



Documento de Trabajo

INFORME NACIONAL
SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN BOLIVIA

Estado como modus vivendi

George Gray Molina

El contenido de este documento
es responsabilidad de sus autores
y no compromete la línea
de pensamiento del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD) en Bolivia.

Índice General

¿Cómo se ha descrito el Estado boliviano en el pasado?	6
- Desde la historia estatal: iteraciones de la “armonía de desigualdades”	6
- Desde el imaginario social: el paraguas de lo “nacional popular”	7
- Desde la teoría política: más allá de arquetipos ideales	8
Estado como <i>modus vivendi</i>	9
- Primero: elites débiles, pactos ampliados, coexistencia con la democracia representativa	10
- Segundo: multiplicidad institucional, coexistencia con el constitucionalismo formal.....	11
- Tercero: subjetividades subalternas, cultura política particularista, coexistencia con los derechos ciudadanos de la CPE.....	11
- Cuarto: economía de base estrecha, coexistencia con la economía popular urbana y campesino/indígena	12
Crisis del <i>modus vivendi</i>	13
- Primer escenario: cambio hegemónico.....	13
- Segundo escenario: el paso de un <i>modus vivendi</i> a otro	13
- Tercer escenario: empantanamiento	14
Hacia un nuevo <i>modus vivendi</i>	14

Estado como *modus vivendi*¹

George Gray Molina²

A puertas de celebrar una Asamblea Constituyente en el país, es un lugar común afirmar que en Bolivia se vive una profunda “crisis social y política”. El desempaque de esta crisis lleva a hilar más fino, a “la crisis de representatividad social y política”, la “crisis de la democracia pactada” o la “crisis de los partidos tradicionales”. Una manera de trascender estas generalidades es destacar la profundidad de la crisis. No estaríamos ya ante una crisis política, gubernamental o coyuntural, sino ante una “crisis de Estado”, de características tales que requieren de un nuevo orden estatal, de un nuevo contrato social o de una refundación societal parcial o total. Detrás de estas afirmaciones queda una imagen, relato o visión de lo que es el Estado boliviano. Este relato tiene algunos hilos comunes en la ciudadanía y algunos hilos que no lo son. Estos consensos y disensos son el tema central de este ensayo. Lo que interesa es explicar la coexistencia de formas estatales funcionales a un status quo social y económico de larga data, un “*modus vivendi*” estatal.

Podríamos conceptualizar los hilos comunes como parte del imaginario histórico que heredamos de momentos estandarizados por la historiografía oficial boliviana. Son relatos compartidos, generalmente basados en una secuencia cronológica popular (el Estado del 52, el pacto-militar campesino de los años 60, el Estado neoliberal de los 80, etc.). Los hilos que no compartimos suelen retratar cambios sincrónicos, disputas acerca de quién tiene poder, quién es hegemónico o quién debe tener poder en diferentes momentos de crisis (grandes mineros en el momento de consolidación del Estado liberal, pequeños mineros y campesinos en momentos de cristalización de la Revolución Nacional, militares en momentos de dictadura). Ambos hilos son necesarios para describir y analizar al Estado boliviano. Uno genera un ancla histórico, el otro un referente de poder y política.

No sería aceptable, por ello, que en estas circunstancias nos quedáramos con una concepción enciclopédica de lo que es el Estado. Decir, por ejemplo, que el Estado es “territorio, población y poder”, o que es “un instrumento de la clase dominante” o un “consenso racional acerca del bien” resulta banal, no porque implique una definición poco rigurosa de la estatalidad, sino porque no explica asuntos de interés de este momento histórico: ¿cómo (re)construimos el pacto social boliviano después de 23 años de transición democrática?, ¿cómo construimos un piso mínimo de ciudadanía social y económica cuando aumenta el número absoluto de personas “pobres” en 170,000 cada

¹ Este documento de trabajo fue preparado para el taller de arranque del *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006*: “El estado del Estado en Bolivia”. El evento se realizó el viernes 14 de octubre de 2005 en el Hotel Camino Real, La Paz. Los errores y omisiones son exclusivamente del autor.

² George Gray Molina es coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano de Bolivia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

año?, ¿cómo generamos una comunidad política para 70 circunscripciones políticas profundamente divididas por clivajes regionales, étnico-culturales y de clase? Sin duda necesitamos de un nuevo vocabulario para avanzar en esta agenda propositiva.

Este ensayo apunta a construir un vocabulario sobre el Estado en Bolivia. Más allá de la necesidad de explicar mejor la “crisis”, el interés es delinear un hilo analítico que desemboque en “salidas” que sean mejores al desempate catastrófico o al status quo indefinido. Se plantean en las siguientes páginas tres preguntas guía para construir este vocabulario sobre crisis y estatalidad. Primero, se consideran vertientes alternativas, pero en última instancia complementarias, de conceptualización del Estado boliviano, desde la historia boliviana, desde imaginarios e ideologías políticas nacionales y desde la teoría política internacional. El pensamiento político boliviano tiende a regenerar un diálogo continuo entre intelectuales, su circunstancia actual/pasada y tradiciones teóricas que nutren su manera de producir conocimiento. Así, Tamayo dialogó y debatió tanto con el liberalismo de principios de siglo, como con autores neodarwinistas, antropólogos físicos y vitalistas de fines del siglo XIX. Zavaleta dialogó y debatió tanto con Gramsci de *Cuadernos de la Cárcel* como con los protagonistas de la Revolución Nacional y de su debacle. De allí que categorías como lo “nacional popular” o “lo mestizo” tengan una doble resonancia en la teoría social boliviana. Primero como nacionalización teórica, pero segundo como descriptores del propio pasado.

Segundo, describimos al Estado boliviano, o más apropiadamente al orden estatal, como producto de un “*modus vivendi*”, un mecanismo de coexistencia estatal y societal que, a lo largo del siglo XX, elude la violencia social y política de gran magnitud pero reproduce una desigualdad social y económica inmutable para la mayoría boliviana. Palabras como “marginación”, “exclusión” o “pobreza” no hacen justicia al complejo entramado que sostiene el status quo boliviano. Pensamos la categoría de *modus vivendi* como una alternativa a visiones extremadamente instrumentales del poder (que heredamos del pensamiento social boliviano de reconstrucción marxista y de la izquierda nacional de los años sesenta y setenta) y a visiones extremadamente racionales sobre la capacidad de reconstruir consensos y pactos sociales y estatales (que también heredamos, en el periodo más reciente, de la gobernabilidad y la democracia pactada de los años ochenta y noventa). En el fondo, la concepción de *modus vivendi* propone explicar la inercia social y económica ante la ausencia de “hegemonías” estatales. La ausencia de “hegemonías” estatales, en largos periodos de la historia del siglo XX americano, frecuentemente derivó en violencia de grandes proporciones. En el caso boliviano explica, creemos, una “manera de vivir” o coexistir en desigualdad, un *modus vivendi* estatal regresivo.

Tercero, describimos tres escenarios ante la crisis del *modus vivendi* estatal actual y proponemos una agenda de reconstrucción del estado boliviano “más allá de la Asamblea Constituyente”, no ajeno al proceso electoral y constitucional de los próximos meses. ¿Qué es mejor que el *modus vivendi* actual? Al defender la hipótesis descriptiva de cambio gradual y no hegemónico, nos tocará explicar la gestación de una nueva y problemática paradoja política boliviana. Durante cincuenta años explicamos, en términos benévolos, el proceso de desarrollo político como uno de “inclusión parcial” de la gran mayoría nacional, y describimos la involución como “exclusión estructural” de esa misma mayoría. En el actual momento histórico, ante la eventualidad de un gobierno “minoritario de mayorías”, ¿cómo explicaremos el desarrollo (o progreso) o la involución política en Bolivia? ¿Estaremos ante un criollo “fin de la

historia”? Sin duda que esta pregunta, planteada de manera retórica, requiere de una respuesta no retórica, anclada en un vocabulario que explica pero que también propone.

El *Informe de Desarrollo Humano 2006* se concentrará en la agenda estatal “post-Constituyente”, no por ello divorciada del proceso de construcción de disensos y consensos políticos que emergerá de ella. El Informe se presentará en el segundo semestre de 2006, después de la elección de Constituyentes y de la instalación de la Asamblea en la ciudad de Sucre. El objetivo central del Informe es retratar el “estado del Estado boliviano” con una investigación política e histórica que reformule los problemas del nuevo orden estatal en un vocabulario propositivo. Cerca de un tercio del Informe estará dedicado a la explicación del *modus vivendi* actual y su crisis, un tercio a una historia/etnografía del Estado “realmente existente”, y otro tercio a una agenda propositiva de reformas estatales que dibujen un nuevo horizonte de acción social y política. Lo que sigue son apuntes en aquella dirección.

¿Cómo se ha descrito el Estado boliviano en el pasado?

Se hace imprescindible deconstruir la manera en la cual la teoría social boliviana ha descrito al Estado boliviano. La tarea se hace doblemente importante porque se presiente el agotamiento del vocabulario social de los últimos veinte años. No es que conceptos como “democracia” o “Estado” requieran de reinención. Ni que requieran recrearse en vocablos “criollos”. Sí hace falta, sin embargo, resignificar conceptos y relatos como estado, élites, movimientos sociales, mercado y estado, para no describir cosas que no existen. La tarea de proveer un hilo común lo suficientemente amplio como para no borrar la heterogeneidad de la historia y de la sociología del estado, pero a la vez lo suficientemente preciso como para no significar cualquier cosa, nos lleva a conjugar varias vertientes de construcción de vocabulario analítico.

Lo que importa en este contexto no es tanto el eclecticismo como “moda de rigor”, sino dar respuesta a preguntas relevantes que no pueden contestarse con un solo tratamiento analítico. El formalismo legal y constitucional es necesario para dialogar con la teoría política universal, que a su vez sintetiza las reflexiones de docenas de episodios de construcción contingente y comparativa en Europa o EEUU. También es necesario rescatar la contingencia de nuestra propia historia y los relatos e imaginarios que construimos instrumentalmente desde y para el Estado, imaginarios que nos unen o nos dividen de manera pública. Las tres vertientes que repasamos en esta sección, y que más bien plantean el inicio de una agenda de investigación, señalan algunas de las pistas de un nuevo vocabulario para la reconstrucción y reconstitución del vocabulario que utilizamos para describir al Estado boliviano.

Desde la historia estatal: iteraciones de la “armonía de desigualdades”

¿Cómo evitar una suma cronológica de eventos, personajes e hitos estatales, sin caer en la abstracción propia de un campo especializado como el histórico? Este es sin duda un campo minado. Para empezar, si el objetivo es trascender la historiografía oficial, ¿cuál es la “historiografía oficial”? y ¿qué peso tiene sobre la presente generación de historiadores y estudiosos sociales? Segundo, ¿cómo proponer un hilo histórico común sin pasar por alto las necesarias contingencias de tiempo y lugar? Ni la “historia como

ciclo recurrente”, ni la “historia como compilación de hechos e imaginarios independientes y autónomos entre sí”.

Algunos trabajos históricos, particularmente los referidos a la construcción del Estado republicano del siglo XIX (Barragán 2003, Démelas 2004, Larson 2004 y Irurozqui 1994), plantean un importante punto de partida que tiene hilos complementarios para el siglo XX (Mesa et al, 2002, Roca 1990, entre otros). El hilo común que emerge es de una construcción parcial y fragmentada de la legalidad y legitimidad estatal en medio de dos factores condicionantes altamente significativos: primero, la primacía de élites débiles y cambiantes (terratenientes de la época de las leyes de ex-vinculación, mineros de la plata, del estaño, élites de la revolución nacional, de la nueva economía cruceña de fines de siglo, etc); y segundo, “alianzas” o “pactos” espúreos desde el Estado, con actores populares, campesinos, indígenas o regionales. Una característica común de esta vena histórica es el reconocimiento explícito de modalidades populares, no formales, de petición, de interpelación, contestación o representación de la ciudadanía excluida de la formalidad censitaria de finales de siglo XIX y principios de siglo XX.

“Elites que pactan” o “armonías de la desigualdad” plantean un punto de partida para iniciar una conversación sobre los cimientos históricos de la estatalidad boliviana en el siglo XIX. Este hilo, sin embargo, encuentra problemas en el siglo XX, en particular para explicar y tratar el hito de la Revolución Nacional de 1952. ¿Cómo explicar la Revolución y su impacto sin caer en el excepcionalismo, o reproducir el fundacionalismo común a la aspiración hegemónica de la ideología oficial de la revolución? Esta vena se complejiza con la emergencia de politización identitaria étnico-cultural en los años setenta y ochenta (Albó 1987, Rivera Cusicanqui 1984 y otros). En cierto sentido, la compleja tarea de escribir la historia del Estado refleja la propia complejización del proceso de diferenciación social y étnico-cultural de los últimos cincuenta años, pero también plantea los límites de la batalla sincrónica y diacrónica de contar la historia. La primera plantea coexistencias y luchas por el poder y la hegemonía estatal, mientras que la segunda cuenta la historia como una sucesión de “etapas superadas”. Muchos autores, por supuesto, hacen ambos, y esto implica un vínculo necesario con la teoría social y política, sino con los imaginarios sociales dominantes de cada época y lugar.

Desde el imaginario social: el paraguas de lo “nacional popular”

Esto nos lleva a una segunda vertiente de análisis sobre estatalidad. No sólo es importante entender cómo cambia la “estatalidad” en el tiempo, sino entender cómo cambian los vocabularios que politizan una u otra dimensión de esta estatalidad. Estos imaginarios o ideologías del Estado son en sí preformativos y reflexivos. “Construyen” estado desde ámbitos simbólicos, culturales o subjetivos, tanto o más poderosos que los referentes clásicos de estudios de estatalidad (burocracia, legalidad y poder). Entender cómo construimos Estado desde nuestras acciones y nuestro vocabulario común es tanto un acto de etnografía como de política democrática. Así, se hace imprescindible reconstruir los vocabularios e imaginarios que dominaron —y dominan— nuestro entendimiento acerca de lo que son dimensiones relevantes de estatalidad en Bolivia.

Algunos puntos de partida importantes son los trabajos sobre ideología del estado boliviano (Antezana 1983, Zavaleta, 1983 y 1984, Montenegro 1943, Tapia 2001, Sanjinés 2003). El ideologuema de la “revolución-nacional”, en particular, plantea un concepto referencial que deriva en nuevas formas de reificación de una u otra dimensión de estatalidad boliviana. Las formas de construcción de la “nación boliviana” tienen una larga historia anclada en símbolos patrios, himnos, significantes ceremoniales, protocolos estatales y otros símbolos del poder constituido. Otros, sin embargo, remiten a aspectos de la vida cotidiana, comunitaria o subalterna que reproducen modalidades de comportamiento, valores o aspiraciones coloniales de relacionamiento entre élites y grupos subalternos.

¿Cómo reconstruir una historia de los vocabularios que construyen Estado en el siglo XX? Esta es una tarea que creemos puede y debe anclarse en la identificación de fragmentos que perduran en el vocabulario actual. “Alianza de clases”, “mestizaje”, “hegemonía”, “democracia representativa”, “movimientos sociales e indígenas” son frases y vocablos que describen marcos de significación altamente contingentes. Esta reconstrucción apuntará a mapear el significado de estos marcos a través del análisis ideológico de la construcción de estado. La hipótesis del paraguas “nacional popular” de los años cincuenta y sesenta encuentra dificultades durante la transición democrática de los ochenta, pero encuentra, quizá, un nuevo cauce ante la actual crisis del ordenamiento estatal actual. Dentro de este marco, tendremos que explicar la politización étnico-cultural y regional de los últimos años, que rebasa la lógica interna de la construcción nacional-popular. ¿Cómo sintonizan estos imaginarios con las construcciones teóricas vigentes? Este es la tercera vertiente que se requiere analizar para avanzar en la tipificación del *modus vivendi* actual.

Desde la teoría política: más allá de arquetipos ideales

Podemos pensar en la teoría política y democrática como una construcción que avanza en oleajes, en torno a “problemas” de ciertos países y de ciertos momentos históricos. El marco teórico de “transiciones democráticas” de los años setenta, por ejemplo, emerge ante la necesidad de explicar el paso de dictadura a democracia en Portugal, España y, luego, en países de América Latina (O’Donnell, Schmitter y Whitehead 1986). El de “consolidaciones” le sigue a diez años de “transición” (Stepan y Linz 1996, Diamond 1999) y propone un retorno a las categorías clásicas de la teoría política pluralista norteamericana (Dahl 1956 y Huntington 1968). La tercera ola analiza ambas olas de manera crítica. Guillermo O’Donnell y Lawrence Whitehead en particular (O’Donnell 2000 y Whitehead 2002) toma algunos hilos de la crítica latinoamericana a una concepción de Estado demasiado homogénea, que no tiene suficiente espacio como para hablar de los intersticios entre movimientos sociales y constitucionalismo, áreas grises donde abundan el particularismo corporativo y el comunitarismo indígena y que dibujan un “estado con huecos” que se va llenando de maneras disímiles, a veces contestatarias.

Son precisamente los “huecos de Estado” los que preocupan a la cuarta ola de literatura que se afina en la problemática noción de “estado fallido”. Quizá el análisis más visible de esta línea proviene de Francis Fukuyama (Fukuyama 2004), quien revierte a una crítica de los “excesos del neoliberalismo” en el achicamiento del Estado y en la disfuncionalidad de estados realmente existentes en sostener el imperio de la ley, garantizar la paz y sentar las bases de un desarrollo económico sostenido. Cada una de

estas olas ha encontrado resonancia en la literatura sociológica y política boliviana, a favor o en contra. No son por supuesto las únicas tendencias de debate –no menciono, por ejemplo, las respuestas de la izquierda latinoamericana o latinoamericanista al edificio conceptual neoliberal (Borón 2004, Petras 2004) o la vasta literatura multicultural e indígena (Kymlicka 2004, Yashar 2004)-, pero sí las que marcaron las categorías analíticas del desordenado debate político boliviano en los años ochenta y noventa.

¿Qué implicaciones tiene el análisis teórico de los últimos años para el estudio del Estado boliviano actual? Al menos dos de importancia. Primero, que el diálogo intelectual y político boliviano no es insular a la influencia directa (vía académicos) o indirecta (vía cooperación internacional) de las formas y contenidos del denominado *mainstream* internacional. Segundo, que cualquier relectura futura del Estado boliviano tendrá que plantear un vocabulario alternativo o al menos inteligible al diálogo norteamericano. Más allá de las insinuaciones geopolíticas de la literatura internacional sobre “estados fallidos”, corresponde a la intelectualidad boliviana redescubrir el actual “estado del Estado” con un vocabulario más apropiado a las necesidades del momento histórico. No negando el debate internacional, sino refutándolo y posicionando categorías alternativas de análisis.

Estado como modus vivendi

¿Cómo concebiríamos tal vocabulario? Para el *Informe de Desarrollo Humano 2006* planteamos una agenda de investigación que descubra los vocabulario(s) estatales y sociales locales desde “etnografías” del Estado y desde la propia historia del Estado boliviano. Emerge la idea de acomodaciones, entrelazamientos y espacios híbridos que descolocan cualquier aparato analítico “purista” ¿Cómo describimos las cualidades semi-estatales de la FEJUVE en momentos de bloqueo, conflicto y desarme del Estado? ¿O la politización exacerbada de regiones y alianzas cívico-empresariales en momentos en que “el Estado central” está precisamente en su momento más débil? Creemos que una manera de abordar estas hibrideces y entrelazamientos es recurrir a un edificio conceptual de dos pisos. En el primer piso describimos los cimientos de poder/élites, institucionalidad formal/paralela, acceso a recursos naturales/tierra y subjetividad corporativa/de clase que se mueven intensamente en la coyuntura. En el segundo, sin embargo, describimos aquello que no se mueve sino en ciclos largos de la historia, el “modus vivendi” de acomodaciones, entrelazamientos e hibrideces que explica cómo se hacen funcionales actores temporal o estructuralmente excluidos a proyectos de hegemonía política parcial. En el centro de este *modus vivendi* está el Estado, o de manera más precisa, el “orden estatal”, en el sentido de José Medina Echeverría de los años cincuenta y sesenta.

Es precisamente el espejismo de una hegemonía estatal el que ha imposibilitado este tipo vocabulario en el pasado. El imaginario teórico del Estado “nacional/revolucionario” en los cincuenta y sesenta imposibilitó visibilizar, y por ende politizar, identidades étnico/culturales, que “esperaron” hasta fines de los años setenta para irrumpir en el imaginario social y político boliviano (Rivera Cusicanqui documenta esto de manera cristalina en *Oprimidos pero no Vencidos*, 1984). De la misma manera, el espejismo de un “Estado neoliberal” hegemónico invisibilizó los importantes cambios demográficos, económicos y culturales que irrumpieron desde principios de los años

2000. De nuevo, la ausencia de un vocabulario de dos pisos que explique acomodaciones e hibrideces de inclusión/exclusión visibilizaron múltiples “paradojas” durante este periodo (Xavier Albó relata de manera extraordinaria una de estas paradojas en el artículo “y de kataristas a emeneristas?”, 1993). ¿Cómo salir del asombro de que todos los análisis políticos en Bolivia parecen derivar en “paradojas” interminables? ¿Es que nuestra vida política es tan excepcional o que no tenemos el aparato conceptual como para describirlo sin recurrir a la “paradoja”?

Esto también se aplica al recurso a la teoría política de boga. Podríamos listar *ad infinitum* las brechas existentes entre las cualidades ideales del Estado de Robert Dahl o de Hans Kelsen, con respecto a las “insuficiencias” del Estado realmente existente en Bolivia, pero con ello no comprobaríamos más que lo que ya sabemos en el día a día: existen incompatibilidades y disfunciones dentro del propio *modus vivendi* estatal. En las siguientes líneas describimos, entonces, algunos aspectos de “primer piso” que procuran trascender la “paradoja” perpetua y la fijación en la “teoría de moda”. Este intento no es “ateórico”. Busca, más bien, confrontar las paradojas con un vocabulario analítico más apropiado a los problemas de la inacabada estatalidad boliviana.

Primero: elites débiles, pactos ampliados, coexistencia con la democracia representativa

Siguiendo las pistas de trabajos históricos del siglo XIX y el hilo discontinuo del siglo XX, podemos describir los cambios en la conducción y acceso al poder político estatal a través de la visibilización de élites predominantemente urbanas y criollas que ostentan poder de manera débil y parcial a lo largo de los últimos cien años. La debilidad de las élites terratenientes y mineras bolivianas, y su continuo recambio por “otras élites”, contrasta con la fuerza de élites de la región andina que reprodujeron su capacidad de conducción política y acceso a recursos naturales de generación en generación (ver Larson 2004 y Demelas 2004). Esta debilidad tiene una importante relevancia en la manera en la cual se constituyen las relaciones y campos de estatalidad boliviana, porque en lo general descansan sobre “pactos” o “alianzas” parciales con actores sociales y populares movilizados o en simple ascenso social y demográfico. La idea de “pactos ampliados” desde “hegemonías parciales” describe el tratamiento de las leyes de ex vinculación de la tierra a finales de siglo XIX y de las alianzas políticas vigentes durante el periodo liberal de principios del XX (ver Barragán 2003 e Irurozqui 1994).

La “armonía de desigualdades” descrita por Irurozqui en base a la célebre frase de Bautista Saavedra describe algo patente en la reconstrucción del poder estatal en el siglo XX: la coexistencia de formas democráticas, comunitarias, cacicazgos regionales y demás formas corporativas de acción colectiva no supone una “paradoja” en contextos de debilidad en el control político estatal, sino una consecuencia esperada de un tejido social y político inacabado, de larga herencia colonial. El Estado boliviano nace débil, por el alcance tenue y débil de sus propias élites económicas y políticas. La otra cara de la moneda de esta historia es la fuerza de movimientos indígenas, sociales y regionales. Este sujeto histórico cambiante (a veces es lo “campesino/indígena”, a veces es “el oriente” y a veces es el “pueblo”) es el interlocutor del relato de desarrollo político “inclusivo”. Por ello, el primer pilar de la descripción del *modus vivendi* estatal actual pasa tanto por la descripción de acomodados y reacomodados entre élites e “incluidos” en el siglo XX. Esto deja, por supuesto, por fuera a muchos actores sociales que dejaron de

ser sujetos de inclusión en diferentes momentos del vaivén de poder político (los ayllus norpotosinos ante la reforma agraria, los mineros ante el decreto 21060).

Segundo: multiplicidad institucional, coexistencia con el constitucionalismo formal

Una consecuencia esperada de la debilidad de élites y pactos ampliados cambiantes es la inconsistencia histórica entre la institucionalidad estatal formal y los múltiples mecanismos paralelos, duales y no estatales de acceso al poder económico y político. Bajo esta lectura, el clientelismo, los poderes duales, la cogestión y la autogestión no son mecanismos excepcionales ni productos de la “crisis” estatal, sino partes estructurales e integrales del *modus vivendi* estatal boliviano. René Zavaleta asentó esta tradición de análisis con su libro *Poder dual* (Zavaleta 1987), que describe el aspecto “normal” de la hemorragia de institucionalidad paralela después de la Revolución Nacional.

Episodios de reducción de la institucionalidad paralela (“modernización estatal”) derivaron en procesos altamente contestatarios de movilización y violencia desde y hacia grupos, comunidades y corporaciones “incluidas”. La manera de salvar este círculo vicioso ha sido, frecuentemente, inscribir en la propia legislación boliviana el “abigarramiento” de la institucionalidad paralela y múltiple. Este es el caso exitoso de la Ley de Participación Popular y de la Ley INRA en los años noventa, como también de los intentos menos exitosos de la Ley del Diálogo de 2000 y de la incorporación del derecho consuetudinario de los códigos penales y civiles de justicia.

El paralelismo institucional llega a extremos en casos, como el actual, de convocatoria de la Asamblea Constituyente, que requerirá de escenarios “paralelos” para constituir un consejo pre-Constituyente que prepare el terreno al Congreso Nacional. Es de esperar que este mismo Consejo requiera de escenarios paralelos ulteriores (cumbres, mesas, diálogos) para consensuar temas espinosos de distribución de escaños y distritación. La sabiduría convencional considera este paralelismo como una “paradoja” o “anomalía” estatal. Sin duda, en el sentido estricto legal y constitucional, lo es. Sin embargo, también describe lo que “naturalmente” fluye de un *modus vivendi* estatal asentado en élites débiles que pactan –y que, por fortuna, no ejercen el poder de la coerción estatal o violencia para defender la constitucionalidad de las instituciones estatales. La convivencia institucional de corporaciones, órganos de la democracia representativa, foros paralelos y autonomías de facto, es funcional a la sobrevivencia del *modus vivendi* estatal boliviano.

Tercero: subjetividades subalternas, cultura política particularista, coexistencia con los derechos ciudadanos de la CPE

Las contradicciones de la formación de poder político y multiplicidad estatal boliviana también se reflejan en la cultura política y las subjetividades políticas del *modus vivendi* estatal. El libro reciente de Javier Sanjinés refleja esto de manera magistral en el concepto de “mestizaje arriba-abajo” (*Mestizaje Upside-Down*, 2003). La paradoja de la herencia señorial ante la “república de indios” del siglo XIX y XX se desvanece cuando describimos el contenido de subjetividades políticas subalternas que ponen significados políticos de mestizaje “de cabeza”. Así el empoderamiento discursivo y subjetivo

emerge no de la asimilación de “lo indio” a la cultura criolla popular, sino en la apropiación selectiva del mestizaje desde “lo indio”. La construcción de un imaginario popular de resistencia desde esferas cotidianas y domésticas, reflejadas en el humor, el vocabulario, el arte y la música constituye una batería de instrumentos alternos al “hegemónico” o dominante. Las más de las veces, la subvierte, transformándola en “caporal de la zona sur”.

Una consecuencia de la construcción de subjetividades subalternas es la dificultad histórica de construir discursos de ciudadanía comunes. El reino del particularismo es, en un sentido, la negación de la ciudadanía cívica y política universal pero, en otro, una consecuencia “natural” de la coexistencia de subjetividades hegemónicas y subalternas. Esta agenda de investigación es, por ello, quizá la más novedosa porque presenta la posibilidad de mostrar la construcción de una “nación boliviana” sin mayores contradicciones que las que se reflejan en la regeneración de élites o la hemorragia de institucionalidad paralela actual. Buscamos mostrar estos imaginarios y subjetividades de la cultura política boliviana a través de medios no convencionales, vinculados a los símbolos nacionales, los ritos de estatalidad y el arte y la música “oficial”. El líder indígena Felipe Quispe decía en una entrevista de televisión reciente que no tenía sentido seguir repitiendo el último estribillo del himno nacional “morir antes que esclavos vivir”, porque esto implicaba o que debíamos acostumbrarnos a vivir como esclavos o que debíamos morir (*Cuenta regresiva*, PAT, octubre 2005).

Cuarto: economía de base estrecha, coexistencia con la economía popular urbana y campesino/indígena

Detrás de las élites débiles, de la multiplicación institucional y de la propia cultura política particularista yace un patrón de desarrollo que alimenta el actual *modus vivendi* estatal boliviano. En el Informe Temático de Desarrollo Humano *La economía más allá del gas* denominamos este patrón como de “base estrecha” para relucir el divorcio entre la capacidad de generación de empleo e ingresos en la pirámide productiva boliviana. Un tema singular de la economía basada en plata, estaño o gas, es la configuración de una economía dominante que hace “funcional” otras estructuras económicas que podrían, con masa crítica, transformar la estructura de la propia economía mediante articulación externa e interna. Detrás de esta configuración están mecanismos institucionalizados de acceso a tierra y recursos naturales “clásicos” que inducen al juego suma cero en torno al control del excedente económico de largo plazo.

Este patrón concentra la problemática pública en el control nacional o liberal de los recursos naturales, pero no en los mecanismos de creación de nuevos actores productivos viables, que exploten de manera más agresiva los nichos de mercado competitivos de la economía boliviana (textiles, cueros, joyería, madera y muebles, y agroindustria orgánica, entre otros). La primera pregunta pertinente es ¿qué rol debe tener el Estado en la promoción de una economía de base ancha? Sin duda un Estado fuerte tiene mayor capacidad de traducir el escaso ahorro interno en plataformas de competitividad que articulen a la economía popular y exportadora. Pero de manera más pertinente, ¿cómo puede una economía de base ancha ayudar a transformar el *modus vivendi* estatal boliviano? Esta es la pregunta que creemos puede ayudar a quebrar el círculo vicioso del *modus vivendi* actual, asentado en un patrón monoprodutor, de

pocos actores con poder y acceso, una institucionalidad de enclave y una cultura política que reproduce las tendencias rentistas de la base estrecha.

¿Podemos imaginar la configuración social de una economía que tiene miles de actores productivos pujantes articulados entre sí? En cualquier caso, perfora de manera sistemática la estratificación bizantina de la formación social y de clase boliviana, como lo demuestran ya productores y familias vinculadas a la economía manufacturera en ciudades como El Alto. Una sociedad y una política “de base ancha” son metáforas de una configuración social desconocida, más cercanas de lo que creemos al potencial de una economía popular que diversifica y genera riqueza en medio de un patrón concentrador.

Crisis del *modus vivendi*

La hipótesis que motiva el Informe de Desarrollo Humano 2006 es que el actual *modus vivendi* estatal está “en crisis”. ¿Crisis de qué? Crisis de primer y segundo piso, porque no sólo que se mueven los pilares de constitución de poder de élites, de desgaste institucional y la multiplicación de la cultura política particularista, sino que también se erosiona la noción de que el *modus vivendi* actual debe preservarse. De izquierdas y derechas emerge un consenso sobre la “crisis de Estado” que debe resolverse dentro del cauce democrático. Existen, sin embargo, disensos predecibles en cuanto al escenario preferido por diferentes actores sociales y políticos.

Aquí describimos tres posibles escenarios políticos de recomposición o rompimiento del *modus vivendi*, que rayan la cancha para nuestra agenda propositiva. Todos los escenarios construyen sobre un horizonte de cinco años, tiempo en el cual se cristalizará seguramente la agenda del futuro estado boliviano.

Primer escenario: cambio hegemónico

La tentación inmediata es visualizar la coyuntura actual desde la óptica del cambio hegemónico, en este caso desde la izquierda popular e indígena. Esta es, sin duda, una posibilidad real. Sin embargo, los cambios hegemónicos *estatales* en Bolivia son relativamente escasos: la Guerra Federal de 1899, la Revolución Nacional de 1952 y quizá la transición democrática y de reformas económicas de 1982-1985. Un cambio hegemónico implica un traslado del centro de gravedad político, y lo propio en el ámbito económico. ¿Podemos visualizar un cambio de estas proporciones en el escenario post-electoral y pre-Constituyente del próximo año? Bajo este escenario hipotético, lo que sí es predecible en este breve periodo es un nuevo imaginario social acerca de un gobierno de la izquierda indígena y popular. ¿Qué significaría un gobierno de “mayorías en minoría”? Dista, sin embargo, de un cambio hegemónico estatal, del rompimiento definitivo de un *modus vivendi* por un nuevo “orden estatal”.

*Segundo escenario: el paso de un *modus vivendi* a otro*

El segundo escenario, quizá igualmente aplicable a gobiernos de izquierda popular o de centro y derecha, es el paso de un *modus vivendi* estatal a otro. Esto implica cambios en

los pilares de primer piso descritos arriba y en la revalorización y rescate del orden estatal vigente. La construcción de un nuevo *modus vivendi* estatal implica cambios no sólo en quien detenta el poder político formal, sino en la capacidad de reconducir la multiplicación institucional paralela, de transformar la cultura política particularista y de reconducir el patrón de desarrollo económico. Cada una de estas tareas sugiere un “nuevo estado”, pero no implica un quiebre radical con el orden estatal vigente.

Tercer escenario: empantanamiento

El tercer escenario es quizá el más parecido al primero, pero desde el espectro opuesto de la política y de factores reales de fuerza. El empantanamiento, entendido como postergación o vicio de las elecciones generales y/o de la Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico plantea un escenario de mucha incertidumbre y mayor fragmentación. Las referencias inmediatas de esta incertidumbre en el mes de junio de 2005 derivaron en la renuncia de un Presidente Constitucional y la renuncia de sucesión de otros dos. El potencial del uso de la fuerza, ya sea estatal como no estatal, es mayor a la de los otros dos escenarios, pero de manera más preocupante no garantiza salidas constitucionales a la actual crisis de Estado. El *modus vivendi* estatal actual bajo este escenario se debilita aún más y genera un potencial mayor de vacíos de poder en el Ejecutivo y Legislativo.

Hacia un nuevo *modus vivendi*

¿Hacia dónde orientar la investigación y la acción pública ante estos escenarios? El *Informe de Desarrollo Humano 2006* se orienta a la reconstitución del pacto social boliviano en el marco de las Elecciones Generales, la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico. Creemos, por tanto, que el escenario de cambio político más deseable es el segundo, sin descontar las posibilidades reales del primero y el tercero. ¿Por qué el segundo? Porque plantea una ventana de oportunidad para generar un nuevo *modus vivendi* más igualitario e incluyente, sin echar por tierra los avances democráticos de los últimos veinte años. Es el único escenario que presumiblemente puede llevarse adelante en relativa paz social y política, sin la turbulencia de un proceso de acción revolucionaria o de respuesta reaccionaria.

Imaginamos, sin embargo, una agenda agresiva de reformas y cambios para construir un nuevo orden estatal. No puede ser logrado en el marco del status quo social y político. ¿Qué elementos forman parte de la agenda de reconstrucción estatal “más allá de la Asamblea Constituyente”? Creemos que al menos tres, que sin duda formarán parte de las deliberaciones de la propia Asamblea Constituyente el año 2006-2007. Visualizamos un proceso ampliado de debate acerca de qué reformas construyen un *modus vivendi* consistente entre sí. Una nueva acumulación de demandas que se anulan unas a las otras, dispersión de recursos y fragmentación de representación nos devolverá al *modus vivendi* actual.

La primera línea de reformas implica cambios en la estructura de generación de empleo e ingresos en el país. La promoción de una economía de base ancha pasa por un nuevo marco constitucional y de políticas públicas en torno al acceso de recursos naturales –incluyendo redefiniciones en torno a hidrocarburos, tierra, bosque y agua. La

segunda línea de reformas pasa por cambios a la forma de Estado, que incluya tanto la demanda autonómica departamental como la demanda indígena e intercultural de heterogeneidad en las formas de acceso al poder político y económico. La reducción de la “hemorragia institucional” implica una forma de Estado flexible pero consistente en lo institucional. No excepciones a la regla, sino reglas que acoplan excepciones. La tercera línea implica cambios en la forma de construir pactos políticos duraderos. El sistema político, tanto en vertientes partidarias como no partidarias, requiere de un nuevo marco de legitimación. Éste presumiblemente emergerá del propio proceso de Elecciones y Asamblea Constituyente, pero plantea un verdadero reto a los actores del sistema democrático. El sistema emergente será, seguramente, el embrión del *modus vivendi* estatal de los próximos veinte años. En él descansa el proceso de cambios que pueden construir un orden estatal más incluyente y menos desigual. Significa, quizá, el paso de una “armonía de desigualdades” a una “desarmonía que iguala” en el marco del proceso democrático y constitucional, sin estados fallidos ni empantanamientos desequilibrantes.