooptación”.

*“Es una lucha por conservar la originalidad de un proyecto político que, por primera vez, consagra la autonomía de los campesinos como sujetos políticos (...) Si bien se puede observar una democracia interna deficiente, actitudes autoritarias o presiones psicológicas, el MAS contribuye decisivamente a arraigar prácticas democráticas en militantes surgidos de sectores marginados”.*

La coordinación entre el gobierno, el MAS y los movimientos sociales se fue articulando a través de sucesivos intentos de establecer canales formales. A lo largo del tiempo, se han consolidado tres mecanismos de coordinación:

**1. Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM)**

Fue creada en enero de 2007 por los movimientos sociales y el MAS como instancia de encuentro político.<sup>14</sup> En palabras del propio Morales, opera como “Estado Mayor del pueblo”. Su función es analizar y evaluar la situación política, económica y social del país, así como debatir y coordinar estrategias conjuntas.<sup>15</sup>

**2. Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y la Sociedad Civil**

Dependiente del Ministerio de la Presidencia, mantiene relación permanente con más de 380 organizaciones sociales. Sus principales funciones son: i) levantar y gestionar demandas sociales, ii) monitorear los convenios firmados (a fines de 2008, se superaban los 70 convenios), iii) analizar el grado de conflictividad social y establecer alertas tempranas de conflictos; y iv) promover espacios de diálogo y concertación continuos, así como fortalecer institucionalmente a las organizaciones y acompañarlas en sus ampliados.<sup>16</sup>

**3. Evaluaciones conjuntas de la gestión de gobierno**

Los eventos conjuntos de evaluación gubernamental constituyen otra forma de vinculación entre el MAS y los movimientos sociales. Adoptan la modalidad de asamblea sindical y permiten al ejecutivo contener las críticas a su desempeño y recibir las demandas de forma más pausada o controlable (Mayorga, 2007:254).

¿Cómo opera la alianza en la práctica? Tras la masacre de Pando el 11 de septiembre de 2008, Morales se citó personalmente con los prefectos opositores. En la reunión se cruzaron fuertes acusaciones. El Prefecto Costas acusó al Presidente de manipular las marchas campesinas contra Santa Cruz, y Morales le espetó: “Yo no manipulo. Yo soy los movimientos sociales”. ¿Una muestra más de autocracia? Antes de iniciar el diálogo oficial para dar salida a la crisis, el Presidente viajó a Cochabamba, el 4 de octubre, para asistir a la asamblea de la CONALCAM. De ellos obtuvo carta blanca para incluir las autonomías regionales en el debate constitucional. Y se acordó también planificar una marcha de apoyo a la convocatoria de un referéndum para la nueva carta magna.

La oposición no previó la capacidad de movilización de la marcha. Toda una demostración de fuerza. Más de 300.000 marchistas. Columnas de hasta ocho kilómetros avanzando por las carreteras. Cientos de delegaciones territoriales de todo el país, incluidos los departamentos de la “media luna”, entre campesinos, indígenas, mineros, gremiales, transportistas, juntas vecinales, Movimiento Sin Tierra, Movimiento Sin Techo, universidades, maestros rurales... El lunes 20 de octubre, día del aniversario de La Paz, entraron por las cuatro esquinas de la ciudad. Entre los cánticos se escuchaba: “Sí nos da la gana ser una Bolivia... libre y soberana... No nos da la gana ser una colonia... norteamericana”. Un día después, el Congreso Nacional firmaba finalmente la ley de convocatoria al referéndum constitucional sobre la base de un acuerdo sobre su texto final.

(12) La naturaleza híbrida del MAS, entre movimiento social y partido político, ha sido estudiada por Do Alto (2008 y 2009). Su trabajo de investigación aborda un análisis de la eficacia del MAS como “instrumento político” de los movimientos sociales, así como la dialéctica entre sectores rurales y urbanos al interior del partido.

(13) El nombramiento de una dirigente de la organización nacional de trabajadoras del hogar, un representante de las cooperativas mineras, el máximo dirigente de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto, una dirigente de las federaciones de mujeres campesinas o un representante del gremio del magisterio como ministros y ministras son ejemplos de la imbricación del Gobierno del MAS con los movimientos sociales.

(14) Están presentes desde el inicio la CSUTCB, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas-Bartolina Sisa (FNMCB-BS), la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). Más tarde, fue aumentando su espectro hasta reunir más de 13 organizaciones sociales afines al partido oficialista.

(15) La Central Obrera Boliviana (COB) ha quedado al margen del primer círculo de aliados del Gobierno del MAS, y ha adoptado una estrecha vigilancia y una línea de oposición directa en temas como la reforma de pensiones.

(16) El Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales está conformado por tres unidades operativas: la Unidad de Gestión de la Demanda Social (UGDS), la Unidad de Seguimiento y Análisis (USAN) y la Unidad de Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales (UFOS).

Se puede discutir cómo se financian estas marchas. ¿Exclusivamente con recursos propios campesinos? ¿Con aportaciones de ONG? ¿Con diezmos "obligatorios" a los funcionarios públicos? ¿Cooperación venezolana?... La discusión ocupó un lugar preeminente en las páginas de los principales periódicos bolivianos. Y hacen bien. La transparencia es siempre necesaria. Es una lástima que los principales medios de comunicación, en manos del sector privado, no pongan el mismo celo en investigar cómo se financia el Comité Cívico Pro-Santa Cruz o la Unión Juvenil Cruceñista, instituciones que defienden la autonomía con violencia y racismo.<sup>17</sup>

La idea de "movimientos sociales en el poder" ha tomado cuerpo en Bolivia, convirtiendo al país andino-amazónico en un auténtico laboratorio político, donde existen espacios funcionales en los que convergen "lo técnico", "lo político" y "lo social". La experiencia del MAS-IPSP permite observar las interacciones entre acción gubernamental, institucionalidad política y movilización social, interacciones que están en el origen de una nueva práctica de política pública como acción colectiva. Con luces y sombras.

## El "empate catastrófico": ¿una profundización de la democracia?

La agenda de cambios estructurales del MAS significó, desde el inicio, una amenaza para los sectores pudientes del Oriente, preocupados por conservar sus privilegios y latifundios. La rearticulación de la derecha en torno a la llamada "media luna" polarizó el país, y lo sumió en lo que los medios denominaron el "empate catastrófico".<sup>18</sup> Lejos de ser negativa per se, la denostada polarización sirvió para expresar, por primera vez en Bolivia, una correlación de fuerzas más real entre sectores poderosos y excluidos.

Como en toda etapa de transición y rupturas, impregnada de incertidumbre, los procesos de rearticulación política cobraron gran dinamismo. ¿Cómo explicar la cantidad de propuestas y movimientos tácticos que se sucedieron al interior de la Asamblea Constituyente durante sus 16 meses de vigencia? Al margen de sus vínculos con el MAS, el movimiento campesino e indígena se articuló en torno al Pacto de Unidad para incidir en la Asamblea.<sup>19</sup> Tras la accidentada aprobación del texto constitucional en Oruro, los prefectos opositores y los movimientos cívicos del Oriente replicaron con la Coordinadora Nacional para la Defensa de la Democracia (CONALDE), al objeto de salvaguardar su visión de las autonomías.

Todo ello condujo a un modelo de política episódica, de carácter reactivo, en el que las tomas de posición evolucionaban de forma rápida al calor de los movimientos del adversario político. Los cívicos de la derecha "medialunera" optaron por la celebración de plebiscitos anticonstitucionales para validar su modelo autonómico, las agresiones a población "colla", la toma violenta de oficinas públicas, e incluso la voladura de gaseoductos.

Frente a esta apuesta desestabilizadora, el Gobierno del MAS desplegó una estrategia de consultas electorales sucesivas para hacer valer su apoyo en las urnas. ¿No es esa la forma más apropiada de resolver los conflictos en democracia? En el escaso plazo de seis meses, se celebraron en Bolivia el revocatorio de presidente y prefectos (agosto 2008) y el plebiscito sobre la nueva Constitución (enero 2009). A lo largo de las consultas el respaldo del MAS fue mayoritario, y osciló entre el 54,4% de las elecciones presidenciales de 2005, y el 67,4% ó 61,5% en 2008 y 2009. Tales resultados desarman, de algún modo, la teoría del "empate catastrófico", al poner de manifiesto que la "media luna" es, en realidad, un cuerpo de lunares urbanos. Importantes, sin duda, pero con un peso que oscila entre el 32,6% y el 38,5% de los votos. No es "media" porque no concita el apoyo de la mi-

(17) Está pendiente de investigación la presencia de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos como miembro del Comité Cívico Pro-Santa Cruz, así como el apoyo brindado por las petroleras transnacionales a la causa autonómica. Para informarse de estos temas es necesario acudir a medios alternativos de comunicación. Véase, por ejemplo, los artículos del periódico Diagonal en 2006.

(18) La expresión fue acuñada por el Vicepresidente García Linera, si bien posteriormente los medios de comunicación se apropiaron ampliamente de ella.

(19) El Pacto de Unidad reunió a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesino de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), la Central indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCB-BS), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Confederación de Pueblos Moxeños del Beni (CPEMB), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el Movimientos Sin Tierra (MST). Las organizaciones presentaron el 6 de agosto de 2006 su propuesta constitucional bajo el título: "Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas". En el transcurso de la Asamblea, la propuesta fue asumida relativamente por el MAS, en un proceso no exento de tiras y aflojas, mediatizado por la discusión sobre el carácter intercultural o plurinacional del Estado, entre otras cuestiones.

tad del país. Sin embargo, los medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros, insisten en el término para dar a entender que la mitad del país quiere imponer su visión a la otra mitad. ¿No funciona la democracia con la regla de las mayorías?

Tal vez el error del MAS haya sido su incapacidad para realizar una lectura territorial del país en clave urbana, capaz de contener las aspiraciones de autogobierno e identidad regional de los sectores emergentes. Prefirió posicionarse en el centralismo del Estado y la promoción de los municipios, a los que confió el grueso de los recursos del Impuesto Directo de Hidrocarburos. El vacío a nivel regional fue muy bien aprovechado por sectores de la derecha para levantar la bandera de las autonomías. No obstante, el acuerdo parlamentario entre el MAS y diputados conciliadores de la oposición, en octubre de 2008, abrió la llave al referéndum constitucional y consagró las autonomías en la nueva constitución. Dicho pacto dejó sin discurso a muchos sectores radicales de la derecha y sumió al principal partido de la oposición, PODEMOS, en una fase de descomposición... y nueva rearticulación.

¿Qué expresa este dinamismo? ¿Ese magma incandescente en el que se ha desenvuelto la política boliviana? De algún modo, significa la recuperación de la democracia como cancha de juego entre bolivianos, sin la concurrencia de los donantes y sus enfoques reformistas. Lo que no consiguió el modelo de "democracia pactada", vigente durante los gobiernos neoliberales de los 90, lo logró la confrontación entre derecha e izquierda y su posterior desenlace en las calles, las urnas y el Parlamento. Finalmente, las instituciones democráticas fueron capaces de arbitrar un gran acuerdo nacional para convocar el referéndum constitucional, y la nueva Constitución fue aprobada por un 61,5% de los votos.<sup>20</sup> La polarización política sirvió entonces para profundizar la democracia y para dar cuenta de una gobernabilidad, a la postre, más completa e incluyente en términos históricos. Los sectores indígenas, otrora invisibles, fueron parte activa del proceso.

Pero hay algo más. El dinamismo afectó también al interior de los propios partidos hasta el punto de que el MAS ha sido definido como "coalición inestable" de actores sociales y políticos (Mayorga, 2007:59). ¿Se tambalean los partidos políticos? ¿No estamos, en realidad, ante un cambio de cultura política? De hecho, la lógica de pactos parece haber dado paso a otra de acompañamiento con interpelación. El discurso de Morales no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales. También los interpela como agentes de cambio y referentes de la labor gubernamental. Y éstos, a su vez, observan la gestión de algunos ministerios. Un control claramente parcial e insuficiente, habría que añadir. ¿Cómo si no explicar los problemas de gestión del Ejecutivo masista? En todo caso, lo "inestable" podría estar expresando el reclamo de una nueva cultura política. Todavía es pronto para saber si los partidos se están abriendo, y hasta qué punto, a la sociedad.

Quedan, en cualquier caso, numerosas interrogantes en el aire. Hasta la fecha, el MAS ha logrado imponer sus políticas por pura correlación de fuerzas en la calle y en las urnas, pero no parece haber construido un discurso hegemónico. Esto es, el accionar del campesinado indígena no ha sido acompañado por los centros de producción de conocimiento del país, que siguen desconcertados o reticentes del proceso. ¿Es el campesinado indígena un sujeto político de carácter coyuntural o de largo aliento? ¿Está su identidad en transformación? ¿Cómo afecta el "proceso de cambio" a lo que significa ser indígena en Bolivia? ¿A lo que significa ser mujer, campesino, originario, o colonizador...? ¿Tienen cabida los sectores profesionales y clases medias en el MAS? ¿Se constituirán los sectores urbanos emergentes en sujeto de una nueva derecha? La respuesta a estas interrogantes es la razón de ser de la democracia.

(20) Algunos analistas políticos, abanderados por Lasarte (2009), han insistido en los "vicios de forma" del acuerdo parlamentario de octubre de 2008, ya que el Parlamento no tenía atribuciones legales para negociar el texto constitucional y, en ese empeño, "usurpó funciones de la Asamblea Constituyente". Sin duda, las leyes son fundamentales en un Estado de Derecho, pero aún más deben serlo los acuerdos de carácter nacional. ¿Es acaso la democracia una formalidad rectilínea? ¿No es la Constitución un pacto en sí mismo?

## Transformación de la concepción y práctica de política pública

Frente a una visión excesivamente formal e institucionalizada de la política, el MAS optó por gobernar con los llamados movimientos sociales y las alcaldías rurales. Impulsó, de hecho, un modelo de política pública como acción colectiva. La propia naturaleza del MAS, a caballo entre partido político y movimiento social, refuerza su constante permeabilidad a las demandas sociales. En los periodos de crisis, la acción contestataria del partido sustituye, de algún modo, su accionar institucional, y las bases, fundidas en otras organizaciones sociales –sindicatos o juntas vecinales– operan como cable a tierra (Do Alto, 2008a:33). Pero además, el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales dispone de una estructura operativa que mantiene relación con más de 380 organizaciones. Ya no es la cooperación la que canaliza las demandas sociales.

La movilización social se convirtió en un recurso para agendar demandas políticas y para presionar su aprobación en el Parlamento.<sup>21</sup> Y el gobierno hizo de la necesidad virtud, al utilizar la fuerte oposición "medialunera" para aglutinar a los movimientos sociales en torno a sus posiciones. Sólo un modelo de políticas públicas basado en la acción colectiva podía haber enfrentado la situación con garantías de éxito. La negociación política sirvió, además, para mejorar técnicamente la calidad de las políticas. Así ocurrió con la nueva Constitución, debatida durante año y medio en la Constituyente, y renegociada después en el Parlamento. El modelo se convierte así en el mejor mecanismo de prevención de conflictos sociales, ya que los provoca y resuelve en el camino. La participación es, por consiguiente, estructural, y no precisa la aplicación de metodologías participativas ad hoc, tal como preconizan los manuales de gestión de proyectos.

El modelo ofrece sus mejores resultados para las grandes decisiones del país (nueva Constitución, autonomías, reparto del IDH), pero abre muchas interrogantes de eficacia si lo que se trata es de resolver temas más operativos de gestión pública. Tales como industrializar el gas, o promover el desarrollo productivo. ¿Dónde quedan los técnicos? La práctica de la política pública como respuesta a las demandas colectivas los ha desplazado a un segundo plano. En ocasiones, su papel parecería desenfocado, desprovisto de incidencia. Faltan, de hecho, espacios de encuentro capaces de traducir las decisiones políticas en criterios técnicos. Las políticas del MAS corren entonces el riesgo de contar con amplio "consenso social", pero no ser siempre viables técnicamente. Una situación que desemboca fácilmente en frustración.

## ¿Centralismo o dinamismo local?

Un segundo vector de transformación procede del dinamismo local, visible especialmente en el ámbito rural. De todos los niveles del Estado, es en el municipio donde mejor operan las políticas públicas. Donde se han absorbido mejor los mecanismos de planificación participativa y elaboración de proyectos. Hay avances claros en gestión del territorio. No son pocas las alcaldías que han asumido el manejo de cuencas y desechos sólidos con una mirada ambiental del espacio.

Sabedor de su hegemonía rural, Morales reformó el modelo de descentralización incrementando, por decreto, el reparto del Impuesto de Hidrocarburos (IDH) a los municipios. La transferencia de nuevos recursos duplicó su presupuesto, lo que ha permitido impulsar políticas productivas con visión regional. Por ejemplo, el desayuno escolar. La disposición de fondos municipales para comprar alimentos transformados a organizaciones campesinas se ha converti-

(21) Entre las leyes aprobadas con cerco popular al Congreso se encuentran la convocatoria a la Asamblea Constituyente (marzo 2006), la Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria (noviembre 2006), el reparto del IDH (noviembre 2007), y la Ley de Convocatoria al Referéndum Constitucional (febrero y octubre 2008).

do en vector de desarrollo económico local en varias regiones del país. Lo local emerge entonces como un espacio, no solo de gestión, sino también de creación de políticas públicas.

Desde la denominada "media luna", se insiste en tachar de centralistas las medidas de Morales. Los datos dicen otra cosa. Si se analiza el Presupuesto General de la Nación para 2009, se advierte que las prefecturas y municipios detentan el 29% y 23% de la inversión pública, respectivamente (MH, 2008). Es decir, más de la mitad de las inversiones del Estado se gestionan de forma descentralizada, lo que sin duda alumbró un nuevo patrón de gestión pública.

## ¿Ineficacia u opción por los excluidos?

"Este gobierno es incapaz de gestionar el aparato público". Las palabras son de Rubén Costas la noche del referéndum constitucional el 25 de enero de 2009. El Prefecto cruceño no hizo más que reproducir una de las críticas más recurrentes al MAS. Se alega que no cuenta con gente preparada, que existe 'cuoteo' en los ministerios, que prevalecen los criterios ideológicos a los profesionales, que un cerco estrecho de colaboradores concentra el poder en el Palacio Quemado... Pero qué significa eficacia cuando se habla de gestión pública. ¿Cuál es el punto de partida? ¿Cómo se mide? ¿En términos de logros y mejoras? ¿Desde el punto de vista de quiénes?

A nadie se le escapa que el Ejecutivo de Morales adolece de limitaciones de gestión. Las dificultades son palpables en materia de hidrocarburos, siderurgia o vivienda. Tal vez YPFB sea el caso más notorio. La escasez de diésel y las filas para adquirir garrafas de gas así lo atestiguan. También, los seis presidentes que han desfilado por la dirección de la empresa en los últimos tres años. En 2008, la nacionalizada había ejecutado tan sólo un 54,4% del presupuesto asignado para todo el año, aquejada por la falta de una dirección estratégica, conocimientos de administración y manejo de negocios internacionales (La Prensa, 26 noviembre 2008 y 9 marzo 2009). ¿Por qué no arranca la gestión de YPFB?

Algunos analistas han denunciado que gran parte del superávit fiscal se debe a que el Gobierno no gastó los recursos previstos. Los datos provisionales de ejecución presupuestaria en noviembre de 2008 arrojaban que, al menos, seis ministerios habían ejecutado tan sólo un tercio de su presupuesto. (La Prensa, 15 noviembre 2008).<sup>22</sup> Pero el resto de las administraciones no se quedan a la zaga. En 2006, por ejemplo, las prefecturas y gobiernos municipales cerraron el ejercicio con un saldo no ejecutado de \$Us 299,6 y 274,1 millones, respectivamente (CEDLA, 2007b:3).<sup>23</sup> ¿Son todas las administraciones ineficaces? ¿Se trata del mismo tipo de ineficacia? En las prefecturas, la baja ejecución parece guardar relación con la falta de planificación estratégica en términos de desarrollo. El modelo de desarrollo parece más claro a nivel central. ¿Qué expresa entonces la baja ejecución de los ministerios? ¿Cuellos técnicos de botella? ¿Normativa en contrarruta?

Algunas políticas evidencian que sí hay capacidad de gestión. Claramente, la distribución de tierras. La gestión del MAS ha resultado más eficaz y eficiente que la de gobiernos precedentes. Cualquiera que sea el indicador que se quiera utilizar para comparar: número de hectáreas saneadas, tierras fiscales recuperadas, hectáreas redistribuidas, coste por hectárea saneada o incluso tierras saneadas por mujeres (véase cuadro 2). Un análisis desagregado permite, además, apreciar que más del 80% de la tierra saneada pertenece a pequeños productores, campesinos e indígenas. El promedio anual de saneamiento de todo tipo de propiedad mejoró sustancialmente, con la salvedad de la propiedad empresarial, cuyo ritmo de avance se ralentizó a la mitad. Ahí está la diferencia.

(22) El saldo vivo de la administración central alcanzaba 3.994,2 millones de bolivianos (alrededor de \$Us 532,6 millones), representando un avance presupuestario del 51,2% a dos meses para el fin de la gestión.

(23) No hay patrón regional, la subejecución afecta al conjunto de los departamentos del Oriente y Occidente, así como a los municipios tanto urbanos como rurales, con la excepción de las grandes ciudades, que han mostrado en general buena capacidad de gestión. Sólo Santa Cruz y El Alto registraron bajos índices de ejecución.

Una de cal y otra de arena. Si se dirige la mirada hacia el mercado laboral, las políticas gubernamentales siguen siendo incapaces de ofrecer empleos estables. La última encuesta del CEDLA (2008a) ofrece motivos para la preocupación, al situar en 10,2% el desempleo en las principales ciudades del país, nivel similar al registrado durante los años de crisis económica. Es decir, apenas se habría creado empleo durante la etapa de crecimiento económico. Se puede cuestionar la metodología de la encuesta y su capacidad para recoger el aumento de fuentes informales de trabajo. Más allá de sus limitaciones técnicas, la encuesta refleja la dificultad de la economía boliviana para crear ese tipo de empleo formal y asalariado, con seguro social, al que aspira la clase media urbana.<sup>24</sup>

¿Hacia quiénes dirige el MAS sus políticas públicas? Parece que ha realizado una opción preferencial por los excluidos y el mundo rural, con medidas emblemáticas como el Bono Juancito Pinto o la dotación de tierras. Una opción opuesta, por ejemplo, a la de Alan García en el vecino Perú, que gobierna para las clases medias limeñas. La "opción por los pobres"... ¿no es el mismo propósito que declaran las agencias de cooperación? Con una diferencia, los pobres son tratados por los proyectos de ayuda como simples "beneficiarios", sin derecho a réplica, mientras que las políticas públicas les reconocen el estatus de ciudadanía y el derecho a voto. Una pequeña diferencia que deja en manos de los "pobres" el poder de decidir si las intervenciones les resultan o no "eficaces".

¿Se ha olvidado el gobierno de las clases medias? Ciertamente, no ha dirigido sus medidas estrella hacia este sector. Por este motivo, la votación del referéndum constituyente, en enero de 2009, pudo reflejar un descenso del MAS en los sectores urbanos respecto al revocatorio de 2008. Pero se puede también invertir la pregunta. ¿Qué ha pasado con la clase media que no logra beneficiarse del "proceso de cambio"? ¿Cuáles son sus demandas? ¿Está buscando un Estado protector de sus intereses? Una parte de la clase media, con identidad de funcionariado público, parece sentirse cómoda con la gestión del MAS. Se siente parte. Pero son las clases emergentes que abanderan los "valores occidentales" las que no conectan con el proyecto del MAS. Tampoco la clase media que se suponía dueña de las riendas del país, y cuyos espacios laborales dependían de redes de contactos con el Estado. Se quedaron sin muñeca. Con razón, perciben ineficacia en la gestión del MAS.

## Una nueva ética en el Estado: ¿qué significa la corrupción en el MAS?

"Servir y no servirse del Estado". Con esa promesa se presentó el MAS a las elecciones. La renovación de la ética y la honradez constituyen, de hecho, el principal "capital simbólico" del partido oficialista. Y su fuente de autoridad moral frente al resto de partidos y políticos tradicionales. Nada más llegar al gobierno, Morales anunció la suspensión de los gastos reservados, la austeridad del gasto público y la bajada de salarios de los funcionarios. Ningún servidor público podría ganar más que el Presidente de la República, esto es, 15.000 bolivianos (alrededor de 2.000 dólares). De algún modo, se recortó el ámbito del tráfico de influencias y la contratación de consultorías suntuosas. Al menos, las tarifas de los consultores que trabajan para el Estado bajaron sustancialmente en el país. De un promedio de 200 dólares a una banda de 100-150 dólares diarios.

Evo Morales ha encarnado personalmente el compromiso ético del partido. Pese a los escándalos de corrupción detectados en el Ejecutivo, el Presidente sigue gozando de confianza mayoritaria en las encuestas. "El problema de Morales es la gente de la que se rodea", aseguran muchos entrevistados. Es co-

(24) El reporte del CEDLA (2008a) da cuenta de un creciente fenómeno de desempleo "ilustrado", que afecta a los sectores más educados del país. Las tasas más elevadas de desempleo afectan a los que cuentan con educación superior -licenciatura y postgrado- (12,1%) y el ciclo secundario (10,5%), tanto entre hombres como mujeres. Sin embargo, la discriminación en contra del empleo de las mujeres se expresa en una diferencia de entre 3 y 4 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo de los hombres más educados. La persistencia del desempleo y subempleo en Bolivia ha sido recogida también por el Informe de Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas remitió a Bolivia en mayo de 2008. El informe también ha consignado como problemas la falta de regulación laboral adecuada y la exclusión de los trabajadores informales del sistema de seguridad social (CES, 2008:4).

nocida su recia mística del trabajo. Se levanta a las cinco de la mañana e impone unas jornadas maratonianas a sus colaboradores. Un estilo de vida que comprenden muy bien los campesinos. Y que ha recuperado el pulso de muchas políticas de Estado. ¿Asegura esta disciplina la ética dentro del gobierno?

¿Qué se puede decir de la cultura clientelar? Los principales dirigentes declararon que el partido no llegó al poder para "repartir pegas" sino para servir al pueblo. Durante la campaña electoral de 2005, el MAS prometió la institucionalización de los cargos dentro de la administración pública. Y a los seis meses de gestión, el Vicepresidente García Linera aseguró que "el reemplazo de funcionarios dentro de la administración pública no fue más allá del 5% tras la victoria, lo que correspondió a cargos estratégicos de carácter político" (conferencia en Washington D.C., 21 julio 2006). El compromiso pudo funcionar el primer año. Sin embargo, la presión por las "pegas" ejercida desde las bases –fundamentalmente urbanas– condujo al partido oficialista a una gradual, pero significativa, apertura de los cargos públicos a sus militantes (Do Alto, 2009:8). Prueba de ello fue el escándalo por la venta de "avales" en la Dirección Departamental del MAS de La Paz en enero de 2007. Unos pocos miles de dólares circularon a cambio de cargos estatales.

¿Más de lo mismo? ¿Es el MAS igual que los otros partidos? Para Mayorga (2007:262), la existencia de "cuotas" para las organizaciones sociales en el aparato estatal, así como la exigencia de "avales" emitidos por autoridades y dirigentes para que algunos militantes accedan a un cargo público, constituyen rasgos claros de una lógica clientelista, si bien con el MAS adquieren una dimensión simbólica "que pone en juego elementos identitarios y emocionales que proporcionan otro cariz al clientelismo". Dicho de otro modo, el reparto de "pegas", o el "diezmo" que pagan algunos funcionarios públicos al partido, son prácticas que se inscriben también en la lógica de la reciprocidad andina. Una forma de redistribuir riqueza, empleo e ingresos en las organizaciones sociales. Reprensibles en sí mismas, pero arraigadas profundamente en la cultura.

Con todo, son los episodios de corrupción los que han devuelto al MAS, frente al espejo, la fiel imagen de las fisuras del "proceso de cambio": El negociado de tractores en el Ministerio de Desarrollo Rural, la venta de lotes en el Programa de Vivienda Solidaria, presuntas irregularidades en los procesos de licitación y contratación de la Administración Boliviana de Carreteras (ABC), la clonación de boletas de peaje en Vías Bolivia... La lista no es corta, hasta tal punto que el propio Morales reconoció su preocupación en la sesión de evaluación parlamentaria de su gestión en 2008. Admitió que el nepotismo y la corrupción perjudicaban las transformaciones. (La Prensa, 23 enero 2009). No le faltaba razón.

A fines de enero de 2009, el estallido del caso Santos Ramírez, "número dos" del MAS y presidente de YPF, hizo saltar todas las alarmas en el Palacio Quemado. Un misil explotó en la línea de flotación del buque insignia del 'proceso de cambio'. En los siguientes días, las informaciones de la prensa fueron revelando la existencia de una vasta red de corrupción al interior de la petrolera nacionalizada, con ramificaciones en diferentes niveles.<sup>25</sup>

Quien pensara que el MAS iba a terminar, de la noche a la mañana, con la corrupción, pecó de optimismo. El Vicepresidente García Linera ha insistido en decir que la corrupción constituye una tara del Estado colonial. Pero lo cierto es que anida en cualquier sociedad y en gobiernos de distinto signo político. El problema es consustancial al poder. En Estados Unidos, prolifera en la relación, siempre opaca, de la industria militar con el Estado. En España, salpica a los ayuntamientos implicados en negocios inmobiliarios. En Brasil, afectó a la compra de parlamentarios en la bancada del oficialista Partido dos Trabalhadores (PT). El problema no es tanto la corrupción en sí misma como la forma en que los gobiernos se enfrentan a ella. ¿Con condescendencia? ¿Con determinación para atajarla?

(25) Desde la alta gerencia, se procedió a la contratación irregular de la empresa fantasma *Catler-Uniservice* para la construcción de una planta separadora de líquidos (por un importe de 86 millones de dólares), el cobro de comisiones ilegales, la constitución de SIPSA (engarrafadora privada creada con recursos públicos de la nacionalizada), o la adquisición de vehículos y el alquiler de maquinaria con sobreprecio, entre otras irregularidades. Desde la Gerencia Comercial se cobraban "diezmos" a los surtidores de gasolina, y la Dirección de Recursos Humanos procedió a la contratación masiva de personal sin experiencia. Además, un grupo denominado MAS Petrol recaudaba "aportes" a trabajadores en nombre del MAS, dinero que nunca llegaba luego a la arcas de la dirección departamental del partido. Entre los delitos imputados al ex-presidente de YPF, figuran el de asociación delictiva, contratos lesivos al Estado, incumplimiento de deberes, resoluciones contrarias a la ley y malversación de fondos. Véase La Prensa, 2 y 3 de febrero.

En este sentido, hay que reconocer al MAS una capacidad de reacción y limpieza que no tuvieron otros gobiernos anteriores en Bolivia. Santos Ramírez fue destituido a los pocos días de producirse el escándalo, junto a una nómina de más de veinte gerentes. El ex presidente de la nacionalizada fue finalmente confinado en el penal de San Pedro (y posteriormente expulsado del partido). Una imagen insólita en la política boliviana. ¿Una muestra de ensañamiento público? ¿Una señal en la buena dirección?

El Gobierno tomó, además, otras medidas, como el control especial de contratos por encima de 500.000 dólares, la creación de unidades de transparencia en todos los ministerios, y la conversión en Ministerio del Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Al que se le conceden nuevas atribuciones, como la facultad de instruir procedimientos administrativos para recuperar bienes para el Estado. “La ministra tiene un poder muy fuerte del Presidente para investigar cualquier sector del gobierno”, aseguró el Vicepresidente Linera. “Es nuestra guillotina robesperiana”.<sup>26</sup> A mediados de marzo de 2009, el Ministerio tramitaba alrededor de 3.000 denuncias de corrupción. Con un equipo de 60 personas y cinco oficinas regionales distribuidas por el país. Desde que estalló el escándalo Ramírez, el promedio ascendió a 20 denuncias diarias.<sup>27</sup> ¿Son suficientes medios para tanto trabajo?

La corrupción perfora la credibilidad y sostenibilidad del “proceso de cambio”. Las medidas tomadas por el gobierno son tan útiles y necesarias como inéditas, pero el reto parece de mayor alcance. El desafío pasa por extremar el control social desde los movimientos sociales y la sociedad civil. En este sentido, las medidas de transparencia se revelan cruciales. ¿Por qué no se publican los contratos de los ministerios en Internet? La reforma moral de los funcionarios precisa, además, un cambio de cultura organizativa en la administración. En este sentido, el anuncio de la creación de una Escuela de Gestión Pública en Bolivia es un paso en el buen camino (La Prensa, 6 enero 2009). La tarea atañe, cuando menos a una generación. Los resultados no serán inmediatos, pero podrían reducir el margen de arbitrariedad de la corrupción en el medio y largo plazo.

(26) Entrevista a Álvaro García Linera realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 9 marzo 2009.

(27) Entrevista a Nardy Suño, Ministra de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 12 marzo 2009.

### 3. MUDANZA DE ALIANZAS INTERNACIONALES

El Gobierno del MAS ha modificado notablemente la política exterior del país, profundizando la integración regional en América Latina y la búsqueda de relaciones de interdependencia con países emergentes, como Rusia, China, Irán y Libia, entre otros. Este viraje ha supuesto abandonar el modelo del “proyectorado” de la cooperación internacional, que sustentaba la política exterior boliviana en una relación bilateral asimétrica con los organismos internacionales y los países donantes desarrollados, es decir, Estados Unidos, Japón y países europeos. En aquel modelo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se encargaban de tutelar la solvencia financiera del país y la “bondad” de sus políticas, mientras que los donantes concedían ayuda al desarrollo en forma de programas y proyectos. La nueva política exterior boliviana, en cambio, enlaza mejor con un mundo crecientemente multipolar.

#### Ruptura del cordón umbilical con Estados Unidos

Durante dos décadas, Estados Unidos fue el principal donante del país, proveedor de ayuda militar y equipos antinarcóticos. USAID, por su parte, impulsaba programas de salud reproductiva, apoyo a la democracia, medio ambiente y desarrollo alternativo condicionado a la erradicación de cultivos de coca. Además, el país norteamericano concedió la Ley de Preferencias Arancelarias para los Países Andinos (ATPDEA, por sus siglas en inglés), un sistema de preferencias arancelarias para sectores de pequeñas manufacturas (textil, cuero y joyería, entre otros). Es decir, la relación con Estados Unidos era estructural.

Tras la victoria de Morales en 2005, USAID decidió replegar el grueso de su intervención a los departamentos de la llamada “media luna”, donde podían financiar municipios y organizaciones de la sociedad civil afines ideológicamente. Se puso así en evidencia la agenda geopolítica de la ayuda norteamericana en el país, como lo revelan las múltiples denuncias de falta de transparencia de los fondos, injerencia política, conspiración y apoyo financiero a la oposición (véase cuadro). Estas acusaciones han sido refrendadas incluso por periodistas y centros independientes de investigación en Estados Unidos, enunciaron que el secretismo de USAID vulnera la Ley Federal de Libertad de Información. Aportaron diferentes pruebas –entre documentos desclasificados y copias de correos electrónicos cruzados– para avalar la tesis del intervencionismo norteamericano en Bolivia y la utilización de fondos para sobornar personas.<sup>28</sup>

(28) Mark Weibrot, codirector del Centro de Investigación Económica y Política, manifestó que el gobierno estadounidense “ha decidido mantener sus vínculos con la oposición de Bolivia en el secretismo”. Desde 2005, el periodista independiente Jeremy Bigwood presentó cinco solicitudes de información amparado en la Ley de Libertad de Información, sin obtener respuesta de la administración americana. Sin embargo, una de esas peticiones reveló que la semigubernamental Fundación Nacional para la Democracia financió programas que llevaron a 13 jóvenes “líderes emergentes” a Washington, entre 2002 y 2004, para fortalecer partidos políticos derechistas. En uno de los textos aportados por el periodista en rueda de prensa, la Embajada señala que un proyecto de reforma de los partidos políticos en Bolivia, preparado por la USAID, debería “servir como un contrapeso al radical MAS o sus sucesores”. Véase Radio Nizkor, 29 septiembre 2008; y La Jornada, 10 octubre 2008.

### CUADRO 3: CRONOLOGÍA DE LA RUPTURA PROGRESIVA CON ESTADOS UNIDOS

<b>1 ENERO 2007</b>	Exigencia de VISA para la entrada de ciudadanos norteamericanos en Bolivia
<b>29 AGOSTO 2007</b>	El Gobierno denuncia la falta de transparencia de USAID y su uso contra la gestión de Morales
<b>12 FEBRERO 2008</b>	La Red Erbol denuncia que USAID y la Fundación Nacional para la Democracia (NED) financian viajes de prefectos y jóvenes "derechistas" a Estados Unidos
<b>MAYO 2008</b>	El Gobierno demanda la conciliación de cartera de los programas de USAID en el país
<b>9 JUNIO 2008</b>	Organizaciones de El Alto marchan contra la Embajada de EE.UU. para solicitar la extradición de los responsables de la masacre de octubre 2003, aislados en dicho país
<b>24 JUNIO 2008</b>	Seis Federaciones de Productores de Coca del Trópico de Cochabamba determinaron romper relaciones con USAID
<b>12 SEPTIEMBRE 2008</b>	Abandono efectivo de la DEA del Chapare
<b>14 SEPTIEMBRE 2008</b>	El Presidente Morales declara "persona non grata" al Embajador de Estados Unidos en Bolivia
<b>1 NOVIEMBRE 2008</b>	El Presidente Morales suspende las operaciones de la DEA en Bolivia, y la acusa de sabotaje y espionaje político
<b>24 FEBRERO 2009</b>	El Presidente Morales denuncia la infiltración de la CIA en YPFB

En un delicado juego de equilibrios, el gobierno combinó las denuncias contra el gobierno estadounidense con su voluntad de renovar la ATPDEA. Sin embargo, en una resolución sin precedentes, las Federaciones de Cocaleros del Chapare exigieron, en junio de 2008, la salida de USAID de la región. El frágil equilibrio diplomático se rompió definitivamente en septiembre de 2008. El presumible apoyo del embajador norteamericano a las revueltas autonomistas de los prefectos opositores motivó que Evo Morales lo declarara "persona non grata" en el país. La expulsión del embajador se hizo efectiva en tres días. En sus palabras de despedida al pueblo boliviano, negó las acusaciones, advirtió que su expulsión traería serias consecuencias para Bolivia y enfatizó la bondad de la ayuda norteamericana.<sup>29</sup>

(29) El discurso se puede escuchar en <http://www.youtube.com/watch?v=K8tgX7g6d00>.

*“Estoy saliendo del país con el honor de haber sido parte de un esfuerzo loable. Trabajé para apoyar la democracia y el desarrollo de Bolivia, respaldando la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión de todos los bolivianos. Estoy orgulloso de los logros obtenidos en nuestro trabajo junto a los bolivianos, aunque algunos no quieran reconocerlo. A pesar de mis mejores esfuerzos, las relaciones bilaterales con el Gobierno boliviano, el cual prefiere lanzar acusaciones infundadas, no mejoraron. Sin embargo, prefiero llevarme en la memoria el recuerdo de los cientos de rostros de niños, sonrientes y felices, de la Escuela Adolfo Siles, que visité recientemente en la ciudad de Sucre, en uno de nuestros proyectos de cooperación antinarcóticos. Prefiero recordar también a las comunidades afrobolivianas, quienes me recibieron con mucho cariño, y a tantas comunidades en El Alto... altiplano, y en todo el país, que son humildes pero que tienen grandes corazones...”*

La realidad es muy distinta, como se encargaron de mostrar varios medios de comunicación que publicaron fotos de sus encuentros con los prefectos y cívicos opositores. El discurso de despedida del embajador responde a otra época. Tal vez cuando gobernaba Sánchez de Losada, o incluso Mesa, habría funcionado. Sin embargo, la utilización del rostro de los niños “sonrientes y felices” para defender su gestión resulta, cuando menos, obscena. ¿No representan las palabras del embajador, de algún modo, el declive del “proyectorado” en Bolivia? En el nuevo contexto nacional, los proyectos de cooperación no pueden enmascarar, por más tiempo, los intereses geoestratégicos y las agendas políticas de los donantes.

La arriesgada decisión de Morales tuvo dos consecuencias inmediatas para el país andino-amazónico: su “descertificación” de la lista de países que luchan eficazmente contra la droga y su exclusión del sistema andino de preferencias arancelarias.<sup>30</sup> Ambas suponen un castigo para el Gobierno, pero la victoria de los demócratas en Estados Unidos a fines de 2008 podría atenuar los efectos perjudiciales a medio plazo. Determinados sectores empresariales lanzaron una campaña contra el gobierno, acusándolo de arruinar el sector manufacturero. Los datos disponibles son, sin embargo, confusos. De acuerdo al estudio de la red de mujeres REMTE (Montero y Rosell, 2008), las exportaciones ligadas al ATPDEA alcanzaron \$Us 151,8 millones en 2006, correspondientes al 3,6% del conjunto de exportaciones bolivianas (cifra que se reduciría a \$Us 48,4 millones, el 1,15% de las exportaciones, si se contabilizan las exportaciones que dependen exclusivamente del ATPDEA y no pueden ser canalizadas a través de otros esquemas). El empleo dependiente no superaría, en el mejor de los casos, los 20.500 trabajadores/as.<sup>31</sup> La Federación de Empresarios Privados de La Paz realizó una estimación alternativa para 2007: \$Us 185 millones (un 3,86% de las exportaciones) y 24.860 empleos dependientes (La Prensa, 18 octubre 2008).

Más allá de la guerra de cifras, el Gobierno ha trabajado para abrir nuevos mercados en Venezuela, Brasil, México e Irán. De hecho, Bolivia y Venezuela cerraron, en noviembre de 2008, la primera rueda de negocios por valor de \$Us 46,9 millones, con la participación de 121 empresarios bolivianos y 30 venezolanos (ABI, 14 y 25 noviembre 2008).<sup>32</sup> Las primeras exportaciones se materializaron en enero del año siguiente (La Prensa, 18 enero 2009).<sup>33</sup> En conclusión, Bolivia puede vender sus manufacturas en otros mercados. Lo que demuestra que el imaginario de dependencia era mayor que la dependencia real. El cordón umbilical con Estados Unidos no era tan vital como se creía.

## Estrechamiento de las relaciones con América Latina

Los últimos años han visto acelerar el proceso de integración regional, a partir de las crecientes necesidades de suministro energético. En este contexto,

(30) El 26 de noviembre de 2008, el Presidente Bush concretó sus amenazas y ratificó la suspensión del ATPDEA para Bolivia a partir del 15 de diciembre. Véase La Prensa, 27 noviembre 2008.

(31) Las exportaciones enmarcadas en el ATPDEA alcanzaron \$Us 151,8 millones en 2006. Sin embargo, gran parte de ellas podría canalizarse a través del Sistema General de Preferencias (SGP), por lo que la cifra de exportaciones ligadas exclusivamente al ATPDEA sería de \$Us 48,4 millones. En términos de empleo, el estudio ha recogido un abanico de proyecciones del empleo dependiente de exportaciones ATPDEA, que van desde 4.383 empleos (UDAPE e IBCE, 2005), 32.287 empleos (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006), a 71.440 empleos (Cámara de Exportadores de La Paz, 2006). El estudio otorga más credibilidad a las proyecciones de la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que estimaron 12.670 y 20.437 empleos en 2007, respectivamente. Véase Montero y Rosell (2008), pp. 117-31. Además, el estudio concluye que “la forma de inserción que promueve el ATPDEA sólo contribuye a acrecentar los círculos concéntricos de la pobreza, al generar un tipo de empleo cuyos niveles de remuneración no permite la reproducción de la fuerza de trabajo. Este modelo, que genera empleo, sin lograr avanzar en la superación de la pobreza, contribuye a la generación del conflicto social que ha marcado no sólo a Bolivia, sino a todo el continente en los últimos años.” (Montero y Rosell, 2008:188).

(32) La exportación de \$Us 47 millones a Venezuela representa el doble de los niveles actuales de exportación en textiles y manufacturas a los Estados Unidos vía ATPDEA. En diciembre de 2008, la empresa estatal Suministros Venezolanos Industriales (SUVINCA) llegó a Bolivia para suscribir los

Bolivia ocupa un lugar privilegiado por su posición central en el continente y su abundante dotación de recursos naturales (en especial, gas y agua dulce). La renovación de los acuerdos de venta de gas a Brasil y Argentina, con precios aumentados aunque inferiores al mercado, ha eliminado la necesidad de acudir a otros compradores.

La fundación de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) el 23 de mayo de 2008 en Brasilia oficializó la revitalización del proceso de integración regional. En dicha cumbre, se decidió ubicar la futura sede del Parlamento de UNASUR en Cochabamba, lo que posicionará definitivamente a Bolivia en el centro regional. Varios meses después, el conflicto político impulsado por los comités cívicos en los departamentos del Oriente motivó que la Presidenta Bachelet, presidenta pro t mpore de UNASUR, convocara una cumbre extraordinaria en Santiago de Chile para analizar la crisis boliviana. La Declaración de la Moneda del 15 de septiembre fue histórica, al asumir un compromiso público de apoyo al Gobierno boliviano, legítimamente elegido, frente a las maniobras regionales de desestabilización.  Qui n iba a imaginar años atrás que la Presidenta de Chile se iba a convertir en una de sus mejores aliadas en la escena internacional?34

El propio Morales ha preconizado la sustitución de los antiguos bloques regionales por UNASUR. De hecho, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entr  en crisis tras el abandono de Venezuela en 2007. La dificultad de encontrar una posición común para abordar las negociaciones de libre comercio con la Unión Europea terminó de romper el bloque en dos posiciones irreconciliables. Por un lado, Perú y Colombia, más cómodos con los enfoques de liberalización y, por otro lado, Ecuador y, sobre todo Bolivia, más desconfiadas de este tipo de esquemas.

contratos de compra, en volúmenes y montos acordados, con los exportadores bolivianos. Véase ABI, 25 noviembre y 4 diciembre.

(33) El 17 de enero de 2009 se produjo el primer despacho de 50 toneladas de textiles desde el aeropuerto de Viru Viru en Santa Cruz hacia el mercado venezolano por valor de \$Us 1,1 millones. Entre las empresas exportadoras se encontraban firmas de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Véase La Prensa, 18 de enero de 2009.

(34) El contexto de integración ofrece un escenario de pugna entre Venezuela y Brasil por dirimir el liderazgo en la región. La resolución de esta rivalidad, en uno u otro sentido, podría despejar las inversiones en el sector boliviano de los hidrocarburos, y determinar el tipo de colaboración de PDVSA y Petrobrás en YPFB.

## Cambio de relación con las transnacionales

El cambio en la relación con las transnacionales constituye otro indicador del cambio de la política exterior. En los últimos años, PDVSA (Venezuela), Jindal Steel (India), Gazprom (Rusia) o Petrovietnam ampliaron su presencia en el país con la firma de nuevos contratos de operación o convenios de colaboración. Se trata de transnacionales procedentes de países emergentes, con proporciones variables de capital estatal. La naturaleza semipública de muchas de estas transnacionales permite a Morales entablar relaciones más horizontales e integrales, con esquemas de negociación bilateral entre gobiernos. Es el caso, por ejemplo, del convenio firmado con el Kremlin y la estatal rusa Gazprom en 2009 (La Prensa, 17 febrero 2009). El acuerdo incluye el compromiso de invertir \$Us 4.500 millones en la industrialización del gas boliviano, pero también extiende la cooperación hacia el sector de defensa y lucha contra el narcotráfico.  Un reemplazo del rol de Estados Unidos en Bolivia?

Otro sector que ha despertado el interés de las transnacionales es la explotación del litio, necesario en la fabricación de baterías para automóviles eléctricos. Bolivia cuenta con las principales reservas de este metal, concentradas en el Salar de Uyuni. En la actualidad, el Gobierno negocia con diversas empresas japonesas, coreanas y francesas para articular consorcios mixtos, en los que el Estado boliviano ostente una participación mayoritaria.

## 4. RECURSOS PROPIOS PARA FINANCIAR EL DESARROLLO

### Logros macroeconómicos: ¿fruto de una coyuntura internacional favorable?

La política económica del Ejecutivo presenta un cuadro envidiable. Un primer logro ha sido la consecución de superávit fiscal con carácter recurrente. En 2006, la hacienda boliviana cerró sus cuentas con un saldo positivo equivalente al 4,5% del PIB, el primer superávit en décadas. Según datos del Ministerio de Hacienda, los años siguientes han sido igualmente buenos, registrando saldos positivos del 1,7% del PIB en 2007, y un superávit provisional del 6,4% del PIB en 2008. Las estadísticas de crecimiento económico son igualmente halagüeñas, con un crecimiento promedio del 4,5% en el periodo 2006-08. Y las exportaciones y reservas de divisas experimentaron un aumento histórico.

El Gobierno del MAS demostró igualmente capacidad de reacción frente a las adversidades. El control de precios durante 2008 fue una meta a la que dedicó todos sus esfuerzos mediante decretos que prohibieron exportar alimentos básicos. Y la intervención de la Empresa Estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), cuyos créditos, importaciones y ventas de alimentos operaron como instrumento de seguridad alimentaria.

Se puede argumentar que los logros económicos son fruto de un contexto internacional favorable y, en especial, del fuerte encarecimiento del barril de petróleo en los años de gestión del MAS. ¿Qué proporción del aumento de la renta petrolera se debe a la creación del IDH y qué porcentaje se explica a partir de la subida del petróleo? Difícil saberlo con exactitud, pero sin los cambios estructurales promovidos por el MAS, Bolivia no habría sido capaz de aprovechar la coyuntura favorable. Cierto que se trata de una presidencia con suerte, pero también con olfato.

La abrupta crisis financiera internacional de 2008 ha cambiado radicalmente el panorama. La brusca bajada del precio internacional de las materias primas, en la segunda mitad del año, afectó de lleno al sector de la minería. A fines de año, la crisis había ocasionado ya despidos en las principales empresas mineras del país como Sinchi Wayra o Imbol, entre otras, pero no se había trasladado aún a la economía nacional. Las previsiones oficiales del gobierno apuntan mantienen el crecimiento económico por encima del 5% del PIB, nivel ambicioso en el contexto de crisis mundial. El descenso del precio del crudo podría recortar un 25% la renta petrolera de Bolivia en 2009, entre cuatro y seis puntos en térmi-

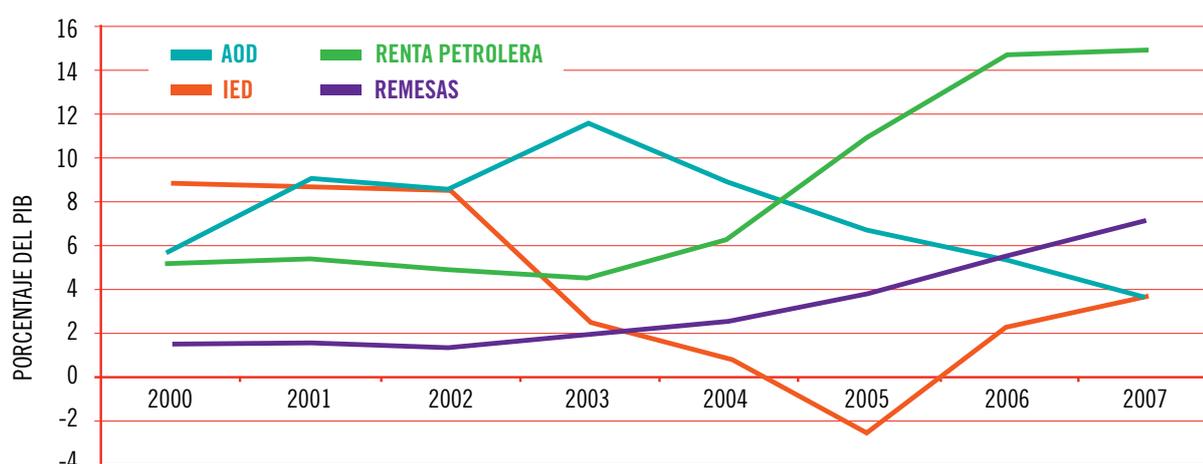
nos del PIB, según estimaciones de la CEPAL (La Prensa, 20 diciembre 2008). Por otro lado, la recepción de remesas ha sufrido un estancamiento. Según el Banco central de Bolivia (BCB, 2008:19), crecieron tan solo un 8,1% en enero-septiembre de 2008 frente a igual periodo del año anterior. Pero se espera que el comportamiento sea contractivo. La política económica del MAS se enfrenta en 2009 a su verdadera prueba de fuego.

## Vuelco de las fuentes de financiación del desarrollo: ¿fin de la dependencia?

La política económica del MAS ha supuesto también un vuelco radical en las fuentes de financiación del desarrollo. En 2003, las cifras agregadas de la economía boliviana presentaban un cuadro clínico de dependencia (véase gráfico). El déficit público alcanzó máximos del 9% y 8,1% del PIB en 2002 y 2003, respectivamente. En ese bienio, las principales fuentes de financiación del desarrollo eran externas: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representaba un 12% del PIB y la Inversión Extranjera Directa (IED), el 8,6% del PIB. La inversión pública, en cambio, languidecía, y un porcentaje muy elevado de su monto se nutría de los aportes de la cooperación internacional. ¿Cuál era el margen de autonomía política del gobierno?

A partir de 2003, sin embargo, se produce un punto de inflexión y un cambio del patrón de financiación. De forma paulatina, las fuentes internas de financiación sustituyen las fuentes externas. Los datos disponibles revelan un aumento vertiginoso de la renta petrolera, que pasó de representar un exiguo 4,5% en 2003 a un 14,7% del PIB en 2006 y 2007. De igual modo, las remesas de inmigrantes experimentan un repunte firme y constante en los últimos cinco años, hasta alcanzar el 7% del PIB en 2007 y situarse como segunda fuente de

GRÁFICA 1: EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2000-07)



Fuente: UDAPE, Banco Mundial, CAD/OCDE

ingresos, por delante de la ayuda externa (AOD). Por el contrario, el peso de la ayuda de los países occidentales no ha dejado de declinar desde 2003, hasta representar un 3,7% del PIB en 2007.<sup>35</sup> Por último, la IED muestra un comportamiento muy volátil: huyó del país en el convulso 2003 y retornó sólo tímidamente durante la gestión de Morales (véase gráfico). Los datos provisionales de septiembre de 2008 apuntan, sin embargo, a una clara mejoría. La IED neta ajustada habría crecido con tasas del 110% respecto al año anterior (BCB, 2008:21).

(35) Parte del descenso de la AOD ha sido compensado por la cooperación procedente de países de la región, como Venezuela y Brasil, si bien no existen datos oficiales al respecto.

## Un abanico de nuevos mecanismos para canalizar fondos: ¿fin del “proyecto”?

Si durante veinte años el “proyecto” fue la lógica dominante, a partir de 2006 surgen en Bolivia nuevos mecanismos para canalizar fondos y financiar el desarrollo. Se trata de mecanismos vinculados a la dinámica de los gobiernos municipales o prefecturas, pero también a iniciativas del gobierno central. La propia cooperación externa profundizó, por su parte, la adopción de los llamados “nuevos instrumentos” de ayuda, diferentes al proyecto. El abanico de nuevos mecanismos incluye, entre otros, los siguientes:

### a) Transferencia del IDH a organismos descentralizados

Las sucesivas fórmulas de reparto del IDH han permitido canalizar el aumento de la renta petrolera hacia los organismos descentralizados del Estado en los últimos años. El IDH ha supuesto un aluvión de recursos adicionales tanto para las prefecturas como para los municipios, que llegaron, en algunos casos, a duplicar sus presupuestos operativos.<sup>36</sup> Este aumento considerable ha generado un nuevo patrón de financiación del desarrollo a escala local. Y nuevas posibilidades de financiar el desarrollo con recursos propios, al margen de recursos externos.

### b) Financiación de programas en el marco de mancomunidades de municipios

Una consecuencia inmediata de la mayor disponibilidad de recursos en los municipios ha sido la asunción de programas que eran financiados anteriormente por la cooperación internacional. La mancomunidad de municipios de los Lípez (Potosí), por ejemplo, decidió asumir los gastos operativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) que operaba en su jurisdicción. Se diseñó para ello un esquema nuevo de financiación, consistente en una tarifa de 5 dólares por alumno/año según la población escolar de cada municipio. Con el monto recaudado, la mancomunidad costea el equipo técnico y administrativo responsable de distribuir los alimentos a las escuelas, así como la capacitación a profesores y juntas de padres/madres para autogestionar el servicio. Además, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) utiliza la estructura del PAE para canalizar sus donaciones de alimentos o sus proyectos de apoyo a la producción campesina. De este modo, la afluencia de nuevos recursos ha hecho posible que los actores locales se apropien de la maquinaria de los proyectos, y que éstos se inserten en la institucionalidad local.

### c) Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)

La EMAPA y la agencia estatal Insumos Bolivia se han convertido en sendos instrumentos públicos para promover la seguridad alimentaria en Bolivia. Con facultad para intervenir y regular precios en caso de crisis alimentarias (MDRYMA, 2008). El año 2008 dejó múltiples ejemplos al respecto, debido a la fuerte subida de los alimentos básicos como cereales, arroz o pan. El precio del pollo, por ejemplo, se llegó a duplicar, y el Ejecutivo masista limitó por decreto el precio de venta, y aprobó dos normativas para prohibir su exportación. Además, la EMAPA compró pollos a pequeños productores en Santa Cruz y Cochabamba para realizar ventas estratégicas en los mercados paceños, y regular así los precios (La Prensa, 7 y 21 diciembre 2008). Esta forma de intervenir ofrece resultados más inmediatos, y una cobertura más amplia, que los clásicos programas de seguridad alimentaria financiados por la cooperación internacional, basados en promoción de huertos familiares o agricultura de patio. Sus efectos han sido siempre limitados, ya que no redujeron la vulnerabilidad de las familias frente a crisis alimentarias de gran calibre. El fracaso en el tiempo invita a reconocer a Bolivia el derecho, al menos, a probar enfoques alternativos de seguridad alimentaria.

(36) Los presupuestos de 2006 duplicaron los recursos prefecturales procedentes de renta petrolera, al pasar de \$Us 214 a 429 millones. La favorable coyuntura económica, por otro lado, motivó que la recaudación fuese todavía un 50% superior a la prevista y que los recursos disponibles alcanzasen finalmente \$Us 647 millones. La situación de los municipios fue igualmente de vacas gordas. Los \$Us 161 millones percibidos por IDH en 2006 supusieron un considerable aumento del 38% respecto al presupuesto del año anterior. Véase CEDLA (2007a), p

#### d) Remesas de inmigrantes

Sólo entre 2000 y 2007, un millón de bolivianos y bolivianas emigró al exterior en busca de mejores oportunidades laborales. A fines de 2007, los inmigrantes bolivianos en el mundo alcanzaban 2,5 millones, lo que representa más del 20% de la población (IBCE, 2008:6). El flujo migratorio se ha traducido en un creciente envío de remesas. Si en 2002 significaban el 1,4% del PIB, en 2007 suponían ya el 6,9%, convirtiéndose en el segundo ingreso económico del país (véase gráfico 1). Según un estudio realizado por la Asociación de Migrantes Bolivianos en España (AMIBE), el 90% de las remesas son destinadas a atender necesidades básicas como alimentación, vivienda y educación (véase recuadro).<sup>37</sup> En este sentido, han sustituido a los proyectos asistenciales de ayuda de los años 90. Son, de hecho, un instrumento más eficiente. Llegan al país a través de transferencias bancarias y/o agencias de giros, con menores costes de transacción.<sup>38</sup> Y las familias deciden, además, con autonomía el destino de los recursos. No tienen que pasar talleres para recibirlos.

#### DESTINO DE LAS REMESAS PROCEDENTES DE ESPAÑA

Servicios básicos	25%
Canasta familiar	22%
Vivienda	20%
Educación	15%
Pago de deudas	7%
Ahorro	3%
Servicios médicos	2%
Inversión	2%
Vestimenta	2%
Ocio	1%
Bienes de lujo	1%
TOTAL	100%

Fuente: AMIBE (2008)

#### e) Apoyo presupuestario de la cooperación internacional

La experiencia de dos décadas de ayuda ha alentado a varias agencias bilaterales de cooperación a flexibilizar sus mecanismos de desembolso. De forma creciente, han adoptado los “nuevos instrumentos” de ayuda, tales como el apoyo presupuestario o el apoyo sectorial programático. Esta ha sido una demanda permanente del Gobierno del MAS a las agencias: “No queremos proyectos, inviertan en el presupuesto”. Los resultados de la nueva modalidad de ayuda están aún por ver. Implican también un cambio en la cultura organizativa de las agencias, así como en el perfil de su personal técnico.

#### f) Entrega de cheques venezolanos

Una parte importante de los fondos de cooperación venezolana se canalizan a través de cheques. Los entrega el presidente Morales directamente a los alcaldes. Mucho se ha cuestionado este mecanismo de financiación, por ser proclive al caudillismo y al clientelismo político. Sin embargo, se llaman cheques y no “proyectos”. El cambio de denominación no es casual. Una vez desembolsado, el cheque se inserta en el proceso de planificación municipal. El monto entra, además, a través del Tesoro General de la Nación (TGN) y queda sujeto, por tanto, a fiscalización pública. Es decir, la entrega de cheques fortalece, en última instancia, las políticas municipales. Rompe, por tanto, con la lógica del “proyectorado”.

(37) El estudio identifica diferencias por regiones. Por ejemplo, el patrón de empleo de divisas en Santa Cruz tiende a ser consumista. Los familiares de migrantes que reciben ingresos no tienen mucha visión de ahorro o de inversión. Es diferente lo que ocurre en Cochabamba. Véase AMIBE (2008).

(38) Los giros internacionales de remesas son gravados con una comisión bancaria del 1-3% mientras que los proyectos de desarrollo sufren gastos de transferencia bancaria (1-3%), administración (8-12%), oficina local (8%) y contratación de personal expatriado (hasta el 25%), entre otros. En ocasiones, la inversión de los proyectos que llega directamente a los “beneficiarios” es inferior al 50% del total de recursos.

## ¿Política industrial o viejo capitalismo de Estado?

Una macroeconomía exitosa, más recursos para financiar el desarrollo, mecanismos de desembolso cada más variados y respetuosos con la institucionalidad local... ¿y? ¿Cómo se ha aprovechado? ¿Se ha puesto en marcha el aparato productivo nacional? Ciertamente, la política industrial y productiva arroja más sombras que luces. El gobierno presenta como éxito la recuperación de las empresas de hidrocarburos y la nacionalización de otros sectores estratégicos (metalurgia, teléfonos). Sin embargo, la industrialización del gas o la explotación de El Mutún siguen trabadas.

Una de las estrategias del Gobierno de Morales ha sido la creación de empresas públicas de nuevo cuño. Por la Gaceta Oficial del Estado han desfilado EMAPA (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos), Lacteosbol, Papelbol, Cartonbol, Azucarbol, Ecebol (producción de cementos), Senavex (desarrollo de exportaciones), Conozca Bolivia (promoción del turismo) o BOA (Boliviana de Aviación), entre otras.<sup>39</sup> El Gobierno ha prometido la creación de 1.200 empleos directos y otros 3.800 indirectos (La Prensa, 22 marzo 2009), pero el lento avance de las empresas plantea diferentes dudas. ¿Tienen todas las empresas la misma concepción estratégica? ¿Existen estudios de factibilidad? ¿En qué medida están dimensionadas a la realidad productiva? ¿Cuál es el origen de los fondos? ¿Proceden del Tesoro General de la Nación (TGN) o de la cooperación internacional? ¿Se consigue reclutar a los mejores profesionales para gestionarlas? Son cuestiones que siguen abiertas.

Más allá de sus implicancias políticas, la corrupción ha dejado al descubierto el drama de YPFB. Seis presidentes en el lapso de tres años, varios de los cuales abandonaron el cargo tras verse salpicados por irregularidades administrativas. Tráfico de puestos de trabajo desde la dirección de recursos humanos. Contrataciones masivas de personal sin experiencia. Según ha denunciado el sindicato de YPFB, la nacionalizada aumentó exponencialmente su plantilla, al pasar de 40 a 1.557 trabajadores en tres años, con una asimetría entre el personal vinculado al área administrativa y el técnico.<sup>40</sup> Por otro lado, su organización en base a reparticiones territoriales no parece ser la más racional. ¿En qué situación queda el pilar industrial y financiero del "proceso de cambio"?

La ineficiencia de la gestión de YPFB ofrece razones más que sobradas a los que piensan que debe ser el capital privado el que explote los recursos hidrocarbúricos del país. Y eso es lo que esperan también los adversarios y escépticos del "proceso de cambio". "¿Ven? No son capaces. Han tenido la oportunidad, pero no saben gestionar". El mismo argumento que se utilizó para enterrar el Gobierno de la UDP en los años 80.

Ciertamente, está en juego la construcción de un modelo viable de gestión pública, tanto en los ministerios como en las empresas nacionalizadas. Y eso en un contexto adverso para países pequeños como Bolivia. No hay que olvidar que el reflote de YPFB partió de una empresa residual, que apenas contaba con un puñado de oficinistas. A nadie se le escapa que la rentabilidad empresarial del sector hidrocarbúrico está relacionada con la consecución de economías de escala, el acceso a tecnología punta y la atracción de recursos humanos altamente cualificados. En todos esos ámbitos, YPFB es un enano en la corte del Rey Arturo. Las debilidades de gestión obligaron al Ejecutivo, en noviembre de 2008, a promulgar un decreto que permitía contratar personal técnico con salarios superiores a 15.000 bolivianos para "atraer al Estado boliviano los mejores ingenieros y científicos del país y del continente". Los técnicos de las petroleras transnacionales cobran hasta diez veces más. Se acusó al gobierno entonces de hacer una concesión al libre mercado. Pero el asunto tiene mucha más enjundia. ¿Cómo se concilia austeridad y competencia profesional en un contexto inevitablemente globalizado? ¿Cómo se reúne el capital y se adquiere la tecnología? ¿Cuáles son los apoyos y alianzas necesarias? Y por último, ¿cómo se mide la "rentabilidad" de una empresa pública? Son cuestiones complejas que requieren un esfuerzo adicional de creatividad. Le va en ello la vida al "proceso de cambio".

(39) acteosbol, Papelbol, Cartonbol y Ecebol fueron creadas por decreto el 5 de septiembre de 2007 (DS 29254, 29255, 29256 y 29257), mientras que Azucarbol vio la luz el 24 de diciembre de 2008 (DS 29874).

(40) Entrevista a Ramiro Saavedra, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB), realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 17 febrero 2009.

# 5. LA RECOMPOSICIÓN DEL UNIVERSO DE ONG EN BOLIVIA

Como se sabe, el boom de ONG es una de las huellas más visibles de la cooperación internacional en Bolivia. Si en 1980 eran 145, en 1990 el registro de la Cancillería contabilizaba 589 operando en el país. Se trata de una enorme amalgama, una bolsa de gatos caracterizada por su amplitud de enfoques y orientaciones, que impide encontrar un denominador común. No todas las ONG son iguales. Sin embargo, su florecimiento habla por sí mismo de una sociedad impotente, incapaz de canalizar aspiraciones sociales, políticas y económicas a través de las instituciones formales.

## El “proceso de cambio”: ¿interpela también a las ONG?

“Se anuncia Seminario Internacional: ¿Cómo constituir una ONG?”. Durante los años 90, los muros de las ciudades bolivianas se cubrieron de afiches que promocionaban cursos especializados para elaborar proyectos. A montones. En los últimos años, sin embargo, se ven menos. ¿Quiere eso decir que ha declinado la fiebre de los “proyectos”? ¿Disminuyó la afluencia de fondos? Más preciso sería decir que las ONG perdieron prestigio social en el camino. En el imaginario colectivo, crear un ONG ya no es sinónimo de altruismo o conciencia social sino, más bien, de interés propio y ascenso social. Sobre los dueños de las ONG cunde siempre una sospecha acerca del tamaño de sus sueldos y sus posiciones conservadoras.<sup>41</sup>

Se han escrito muchos estudios sobre la crisis de identidad y legitimidad de las ONG de desarrollo en América Latina. Tanto que el tema se convirtió en un lugar común y dejó de ser una llamada de atención, o un acicate para la reflexión y la autocritica. ¿Por qué la crisis de las ONG no reviste, en la práctica, mayores consecuencias? Puede que las ONG perdieran prestigio social, pero siguieron operando como medio de vida, relativamente desprestigiado, pero eficaz. Y la plata ha seguido manando del Norte, ajena a estas preocupaciones. Ésa es la virtualidad del “proyectorado”, su capacidad de responder a las necesidades de pequeños grupos de interés, de resolver el aquí y el ahora. El “proyecto” se convierte entonces en un refugio, un asidero firme en una sociedad con pocas fuentes de empleo estable.

(41) Una exposición de la crítica de la sociedad boliviana a la cooperación internacional se encuentra en el epígrafe 5.8 del presente libro.

Esta filosofía laboral (y de vida) se corresponde, en última instancia, con la influencia neoliberal en la sociedad, que redujo al ser humano a un consumidor o, en el mejor de los casos, a un votante que visita las urnas cada cuatro años. Veinte años de políticas de ajuste económico promovieron un tipo de ciudadanía funcional, desprovista de memoria histórica o de conciencia política. Desprovista de pensamiento, o de la "necesidad de ser sujeto" en palabras del politólogo chileno Hugo Zemelman.<sup>42</sup> En este sentido, hay que entender el "proyectorado", como una consecuencia directa de veinte años de políticas neoliberales. Y muchas ONG se quedaron atrapadas en esa crisis, como un hámster que corretea haciendo girar la rueda en su jaula.

Las elecciones presidenciales de 2005 significaron un cambio radical de escenario. La llegada del MAS al poder y el protagonismo político de los movimientos sociales colocaron a las ONG en la necesidad de reinventarse. De hecho, la cultura política del nuevo gobierno dejó a algunas organizaciones en el limbo, al poner en evidencia su ausencia de base social, sin más legitimidad que la plata que recibían del exterior. Las ONG perdieron el rol natural de representar a las organizaciones sociales y comunidades rurales campesinas, que tuvieron en el pasado. Y gran parte también de su labor de intermediación entre actores.

Fue finalmente el proceso constituyente el momento que puso a las ONG ante la necesidad inevitable de reubicarse en el escenario social y político del país. El proceso las dejaba, por primera vez, fuera de los espacios naturales de influencia e incidencia política. En manos ahora de sus contrapartes históricas. ¿Cuál debía ser entonces su rol en el nuevo espacio? ¿Cómo acompañar a sus "contrapartes"? ¿Con qué posición política? ¿Era la misma que la de sus socios? ¿Eran acaso las ONG un actor político con voz propia?

## Las ONG en Occidente: entre conservar la "trayectoria histórica" y replegarse a "lo técnico"

Ya desde 2000, las ONG del Occidente habían ido a remolque de los movimientos sociales, quienes habían recuperado aliento y marcaban la línea de acción. Los conflictos del agua en Cochabamba (marzo 2000) y la Guerra del Gas en El Alto (octubre 2003) pusieron al movimiento campesino-indígena en primer plano, como sujeto de una amplia agenda de cambios estructurales. Las ONG con mayor trayectoria institucional (y mayor perspicacia) se movieron entre dos aguas. Entendieron que el proceso era genuino e irreversible, pero también que su empuje podía llevarlas por delante. Desde su historia, construyeron legitimidad para mantener su maquinaria operativa. Por un lado, continuaron realizando trabajo de base, capacitando sindicatos campesinos y fortaleciendo candidatos en el ámbito de la política local. Pero se preocuparon también por no perder predicamento en las esferas de influencia política. Redoblaron sus publicaciones y boletines de análisis. Y muchos de sus directivos escribieron columnas de opinión en los periódicos de mayor tirada.

En 2004, se conformó la Asociación para la Ciudadanía (ApC), cuyo programa "Apostamos por Bolivia" tenía por fin apoyar con propuestas la Asamblea Constituyente.<sup>43</sup> La palabra ciudadanía no es casual y remite a un concepto amplio de "sociedad civil", de corte urbano y derechos individuales, que no enlaza necesariamente con el accionar de los movimientos sociales. De acuerdo al propio perfil del proyecto, "las acciones de operacionalización (serían) realizadas en forma coordinada entre las cuatro instituciones, aprovechando sus áreas de influencia", a través de "talleres zonales" y "mesas radiales" (ApC, 2004:5-7)... Es decir, la iniciativa respondía a un diseño desde arriba. Perseguía promover el diálogo y crear un espacio de reflexión y concertación, pero también "es-

(42) Véase Zemelman, Hugo (2008), "Conocimiento colonizado y conocimiento liberador: el papel de la ciencia en la transformación social", conferencia pronunciada en el marco del III Seminario Internacional "Pensando el Mundo desde Bolivia. Más allá de la modernidad capitalista: visiones alternativas", celebrado en La Paz del 24 al 28 de noviembre de 2008.

(43) La asociación fue conformada por CIPCA, ACLO, Fundación Tierra y Gregoria Apaza. Las dos primeras cuentan con una dilatada trayectoria de trabajo de más de cuarenta años.

tar" en el proceso. ¿Era el programa una iniciativa de las ONG destinada a mantener su capacidad de influencia en el nuevo contexto? De algún modo, "Apostamos por Bolivia" fue una apuesta conservadora. Optó por crear un espacio "neutro" en un contexto altamente político como fue la Constituyente. Adoptó, además, la forma de una superestructura, que permitía a las ONG implicadas entrar y salir del espacio para preservar así su independencia y posición política. El programa hizo algunos aportes interesantes en términos de insumos para la Constituyente, pero no tuvo vuelo propio y se vio rebasado por la dinámica política de las organizaciones sociales. Las ONG patrocinadoras decidieron disolverlo a principios de 2006. No fueron capaces de resolver el debate interno. ¿Qué somos? ¿Actores sociales con voz propia o meros facilitadores?

Otras ONG tuvieron un destino más prosaico. Desde los años 90, la crisis de prestigio social había llevado a muchos de sus fundadores, activistas y profesionales comprometidos, a buscar otros espacios de acción. Fueron tomadas entonces por la generación de técnicos de campo, en su mayoría agrónomos y oriundos de las zonas de intervención. El relevo en la dirección conllevó una serie de fenómenos internos, dignos de mayor estudio. Los nuevos técnicos dirigentes supusieron que, por ser oriundos, eran también representantes naturales de las bases. Estaba en juego, además, su ascenso social, su propia identidad como clase emergente. Se orientaron a lo que más sabían: la ejecución de proyectos. Y se atrincheraron en lo técnico. A la postre, sin embargo, el empuje de los movimientos sociales dejó a estas ONG sin proyección política, atrapadas en sus espacios autoreferenciados de intervención. Con una actitud de simpatía frente al "proceso de cambio" impulsado por el MAS, pero sin una propuesta estratégica de trabajo. El resultado final ha podido ser el aplanamiento de su intervención y cierta pérdida de brújula. Desde luego, dejaron de ser las ONG que fueron en el pasado.

## El ocaso del pensamiento "ILDIS"

Durante la década de los 90, las ONG fungieron también como plataforma de intelectuales. Es el caso de ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales) o CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), por citar tan sólo un par de ejemplos. Ambas organizaciones recibieron una buena cantidad de financiación externa para convertirse en think tanks y traductores para las agencias de cooperación, necesitadas de insumos y análisis de diagnóstico para intervenir. Desde ellas, varios intelectuales se dedicaron a escribir papers sobre la situación política y social del país. Acudían a foros de debate y cenas en embajadas, abundando en la tesis sobre la "crisis del Estado en Bolivia", la "emergencia de la burguesía chola", el "modelo truncado de descentralización" o la necesidad de adoptar un "enfoque de prevención de conflictos". Sus análisis sirvieron para respaldar y aceitar la cooperación, y ésta les concedió, por su parte, un estatus social.

Como no podría ser de otra manera, la irrupción del MAS en el gobierno generó desconcierto entre este sector de ONG e intelectuales, que no encontraron asidero para sus diagnósticos. El "proceso de cambio" requería nuevas categorías de análisis y una enorme capacidad de autocrítica sobre las relaciones de poder al interior de la sociedad. Sumidos en una crisis de identidad, se lograron reubicar como analistas políticos de algunos medios de comunicación. El "proceso de cambio" ha puesto de manifiesto la falta de legitimidad de estos actores como referentes sociales de cambio. En palabras de García Linera, "el pensamiento ILDIS, los Toranzos y Lazartes son cómplices de la aplicación de las políticas neoliberales en Bolivia con sus legitimaciones mediocres".<sup>44</sup> En otras palabras, legitimaron la agenda reformista de los gobiernos neoliberales. Y fueron una pieza indispensable del "proyectorado" de la cooperación internacional.

(44) Palabras pronunciadas por Álvaro García Linera en una conferencia con motivo del III Seminario Internacional "Pensando el Mundo desde Bolivia. Más allá de la modernidad capitalista: visiones alternativas", celebrado en La Paz del 24 al 28 de noviembre de 2008.

## Las ONG "militantes" en el Oriente: ¿un puente entre "lo político" y "lo técnico"?

El contexto sociopolítico del Oriente resulta bien distinto. En primer lugar, la polarización social, y la brecha entre poderosos y excluidos, es mayor que en Occidente. Sin embargo, la debilidad histórica de las organizaciones motivó que los sectores dominantes tomaran para sí, desde los comités cívicos, diversas consignas y demandas sociales. Lo que sin duda les reportó adhesión social y simpatía entre clases medias y populares.

Este contexto tan paradójico como polarizado genera condiciones para que las organizaciones se posicionen de forma más nítida. Y también para que las ONG desempeñen su rol más clásico: fortalecer organizaciones de base, intermediar y agendar demandas (cosa que en el Occidente ya no es posible). Ante la ausencia de un liderazgo de organizaciones sociales fuertes, las ONG han tenido una presencia preponderante, incluso combativa, como es el caso de CEJIS, CENDA o el Colectivo Rebeldía. Acataron las reglas de la cooperación como un mal menor y construyeron una lógica implícita, paralela al marco lógico, con alto contenido político. En un ambiente adverso, han impulsado un trabajo clave en temas de derechos, tierra y territorio, defensa de recursos naturales, formación de dirigentes y fortalecimiento de la política municipal, entre otros. Es decir, han cumplido el rol que cumplieron las ONG en el Occidente del país durante los años 80. Un rol combinado de "experto", asistente técnico, educador popular y formador de escuelas sindicales.<sup>45</sup>

En el marco de la Asamblea Constituyente, estas ONG "militantes"<sup>46</sup> se articularon en torno a la mesa técnica del Pacto de Unidad conformada por varias organizaciones campesinas. A diferencia de la Asociación para la Ciudadanía, el propósito de la mesa no era sólo construir propuestas sino, sobre todo, apoyar la actoría de las organizaciones sociales en la Asamblea Constituyente. El matiz es importante. Las ONG de la mesa partieron de un triple reconocimiento: la dimensión política del proceso constituyente, la actoría de las organizaciones sociales, así como de su propia actoría. Y asumieron un rol de acompañamiento. Desde la afinidad política, han sido capaces de construir una relación de "compañeros de viaje" con los movimientos sociales (Do Alto, 2008b). Una relación no exenta de tensiones, o incluso manipulaciones, como lo pone de relieve el testimonio de algunos asambleístas. Muchos de los planteamientos políticos del Pacto de Unidad fueron cocinados, de hecho, al interior de la mesa, en la sombra, pero la incidencia fue protagonizada por las organizaciones sociales. Es decir, su relación puede ser ambigua, pero no responde ya al verticalismo funcional que rige la cadena de la ayuda. En ese sentido, cuestiona también el "proyectorado" ya que equilibra las relaciones de poder entre las ONG y sus "contrapartes".<sup>47</sup>

Las ONG "militantes" parecen cumplir, además, otra importante función en el "proceso de cambio": dotar de cuadros técnicos al Ejecutivo del MAS. No es casualidad que Evo Morales haya reclutado para su gabinete a numerosos dirigentes de las ONG que apostaron por imprimir contenido político a su trabajo. Y que la mayor parte de estas ONG proceda del Oriente. Se podría citar el caso de Carlos Romero (Ministro de Autonomías), Alfredo Rada (Ministro de Gobierno), Susana Rivero (ex-Ministra de Producción y Microempresa) y Alejandro Almaraz (Viceministro de Tierras), procedentes los cuatro del CEJIS; pero también el de Hugo Salvatierra (ex-Ministro de Desarrollo Rural y Agricultura), vinculado a ALAS, o el de René Orellana (Viceministro de Agua), ex-director de Agua Sustentable. A este grupo hay que añadir otros ministros vinculados a ONG del Occidente, tales como NINA, UNITAS y la Fundación Solón.<sup>48</sup> El resultado es un gabinete lleno de profesionales procedentes de las ONG.

(45) Véase el capítulo primero del libro.

(46) Se trata, entre otras, del Programa Nina, CEJIS, CENDA, CEFREC y Agua Sustentable. Otro espacio de articulación de este tipo de ONG "militantes" ha sido Constituyente Soberana, alianza interinstitucional formada por CEJIS, CENDA y CEDIB. Véase [www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org).

(47) Como ha señalado Do Alto (2008b:3), "aunque la relación que mantienen con los dirigentes (sociales) puede ser a veces ambigua, el destino de estas ONG parece ligarse, poco a poco, con el de las organizaciones sindicalistas, y entre ellas ya no es posible ver una relación puramente vertical, asentada en la imposición".

(48) Se trata de David Choquehuanca (Canciller de la República), vinculado a NINA; Hugo Fernández (Vicecanciller), procedente de CIPCA-UNITAS o Pablo Solón, ex-Embajador Plenipotenciario para Asuntos de Integración y Comercio, y posterior Secretario Adjunto del Gobierno de Bolivia ante la ONU.

El reclutamiento intensivo de personas vinculadas a ONG ha despertado recelos en la intelectualidad aymara, sector erigido en guardián de las esencias ideológicas del "proceso de cambio", bajo la consigna de un "gobierno indígena". Desde esta óptica, se pone de manifiesto que tan sólo unos pocos miembros del gabinete tienen ascendiente indígena, como la titular de Justicia, Celima Torrico, el Canciller Choquehuanca y el propio Presidente Morales.<sup>49</sup> Sin embargo, la composición étnica de los miembros del gabinete, con ser interesante, no alimenta el debate de fondo. Ni tampoco refleja las verdaderas pulsiones y desafíos internos del Gobierno del MAS, relacionados más bien con su capacidad para realizar una gestión pública eficaz. Y articular las dimensiones social, técnica y política.

Ya se ha expuesto que el Gobierno del MAS ha impulsado un modelo de política pública como "acción colectiva", eficaz para impulsar las grandes decisiones del país, pero no tan útil para resolver cuestiones más operativas de gestión. Ciertamente, el MAS adolece de cuadros con preparación técnica. Hay gente cualificada, pero no dispuesta a trabajar por los salarios modestos que paga el Estado. En este contexto, los profesionales comprometidos de las ONG constituyen un nexo entre "lo político" y "lo técnico" en áreas de alta sensibilidad social, tales como tierra, agua, servicios básicos, producción agrícola y desarrollo rural. ¿Aportan estos profesionales una mirada estratégica en materia de gestión pública? ¿Resultan imprescindibles en la estrategia del MAS para operar políticas públicas? ¿Se trata de una secuela del "proyectorado"? ¿O todo lo contrario?

## El nuevo mapa de ONG: ¿reedición o retroceso del "proyectorado"?

La recomposición del mapa de ONG en Bolivia ha cambiado la relación de fuerzas al interior del sistema de cooperación internacional. De hecho, la pérdida de influencia de la cooperación bilateral oficial se ha visto compensada por la creciente influencia de las ONG "militantes". Los funcionarios de las agencias bilaterales se quejan de que el Gobierno no les recibe. Ciertamente, los canales de influencia tienen otros códigos. ¿Qué significa ese cambio?

Algunos cambios ponen en jaque al "proyectorado". Por ejemplo, los actores que ejercen más influencia desde las ONG "militantes" son ahora bolivianos, no extranjeros. Lo que se valora de los cooperantes no es ya su capacidad de movilizar recursos económicos. Plata hay en el nuevo contexto. Lo que se espera es la disposición a apoyar políticas públicas. El "proyecto" no se mide ya exclusivamente en función al tamaño del presupuesto, sino también en términos del apoyo y respaldo político que proporciona. Es el caso, por ejemplo, del apoyo presupuestario brindado por la Unión Europea a la política de desarrollo con coca. Lo que busca el Gobierno del MAS es un aliado para construir una política propia, diferente al fracasado modelo de "desarrollo alternativo" promovido por Estados Unidos en el país.

A efectos del mercado laboral, el trasvase de recursos humanos se produce ahora desde las ONG "militantes" a los ministerios del gobierno. Son estas organizaciones las que sufren procesos de descapitalización. Y el flujo ha sido posible porque existe cierta nivelación salarial entre los cargos públicos y los puestos técnicos y directivos de las ONG locales. Por supuesto, sigue existiendo una superestructura de ONG internacionales y organismos multilaterales que gozan de salarios muy superiores, pero su labor es cada vez más burocrática, alejada de las esferas de influencia. Se trata de espacios crecientemente diferenciados. En ese sentido, la tradicional y dañina dualidad del mercado de trabajo estaría dando paso a una segmentación de espacios laborales, entre los que el tránsito no es ya tan natural. Trabajar para la cooperación internacional ya no abre las puertas para entrar al gobierno, y viceversa.

(49) El principal argumento utilizado aduce que los ministros q'aras (es decir, blancos) carecen de base social. A partir de su nombramiento por Morales, se produce un intercambio de favores con el líder carismático: legitimidad técnica a cambio de legitimidad política, sin que ello signifique que los ministros tengan ascendiente alguno sobre el MAS. Esta situación los convertiría en una especie de "consejeros del Príncipe", con el consiguiente peligro de la aparición de comportamientos cortesanos. El argumento ha sido analizado en profundidad en Do Alto (2008a), p. 38.

Otros indicios, sin embargo, revelan que el "proyectorado" sigue vigente. Algunos viceministros salientes del gobierno encuentran rápidamente acomodo en el circuito de las consultorías en la cooperación internacional. Muchas ONG siguen impulsando proyectos de desarrollo rural, ajenas a los retos estructurales del "proceso de cambio". Algunas organizaciones indígenas convirtieron su capital indígena en fuente inagotable de fondos, y ciertos sectores de base siguen percibiendo a la cooperación como un cobijo de conveniencia. En El Alto, las organizaciones sociales han cuestionado fuertemente a las ONG y fundaciones que trabajan en la zona por vivir de la pobreza de los alteños. Su crítica se centra en que son manejadas "por entornos de amistad y familia (...) como grupos cerrados que rotan en el cargo de directores, sin dar opción a los profesionales alteños para que ejerzan esos cargos jerárquicos" (Cambio, 27 marzo 2009). Es decir, aspiran a lograr "pegas" para los suyos. ¿Son esas protestas sociales una prueba palpable de que el imaginario del "proyectorado" sigue vivo?<sup>50</sup>

Pero más interesante resulta analizar las crisis surgidas al interior del sistema, que pueden estar indicando vectores más profundos de transformación. El diferente posicionamiento que tomaron la Asociación por la Ciudadanía y la Mesa Técnica del Pacto de Unidad, frente a la Asamblea Constituyente, son muestras de un quiebre en el ámbito de las ONG. La experiencia puso de relieve que la destreza de captar fondos ya no es suficiente para jugar un rol decisivo, si no se tiene entrada y articulación con los movimientos sociales. La supuesta "neutralidad", o la elaboración de información de calidad, tampoco garantizan capacidad de influencia. ¿De qué se trata finalmente? ¿De "estar" o de "hacer"? ¿De testimoniar presencia o de comprometerse? ¿A qué actores acompañar? ¿Cómo? ¿Hasta dónde?

El "proceso de cambio" ha abierto un nuevo escenario que interpela profundamente el papel histórico de las ONG. Como pocas instancias en el país, están retadas a revisar sus roles estratégicos, si lo que pretenden es seguir contribuyendo al desarrollo de los sectores excluidos de la sociedad. El asunto no es baladí. La resolución del debate interno tendrá seguramente consecuencias en el futuro. De hecho, las ONG que se pronunciaron en contra de la Nueva Constitución tienen vetada la entrada a las comunidades rurales. El caso de Chuquisaca es paradigmático en este sentido. Tal vez el departamento de Bolivia donde se ha producido un quiebre más profundo entre las ONG ciudadanas de Sucre y las organizaciones campesinas.<sup>51</sup>

Otro frente abierto son los conflictos entre los donantes y sus "contrapartes" bolivianas. Crecientemente empoderadas, las organizaciones bolivianas comenzaron a demandar relaciones más horizontales con sus financieras. Algunas de las ONG europeas, que fueron pioneras en impulsar enfoques de incidencia política en el país, sintieron algún rato que sus socias iban demasiado lejos en sus planteamientos estratégicos y políticos.<sup>52</sup> Las tensiones suscitan igualmente cuestiones de fondo encima de la mesa. ¿Quién dirige la estrategia de incidencia política? ¿Las ONG bolivianas o las internacionales que aportan los fondos? ¿Qué rol debe tener la ONG internacional que hace incidencia? Estas cuestiones han tensionado la estructura de poder, vertical y jerárquica, de la cadena de la ayuda. Y de algún modo también las propias costuras del "proyectorado".

Son temas todavía sensibles, de los que no se suele hablar con apertura. Ni mucho menos citar nombres. Pero son reales. Dan cuenta de que la cooperación externa opera en una doble dimensión: un discurso formal técnico y un trasunto político latente. Se revela así como un sistema enormemente elástico y permeable, dotado de múltiples contrapesos y vasos comunicantes, capaz de absorber contradicciones y también cambios desde abajo (mucho más de lo que se cree). Pero con unos límites difusos y ambiguos. ¿Dónde están esos límites? ¿Qué ocurre cuando se traspasan? Y la pregunta de fondo: ¿se transforma mientras se estira?

(50) La Secretaria de Género de la Central Obrera Regional (COR) de El Alto aseguró que la institución va a fiscalizar la labor de las ONG que trabajan con mujeres, así como las planillas de sueldos de sus empleados: "Tiene que haber un desglose de cuánto se gasta en las capacitaciones, en temas educativos, salud, liderazgo, e incluso en los salarios de los trabajadores, el directo, el portero". Véase Cambio, 27 marzo 2009.

(51) En el contexto de Sucre, dominado por una alta polarización política, algunas ONG creyeron que podían jugar a ser institucionalmente neutrales, mientras sus técnicos (de clase media) se mostraban activamente en contra de la nueva Constitución y hacían la vista gorda ante la ola de racismo que sacudió la ciudad contra los indígenas. La contradicción de este posicionamiento es enorme, ya que los postulados de muchas ONG señalan que la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento indígena o el enfoque intercultural son su principal misión institucional.

(52) Los conflictos se han suscitado a partir de la implicación activa de las ONG bolivianas en marchas campesinas e indígenas, o en la denuncia a las actividades de las transnacionales petroleras, entre otras acciones. Algunos medios de presión empleados por las financieras han sido la inducción de lineamientos estratégicos, el impulso de evaluaciones de emergencia o la retirada de fondos.

# CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Las políticas neoliberales aplicadas durante 20 años en Bolivia produjeron pobreza y exclusión social. El sistema confió a la ayuda externa el papel de paliar esos males. Sin embargo, los presupuestos de partida hicieron del remedio parte de la enfermedad, y así el país se convirtió en un “proyectorado” de la cooperación internacional. Más allá de sus evidentes connotaciones de dependencia externa, el “proyectorado” generó una suerte de dependencia simbólica. Imprimió en los gestores públicos un tipo de pensamiento fragmentado y compartimentado, que hace percibir la realidad como conjunto de “proyectos”, y el conocimiento como sumatoria de encapsuladas “lecciones aprendidas”. El resultado fue la despolitización del quehacer profesional, que pasó a librarse en términos primordialmente técnicos, de eficiencia y calidad. Pero se volvió aséptico. Las políticas públicas quedaron entonces reducidas a “proyectos”, el lugar donde es posible encontrar beneficios inmediatos para el aquí y el ahora: de los que manejan los fondos.

No cabe duda que el Gobierno de Morales ha desafiado a la comunidad internacional. Existen numerosas pruebas de que ha disminuido la dependencia externa de Bolivia. La ayuda externa de los países de la OCDE declinó frente al auge de la renta petrolera y las remesas de los inmigrantes. Se superó la relación subordinada con Estados Unidos, se recuperó el Estado (que salda sus cuentas con superávit fiscal), las trasnacionales perdieron su margen arbitrario de maniobra, y el Gobierno practicó un giro radical en sus políticas de desarrollo. Al mismo tiempo, el país se incorporó a los debates regionales sobre energía, transporte y comercio. Y su nivel de integración (e interdependencia) regional creció.

Pero lo que es más importante, el “proceso de cambio” impulsado por el MAS desafía el corazón mismo del “proyectorado”. Al revertir las políticas económicas neoliberales, el MAS cambió los presupuestos de partida. Pateó el tablero. Al cuestionar los sobresueldos, mueve también el piso a los políticos y profesionales que no tienen base o compromiso social. De hecho, los tres primeros años del MAS han producido una renovación de los sectores intelectuales en el país. En términos de políticas públicas, el “proyecto” dejó de ser una lógica dominante. Coexisten en la actualidad múltiples formas de canalizar fondos públicos y privados para financiar el desarrollo. Es decir, se está recuperando una visión de la política como acción integral y pública. Y una visión del profesional comprometido con su sociedad. Con otro adjetivo, “repolitizado”. ¿No interpela eso profundamente a la cooperación internacional? Al menos, al cooperante

que reivindica su experticia, su currículum y su "neutralidad", preocupado, a fin de cuentas, en hacer prosperar su carrera profesional.

En realidad, el "proyectorado" operó como sistema de dominación y cooptación de las clases medias en Bolivia. Es expresión de subalternidad, pero especialmente de los sectores profesionales. Ciertamente, generó una cascada de relaciones clientelares, permeando desde la clase política y profesional hasta las organizaciones de base y comunidades, pero fue en la clase media donde arraigó y encontró su mejor expresión. Muchas organizaciones de base, dirigentes comunitarios e intelectuales no abrazaron sus postulados. No entraron al juego de la cooperación. Tal vez tuvieron actitudes intransigentes, incluso despectivas, pero sus intuiciones fueron acertadas. La solución no podía venir de fuera.

El movimiento campesino e indígena, los supuestos "beneficiarios" de la ayuda, no salió de la pobreza a base de "proyectos". Dirigieron sus luchas en otra dirección, hacia la arena política, convirtiéndose en sujeto del "proceso de cambio" en Bolivia. Es desde las bases cómo se ha reconstruido el sentido de las políticas de desarrollo y la gestión pública. En la medida en que la sociedad se ha "repolitizado", se puede concluir que el "proyectorado" es un régimen declinante en Bolivia. Y la rapidez de su declive guarda relación directa con la intensidad de su presencia en el país. No hay más que echar una mirada a los países vecinos para comprobar que Perú, Ecuador, ni siquiera Paraguay, recibieron tanta ayuda externa en las últimas dos décadas.

¿Es posible poner la cooperación al servicio del bien común? Sin duda. Y tampoco se requiere inventar la pólvora. Ya en los años 80, las ONG con compromiso social y político realizaron una valiosa labor en Bolivia. Por supuesto que es posible revertir la lógica vertical de la cadena de la ayuda y ponerla al servicio del desarrollo y la lucha contra la exclusión social. Para ello se requiere un nuevo perfil de cooperante. Varios requisitos se revelan imprescindibles: i) la existencia de un contrato social, es decir, la vinculación del cooperante a una comunidad social; ii) la conciencia del déficit de legitimidad del conocimiento técnico y profesional; y iii) una actitud de permanente autocrítica. Los ejemplos son conocidos.

Sin embargo, el "proyectorado" sigue siendo el régimen dominante en el sistema de cooperación internacional, cuya maquinaria sigue operando ajena a sus vicios estructurales. Como ha señalado la profesora india Spivak, "las fronteras de la subalternidad y la dominación se encuentran hoy en las reuniones de Naciones Unidas"<sup>53</sup>. Son los miembros del movimiento internacionalista (por ejemplo, del Foro Social Mundial), sin afiliación alguna ni vínculo social, los que establecen el "deber ser de la solidaridad".

¿Se imaginan una cooperación que dispusiera de técnicos con visión política y compromiso social? Profesionales que viven de acuerdo a un contrato social, y que tienen una mirada amplia, integral y, por tanto, política. Como señala la profesora Spivak, no se trata de un desafío exclusivamente ético sino también epistemológico. Más importantes que las metodologías o la especialización profesional son aun las raíces sociales desde las que se trabaja. Y coopera. Ser parte de la comunidad y tener conciencia de esa ubicación en la sociedad... Estas consideraciones sugieren un cambio profundo también en los patrones de capacitación. ¿No deberían los estudios de postgrado sobre cooperación internacional cambiar su malla curricular? Incluir, por ejemplo, una materia que enseñase a los futuros cooperantes a aprender. A mirar con otra mirada. A reconocer las instituciones locales. A escuchar los silencios en quechua. O en aymara. A vivir sin recelo el caos intercultural. A aprender de nuevo a aprender. Ese tipo de cooperantes podría contribuir también a cerrar la brecha entre lo social-político y lo técnico. También a fortalecer la institucionalidad y las políticas públicas. ¿Se lo imaginan?

(53) SPIVAK, Gayatri (2008), "Colonialidad, capitalismo y descolonización en las sociedades periféricas", conferencia pronunciada en el marco del III Seminario Internacional "Pensando el Mundo desde Bolivia. Más allá de la modernidad capitalista: visiones alternativas", celebrado en La Paz del 24 al 28 de noviembre de 2008.

Una deuda pendiente de la cooperación internacional en Bolivia es contribuir a fortalecer la gestión pública. Muchos programas de fortalecimiento institucional se toparon, en el pasado, con el muro de la elevada rotación de funcionarios. Pero se logró también consolidar el modelo de Participación Popular en el país. El nuevo contexto nacional ofrece, en este sentido, múltiples desafíos. El diseño y consolidación de las autonomías, el ensayo de modelos viables de gestión intercultural, o la concurrencia de inversión pública entre diferentes administraciones son algunos de ellos. También la formación de "servidores públicos", a través de una Escuela de Gestión Pública. El aporte de la cooperación internacional en esta dirección contribuiría, sin duda, a desarrollar el país y desactivar los resabios del "proyectorado".

No hay que olvidar, por último, los riesgos del "proceso de cambio". En especial, el que supone transitar de la dependencia al dogmatismo. Ciertamente, el MAS cuenta con el acompañamiento expectante de los movimientos sociales, lo que garantiza "cierto" cable a tierra y la retroalimentación de sus políticas sociales. No ocurre lo mismo con los sectores profesionales y técnicos, destronados del centro de la toma de decisiones. La práctica de la política pública como respuesta a las demandas colectivas los ha desplazado a un segundo plano. Se echan en falta espacios de encuentro capaces de traducir las decisiones políticas en criterios técnicos. Este hecho explica porqué el MAS ha recurrido a la incorporación de técnicos procedentes de ONG "militantes", que operan como un puente entre lo "técnico" y lo "político" en áreas de alta sensibilidad social: tierra, agua, servicios básicos, producción agrícola. Pero ese puente está lleno de cortocircuitos, lo que desemboca muchas veces en altas dosis de frustración.

Aprobada la nueva Constitución con un 61,5% de los votos, el "proceso de cambio" se revela irreversible en Bolivia. La población valora positivamente los esfuerzos de inclusión social y política realizados por el MAS. Es un triunfo monumental. Tras su tercer año de gestión, sin embargo, el desafío pasa claramente por industrializar el gas, poner en marcha el aparato productivo nacional y crear empleos. Es decir, inclusión económica. Y ése es un gran desafío que requiere traducir la conquista política en gestión pública.

Algunos indicios no van en el buen camino. La corrupción constituye el primer escollo. A este respecto, las irregularidades de YPFB han perforado el "proceso de cambio", al afectar seriamente su credibilidad y el propio capital simbólico del MAS. Pero hay un tema más de fondo. La información sobre los avances de la estrategia industrial y productiva del Gobierno es escasa. ¿Es acertada la creación de fábricas y empresas públicas? ¿Se consigue reclutar a los mejores profesionales para gestionarlas? ¿Podría este conjunto de iniciativas ser un embrión de política industrial? ¿O son más bien medidas reactivas y dispersas? ¿Tienen impacto dinamizador en las diferentes escalas productivas del país? Las dudas prenden, en este caso, un foco rojo sobre la sostenibilidad del "proceso de cambio". Sin creación de riqueza no puede haber desarrollo a largo plazo.

No haría bien el gobierno en olvidar que el desarrollo productivo de una sociedad es un reto esencialmente colectivo. La economía plural combina esquemas social-comunitarios con emprendimientos urbanos, iniciativas privadas, sector público, alianzas público-privadas e inversión extranjera, entre otras. La repetición de viejas fórmulas de capitalismo de Estado corre el riesgo de regar el país de infraestructuras productivas sobredimensionadas, al estilo de los "elefantes blancos" que dejó la cooperación internacional en los últimos veinte años. En este sentido, el Gobierno del MAS debería abrirse más a otras sensibilidades profesionales y empresariales, reconociendo su legitimidad como actores sociales. Su implicación activa insuflaría nuevo aliento al "proceso de cambio". Permitiría al país romper definitivamente las cadenas del "proyectorado" y depender plenamente de sus propios recursos.

# BIBLIOGRAFÍA

- AMIBE (2008), Situación de las familias de migrantes a España en Bolivia. Madrid, Asociación Migrantes Bolivia-España/ACOB/EACID.
- ARAMAYO, Lucía (2008), Acción colectiva y orden social en Bolivia (2000-05). La Paz, Universidad Católica, Carrera de Ciencias Políticas, tesis de grado.
- ApC (2004), Apostamos por Bolivia. La Paz, Asociación para la Ciudadanía (Cipca/Aclo/Fundación Tierra y G. Apaza) ([http://cipca.org.bo/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=5&Itemid=33](http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5&Itemid=33)).
- (2007), Sistematización del Proyecto Apostamos por Bolivia. La Paz, Asociación por la Ciudadanía.
- BCB (2008), Reporte de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional Enero-Septiembre 2008. La Paz, Banco Central de Bolivia, 18 noviembre 2008 (disponible en <http://www.bcb.gov.bo/webdocs/publicaciones/Otras/ReporteBalanzaPagossep08.pdf>).
- Bolpress (2008), “Balance de dos años y medio de nacionalismo indígena “post neoliberal””, en Peripecias N° 108, 6 agosto (<http://www.peripecias.com/ciudadania/588BoliviaNacionalismoIndigena.html>).
- CEDLA (2008a), “En 2008, el desempleo abierto alcanza a 182 mil personas en cinco ciudades del país”. CEDLA, 11 diciembre ([http://www.cedla.org/noticias/noticia.php?cod\\_noti=134](http://www.cedla.org/noticias/noticia.php?cod_noti=134)).
- (2008b), “Seis de cada diez trabajadores ganan por debajo del costo de alimentación: de los ocupados, la mayoría no llega al ingreso mínimo de bs. 1.288”. CEDLA, 11 diciembre ([http://www.cedla.org/noticias/noticia.php?cod\\_noti=132](http://www.cedla.org/noticias/noticia.php?cod_noti=132)).
- (2007a), “¿A quién llegan los recursos de los hidrocarburos?”, en Control Ciudadano, Segunda Época, Año IV, n° 7, agosto ([www.cedla.org/boletin/boletin.php?id\\_bol=70](http://www.cedla.org/boletin/boletin.php?id_bol=70)).
- (2007b), “Resultados de la Política Fiscal”, en Control Ciudadano, Segunda Época, Año IV, n° 8, septiembre (disponible en [www.cedla.org/boletin/boletin.php?id\\_bol=71](http://www.cedla.org/boletin/boletin.php?id_bol=71)).
- CES-NN.UU. (2008), Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, NN.UU., Consejo Económico y Social (CES), mayo de 2008 (disponible en [http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes/observaciones\\_finales\\_desc.doc](http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes/observaciones_finales_desc.doc)).
- Do ALTO, Hervé (2008a), “El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político”, en Análisis Político, Vol.21, n° 62, Bogotá, enero/abril 2008 (disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052008000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052008000100002&script=sci_arttext)).
- (2008b), “De la Révolution aux ONG, les «compagnons de route» de Evo Morales”, en France-Amérique Latine Magazine, n° 94 (<http://www.franceameriquelatine.org/index.php?m=2&idmag=46>).
- (2009), “Bolivia y el MAS: un caso de democratización paradójica”, en Le Monde Diplomatique (edición boliviana), febrero 2009, pp. 6-8.
- FEM (2008), Informe Mundial de Brecha de Género. Ginebra, Foro Económico Mundial (disponible en <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/rankings2008.pdf>).
- IBCE (2008), “Bolivia: Migración, Remesas y Desempleo”, en Comercio Exterior, n° 159, enero/febrero (revista mensual del Instituto Boliviano de Comercio Exterior) (disponible en <http://www.ibce.org.bo/ComExt/comext159.pdf>).
- INRA (2006), Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación 2006-13 (PENSAT). La Paz, Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), Instituto Nacional de Reforma Agraria (disponible en [www.agrobolivia.gov.bo/inst/politicas.html](http://www.agrobolivia.gov.bo/inst/politicas.html)).
- (2008a), Informe de Gestión 2007. La Paz, MDRAyMA, INRA (disponible en <http://www.inra.gob.bo/uploads/documentos/pdf/InformeINRA2007.pdf>).
- (2008b), “Cero Latifundio en Pando: La tierra es de quien la trabaja”, en Somos Tierra, n° 2, agosto (disponible en [www.inra.gob.bo/uploads/documentos/PUB-2-357-12312](http://www.inra.gob.bo/uploads/documentos/PUB-2-357-12312)).
- (2008c), “Se destapan tres megafraudes agrarios en Beni”, en Somos Tierra, n° 3, agosto (disponible en [www.inra.gob.bo/uploads/documentos/PUB-3-358-93713](http://www.inra.gob.bo/uploads/documentos/PUB-3-358-93713)).

- LASARTE, Jorge (2009), "Proyecto de Constitución, ¿proyecto democrático de poder?", en Semanario Pulso, 18-24 enero, n° 485, pp. 8-9.
- LASERNA, Roberto (2007), "El caudillismo fragmentado", en Nueva Sociedad, n° 209, pp.100-117 ([http://www.nuso.org/upload/articulos/3432\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3432_1.pdf)).
- MAYORGA, Fernando (2006), "El Gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo", en Nueva Sociedad, n° 206, pp.4-13 ([http://www.nuso.org/upload/articulos/3390\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3390_1.pdf)).
- (2007), Encrucijadas: Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia. La Paz, Gente Común/ CESU-UMSS-Cochabamba
- MDRAYMA (2007), Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos: El desarrollo rural en Bolivia. La Paz, Ministerio de Drllo Rural, Agrario y Medio Ambiente (<http://www.agrobolivia.gov.bo/inst/emapa.html>)
- MH (2008), Presupuesto General de la Nación 2009. La Paz, Ministerio de Hacienda (disponible en <http://www.hacienda.gov.bo/articulos/PGN2009.pdf>).
- MPD (2006), Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz. Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- (2007), Oportunidades de empleo y educación en el marco del enfoque de protección social y desarrollo integral comunitario. La Paz. Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Planificación y Coordinación, documento presentado en el Foro UE-AL y Caribe sobre Cohesión Social, 23-25 septiembre 2007.
- MONTERO, Lourdes y P. Rosell (2008), El ATPDEA en Bolivia: políticas, discursos y actores. La Paz, REMTE (Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía), cuaderno de trabajo n° 12.
- RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio (2008), El Proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa. Barcelona, Intermón-Oxfam, Colección Cuadernos de Cooperación n° 16.
- (2008), "El Proyectorado de Bolivia: ¿Es la ayuda la solución a la pobreza?", en El Viejo Topo n° 245, jun 2008, pp. 73-9 ([www.elviejotopo.com/web/revistas.php?numRevista=245](http://www.elviejotopo.com/web/revistas.php?numRevista=245))
- RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio, y M. Gandarillas (2008), ¿Responsabilidad corporativa o derechos sociales? La 'nacionalización' de los hidrocarburos en Bolivia. Madrid, ACSUR/CEDIB ([http://www.acsur.org/acsur/seccion/publicacion/RSC\\_petroleo.pdf](http://www.acsur.org/acsur/seccion/publicacion/RSC_petroleo.pdf)).
- SORUCO, Ximena et al (2008), Los Barones del Oriente: El poder en Santa Cruz ayer y hoy. Santa Cruz, Fundación Tierra (disponible en [http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=77&&Itemid=2](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&&Itemid=2))
- STEFANONI, Pablo y R. Bajo (2009), "Las lecciones de la alfabetización: A tres años de «gobierno popular»", en Le Monde Diplomatique (edición boliviana), enero 2009, p. 4.
- TOURAINÉ, Alain (2006), "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?", en Nueva Sociedad, n° 205, pp. 46-55 ([http://www.nuso.org/upload/articulos/3380\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3380_1.pdf)).
- UNASUR (2008), Declaración de la Moneda. Santiago de Chile, Unión de Naciones Suramericanas. 15 septiembre ([http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2008/09/declaracion\\_la\\_moneda.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf)).
- ZIBECHI, Raúl (2008), "Brasil hace la diferencia: La UNASUR apaga su primer incendio", en Le Monde Diplomatique, Edición Boliviana, Año 1, n° 7, octubre 2008, pp. 2-3.
- ZUAZO, Moira (2008), ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. La Paz, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- CUMBRE ALC-UE(2008), Declaración de Lima. Lima, Jefes de Estado de América latina, Caribe y la Unión Europea (disponible en <http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes/Declaracion%20de%20Lima%20-%20V%20Cumbre%20ALC-UE-2008.pdf>).

## Dossier de Prensa

- ABI (2009), "Exportadores usaron \$Us 1,5 millones del fondo de fidecomiso para ATPDEA", Agencia Boliviana de Información, 16 enero ([http://abi.bo/index.php?i=noticias\\_texto&j=20090116174850lx](http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=20090116174850lx))
- (2008), "Gobierno apunta a mercados de China, México, Brasil, Paraguay y Argentina", 25 noviembre ([http://abi.bo/index.php?i=noticias\\_texto&j=20081125201448lx](http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=20081125201448lx))

(2008), "SUVINCA llega esta semana para firma de contratos con exportadores bolivianos", 25 noviembre ([http://abi.bo/index.php?i=noticias\\_texto&j=200811252030031x](http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=200811252030031x))

(2008), "Bolivia duplica con Venezuela valor de exportación de textiles por ATPDEA", 14 noviembre ([http://abi.bo/index.php?i=noticias\\_texto&j=200811142136151x](http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=200811142136151x))

Cambio (2009), "Gobierno alista norma para fiscalizar ONG", 30 marzo.

(2009), "Organizaciones alteñas cuestionan la labor de no gubernamentales", 27 marzo.

(2009), "Petrolera de Vietnam identificará reservas", 26 marzo.

(2009), "Reestructuran YPFB para consolidar nacionalización", 20 marzo.

Diagonal (2006), "Repsol promueve la secesión en Bolivia". Madrid, Diagonal, 12 octubre 2006 (disponible en <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article1873>).

(2006), "La derecha recibe dinero de la Cámara de Hidrocarburos". Madrid, Diagonal, 12 octubre 2006 (disponible en <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article1875>).

(2006), "Las petroleras pagan asesores a la derecha". Madrid, Diagonal, 12 octubre 2006 (disponible en <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article1876>).

(2006), "Repsol fomenta grupos de extrema derecha para desestabilizar Bolivia", Madrid, Diagonal, 20 octubre 2006 (en <http://www.diagonalperiodico.net/spip.php?article21738>).

El Deber (2008), "La renta petrolera sumó un total de \$Us 1.930 millones en 2007", 28 febrero (<http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-02-28/vernotaeconomia.php?id=080227212024>).

La Jornada (2008), "Periodista presenta pruebas de la injerencia de su país en Bolivia", 12 octubre (<http://www.jornada.unam.mx/2008/10/12/index.php?section=mundo&article=033n1mun>)

La Prensa (2009), "Las 5 empresas productivas estatales avanzan a paso lento: Se estima que generarán 1.200 empleos directos y otros 3.800 indirectos", 22 marzo (<http://www.laprensa.com>)

(2009), "El Gobierno disuelve YPFB-SIPSA por irregularidades en su creación: Esmalta inicial reestructuración", 20 marzo.

(2009), "YPFB inicia auditoría especial a los 36 días de su intervención", 9 marzo.

(2009), "El Gobierno vincula al Prefecto de Tarija con Uniservice S.R.L.", 6 febrero.

(2009), "El Gobierno destituye al Director de Vías Bolivia por presunta «clonación» de boletas de peaje en dos trancas", 6 febrero.

(2009), "La rusa Gazprom compromete \$Us 4.500 millones para el gas", 17 febrero.

(2009), "YPFB-SIPSA se conformó sin una norma legal de respaldo: Trabajadores de YPFB reconocen que existe exceso de personal", 17 febrero.

(2009), "Santos Ramírez pagó \$Us 6,8 millones Catler-Uniservice sin previa protocolización del contrato", 3 febrero.

(2009), "Santos Ramírez aparece como cabeza de la banda de corrupción en YPFB", 2 febrero.

(2009), "Evo destaca fin del analfabetismo y control de precios como logros: Admite que el nepotismo y la corrupción perjudican las transformaciones", 23 enero.

(2009), "Bolivia embarca 50 toneladas de textiles al mercado venezolano: El Gobierno quiere sustituir el ATPDEA", 18 enero.

(2009), "Roberto Aguilar: «La Escuela formará funcionarios y nuevos empleados»", 6 enero.

(2009), "Bolivia embarca 50 toneladas de textiles al mercado venezolano: El Gobierno quiere sustituir el ATPDEA", 18 enero.

(2008), "Gobierno destaca alfabetización y recuperación de empresas", 28 diciembre.

(2008), "El mal tiempo impide la llegada de 15 toneladas de pollo a La Paz: El producto será comercializado a 12 bolivianos el kilo en 20 puntos de la ciudad", 21 diciembre.

(2008), "Tras la caída del crudo, la renta petrolera puede descender 25%", 20 diciembre  
([http://www.laprensa.com.bo/noticias/20-12-08/20\\_12\\_08\\_nego2.php](http://www.laprensa.com.bo/noticias/20-12-08/20_12_08_nego2.php))

(2008), "Las cooperativas y empresarios mineros en emergencia por el estaño", 20 diciembre.

(2008), "EMAPA venderá pollo en un punto", 20 de diciembre.

(2008), "Precio de la carne de pollo sube por falta de insumos", 7 diciembre.

(2008), "Bush excluye al país de la ATPDEA por la falta de cooperación en la lucha antidroga", 27 noviembre.

(2008), "YPFB ejecutó el 40% de su presupuesto por fallas en cúpula de la empresa", 26 de noviembre.

(2008), "La ejecución presupuestaria de al menos 6 ministerios llegó a sólo un tercio en 2008", 15 noviembre.

(2008), "Rueda de negocios comprometió \$Us 46,9 millones con Venezuela", 15 noviembre.

(2008), "Cierra la primera empresa alteña de exportación por la suspensión del ATPDEA", 18 octubre.

Los Tiempos (2009), "Gobierno ultima plan para erradicar extrema pobreza", 22 marzo  
([http://www.lostiempos.com/noticias/22-03-09/22\\_03\\_09\\_ultimas\\_nac3.php](http://www.lostiempos.com/noticias/22-03-09/22_03_09_ultimas_nac3.php))

(2006), "Gobierno confía a militares control de áreas protegidas", 26 septiembre  
(<http://www.lostiempos.com/noticias/26-08-06/nacional.php>)

PULSO (2008), "El retorno de los bolivianos afectará a las remesas y al empleo", Semanario Pulso, 28 dic. 2008-3  
enero 2009, separata económica (disponible en [www.pulsobolivia.com](http://www.pulsobolivia.com))

Radio Erbol (2008), "Evo suspende operaciones de la DEA en Bolivia, la acusa de sabotaje y espionaje político", 1 de  
noviembre (<http://www.erbol.com.bo/noticia1.php?id=1&identificador=740b&datos=notiportada1>)

Radio Nizkor (2008), "La USAID ha financiado secretamente a los partidos derechistas y racistas bolivianos", 29  
septiembre (<http://boliviainsolita.blogia.com/2008/100102-nizkor-noticias-de-bolivia-sept-2008.php>)

