

# Introducción

***Desde la Revolución de 1952, Bolivia ha atravesado por cambios sociales importantes.*** Este proceso ha resultado en la elección de Evo Morales, el primer Presidente indígena de Bolivia, en diciembre de 2005. En el mismo proceso, el 6 de agosto de 2006, inició sus labores en Sucre una nueva Asamblea Constituyente para desarrollar un contrato social más incluyente y cohesivo que se reflejará en una nueva Carta Magna. Los sectores de la población boliviana antes excluidos tendrán ahora una oportunidad de estar incorporados en la preparación de una nueva Constitución. En este contexto, el 2 de julio de 2006 tuvo lugar un referéndum, en el que cuatro de los nueve departamentos del país votaron a favor de las autonomías. Estas dos iniciativas son un paso muy importante, aunque cargado de riesgos, en el esfuerzo del país por lograr un cambio social duradero.

***La geografía y la demografía de Bolivia son importantes para explicar su desarrollo económico.*** El país posee recursos importantes, especialmente mineros e hidrocarbúricos, aunque desigualmente distri-

buidos, cuya localización generó enclaves de riqueza y poder a lo largo de su historia. La forma del territorio boliviano y la falta de acceso soberano al mar también dan como resultado grandes desigualdades en materia de transporte, que dificultan su crecimiento y desarrollo equitativo y complican la cohesión nacional. Bolivia tiene una población joven y en crecimiento rápido, que se está urbanizando y que está migrando a las tierras bajas en búsqueda de tierras fértiles y de empleos, cambiando con ello el paisaje social y político del país. Además, mientras Bolivia es el país con el más alto porcentaje de indígenas en América, enfrenta un continuo proceso de mestizaje de la población, al mismo tiempo que las prácticas y perspectivas indígenas se están ampliando en las instituciones sociales del país.<sup>4</sup>

***La historia cultural de Bolivia también ayuda a explicar su exclusión social actual.***<sup>5</sup> El sistema toledano de las “dos repúblicas”, establecido en los inicios de la era colonial para crear un sistema eficiente, orientado a explotar la plata de las minas en Potosí, estratificó la sociedad en una mi-

4 David Tuchsneider: Promoviendo la inclusión social de los pueblos indígenas, Banco Mundial, en “Bolivia: Por el Bienestar de Todos”, 2006.

5 Ver Roberto Laserna et al.: Rentismo y conflicto social en Bolivia, estudio de contexto, septiembre 2005. El apoyo de la DFID es gratamente reconocido. Ver también Library of Congress, Federal Research Division 1989: “Bolivia: A Country Study.” Library of Congress.

noría privilegiada y rentista, y una mayoría indígena subyugada. Las instituciones clave utilizadas para mantener esta estructura y virtualmente impedir toda movilidad social, incluyeron la segregación geográfica en base a líneas étnicas, el trabajo forzado y sistemas de servicio como la *mita* y el *yanacónaje*, la limitación de la ciudadanía a una oligarquía privilegiada de origen español, la restricción de la educación a pocos privilegiados, la aplicación de impuestos sobre los pueblos originarios, la cooptación de *caciques* indígenas en el sistema, y la represión militar.

**La independencia produjo turbulencias sociales, pero no cambió la estructura básica de la sociedad.** Las expropiaciones de tierras, los repetidos golpes de Estado y las frecuentes reformas constitucionales (incluida la primera poco después de que Bolívar dejó el país en 1826), conforman el marco histórico de la relativamente débil institucionalidad de la Bolivia de los tiempos modernos y del limitado apoyo a los derechos de propiedad privados. Una gradual transformación de la sociedad vino con la creación de una clase trabajadora permanente en las minas de estaño, la incrementada conciencia nacional creada por los indígenas y no indígenas, luchando juntos uno al lado del otro en la guerra del Chaco (1932-35), la introducción del sufragio universal, la reforma agraria y la reforma a la educación que siguieron a la Revolución de

1952, la descentralización y la participación popular en los años 90, que siguieron al retorno a la democracia en los 80, y el creciente poder político de las comunidades indígenas que siguió a la histórica marcha hacia La Paz en 1990. De esta forma, hubo una evolución política del país desde las “dos repúblicas” hasta una democracia “multi-étnica, pluricultural” mencionada en la Constitución de 1994.

**Los retos socioeconómicos de Bolivia son enormes.**<sup>6</sup> En un nivel de 990 dólares por persona, el PIB real per cápita actual para el promedio de los bolivianos es el mismo que tuvieron sus abuelos en los años 50. La mayor parte de ese ingreso está en pocas manos, y Bolivia, con una de las tasas más altas de desigualdad en el ingreso en la región (un coeficiente Gini de 0.58), es también uno de los países con la movilidad social más baja —esto implica que aquellos que nacieron pobres muy probablemente seguirán siéndolo.<sup>7</sup> Uno entre cinco bolivianos no existe formalmente para el Estado—ya que nunca fueron registrados al nacer.<sup>8</sup> Un indígena del área rural tiene un 70 por ciento más de probabilidad de vivir en extrema pobreza (tabla 1.1) que uno que no lo es. En Bolivia, sólo el 2.5 por ciento de la tierra es cultivable, sin embargo el 10 por ciento de los propietarios agrícolas controla el 90 por ciento de la tierra. El censo del 2001 muestra que uno de cada tres hogares rurales vive en casas de pobre calidad. El crédito per

6 Ver: El Banco Mundial: Evaluación de la Pobreza, 2005a. El Banco Mundial: Revisión del Gasto Público, 2004, o El Banco Mundial: “Bolivia por el Bienestar de Todos”, 2006.

7 Ver Lykke Anderson: *Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development*, Kiel Institute of World Economics, Documento de trabajo No. 1064.

8 Ver Banco Interamericano de Desarrollo 2006: *Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina*, Series IDEA, enero-abril.

cápita es 50 veces más alto en Santa Cruz que en Potosí. Las mujeres tienen dos veces más probabilidad de ser analfabetas que los hombres. Una persona indígena en promedio gana 27 por ciento menos que su contraparte no indígena con el mismo nivel de educación. Un bebé que nace en Tarija tiene tres veces más probabilidad de sobrevivir y llegar a celebrar su primer cumpleaños de vida, que un bebé que nace en Oruro. Los pozos de gas, la mayor esperanza que tiene Bolivia para remediar estas desproporciones, las están empeorando. Así, las rentas de los hidrocarburos están alrededor de 246 dólares por persona en Tarija y hasta 407 por persona en Pando, mientras sólo llegan a 16 por persona en La Paz.

***La estructura poder en Bolivia ha perpetuado esta desigualdad y exclusión.***<sup>9</sup> La captura de las élites de los tres poderes de un Estado altamente centralizado, facilitó el rentismo y la asignación preferencial de los recursos gubernamentales. El rol histórico dominante del Estado derivó en que la interacción organizada con el mismo sea esencial, inclusive para las élites rivales. Esto llevó inevitablemente a una débil gobernabilidad, es decir, a una inexistente rendición de cuentas hacia la ciudadanía y

una tenue reflexión de sus intereses, así como una injusta aplicación de las reglas formales. Con el aumento del poder sindical a través del crecimiento de la minería y de la burocracia estatal, surgieron nuevos actores en la escena política a inicios del siglo XIX con la misma perspectiva de que el Estado debe cuidar de ellos. Aún en la actualidad prevalece una visión paternalista del Estado en Bolivia como el gran proveedor y garante de empleos y subsidios—los bienes públicos se consideran como gratuitos.<sup>10</sup> La escasa voluntad de pagar impuestos y las altas expectativas de apoyo estatal sugieren que el paternalismo y el rentismo pueden ser legados culturales de la historia inicial de Bolivia.<sup>11</sup>

***La estructura política de la sociedad ha llegado a ser significativamente más compleja en el tiempo.***<sup>12</sup> El declive de la minería y de su sindicato central de trabajadores (COB) y el advenimiento de la democracia en los años 1980s crearon el espacio para que surja una superabundancia de organizaciones alternativas de la sociedad civil, incluyendo organizaciones indígenas, sindicatos y asociaciones de trabajadores, asociaciones de comercio, organizaciones cívicas, organizaciones barriales, y ONG for-

9 Ver Roberto Laserna et al.: *ibid.*

10 Ver Revisión Institucional y de la Gobernabilidad para Bolivia (2000) del Banco Mundial acerca del patrocinio y el Estado.

11 En sus comentarios este libro, el gobierno ha notado que la baja credibilidad de instituciones públicas como resultado de administración corrupta también ha minado la voluntad de pago de impuestos, y que existe una relación directa entre la cultura impositiva, la transparencia y el desarrollo. En la opinión del gobierno, la cultura rentista de la sociedad civil fue también impulsada por un modelo paternalista apoyado por los donantes internacionales en la ausencia de claras políticas públicas en ese entonces.

12 Ver Carlos Toranzo y José Luis Exceñi: *Empoderamiento, participación e instituciones en Bolivia*, Documento de Referencia, septiembre 2005, preparado con apoyo de la DFID que es gratamente reconocido.

**Tabla 1.1. - INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA POR INGRESO (porcentajes)**

Población	Incidencia de la pobreza			Incidencia de la extrema pobreza		
	Total	Indígenas	No- indígenas	Total	Indígenas	No- indígenas
Nacional	63,1	73,9	52,5	39,5	52,5	26,9
Urbano	51,5	59,1	47,3	23,9	29,9	20,6
Rural	82,8	86,3	73,6	66,2	71,6	52,1
Capitales de departamento	48,6	56,8	44,0	22,2	28,6	18,7

Fuente: Hall y Patrinos (2006).

mados alrededor de los temas de género entre otros temas. Esta abundancia de organizaciones corporativas haciendo demandas al Estado representa una manifestación histórica de la voz ciudadana, sin embargo, ha complicado la gobernabilidad y la determinación de un rumbo claro para la nación, especialmente desde que muchos de los nuevos movimientos sociales tienen una menor trayectoria en negociar, y desde que la estructura formal del Estado no ha tenido la capacidad de atender las múltiples expectativas dentro de un consenso orientado por la justicia social. En este ambiente caracterizado por múltiples demandas antagónicas por privilegios particulares (que a menudo son demandas rentistas y a veces son políticamente extremas), será muy difícil resolver las disputas sobre la distribución de recursos pacíficamente, a menos de que haya una clara y ampliamente reconocida fuente de liderazgo moral imparcial que pueda consensuar una justa asignación de recursos con responsabilidades.

***El conflicto es inevitable en cualquier sociedad, y se ha tornado violento en Bolivia durante los últimos años, aunque el país tiene un considerable potencial para el diálogo.*** En países socialmente cohesionados, el conflicto normalmente se encausa a través de los canales políticos institucionales establecidos (por ejemplo vía la legislatura o litigación en las cortes). En los años recientes en Bolivia, los conflictos sociales se han traducido en extrema inestabilidad política, con un fuerte incremento de huelgas, bloqueos y movilizaciones masivas, y la renuncia forzada de dos presidentes.<sup>13</sup> No obstante el aumento de conflictos, hay oportunidad para un diálogo constructivo en Bolivia, como ha sido demostrado en la participación popular a nivel local, en diálogos nacionales y en los acuerdos alcanzados para proceder hacia la Asamblea Constituyente. Por otro lado, es esencial sostener estos esfuerzos de diálogo en el contexto de la Asamblea para que se pueda lograr las oportunidades que presenta esta coyuntura y mi-

13 En sus comentarios a este libro, el gobierno expresó la opinión que la cohesión social estuvo minada por la imposición de un modelo económico de libre mercado, apoyado por donantes internacionales, que no respondía a las necesidades y condiciones de los bolivianos y que profundizó las divisiones económicas en el país. Además, el gobierno mencionó la persistencia de ciertas divisiones y racismo en la línea de la sociedad toledana aún en el siglo XXI.

nimizar los riesgos asociados con los procesos de cambio. La visión del Gobierno de este proceso es “un proceso político y social lanzado para reconstruir el contrato social en Bolivia y para crear una nueva visión nacional que es inclusiva y altamente democrática, y que promueve un espacio para la reunión y reconciliación entre los bolivianos.”<sup>14</sup>

***En este contexto, el Banco Mundial y sus socios donantes<sup>15</sup> fueron invitados a proporcionar apoyo analítico al país sobre algunos de los temas de discusión más difíciles que el país están enfrentando este momento.*** Ellos se podrían condensar en las siguientes preguntas:

> ¿Cómo puede Bolivia asegurar que los derechos colectivos de su mayoritaria población indígena sean apropiadamente

reflejados y respetados en la ley y en la práctica?

- > ¿Cómo puede el país enfrentar los temas de acceso a la tierra y al territorio de la manera más equitativa y eficiente?
- > ¿Cómo pueden ser asignados los recursos y las responsabilidades entre las autoridades territoriales nacionales, departamentales, municipales y posiblemente también indígenas dentro de una estructura estatal cohesionada?
- > ¿Cómo pueden ser mejor distribuidas las ganancias por los hidrocarburos?
- > ¿Cómo puede asegurar el país el acceso a la justicia para todos sus ciudadanos?

Los cuatro capítulos principales de este documento buscan dar algunas respuestas a estos interrogantes.

14 Este es el objetivo de la representación presidencial a la Asamblea Constituyente y al Referéndum sobre la Autonomía. Ver también García Linera (2004)

15 Este estudio fue financiado por el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)