

Octubre
2023

13

IDEAS & Debate



IDEAS & Debate

Número 13 – Octubre 2023

DIRECTORES

OSCAR ORTIZ ANTELO
HUGO HINOJOSA PELÁEZ
GARDIZ CUÉLLAR AÑEZ
CHRISTIAN PARADA ROSELL
JAVIER PAZ GARCÍA
MARÍA SILVIA BALDOMAR CARDONA
KATIA ROMERO FERNÁNDEZ
WALTER JUSTINIANO CLAURE
ANDREA FARELL RIVERO

EDITOR

José Rafael Vilar

DIRECCION

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Las opiniones y conclusiones acá expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de "IDEAS & Debate"

Depósito Legal: N° D.L. 8-3-11-13

Fundación Democracia y Prosperidad

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
contacto@fundep.org.bo
<https://fundep.org.bo/>
Santa Cruz de la Sierra – Bolivia

Impreso en imprenta Imprimase SRL

Tarija N° 673
Telf.: (591-3) 3323152
imprimasesrl@gmail.com
Santa Cruz de la Sierra

Índice

Presentación	7
<i>Presidente de la Fundación Democracia y Prosperidad</i>	
Prefacio	9
<i>Del editor</i>	
<i>¿Dos Bolivias? La crisis de identidad nacional y la cuestión nacional</i>	13
<i>Henry Oporto Castro.</i>	
<i>El estado del sistema financiero boliviano: Un repaso a la historia reciente</i>	49
<i>Roger Mario López Justiniano.</i>	
<i>La maldición de los recursos fiscales y su efecto en la innovación</i>	79
<i>Martín Montero Kuscevic.</i>	
<i>Los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy</i>	101
<i>Maggy Talavera Román.</i>	

Presentación

Del Presidente de la Fundación Nueva Democracia

Nuestra Fundación Democracia y Prosperidad (antes Nueva Democracia) vuelve a presentar un nuevo Cuaderno de la Serie *IDEAS & Debate*, esta vez el N° 13, con el que recordaremos los 13 años de la Serie que iniciamos en noviembre de 2010, una larga labor de compromiso pleno con la promoción del libre debate de ideas, parte indisoluble de nuestra firme vocación y voluntad con la libertad de pensamiento, opinión y expresión, inseparable de un desarrollo social y económico potenciado por ella para el pleno goce de la felicidad de nuestro pueblo, como lo demuestra cualquier análisis somero del Índice de Felicidad de las NNUU.¹

Con esta Segunda Etapa de los Cuadernos de la Serie *IDEAS & Debate*, iniciada en 2021 gracias al generoso patrocinio del Swedish International Liberal Centre (SILC) tras un intermedio obligado por años adversos para nuestra joven democracia boliviana, recuperamos una ventana abierta, plural y democrática para el pensamiento diverso en áreas como la filosofía, el estado de la economía, el emprendimiento, la inversión pública y la privada, el impacto social de la pandemia, la identificación con *lo nacional*, la participación de la mujer en la economía y la política, el empleo, los derechos humanos, el momento de la Justicia en Bolivia, la resiliencia empresarial, la democracia, la necesidad de los censos para el desarrollo nacional, la inseguridad agrícola... La lista es muy larga, y abarca muchos otros temas, pero en todos hay una clara identificación con la defensa de los valores de la libertad, la democracia y la verdad y un firme compromiso con el desarrollo nacional dentro de esos valores.

¹ <https://worldhappiness.report/ed/2022/> & <https://www.un.org/es/observances/happiness-day>.

La necesidad de pensar y actuar respetando al que no piensa como uno mismo —esperando la misma reciprocidad— ha sido norma inviolable de los Cuadernos de la Serie *IDEAS & Debate* en sus diferentes etapas: es nuestro compromiso inalterable como cuando iniciamos los Cuadernos. Bolivia necesita con suma urgencia —ante el final del recurso *gas* al que se apostó el Modelo Económico vigente— diversificar la economía, apostar por los emprendedores y el crecimiento de *startups*, encontrar los nichos de creatividad donde la competitividad boliviana pueda desarrollarse, trabajar sostenidamente en la economía naranja y, paralelo a ello, aprovechar todos los beneficios de la ciencia y la biotecnología para ampliar nuestra agroindustria, a la vez de liberarla de barreras coercitivas, las más de las veces producto de una narración ideologizada que reales.

Una vez más, con todos estos objetivos, en la Fundación Democracia y Prosperidad seguiremos siempre firmemente convencidos que la difusión de pensamientos y el intercambio de ideas —libre, pleno y fe-raz— con la participación democrática de toda nuestra sociedad, será lo que permitirá en Bolivia recuperar nuestro orgullo nacional y construir —más que reconstruir— la Economía de una verdadera Democracia fortalecida con el respeto de los derechos humanos y políticos.

Muchas gracias.

Santa Cruz de la Sierra, Octubre de 2023.

Oscar Ortíz Antelo

Presidente del Directorio
Fundación Democracia y Prosperidad

Prefacio

Éste es el Cuaderno N° 13 de la Serie *IDEAS & Debate* que publica la Fundación Democracia y Prosperidad (antes Nueva Democracia) con el patrocinio de la Swedish International Liberal Centre (SILC) y es, además, el quinto que tengo el placer de editar.

Una vez más, los Cuadernos *IDEAS & Debate* nos acercan ensayos rigurosos que, desde ópticas y experiencias nacionales, abordan ideas en áreas de urgente discusión.

Es así que el primero de ellos: *¿Dos Bolivias? La crisis de identidad nacional y la cuestión nacional* de Henry Oporto Castro, aborda *in extenso* un conjunto de temas desde la visión de su incidencia decisoria en la política nacional —entendida la **política** en su sentido original de *polis*: “ejercicio de la ciudadanía”— que ya el autor ha planteado en medios nacionales y que otros analistas han comentado: la gobernabilidad —o, mejor: la ausencia real de ella—; el país fracturado que tenemos; la Inclusión Social; la Identidad Nacional en la democracia; el enorme y creciente desarrollo desigual entre Santa Cruz y las otras regiones; la construcción de la Nación Boliviana, y la necesidad de nuevo Contrato Social. Con su visión de sociólogo profundamente conocedor de la realidad boliviana, Oporto Castro nos introduce por las diversas crisis que nos denuncia y nos advierte de la impostergabilidad en darles soluciones.

El segundo ensayo: *El estado del sistema financiero boliviano: Un repaso a la historia reciente* de Roger Mario López Justiniano nos introduce en un área cuya imprescindibilidad nos damos cuenta cuando lo necesitamos: el Sistema Bancario nacional, vapuleado en 1997 por los escándalos de créditos vinculados en varias sus entidades privadas —BIDESA, Banco de Cochabamba— que conllevó el cierre de éstas y el reacomodo propietario en otras —ya fueran por fusión o absorción o por cambio de propiedad— y nuevamente golpeado en 1999-2000 por la crisis de

las microfinancieras; ambos fenómenos conllevaron una profunda regularización legal y normativa para “blindar” al Sistema contra nuevos sucesos desestabilizadores. La reciente implosión de Banco FASSIL, la reducción de las RRII y la desdolarización del país ¿son las muestras visibles de una nueva crisis, posiblemente sistémica desde el actual Modelo Económico?

La maldición de los recursos fiscales y su efecto en la innovación de Casto Martín Montero Kuscevic nos ofrece un análisis profundo de porqué Bolivia ha tenido una de las más bajas tasas de innovación respecto de América Latina, aparejado esto con el declive pronunciado de los índices de confianza, gobernanza y corrupción. A despecho de la propaganda oficial, Montero Kuscevic demuestra en su ensayo que una de las causas principales de los bajos índices institucionales es, precisamente, la bonanza inesperada por un *boom* de precios de materias primas que exporta el país, que conlleva una verdadera “**maldición de los recursos fiscales**”: el excesivo ingreso fiscal a partir de un recurso natural abundante, acompañado de la ausencia de buenas prácticas en la gestión de los ingresos extraordinarios por esos recursos, no traduce esa riqueza en economía sostenida o crecimiento económico. Asimismo, el ensayo aborda una estimación del efecto que tiene el gasto público producto de los ingresos fiscales sobre la productividad total de los factores, misma que funciona como medida *proxy* para la innovación.

El último de los ensayos: *Los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy* de Maggy Talavera Román, reconocida comunicadora social y hoy líder gremial de los periodistas, entra en uno de los graves problemas que impiden el pleno ejercicio de la soberanía democrática de los ciudadanos: las libertades de expresión, de pensamiento y de opinión, que son reconocidas como inalienables derechos humanos por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,² los artículos 2, 18, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ —ambos de Naciones Unidas— y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como

2 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

3 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

Pacto de San José).⁴ Con amplio soporte de información documentada, Talavera Román nos avisa de los peligros a los que la sociedad civil boliviana se enfrenta con la pérdida del ejercicio de estas libertades.

Voy a cerrar este Prefacio con un pensamiento del filósofo inglés John Stuart Mill sobre la libertad de pensar y opinar que redondea el ensayo de Talavera Román:

«Si toda la humanidad menos uno fuera de una opinión, y sólo una persona fuera de la opinión contraria, la humanidad no estaría más justificada en silenciar a esa persona, que él, si tuviera el poder, estaría justificado en silenciar a la humanidad. Si una opinión fuera una posesión personal sin valor excepto para el dueño; si ser obstaculizado en el goce de ella fuera simplemente una lesión privada, habría alguna diferencia si el daño se inflige sólo a unas pocas personas o a muchas. Pero el mal peculiar de silenciar la expresión de una opinión es que se está robando al género humano; posteridad así como la generación existente; los que disienten de la opinión, aún más que los que la sostienen. Si la opinión es correcta, se les priva de la oportunidad de cambiar el error por la verdad; si es incorrecta, pierden lo que es un beneficio casi tan grande, la percepción más clara y la impresión más viva de la verdad, producida por su colisión con el error». (On Liberty: “Of The Liberty Of Thought And Discussion”).⁵

Muchas gracias.

4 https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

5 <https://deuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>.

Henry Oporto

Henry Oporto Castro, sociólogo, investigador y ensayista. Es Director Ejecutivo de la Fundación Milenio. Es autor de varios libros, entre ellos *¿Cómo somos? Ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos* (2018). Colaborador de periódicos y revistas nacionales.

¿Dos Bolivias?

La crisis de identidad nacional y la cuestión nacional

Henry Oporto

Todas las naciones se enfrentan a amenazas recurrentes a su existencia, a las que, en un momento u otro, acaban sucumbiendo. Pero algunas, aun estando igual de amenazadas son también capaces de aplazar su desaparición frenando e, incluso, invirtiendo los procesos de declive y renovando su vitalidad y su identidad.¹

1 HUNTINGTON, S.P.: *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Paidós Estado y Sociedad, México, 2004, p.21.

¿Dos Bolivias? La crisis de identidad nacional y la cuestión nacional

Abstract

Los síntomas de decadencia del régimen populista y autocrático que gobierna el país desde 2006 no debe incapacitarnos para identificar con precisión la naturaleza y la dimensión de los nuevos desafíos que plantean el final de un ciclo político y el advenimiento de otro período cuyos contornos aún no podemos entrever con claridad. Partiendo de esta premisa, este ensayo analiza la crisis de identidad nacional que vive la sociedad boliviana, así como las raíces culturales e ideológicas de la intensa polarización instalada en Bolivia. Ambos hechos dan cuenta de una sociedad fracturada por diferencias culturales, tensiones políticas, quiebres sociales, brechas regionales y visiones distintas de país y de futuro; fractura a la que ahora se superpone una tendencia de fragmentación de la representación política que hace todavía más difícil crear un marco de estabilidad, orden y gobernabilidad efectiva.

Para superar tales desafíos haría falta retomar el objetivo histórico de la consolidación de la Nación boliviana; esto es, de una comunidad nacional que se reconozca y actúe como tal, por encima de otras colectividades o identidades parciales o más limitadas, como son las identidades étnicas, regionales, corporativas, religiosas, de género u otras. En ese sentido, dar un renovado impulso al proceso de construcción nacional, fortaleciendo la identidad común de los bolivianos, es una tarea esencial para restablecer el sistema democrático y para sentar los cimientos de un nuevo proyecto nacional de desarrollo con vocación de modernidad y cohesión social.

Y también discutir las posibilidades de articular un nuevo contrato social entre el Estado, los ciudadanos y las regiones, con acuerdos básicos sobre la dirección de la economía, el sistema

político, el Estado de derecho, el régimen de autonomías, las reformas del sistema judicial, la educación, la salud y un sistema de protección social fiscalmente sostenible. Estos consensos, razonablemente amplios, serían condiciones necesarias para remontar la fractura y fragmentación de la sociedad, y consiguientemente para asegurar un orden político legítimo y eficaz sin el cual ningún proceso de desarrollo es posible.

Fin de un ciclo político

Los síntomas de decadencia del régimen populista y autocrático que gobierna Bolivia desde 2006 no deben incapacitarnos para identificar con precisión la naturaleza y la dimensión de los nuevos desafíos que plantea el final de un ciclo político y el advenimiento de otro cuyos contornos y alcances son todavía inciertos.

El principal desafío de esta etapa de transición es la crisis de identidad nacional, uno de los legados del régimen político implantado por el MAS, aunque su origen viene de muy atrás en la historia boliviana. Junto con ello, surge el reto de reconstruir el sistema político democrático con orden y gobernabilidad, evitando una deriva caótica, de fragmentación y luchas fratricidas.

A la vista de nuestra historia y de un presente signado por la polarización política, social y territorial, la metáfora de las “dos Bolivias” no es descabellada. Al contrario, diría que hace justicia a la realidad de una sociedad fracturada y con un desencuentro notorio de los sectores sociales, actores políticos y territorios que han protagonizado los principales conflictos de las últimas dos décadas y que ahora tienen el dilema de cómo reconstruir un marco de cohesión y estabilidad sin el cual el país parece condenado a un círculo de inestabilidad y subdesarrollo.

Una Bolivia se configura alrededor de las clases medias urbanas y los estratos sociales altos, de la economía formal y empresarial y de las fuerzas regionales emergentes (principalmente la región de Santa Cruz) y sus áreas de influencia. La otra se articula en torno a las poblaciones rurales, indígenas y provinciales, los estratos cholo-mestizos de las ciu-

dades —sobre todo del occidente del país—, y especialmente de la gran urbe aymara de El Alto. Aquella Bolivia se identifica con los valores de la modernidad y la tradición republicana, defiende la libertad política y económica, la iniciativa individual y privada y la inserción en la economía global y el proceso de mundialización. La segunda se aferra más a tradiciones comunitaristas e identidades étnicas y corporativas; su ecosistema de vida gira en torno a la economía informal, que es donde se concentra mayormente la pobreza, pero donde también emerge una nueva clase media popular y grupos de empresarios cholo-indígenas prósperos que le plantan cara a las élites tradicionales.²

La fractura nacional está atravesada por diferencias culturales que se reflejan en visiones de país distintas en muchos aspectos, y también en modos diferentes de entender las relaciones entre el individuo y la comunidad, el ciudadano y el Estado, el hombre y la naturaleza, el concepto de propiedad, el rol de la familia y las relaciones de género, así como en nociones distintas acerca de la importancia de los derechos y las responsabilidades, la libertad y la autoridad, la igualdad y la jerarquización. Estas diferencias de valores y creencias —fruto de las condiciones y trayectorias específicas que los pueblos y regiones de Bolivia han seguido en su conformación histórica— se manifiestan en modos de ser que son característicos de cada una de esas dos Bolivias y distintos en muchos rasgos idiosincráticos. De ahí el concepto de Bolivia de una “sociedad abigarrada”, enunciado por Zavaleta,³ que alude —según entiendo— a la presencia colectividad diversa y diferenciada entre sí por su historia, su lengua, sus culturas y tradiciones, sus valores e instituciones e, incluso, por sus propias prácticas religiosas dentro de la tradición cristiana.

-
- 2 El hecho de que en los sectores populares y estratos bajos el consumo de bienes tecnológicos y otros productos de la cultura moderna esté muy extendido, tanto como las aspiraciones de modernidad, no debe llevar a subestimar la fuerza de las culturas tradicionales y de las identidades asociadas con ellas. Esto podría explicar la fuerte identificación con el MAS de esos sectores, incluida la llamada burguesía cholo-aymara que tendría razones económicas para tomar distancia con un partido cuyo proyecto de gobierno está anclado en un capitalismo de Estado que restringe la libertad económica y de comercio y que representa una amenaza para la propiedad y el capital existente en la economía informal. Por supuesto que hay excepciones que confirman la regla.
- 3 ZAVALETA, R.: *La formación de la conciencia nacional*. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1990.

Desde luego, las diferencias no son absolutas e inalterables.⁴ La convivencia a lo largo de varios siglos dentro de la geografía boliviana; las interacciones comerciales y humanas, los entrelazamientos étnicos y raciales, las mezclas familiares, los procesos migratorios, las historias comunes; todo ello, y mucho más, han dado lugar a la creación de una cultura compartida y una identidad común que, naturalmente, atenúan las diferencias étnico-culturales y regionales, pero sin llegar a integrarlas plenamente. De esta manera la sociedad boliviana se caracteriza no sólo por su pronunciada diversidad —en realidad todas las sociedades son diversas en distinto grado— sino, ante todo, por la fuerza y gravitación de las identidades subnacionales con respecto a la identidad nacional.⁵ Esto último ha dejado secuelas importantes. Una muy relevante es que, en determinadas circunstancias históricas y políticas —por ejemplo, de intensa polarización interna—, el estallido de las diferencias y de las identidades particulares puede desplazar y socavar significativamente la identidad nacional. La consecuencia es que el sentimiento de comunidad nacional, y la noción de interés general y de bien común terminan desvaneciéndose.

Considérese que ésta es una situación recurrente en países que no han conseguido constituirse como Estados nación; o solo a medias o que mantienen cuestiones nacionales irresueltas, como es el caso de Bolivia. De hecho, en nuestra historia sobresalen coyunturas de

4 También es cierto que las características y diferencias de tipo cultural son menos mutables que las de tipo político y económico. Esto tiene varias implicaciones. Una de ellas es cuando se presentan conflictos entre pueblos con distintas culturas, se torna más difícil llegar a compromisos o soluciones concertadas, ya que las diferencias culturales se generan a un nivel mucho más básico que las diferencias entre distintas ideologías y posiciones políticas.

5 Para quienes piensan que el mayor contacto e interacción entre los pueblos y regiones de Bolivia, desde los años cincuenta, tendría que ser un factor que atenúe las diferencias culturales y que, por tanto, favorezca los procesos de asimilación o integración cultural, hay que decirles que no siempre el resultado llega a ser ése. De hecho, muchas veces sucede lo contrario, puesto que esa mayor interacción puede también generar una mayor conciencia hacia la cultura de origen, así como una mayor sensibilidad en la percepción de las diferencias entre culturas o pueblos con tradiciones culturales diferentes (sobre todo ahora que el celular y los medios de comunicación permiten a los migrantes mantenerse en contacto con sus familias y comunidades y, en consecuencia, no desarraigarse completamente). Esta podría ser una perspectiva interesante para analizar el comportamiento político de la población que migra del campo a la ciudad o del occidente al oriente del país.

extrema polarización que han conducido no únicamente al derrumbe del sistema político sino, incluso, a episodios de guerra civil. En situaciones menos extremas —y esto se ha repetido una y otra vez en décadas recientes— la confrontación entre actores bolivianos ha dado pie a una lógica de bloqueo mutuo, con repercusiones sobre la estabilidad y gobernabilidad del país. De ahí por qué pienso que un problema crucial, de fondo, que atraviesa a la política boliviana en distintos momentos históricos y que ha recrudecido con fuerza en el último período, es una crisis de identidad nacional, que incuba riesgos potenciales y eventualmente graves.

No ignoro que la hipótesis de las dos Bolivias puede parecer simplificadora de una realidad más compleja. Y lo es, de hecho. No obstante, es útil para entender la lógica subyacente a ciertos patrones de comportamiento individual y social; lo es también para comprender la naturaleza de la sociedad boliviana, sus problemas y desafíos. Por cierto, las dos Bolivias no son bloques homogéneos, ni mucho menos. Hay distintos grados de heterogeneidad dentro de ellas, como también hay elementos culturales comunes en una Bolivia y otra. Por lo demás, la noción de las dos Bolivias no entraña una delimitación social o geográfica nítidamente definida. Su fundamento tiene que ver no tanto con un tipo de estratificación socioeconómica como con identidades étnicas o culturales que, por definición, son fluidas. Bien es cierto que las personas y grupos sociales pueden redefinir su identidad, y de hecho lo hacen, de modo su composición y alcances sociogeográficos pueden cambiar como resultado de ello, experimentar cambios.

Es indudable que la existencia de las dos Bolivias ha cobrado relevancia desde el ascenso al poder de Evo Morales y el MAS. Su proyecto político es una negación de la idea de la nación boliviana y, en gran medida, de la posibilidad de consolidar un país social y culturalmente integrado; más bien apunta a someter a la otra parte de la sociedad a la hegemonía del bloque etnonacionalista que ha tomado control del Estado. De ahí que el país haya vivido en el tiempo reciente con el alma desgarrada, en un contexto de alta conflictividad y polarización.

En realidad, la polarización política e ideológica, particularmente en los países democráticos o en los que aspiran a serlo, es una de las

cuestiones novedosas de esta era. Tal como subraya Moisés Naín,⁶ la polarización es instrumentada por políticos (sean de izquierda o derecha) de talante autocrático como una estrategia para detentar el poder, concentrarlo y reproducirlo, sembrando la discordia, demonizando a los adversarios, enfervorizando a los seguidores y creando lealtades fuertes a base de explotar resentimientos, viejos agravios o demandas identitarias. Es la vieja estrategia de la búsqueda constante del enemigo interno y externo. También se puede observar que son los países con cuestiones nacionales irresueltas, los que más fácilmente pueden deslizarse hacia una polarización destructiva. Esta sería la situación nuestra: una sociedad con identidad nacional frágil y con un proceso de construcción nacional inconcluso.

Ahora bien, si la polarización en Bolivia tiene raíces históricas, como es fácilmente demostrable, no es menos cierto que su manipulación como estrategia de poder le ha permitido al MAS crear una base social amplia, organizada y fidelizada, esgrimiendo un discurso de identidad indígena que ha marcado fronteras entre “nosotros” y “ellos”, exacerbando las diferencias socioculturales, avivando rencores y levantando muros de incomunicación; como ocurre, por ejemplo, en los términos en que se relacionan Santa Cruz y El Alto —los dos polos emblemáticos de las dos Bolivias—, en los que prevalecen la desconexión, los celos y desconfianzas recíprocas de sectores y grupos influyentes, a despecho de las oportunidades que pueden haber para desarrollar vínculos más estrechos y cooperativos y de beneficios mutuos, dada la complementariedad natural de sus economías.

Lo cierto es que los muchos años del MAS en el poder, sus sucesivas victorias electorales, incluso con mayoría absoluta de votos, no se entienden sin la eficacia de la política identitaria y polarizadora. Esto no lo explica todo, por supuesto. También se debe considerar que el régimen populista se ha visto muy favorecido por el viento de cola en la economía derivado del ciclo de precios extraordinarios de las materias primas que llenaron los caudales del Estado con ingresos

6 NAÍN, M.: *La revancha de los poderosos. Cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI*. Debate, Buenos Aires, 2022.

enormes para financiar una extensa red clientelista y prebendaria de sustentación. La combinación de excedentes fiscales y de polarización étnica le dio al MAS fortaleza política para neutralizar y mantener a raya la resistencia y oposición de la otra Bolivia, de aquella que la retórica masista ha etiquetado como “derecha”, “neoliberales”, “oligarquías”, “*q'haras*”, etcétera.

Pero ese tiempo está mudando. Ahora el rostro de la economía luce distinto, con un crecimiento anémico, riesgos de inestabilidad macroeconómica, alto déficit fiscal, deuda pública abultada, reservas internacionales en caída libre y muchas demandas sociales que ya no pueden ser atendidas. Por si fuera poco, el presidente Luis Arce es un gobernante débil, carece de mayoría parlamentaria, gobierna con un partido dividido, debe lidiar con la oposición tenaz del mismo Evo Morales que le disputa el liderazgo del MAS y la candidatura oficialista para los comicios de 2025, y está cada vez más acosado por el poder del narcotráfico y el crimen organizado. Como consecuencia de ello, el MAS vive un proceso de descomposición con el riesgo de implosionar por sus contradicciones internas y las dificultades externas. No hay duda de que el modelo de gobernabilidad autoritaria, vigente desde mediados los años 2000, está lastimado y resquebrajado. Irrumpe así, una crisis política que, a su vez, es el máximo escollo para remontar la crisis económica en curso.

En este nuevo entorno, la polarización identitaria desplegada por el MAS habría perdido eficacia, al menos como estrategia aglutinante de una coalición popular mayoritaria. El mismo partido gobernante ha entrado en declinación —probablemente— inexorable, que es también el ocaso de un sistema político dominado por un partido mayoritario al que le tocó gestionar un tiempo de estabilidad política y económica. El final de este ciclo es la vuelta del país a una de sus tradiciones más arraigadas: la prevalencia de tendencias centrífugas, disgregadoras y faccionalistas que han determinado el carácter de las luchas sociales y políticas y socavado las posibilidades de un orden estable, legítimo y democrático. De hecho, la fragmentación es el rasgo de la oposición política al MAS y uno de los escollos para la conformación de una alter-

nativa de poder. Lo novedoso es que la fragmentación viene también a instalarse en el seno del partido gobernante.⁷

Desde luego que la fragmentación no tiene por qué ser necesariamente una fuerza negativa en el desarrollo político de una nación. Incluso hasta podría ser propicia para la democratización de un sistema político y estatal verticalista y despótico. El problema radica en la atomización y debilitamiento extremo de la representación política. Este fenómeno sobreviene en ausencia de instituciones sólidas y de un orden de legalidad que pueda regular y contener el desborde anárquico del conflicto social. Ello se torna más plausible por la falta de una cultura política de diálogo, negociación y construcción de pactos y coaliciones.

Por cierto, la decadencia del proyecto del MAS no elimina el clima de polarización, que, como ya se dijo, no sólo es ideológico sino, además, cultural. Más aún, hay que decir que en el despuntar del siglo XXI la clave para comprender las causas centrales de los grandes conflictos es menos la ideología que la cultura. Esto lo ha explicado bien Samuel Huntington, al sostener que la cultura se ha convertido en el nuevo principio ordenador de la política, de manera que las líneas de fractura, alineamiento, enfrentamiento o cooperación de los actores políticos y sociales ya no encuentran su causa última en la rivalidad ideológica y advirtiéndolo. Para este autor, cuando las identidades étnicas o culturales adquieren más relevancia que las identidades nacionales y la principal razón del conflicto es de índole cultural, la pregunta prominente para los individuos es “*quién eres*” y no —o no tanto— “*de qué lado estás*”, como cuando los conflictos que predominaban eran ideológicos y políticos.⁸

7 Para profundizar sobre este tema, véase mi último libro: *El ocaso de un ciclo de hegemonía electoral y la perspectiva de polarización y fragmentación*. Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2023.

8 Véase, PALACIO, J. del (selec.): *¿El choque de civilizaciones? Y otros ensayos sobre Occidente*. Alianza editorial, Madrid, 2020, p.58.

Otro autor que ha analizado la prominencia de la cuestión de la identidad es Francis Fukuyama, afirmando que:

*«La identidad centra la necesidad natural de la gente de que se reconozca su dignidad y proporciona el lenguaje adecuado para expresar los sentimientos de agravio cuando no se les proporciona ese reconocimiento».*⁹

Fukuyama afirma que la política de identidad es la lucha por el reconocimiento de la dignidad y que esta fuerza ha estado presente a lo largo de la historia humana como un motor de cambios, pero también constató la amenaza que representa la defensa cerrada de ciertas identidades colectivas basadas en la raza, la etnia, la religión, la cultura o el género, que tienden a disgregar la sociedad en grupos más reducidos y en movimientos identitarios y excluyentes. Esta evidencia imposibilita construir identidades más amplias e integradoras como la identidad nacional y sin la cual el camino del desarrollo y el consenso sobre la legitimidad del sistema político se torna más difícil o simplemente quimérico. El autor, asimismo, enfatiza que las demandas de identidad son difícilmente negociables por la intensa carga emocional que conllevan, y más todavía cuando se centran en el victimismo y el resentimiento, lo cual refuerza la polarización e impide la deliberación y la acción colectiva del conjunto de la sociedad.

En la experiencia boliviana, esto se ha puesto de manifiesto con la política de identidad e indigenización étnica desarrollada por el MAS. Esto, que constituye el centro de su proyecto de poder, en gran medida es responsable de la grieta actual en la sociedad boliviana, así como de la erosión de la identidad nacional. Por otro lado, también ha tomado impulso un movimiento de identidad cruceñista, representado en el plano político principalmente por la agrupación Creemos, liderada por el gobernador Luis Fernando Camacho, actualmente encarcelado, en lo que parece ser una reacción al etnonacionalismo del MAS, pero afinada en el discurso de identidad regional.

Ahora bien, el nuevo tiempo político que se perfila podría estar signado por el solapamiento de la fragmentación y la polarización, en

9 FUKUYAMA, F.: *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Ediciones DEUSTO, Barcelona, 2019, p.26.

una sociedad dividida. Así las cosas, es preciso poner sobre el tapete cuestiones fundamentales para el futuro del país: ¿Qué tipo de dinámica política sucederá a la etapa de confrontación polarizada desplegada por el MAS, cuando operaba como la fuerza mayoritaria y dominante? ¿Es posible sortear el peligro de una disgregación que conduzca al caos y la ingobernabilidad? ¿Cómo superar la crisis de una identidad común entre los bolivianos y retomar el proceso de construcción nacional con una perspectiva renovada de descentralización, inclusión social e inserción activa en el mundo? ¿Cómo articular un nuevo contrato social entre el Estado, los ciudadanos y las regiones, estableciendo un marco de convivencia pacífica y democrática?

La erosión de la identidad nacional

Para Bolivia, lo mismo que para muchos otros países del mundo, la formación de la identidad nacional ha sido un proceso histórico complejo que se ha dado a través varios hitos y momentos diversos, a veces traumáticos, hasta adquirir características distintivas y singulares. Recapitulemos esquemáticamente esta trayectoria.

El Alto Perú, origen de la República, sentó las bases materiales y subjetivas de la nacionalidad boliviana. La sociedad altoperuana desarrolló una identidad local que coexistió con una identidad común a los otros centros americanos pertenecientes al sistema colonial español. Las luchas por la independencia en América fortalecieron entre los criollos y mestizos la conciencia americana, pero en tensión permanente con las identidades locales de las poblaciones que conformaron los virreinos, las provincias, las audiencias, las capitanías y otras divisiones administrativas.

La fundación de la República de Bolivia fue un momento estelar en la creación de la conciencia colectiva de una identidad nacional específica y diferenciada de las identidades de las repúblicas vecinas. Sin embargo, apenas cumplido el acto fundacional, la prominencia de la naciente identidad boliviana se vino abajo y tuvo que enfrentar, por los siguientes decenios, amenazas y desafíos sucesivos. De hecho, en las primeras décadas de la República, los grupos dominantes siguieron

debatiendo acerca de si Bolivia debía ser un Estado independiente o si su futuro estaba más bien en anexarse o formar una asociación con alguno de los estados vecinos, de modo que sus lealtades parecieran repartirse entre esas alternativas. A lo largo de todo el siglo XIX, y prácticamente hasta la Guerra del Chaco, las identidades localistas y de índole racial, étnica y cultural, prevalecieron con respecto a una difusa y elusiva identidad boliviana. Ni siquiera las invasiones extranjeras ni los conflictos bélicos con los vecinos fueron suficientes para unificar a todos los bolivianos. Es más, esos conflictos reavivaron viejas rencillas y abrieron otras nuevas. Bolivia siguió siendo un todo desarticulado, sin cohesión ni propósito común a la Nación que se propuso ser.

Quizás el único legado profundo de la Guerra del Pacífico, en términos de la construcción de la identidad nacional, sea el posicionamiento de la figura de Chile en el imaginario colectivo como el “enemigo histórico”, autor del despojo marítimo y “causante” conspicuo del atraso nacional. La imagen de Chile como “enemigo” ha sido uno de los componentes recurrentes de la identidad boliviana, lo que además ha nutrido la autopercepción victimista que tenemos los bolivianos en nuestra relación con los extranjeros y que, en esa dimensión, cumple el papel del “otro” externo frente al cual los bolivianos tienden a fijar su identidad nacional.

Durante una larga etapa histórica la identidad de la naciente Nación boliviana se definió básicamente en términos étnicos y raciales. La República heredó de la Colonia un sistema de segregación racial, cultural, social y política, manteniéndose las brechas internas e impidiéndose, de suyo, la formación de una comunidad nacional. La clase dominante se concibió así misma como un estamento de criollos blancos de ascendencia española, en contraposición tajante y absoluta a la población indígena originaria. En su visión de Nación a lo sumo cabían los mestizos como otro estamento subordinado dentro de una estratificación rígida, típica de las concepciones sociales de la época. Los criollos y mestizos identificaron su cultura con referencia a la cultura europea y, en ese sentido, negaron todo reconocimiento a las culturas nativas, las cuales para sobrevivir optaron bien por resistir, bien por adaptarse, asimilarse o mimetizarse en la cultura oficial y dominante. Con ello, sin embargo,

se inició el sincretismo cultural que luego iría desarrollándose a medida que el mestizaje racial y étnico se abría paso. Esto ha ocurrido a lo largo de más de dos siglos.

Pero no fue sino hasta la Guerra del Chaco que ese sistema de poder y organización social entró en descomposición. Como tantas veces se ha dicho, aquel conflicto bélico fue un primer hecho “nacionalizador” y el verdadero detonante de lo que Zavaleta llamó «*la formación de la conciencia nacional*». ¹⁰ El “infierno verde” hizo posible el encuentro de los bolivianos en todas sus capas sociales, incluyendo la población indígena movilizadora para defender una Patria que, paradójicamente, no la reconocía ni incluía. Ese episodio dejó huellas profundas en la manera en que, a partir de entonces, los bolivianos han asumido su identidad colectiva. La Revolución Nacional fue el desemboque de un proceso de ascenso popular, bajo la forma de un movimiento político y social orientado a remodelar la República con arreglo a las características sociológicas de un país social, cultural y regionalmente diverso, encarnado en un objetivo unificador: el Estado Nacional.

Construir el Estado-Nación es la cuestión que la independencia republicana no había podido resolver hasta entonces. En el Estado Nacional cristalizaron las esperanzas de un cambio que debían democratizar las estructuras políticas, económicas y sociales, para incorporar a los campesinos e indígenas en la vida nacional, vertebrar el territorio, ocupar las tierras orientales e incorporarlas a la actividad productiva. Con la Revolución Nacional se planteó, quizás por primera vez, una visión de país que incluía las mayorías sociales de capas medias, obreros e indios y las regiones tropicales y amazónicas, superándose en buena medida la visión andinocentrista que hasta entonces había prevalecido en la política y la acción de gobierno. La Revolución Nacional, con el voto universal, la reforma agraria, la reforma educativa, la marcha al oriente y otras medidas, abrió las puertas de la integración de los bolivianos y dio un formidable impulso a los procesos de movilidad social, en una sociedad de estructuras rígidas, cerradas y compartimentadas. La ideología del nacionalismo revolucionario, convertida en doctrina

¹⁰ ZAVALETA, R.: *Ibid.*

oficial de la revolución del 52, con su postulado de la alianza de clases (capas medias, obreros y campesinos) supuso un cambio sustancial en la manera de concebir la identidad boliviana, rechazando explícitamente los componentes raciales y relegando los componentes étnicos. La articulación discursiva de la antinomia “nacionalismo y coloniaje”, “nación y antinación”, fue el paradigma con el que se intentó absorber todas las identidades de clase, región, etnia o cultura, dentro una categoría comprensiva y un sujeto colectivo unificador: el “pueblo”. Es en esa nueva construcción discursiva e identitaria que el concepto de cultura boliviana fue adquiriendo cuerpo y significado concreto como producto de la convergencia y entrelazamiento de distintas vertientes culturales.

Desde luego se puede discutir —en realidad se lo hace desde mucho tiempo atrás— si el propósito de prohijar desde el Estado el desarrollo de una cultura nacional ha sido un esfuerzo de producir un híbrido cultural a partir de una genuina fusión de la cultura española-europea (común a toda Iberoamérica) y de las culturas nativas de Los Andes o si, por el contrario, se trató nada más que de la asimilación de la población indígena a los patrones culturales occidentales. Pero aun en este segundo caso es innegable la influencia de las culturas indígenas en la forma en que la cultura europea ha sido implantada en tierras bolivianas y, en última instancia, transformada. En cualquier caso, es indiscutible la naturaleza mestiza de la cultura boliviana, una condición que no ha eliminado las culturas originarias ni ha homogeneizado al país en términos étnicos o culturales, aunque sí ha conseguido generar una matriz cultural común (de lengua, religión, costumbres, creencias y valores), facilitando los procesos de integración social y permitiendo que sus habitantes puedan reconocerse en una identidad nacional compartida.

Pero también es verdad que, con el súbito fin del proceso revolucionario del 52, la consolidación de la identidad boliviana fue perdiendo fuerza y prominencia. A la desintegración de la alianza de clases, articulada alrededor del gobernante MNR, sobrevino la irrupción de distintas identidades particulares (clasistas, sindicales, corporativas, regionales y otras), pero también, ya desde los años sesenta y setenta, el paulatino refloreamiento de reivindicaciones e identidades étnicas

que antes aparecían subsumidas en identidades de tipo económico (“campesinos”, “agricultores”, “sindicatos” “comunidades agrarias”) y de índole político (“comandos”, “milicias”).

La conquista de la democracia en los años ochenta tuvo el mérito de galvanizar nuevamente la unidad de amplios sectores políticos, sociales y económicos. La lucha contra la dictadura militar tuvo un sentido cohesionador. El triunfo democrático desplegó un escenario que hizo nuevamente preeminente la identidad nacional frente a otras identidades subnacionales. La nación boliviana pareció emerger de la larga noche autoritaria con un sentimiento de unidad y, sobre todo, de esperanza en las posibilidades de levantar un sistema de gobierno que atendiera las demandas sociales y regionales acumuladas, asegurando un futuro de progreso con iguales derechos y oportunidades. Sin embargo, ese momento mágico se iría diluyendo rápidamente, bajo la presión de la crisis inflacionaria y una aguda inestabilidad política, que acabó escindiendo e incluso enfrentando entre sí a las fuerzas sociales que se alinearon en la amplia coalición democrática.

Desde entonces y ante la debacle del nacionalismo revolucionario como ideología dominante, la tendencia que ha marcado la vida del país ha sido la fragmentación identitaria de los bolivianos. Curiosamente, las propias reformas políticas e institucionales del período democrático, en el afán de remozar las estructuras estatales y promover la inclusión social, contribuirían de algún modo al auge de las identidades subnacionales y corporativistas. Me refiero al reconocimiento constitucional de Bolivia como país pluriétnico y multicultural, seguido del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen, de las comunidades indígenas y campesinas como principales sujetos de la dotación de tierras; la educación bilingüe e intercultural establecida por la reforma educativa de 1994; la municipalización del territorio, el fortalecimiento de las autonomías municipales, la participación de las OTBs en los gobiernos locales, el reconocimiento de distritos y municipios indígenas (acciones contenidas en la Ley de Participación Popular); así como la misma reforma parlamentaria que creó las diputaciones uninominales.

No hay duda de que éstas y otras medidas de reconocimiento de derechos colectivos y discriminación positiva a favor de sectores desfa-

vorecidos, han dado un fuerte impulso a la afirmación de las identidades locales y la revalorización de identidades étnicas. Lo propio puede decirse del fomento de la participación política de la mujer y otras acciones que han promovido la conciencia e identidad de su género. En suma, el despliegue del proceso democrático hizo que Bolivia se redescubriera como una sociedad diversa y de múltiples identidades. La clase política fue sensible a esta nueva realidad. Los partidos políticos de ese tiempo produjeron los cambios en el sistema estatal, político y electoral para dar expresión institucional a la emergente y remozada sociedad boliviana. En contrapartida, sin embargo, esos cambios no lograron afirmar la identidad nacional como factor de cohesión de una sociedad heterogénea y con enormes fracturas internas. Es más, hubo efectos inesperados como el hecho de reforzar las identidades particulares, con lo cual los bolivianos han tendido a definirse más por su pertenencia a un determinado grupo o sector que por una nacionalidad compartida con el conjunto de los bolivianos; un contraste que se ha manifestado sobre todo en circunstancias de crisis social o política.

El embate contra la nación

La prominencia de la identidad boliviana, en comparación con otras identidades más limitadas, ha variado a lo largo de los años. La formación de la conciencia nacional boliviana parece haber seguido un patrón que se parece más al de aquellas sociedades en las que los compromisos más intensos son con la familia, las comunidades locales y los grupos de gentes más próximas y semejantes y que, por lo mismo, tienen dificultades para desarrollar compromisos profundos y permanentes con el conjunto de la comunidad nacional. En ese sentido, Bolivia se diferencia de otros países que han conseguido, en el curso de largos períodos, consolidar una identidad de nación que inspira lealtades más fuertes y perdurables. No obstante ello, el país ha sido capaz de lograr momentos de unidad e identidad nacional por sobre sus contradicciones y diferencias internas. Esto solo confirma que las identidades nacionales —como ocurre con cualquier otra clase de identidad— son construidas y reconstruidas, ensanchadas y achicadas, adoptadas o rechazadas. De cualquier manera, es evidente que Bolivia no ha podido consolidar una

identidad nacional vigorosa, lo cual refleja la fragilidad de su construcción como nación y como Estado. Con este telón de fondo, ya se puede comprender mejor el fenómeno de desagregación y progresiva pérdida de referentes nacionales que se ha dado en las últimas dos décadas. Ya se dijo que ello tiene raíces en el mismo proceso democrático, pero sus manifestaciones más destructivas son mayormente el resultado de un movimiento político y social que se dio a la tarea de cuestionar, impugnar y combatir la idea misma de nación y de Estado Nacional. Este movimiento cobró fuerza conforme ganaron protagonismo las organizaciones cocaleras y de campesinos —en torno a las cuales se fue reagrupando el sindicalismo boliviano—, grupos de izquierda reconvertidos al indigenismo, intelectuales seducidos por las teorías del multiculturalismo y la diversidad étnica —en boga en muchos sitios del mundo—, nuevas corrientes políticas de signo populista, movimientos sociales antisistémicos, ONGs ligadas a estos movimientos, etcétera. El discurso y la acción de esos grupos no deja lugar a dudas: para ellos, Bolivia no es una nación de individuos que comparten una cultura, una historia y un ideario común sino, en todo caso, es un conglomerado abigarrado de razas, etnias y culturas, lo que determina que las personas se definen más por su afiliación de grupo que por su pertenencia a una “abstracción” llamada Bolivia. Los intelectuales y representantes de estas corrientes han renegado y han arremetido contra los conceptos de “nación” y de “pueblo”, que habían prevalecido en la época de la Revolución Nacional e, inclusive, en el período de lucha contra los gobiernos militares. Tales categorías ideológicas y políticas han pasado a ser vistas como expresiones del “colonialismo interno”, correspondiendo en consecuencia liberarse de ellas para rescatar las identidades ancestrales pre-coloniales y convertir a los “pueblos indígenas” en los verdaderos sujetos históricos. De esta forma, se fue imponiendo una suerte de culto a la diversidad. La diversidad, más que la unidad o la comunidad nacional, adquirió un valor preeminente para “refundar Bolivia”,¹¹ con

11 En un ensayo del año 2007, advertí del énfasis absoluto puesto en la caracterización de Bolivia como una sociedad nacional, étnica y culturalmente plural y diversa, al punto de postular la extravagante idea de que en la diversidad está el “motor del desarrollo” y la “base de la acumulación interna y la calidad de vida”, como decía el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del

el efecto de socavar la identidad nacional y que su lugar pasara a ser ocupado por las identidades subnacionales, especialmente indígenas.¹² Pero este movimiento de desintegración de la identidad nacional no

MAS (2007). Allí mismo observé el riesgo de caer en la idolatría de la diversidad, al creer que el mejor de los mundos posibles es un mundo diversificado en una diversificación creciente que hace de la sociedad una realidad siempre segmentada y desmembrada; además del peligro que comportaba hacer del “multiculturalismo” un proyecto político e ideológico, en la medida en que atizaba las diferencias étnicas y tendía a mantenerlas aisladas y compartimentadas, todo lo cual venía en un lastre para la integración nacional y la formación de una comunidad de ciudadanos —que es la esencia de la nación moderna— como sujetos con iguales derechos y obligaciones. Véase *Buscando el Porvenir en el Pasado: radiografía de la ideología del gobierno*, ÆurKa Ediciones, La Paz, 2007.

- 12 Este proceso de “indigenización identitaria” ha sido evidenciado por varios estudios realizados en Bolivia, comenzando por el Censo de 2001 que registró que el 62 por ciento de los bolivianos se identificaba como perteneciente a alguno de los “pueblos indígenas y originarios”, expresamente mencionados en la pregunta, que, notablemente, no incluyó la categoría “mestiza” como otra opción, en un país mayoritariamente mestizo. Aunque mucho se ha criticado la forma en que dicho Censo abordó la identificación étnica —incluso señalada de sesgada hacia lo indígena—, lo cierto es que encuestas posteriores como las de LAPOP, han registrado porcentajes más altos de identificación étnica de la población boliviana. Así, la “Auditoría de la Democracia: informe Bolivia 2006”, señala que a partir del 2002 se hace más visible la tendencia a la autoidentificación indígena, coincidiendo con el ascenso de los movimientos indígenas y populares y la mayor relevancia de los enfoques étnicos en el debate nacional. El mismo estudio constató la probabilidad de que los bolivianos pudieran sentirse mucho más identificados con grupos indígenas específicos (aymara, quechua, guaraní u otro) que con la categoría más genérica de “indígena”. Este fenómeno, a su vez, dio más munición para que los cultores del indigenismo y la diversidad étnica se sintieron legitimados en su proyecto de empoderamiento indígena y etnicización de la política boliviana. Lo que importa subrayar acá es la influencia de la corriente de activistas políticos, intelectuales, dirigentes sindicales y ONGs alineadas con posturas “indigenistas”, empeñada en cuestionar la existencia de la nación boliviana como una realidad histórica, y por tanto en impugnar la identidad nacional forjada (con avances y retrocesos) en el curso de la historia colonial y republicana en torno al paradigma del mestizaje, a la vez de reivindicar la prevalencia de las identidades étnicas originarias. Que la intención era esa quedó confirmado, 11 años después, con ocasión del Censo Nacional de 2012, organizado por el gobierno de Evo Morales, que se negó a incluir la categoría de “mestizo” entre las opciones de identificación étnica, desoyendo el pedido de numerosas organizaciones sociales, partidos políticos y otros grupos ciudadanos. Sin embargo, esta vez el resultado sería un batacazo, puesto que el 58 por ciento de los bolivianos dijo no pertenecer a ninguno de los 36 pueblos indígenas reconocidos por la Constitución, en tanto que solo un 41 por ciento se identificó como indígena. Este nuevo resultado probablemente no haya sido ajeno al intenso debate que precedió al operativo censal, alrededor de la pregunta sobre la pertenencia étnica y donde ganaron protagonismo las corrientes favorables a la inclusión de la identidad mestiza en la boleta censal. Se comprende así que los mismos sectores que habían celebrado el resultado del Censo de 2001 como un triunfo ideológico y político, percibieran el resultado del Censo de 2012 con una sensación de derrota.

brotó en el vacío. En realidad, halló su caldo de cultivo en la desarticulación social y la fragmentación identitaria que se fue insinuando durante todo el transcurso del proceso democrático, de manera que la coalición anti-nación boliviana entroncó con ese proceso para potenciarlo y llevarlo a sus extremos actuales. Cabe la pregunta de si éste era un desemboque inevitable del proceso democrático. La respuesta, por supuesto, es no. De hecho, los países vecinos, que también transitaban por experiencias simultáneas de democratización política, no siguieron el mismo camino que Bolivia. ¿Por qué este contraste? Una posible explicación es la siguiente. Bolivia es una sociedad sin tradición democrática en su historia. El régimen democrático amplio y pluralista ha sido un proceso de la última parte del siglo xx y principios del siglo xxi, y con una trayectoria intermitente de avances y retrocesos. En realidad, la práctica de la democracia se ha vivido más como un espacio de libertad política y sindical y no hay evidencias claras de que los bolivianos hubieran internalizado suficientemente los valores esenciales que hacen al sistema democrático: Estado de derecho, igualdad de derechos, respeto a la ley, propiedad privada, responsabilidad individual, asunción del espacio público como ámbito del interés general, pluralismo político, tolerancia, respeto a las minorías. El consenso social respecto de estos valores luce todavía difuso. La cultura democrática no ha arraigado suficientemente en la conciencia individual y colectiva. Por lo mismo, la ideología democrática, que es producto de la cultura democrática, es también frágil.

El déficit mayor se advierte con respecto a los valores de ciudadanía; particularmente el sentido de responsabilidad ciudadana, como contrapartida necesaria de la adopción de derechos. La ciudadanía es el aspecto clave para que los pobladores de un país se sientan parte de una comunidad nacional, de una nación. La ciudadanía es el elemento nivelador de las diferencias porque, no importa cuáles sean las diferencias de estatus económico, social, cultural, ideológico, de raza, etnia o género, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y ante el Estado. La ciudadanía da significado al Estado de derecho, y éste es el que crea las condiciones para que aquella sea posible. Pero si los individuos, grupos o sectores de la sociedad no se perciben ciudadanos

o no entienden en esa dimensión del “ser” ciudadano, es obvio que la identidad nacional y el sentido de nación estarán ausentes o serán precarios. En la experiencia boliviana hay muchos indicios de que el desarrollo democrático no fue acompañado por el fortalecimiento de la cultura ciudadana, sobre todo al cuanto a la responsabilidad ciudadana, que tiene un sentido eminentemente individual.

Por tanto, en un escenario de cultura ciudadana débil no es extraño que la evolución del sistema democrático fuera perdiendo sustancia y que, más bien, hubiesen prosperado prácticas como el caudillismo, el faccionalismo, el clientelismo y el patriomonalismo estatal, todas ellas muy arraigadas en la cultura política y en la idiosincrasia nacional y con efectos de erosión de la cultura cívica, el capital social, el espíritu patriótico y el sentido de comunidad nacional. Por último, si se considera la incidencia de discursos y prácticas que han fomentado el carácter faccionalista y corporativo de la acción social, redefiniendo las contradicciones internas en términos de conflictos étnicos, culturales y hasta raciales, no resulta casual que las tendencias centrífugas y disociadoras hubieran terminado desvaneciendo los conceptos de identidad e interés general.

Lo dramático es que debido al colapso de los partidos que en su día fueron protagonistas del sistema político (MNR, ADN, MIR y otros), la democracia institucional se vio desprovista de capacidad efectiva para contrarrestar ese despliegue inusitado de tendencias a la segmentación social y la fragmentación identitaria. De pronto, Bolivia se quedó sin partidos nacionales —en el sentido de presencia territorial y sobre todo de visión nacional—, que sacaran cara y tomaran la defensa de los intereses nacionales, por sobre los intereses de parcialidades territoriales, sectoriales o corporativas. En última instancia, esos mismos partidos —en parte por sus propias falencias y responsabilidades— fueron víctimas de la fragmentación sobreviniente en Bolivia.

De este modo, en Bolivia fue ganando fuerza como un fenómeno trascendente el resurgimiento de las identidades subnacionales y la pérdida de importancia relativa de la identidad nacional boliviana, y cuya gravitación está en el centro mismo de la crisis política y estatal actual, por todos sus efectos de desintegración de las estructuras nacionales y

porque, además, potencia la acción de múltiples fuerzas centrífugas: etnicistas, localistas y regionalistas, vaciando de contenido la existencia del Estado Nacional. Qué duda cabe, los frutos más expresivos de estas tendencias desintegradoras de la identidad nacional boliviana son la Constitución de 2009, patrocinada por el MAS en su intento obsesivo de “refundar Bolivia”, y el Estado Plurinacional concebido bajo su amparo como un nuevo modelo estatal y de organización política.

Al respecto, hay que decir que la nueva Constitución no condice con los principios de igualdad ciudadana. Con el argumento de superar viejas discriminaciones y exclusiones sociales, lo que hace es constitucionalizar derechos desiguales y discriminatorios —exactamente lo contrario de la democracia constitucional. Este es el significado real del “Estado Plurinacional Comunitario”, que se postula como modelo de Estado, y que asume que Bolivia es una sociedad no sólo pluriétnica y multicultural —como decía la Constitución anterior—, sino plurinacional, conformada por varias “naciones”. Por tanto, ya no se trata solamente de diversidades étnicas y culturales sino de diferencias nacionales. De hecho, el texto constitucional reconoce como “naciones” a los “pueblos indígena originario campesinos”, en razón de su “existencia precolonial”.¹³ Lo insólito de esta noción de “plurinacionalidad” es que la misma no se limita a reconocer la existencia de múltiples “naciones” en la sociedad boliviana, sino que el Estado mismo es definido como “plurinacional”, es decir constituido con base en la diversidad nacional, étnica, cultural. Por cierto, esta forma de concebir la “plurinacionalidad” y su expresión en estatal, contrasta radicalmente con el concepto de nación democrática, que se ha impuesto en el mundo contemporáneo.¹⁴ Y es ahí, precisamente, donde reside el germen de

13 Cabe entender que estas naciones serían treinta y seis, por el número de idiomas nativos reconocidos expresamente como oficiales en el proyecto constitucional, aunque se sabe que algunas de estas “naciones” apenas llegan a cientos de habitantes o, incluso, que podrían ser ya inexistentes, como lo mostró el Censo de 2012. Sin embargo, dada la laxitud de esa definición, no habría ninguna razón para impedir que otros grupos étnicos, no mencionados expresamente en el texto, eventualmente pudieran reclamar su reconocimiento como tales.

14 Lazarte lo dejó muy claro: «La nación moderna, como comunidad de pertenencia, viene de los siglos XVIII y XIX; es supra-étnica y producto de la necesidad política e histórica de construir lo “común” que supere la fragmentación medieval; y por ello mismo, es nacional y territorial. En tiempos

un sistema segregador y divisivo. O sea, el fundamento del Estado definido como plurinacional no es lo que une a los bolivianos, lo que les es común, sino lo que los diferencia y distingue como identidades particulares. Esta concepción de un país que se organiza a partir de su diversidad es una perspectiva transversal a todo el texto constitucional y, en realidad, la piedra angular de toda la organización del nuevo Estado. Pero no se trata únicamente de un modelo estatal basado en la presunción de la existencia de varias “naciones”; es también una forma de consagrar jerarquías entre los grupos nacionales.¹⁵ De hecho, en la nueva Constitución las “naciones” indígenas —por su condición étnica y “originaria”— adquieren una categoría privilegiada, como el derecho de libre autodeterminación, la autonomía territorial, el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan, un sistema judicial propio, circunscripciones especiales, cuotas de participación en los órganos y entidades del Estado y otras prerrogativas exclusivas.¹⁶ Lo que resulta incuestionable es que el Estado Plurinacional de la nueva Constitución presupone la desigualdad.¹⁷

Tal parece que, en el afán de reparar las injusticias centenarias sufridas por los pueblos indígenas, a los ideólogos de la Constituyente de 2009 no se les ocurrió mejor idea que reproducir la segregación heredada de

*de democracia, la “nación” adquiere una nueva connotación, pues ya no puede concebirse sino como “nación democrática”, como comunidad de ciudadanos, que ya no es la uniformizadora del siglo XIX». Cf. LAZARTE, J.: “Reforma Constitucional: por qué, qué y cómo. Ideas para abrir el debate”. En OPORTO, H. (ed.): *Bolivia, encrucijadas en el siglo XXI. Visiones e ideas para una agenda de país*. Plural editores, La Paz, 2014, p.130.*

- 15 También en este aspecto se puede reconocer la herencia de la sociedad colonial jerárquica, en la que los grupos sociales tenían derechos diferentes: los españoles, los criollos, los mestizos y los indios. El derecho dependía del color o del lugar en la jerarquía social.
- 16 Véase OPORTO, H.: *El cielo por asalto. Cinco ensayos breves sobre política boliviana*. Capítulo II: “La autocracia electa”. Plural editores, La Paz, 2009.
- 17 A propósito del debate en España sobre “Estado constitucional” y “Estado plurinacional”, el constitucionalista Javier Tajadura Tejada hace una precisión conceptual: «*La nación política no es solo la nación soberana, sino sobre todo la “nación cívica”, es decir, compuesta por ciudadanos libres e iguales en derechos. Esa nación cívica —el presupuesto del Estado constitucional— es incompatible con cualquier definición del Estado como plurinacional. El Estado constitucional está integrado por ciudadanos (iguales) y no por naciones (diversas). No es la soberanía, sino la libertad y la igualdad lo que está en juego*». Véase TAJADURA TEJADA, J.: “¿Federal o plurinacional?”, *El País*, Tribuna, 08/08/2017.

la Colonia, pero esta vez a la inversa, consagrando un sistema de poder con predominio indígena. Según Lazarte, esto sólo es comprensible si se entiende la dialéctica maniquea de “víctimas” *versus* “victimarios”, que impregna todo el proyecto constitucional del MAS, y en el que el “victimismo” encaja muy bien en la idea de un “juicio histórico” y un “resarcimiento a las víctimas”.¹⁸ Lo importante de subrayar es que la Constitución rompe el principio de la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos, que es el fundamento del Estado democrático de derecho. Y no sólo eso: la caracterización de Bolivia como Estado plurinacional, fundado en el pluralismo político y jurídico, significa relegar y diluir el concepto de ciudadanía. Así como la definición del “modelo de Estado” implica que la nación boliviana prácticamente desaparece, el criterio de otorgar estatus privilegiado a favor de los pueblos indígenas —y cuanto quebranta el principio de igualdad política y jurídica—, implica también romper la unidad del Estado y, por ende, diluir la noción de República.

Un claro ejemplo de ello es la división de la función jurisdiccional en *ordinaria* e *indígena*; iguales en jerarquía, con lo cual se instituyen *dos sistemas de justicia*: uno para el mundo indígena y rural, y otro para el mundo urbano y sus habitantes.¹⁹ Una dualidad judicial así es algo muy diferente de un modelo de justicia que recupera e integra prácticas tradicionales de resolución de conflictos y de sanciones comunales en el marco de una justicia única, inspirada en valores universales que resguardan los derechos e intereses de todos los ciudadanos, independientemente de su condición social, étnica o de género. La pregunta es cómo podrán coexistir esos dos sistemas sin entrar en colisión. ¿Cómo se protegerán los derechos y garantías constitucionales de todos los ciudadanos?²⁰ Transcurrida casi década y media de la vigencia de la

18 LAZARTE, J.: *Ibid.*, p.143.

19 Según Lazarte (*Ibid.*: p.161), ello supone «trastrócar el ordenamiento jurídico de un Estado que, por ser tal, no puede funcionar con justicias paralelas; puesto que la justicia indígena ha sido habilitada para ser ejercida territorialmente (Art. 191.II): esto equivale a promover la fragmentación medieval de la justicia, dado además que sus valores y reglas pueden contradecir la salvaguarda de los derechos humanos, como de hecho ocurre dentro de la llamada justicia comunitaria».

20 Esta pregunta vale especialmente para la jurisdicción indígena, habida cuenta que no existe propiamente lo que podría llamarse un “derecho indígena”, que las comunidades rurales carecen

CPE promovida por el MAS, contamos con evidencia suficiente para saber que la razón última del cambio total de la Constitución tuvo que ver menos con el propósito de adecuar el texto constitucional con la realidad nacional que con la implantación de un régimen autocrático y corporativo. La misma idea del Estado plurinacional ha servido, ante todo, como coartada ideológica para dismantelar las instituciones republicanas y para propiciar la captura corporativista de las estructuras estatales y, con ello, reforzar las prácticas patrimonialistas, el nepotismo, la corrupción, el clientelismo en gran escala, que son los verdaderos cimientos sobre los cuales descansa el funcionamiento del régimen populista.

Pero ni siquiera así ha sido posible resolver la falta de efectividad y continuidad del orden constitucional. Si, por algún tiempo, la Constitución de 2009 fue el gran emblema del llamado “proceso de cambio”, erigiéndose en la referencia suprema del nuevo orden político, muy pronto el mismo régimen se ha visto en la disyuntiva de respetar “su propia” legalidad, o bien de transgredirla, que es finalmente lo que ha hecho, no una sino muchas veces, y con lo cual ha quedado patente que, en realidad, la Constitución no le vale nada; que puede revolverse como un calcetín, tantas veces como le sea necesario, al capricho e interés del gobernante de turno. De hecho, es lo que sucedió con la ilegal habilitación de Evo Morales para dos reelecciones consecutivas —expresamente prohibidas por la CPE—, y luego de forma indefinida, según la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional en 2019, en un claro afán prorroguista y de perpetuación en el poder.

Así pues, la crisis de identidad nacional ha sido desencadenada por un movimiento político anti-sistémico que ha manipulado con destreza las identidades indígenas y las demandas de dignidad y reconocimiento de sectores empobrecidos y postergados, para construir un régimen de inequívocos rasgos autoritarios y centralización del poder, desplegando

de normas estables y escritas, que sus “usos y costumbres” suelen ser discrecionales y arbitrarios y que no precautelan los derechos individuales ni resguardan el debido proceso, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia o la obligación de la carga de la prueba en la parte acusadora. Conocido es que a nombre de la “justicia comunitaria” se cometen muchas veces delitos extremos y atropellos flagrantes a los derechos humanos.

con eficacia una estrategia de polarización que ha dejado como saldo la división del país en fuerzas políticas y bloques sociales antagónicos. Esta fractura nacional tiene origen en diferencias culturales y en posicionamientos ideológicos y políticos contrapuestos. De ahí por qué la idea de las dos Bolivias no es una representación metafórica sin sentido. La situación se complejiza más por la disgregación del sistema de poder en formaciones políticas fragmentadas, micropoderes territoriales, organizaciones sindicales y muchos otros grupos de presión. Y todo ello, en un contexto donde la identidad común de los bolivianos se ha visto erosionada por los ataques de sectores que cuestionan la validez y legitimidad de la nación boliviana. El resultado es que la identidad nacional es cada vez menos una fuerza galvanizadora de la sociedad, capaz de contener las tendencias centrífugas y polarizadoras que socavan la convivencia democrática y la viabilidad del desarrollo nacional.

¿Por qué es importante la identidad nacional?

La debilidad de la identidad nacional puede llegar a ser un problema grave y un obstáculo mayor para el desarrollo. Esto es la conclusión a la que llegó Fukuyama,²¹ observando varios ejemplos de países que se han convertido en Estados fallidos y sufren el caos y la violencia, como también otros casos de países en desarrollo que han logrado mantener cierta estabilidad, pero siguen asediados por divisiones étnicas y religiosas y un sentido frágil de identidad nacional. El resultado —afirma el autor norteamericano— es un alto nivel de pobreza, corrupción y crecimiento económico incipiente. El contraste a esa situación es la experiencia de países como Japón, Corea y China, que ya disponían de identidades nacionales bien definidas mucho antes de que comenzaran a modernizarse. Parte de la razón de por qué estos países han sido capaces de crecer de forma espectacular en el siglo xx y a principios del siglo xxi —explicó Fukuyama— es que no tuvieron que resolver cuestiones internas de identidad en el momento en que se abrieron al comercio y a la inversión internacional. Y si bien padecieron episodios de guerra

21 FUKUYAMA, F.: *Ibid.*, capítulo 12.

civil, división y ocupación extranjera de sus territorios, también fueron capaces de encontrar fundamentos en sus tradiciones estatales y en un objetivo nacional común para superar tales conflictos y estabilizarse. Este argumento en favor de la ventaja que comporta poseer una identidad nacional definida y fuerte no significa desconocer o rechazar el valor de la diversidad cultural, étnica, religiosa, regional o de otra naturaleza. Por varias razones esta diversidad es positiva para las sociedades. Esto es algo que también destacó Fukuyama: «*La exposición a diferentes formas de pensar y actuar estimula la innovación, la creatividad y el espíritu emprendedor*». ²² Sin embargo, la diversidad no es un bien incuestionable, y no debe ser objeto de una creencia dogmática en su valor *per se*. Nuevamente, hay muchos ejemplos de países heterogéneos en su composición demográfica y étnica, y en los cuales el resultado de esa diversidad ha sido el estallido de conflictos fundamentales en el seno de una nación relacionados con la definición misma de su identidad, como ocurrió en Estados Unidos en 1861, en Alemania en 1933, en España en 1936 o en Egipto en 2011. Por el contrario, India, Canadá y los mismos Estados Unidos, entre otros, son ejemplos de países que, en medio de su diversidad, pudieron construir identidades nacionales alrededor de valores políticos liberales y democráticos y de las experiencias comunes que proporciona un tejido social intercultural.

La identidad nacional es fundamental para la estabilidad y la funcionalidad del orden político, por varias razones que Fukuyama ha remarcado: ²³

- a) **La Identidad Nacional genera un radio amplio de confianza.** La confianza es como un lubricante que facilita el intercambio económico, la colaboración social, la participación política y cívica. Es decir, ayuda a construir *capital social*, una las fuentes reconocidas del progreso de las naciones. Esto es tanto más importante para una sociedad, como la boliviana, con bajos niveles de confianza interpersonal. De hecho, una de las barreras al desarrollo de sistemas y redes de protección social amplios y eficientes, es un

²² *Ibid.*, p.141.

²³ *Ibid.*

compromiso escaso de sectores de la sociedad con los programas sociales de ayuda a los más necesitados, lo cual puede explicarse, al menos en parte, por los débiles lazos de solidaridad en nuestra sociedad.

- b) **La Identidad Nacional facilita el desarrollo económico.** Si los ciudadanos no se enorgullecen de su país, no se esforzarán en su provecho. En cambio, cuando prevalecen los grupos identitarios (basados en la etnia, la región, el grupo corporativo, la religión u otros), estos tienden a crear economías cerradas; prefieren hacer negocios entre sí o bien buscan obtener beneficios exclusivos para su propio grupo, lo que impide que se desarrollen mercados más grandes, abiertos y dinámicos.
- c) **La Identidad Nacional tiene un papel crucial para hacer posible la democracia.** Para que la democracia funcione, el contrato social tiene que ser visto como legítimo, porque expresa un acuerdo o una idea compartida de la naturaleza del sistema político. Si los ciudadanos, o una parte relevante de la sociedad, no cree que forme parte de este contrato, o cuestiona las reglas de juego, el régimen de gobierno verá disminuida su capacidad de gobierno, y entrará en crisis.
- d) **La Identidad Nacional promueve el buen gobierno.** La calidad del gobierno depende en mucho de funcionarios que pongan el interés público por encima de sus propios intereses, o de los intereses de grupos corporativos o de identidad particular.

La importancia de la identidad nacional es también muy valorada por el historiador israelí Yuval Noah Harari, para quien la magia de la identidad nacional hace que los habitantes de una nación podamos sentirnos cercanos, que podamos ser solidarios con personas a las que ni siquiera conocemos pero cuya situación y bienestar nos importa por ser connacionales; que incluso estemos dispuestos a pagar impuestos para financiar al Estado y sus programas sociales, que aceptemos renunciar a ciertos intereses particulares y a una parte de nuestros derechos en aras del interés general y el bien común. Con esta perspectiva, Harari ha observado, por ejemplo, que la gente únicamente se siente comprometida con las elecciones democráticas cuando comparte un vínculo básico

con la mayoría de los demás votantes. «*Si la experiencia de otros votantes me es ajena, y creo que no entienden mis sentimientos y no les importan mis intereses vitales, no tendré en absoluto ninguna razón para aceptar el veredicto si pierdo la votación, aunque sea por cien votos a uno. Por lo general las elecciones democráticas solo funcionan en el seno de poblaciones que ya comparten algún vínculo, como creencias religiosas y mitos nacionales comunes. Son un método para zanjar desacuerdos entre personas que ya están de acuerdo sobre cosas básicas*».²⁴

Estos son buenos argumentos para sostener que la democracia difícilmente funciona cuando no se sostiene en un fuerte sentido de nación e identidad nacional. Y esto es lógico: si uno no se siente integrado y que pertenece a una misma comunidad nacional (y no sólo a una región, grupo étnico, clase o cultura) y si, además, no siente que tiene un futuro compartido con otros conciudadanos, incluso con gentes con las que no simpatiza o no comparte creencias, no hay razón para aceptar las reglas de la democracia. En este tipo de ambiente social —y ha sido también la experiencia de Bolivia—, realizar elecciones democráticas no es una panacea, porque los partidos enfrentados se cuestionan si deben o no respetar los resultados de las urnas.

Respecto de la desnacionalización de la política pública, Huntington ha relevado el nexo entre el interés y la identidad nacionales.²⁵ Este autor define el interés nacional como un bien público que atañe a todos o a la mayoría de los ciudadanos de un país. En su opinión, los intereses nacionales suelen combinar preocupaciones materiales y de seguridad, por un lado, y preocupaciones morales y éticas, por otro. Añade que un interés nacional vital es aquel que las personas «*estarían dispuestas a defender con su sangre y su dinero*».²⁶ Por tanto, saber identificar cuáles son los intereses nacionales, y en qué medida hay o no coincidencia entre las preocupaciones materiales (de seguridad, comercio, bienestar, etc.) y los valores de la sociedad, es algo esencial para definir los objetivos nacionales, en uno u otro momento de la historia. Pero la capacidad de identificar los intereses nacionales, y especialmente los intereses vitales

24 HARARI, Y.N.: *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Debate, México, 2021, p.279.

25 HUNTINGTON, S.P.: *Op. cit.*

26 *Ibid.*, p.186.

de un país, no es una cuestión meramente política o económica. Tiene también que ver con el grado de desarrollo de la identidad nacional: Un país con una identidad nacional frágil y amenazada por el empuje de las identidades subnacionales o particulares, tendrá, naturalmente, más dificultades para identificar cuáles son sus intereses nacionales, lo que se traducirá en políticas de gobierno volátiles, inestables y carentes de legitimidad. Contrariamente, la fortaleza relativa de la identidad nacional beneficia la posibilidad de definir más certeramente los intereses y objetivos nacionales y de contar con un apoyo popular amplio.

Aquí reside una de las razones prácticas de la importancia de prestar atención a la cuestión de la identidad nacional, que es el tema de este artículo. Mi argumentación, como se vio antes, es que Bolivia adolece de un problema crónico, que es su débil identidad nacional; debilidad que parece haberse acentuado en el último tiempo por el embate de varios movimientos sociales con identidades más limitadas y cerradas (como son las identidades étnicas, culturales, corporativas, etc.), en medio del auge de las ideologías del multiculturalismo. De hecho, el Estado boliviano ha sido objeto de captura por intereses corporativos diversos, principalmente sindicales, cocaleros, campesinos, gremialistas, cooperativistas mineros y otros, sectores estos que componen la base de sustentación del régimen y tienen el poder de incidir en las decisiones de gobierno e, incluso, dictaminar la orientación de las políticas públicas, arropadas por un discurso populista que ha proclamado al gobierno del MAS como “el gobierno de los movimientos sociales”. Así, de la mano de corporativización del Estado, ha sobrevenido la desnacionalización de las políticas gubernamentales, muchas de las cuales no constituyen en rigor un bien público —en el sentido de que no expresan un interés general, sino, más bien, una serie de intereses sectarios, nepotistas o clientelistas. Dicho de otro modo: son los grupos empoderados —a menudo minoritarios— los que, prevalidos de su militancia en el “proceso de cambio” y su capacidad de presión mediante el uso de la fuerza en los conflictos, han conseguido poner al aparato estatal al servicio de sus intereses particulares. En contrapartida, el Estado y la administración de gobierno han perdido la noción de interés nacional y de bien público en la definición de las prioridades de gobierno y en la forma cómo se

asignan y se ejecutan los recursos fiscales. Y tanto más por el hecho de que, en ausencia de Estado de derecho, no existen contrapesos institucionales ni espacios de deliberación democrática que puedan evitar la toma de decisiones discrecionales y verticalistas.

El resultado no es solo un deterioro de la calidad del gobierno (que depende mucho de funcionarios idóneos y comprometidos con el interés general), sino un extravío de los fines legítimos de la gestión de políticas. En suma, la carencia de una identidad nacional consistente suele ser un lastre para la construcción de políticas públicas que encarnen o estén en sintonía con los intereses nacionales, tanto el ámbito interno como en la política exterior. Evidentemente, hoy en día la sociedad boliviana parece menos capacitada para identificar con claridad sus intereses generales vitales, esos que los bolivianos “estarían dispuestos a defender con su sangre y su dinero”.²⁷ Para revertir la desnacionalización de las políticas y los actos de gobierno, haría falta que la sociedad asumiera conciencia del problema y se comprometiera con unos intereses nacionales renovados, que deberían tomar prioridad frente a los intereses sectoriales, regionales u otros de índole similar que, aunque legítimos, deberían quedar subordinados a ellos.

Un nuevo contrato social

El tránsito de la dictadura militar a la democracia, en los años ochenta, comportó un contrato social implícito entre los bolivianos que hizo

27 Durante mucho tiempo se ha creído que la única cuestión que puede unir a los bolivianos es la causa marítima. Para los gobernantes de turno el manejo de la cuestión marítima y las relaciones con Chile han sido siempre un tema delicado, a sabiendas de que una gestión exitosa podría reeditarlos políticamente o, en caso contrario, hundirlos en la impopularidad. Pero tal vez esto puede estar cambiando. Curiosamente, los dos estrepitosos fracasos del gobierno del MAS en la Corte Internacional de Justicia (donde, en un caso, por una impulsiva iniciativa boliviana, y en el otro, por iniciativa chilena, Bolivia tuvo que someterse a los fallos de la CIJ de La Haya, cosechando sendas derrotas judiciales y diplomáticas respecto del reclamo de una salida soberana al mar y de la defensa de la soberanía boliviana sobre las aguas del río Silala, respectivamente), prácticamente no tuvieron consecuencias políticas. Por alguna razón enigmática, el pueblo boliviano pasó por alto estos dos reveses, y tanto Evo como Luis Arce, salieron prácticamente ilesos. ¿Significa esto que la reivindicación marítima ha dejado de ser un tema de primera importancia en las preocupaciones de los bolivianos?

posible la instauración de un sistema de gobierno democrático y representativo. Ese contrato se dio por medio de acuerdos de los partidos políticos y actores sociales para la estabilidad económica, la democratización del poder político, la descentralización territorial, la expansión de los servicios de educación, salud y pensiones, el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y la promoción de los derechos indígenas y colectivos. Sobre tales bases, el régimen democrático pudo funcionar razonablemente por casi dos décadas, con estabilidad y gobernabilidad.

Desgraciadamente, con el transcurso de los años, el contrato social que sostuvo la transición y la democracia pactada se fue erosionando y perdiendo significado, hasta que, con la crisis política de 2003, se hizo añicos. Después, ya con el MAS en el gobierno, la Asamblea Constituyente (2006-2008) falló en reformular el contrato social —si es que tuvo realmente ese propósito— y en levantar un sistema político más inclusivo de la diversidad étnica, cultural y regional. En lugar de ello, el nuevo régimen populista eligió el camino de la confrontación polarizadora y, con ello, de la “refundación de Bolivia”, cristalizada en el Estado plurinacional y comunitario que, en realidad, fue una manera de desconocer la República y negar la idea de la nación boliviana. El resultado no ha sido más democracia, sino lo contrario: menos democracia, menos pluralismo, menos tolerancia y, ¿cómo no?, una sociedad partida y desgarrada. Quién sabe si era esto justamente lo que el proyecto de poder del MAS precisaba para implantar un régimen autocrático corporativo, bajo la bandera de la plurinacionalidad y la descolonización.

Pero este modelo de gobernabilidad está hoy en día en debate. La hegemonía ideológica y el poder total, tan ansiosamente buscados por el MAS, están heridos de muerte. A su pesar, una nueva transición política está en curso, aunque con un horizonte difuso y mucha incertidumbre. A la polarización que ha marcado el tono de las luchas políticas recientes, se superpone ahora un proceso de fragmentación que toca incluso al partido gobernante —dividido y en descomposición—, con el riesgo de que todo ello pueda desembocar en caos y anarquía. A la polarización y la fragmentación les subyace una crisis de identidad nacional que socava la posibilidad de recrear un marco de convivencia democrática, con cohesión social y estabilidad duradera. Esta crisis de

identidad nacional pone de manifiesto la actualidad de la cuestión nacional en una sociedad que ha venido avanzando, aunque a tropezones, en procesos de inclusión y movilidad social y de modernización económica —ciertamente desigual—, pero sin resolver cuestiones propias de la construcción nacional, como la afirmación de un sentido de nación e identidad nacional, así como de un verdadero Estado que provea orden, legalidad, gobierno efectivo, educación y salud de calidad y una red de protección social.

Otra faceta de la cuestión nacional tiene que ver con la brecha de desarrollo que se ha abierto entre Santa Cruz y las otras regiones del país. Sin duda, una cuestión compleja y potencialmente peligrosa para la integridad del Estado boliviano. Un país con desigualdades regionales profundas podría no ser viable, tal vez ni siquiera para el departamento de Santa Cruz, que puede verse colmado y colapsado y rodeado de un entorno de animadversión. La historia demuestra que una sociedad con grandes asimetrías de crecimiento y de poder es proclive a la inestabilidad estructural, las tensiones y choques internos.

Por todo ello, la idea de un nuevo contrato social es pertinente y necesaria como una opción frente a la polarización destructiva y a los riesgos de ingobernabilidad. Son los grandes consensos políticos, sociales y territoriales los que, eventualmente, podrían devolver a los bolivianos a la convivencia pacífica, la cohesión social y regional y a un sistema político dotado de una nueva legitimidad para reconstruir el Estado democrático de derecho, afianzar la estabilidad y el crecimiento sobre nuevas bases económicas y productivas, relanzar el régimen de autonomías y descentralización y, por fin, impulsar un proyecto de modernidad integral de la sociedad boliviana.²⁸

28 Sin embargo, los obstáculos que se interponen son significativos. Un ejemplo de ello es la discrepancia profunda que existe entre los bolivianos acerca del sistema de gobierno. Esto lo ha reflejado recientemente una encuesta de la empresa Diagnósis (de 7 de agosto de 2023, reproducida por varios periódicos y plataformas informativas) sobre el mejor modelo de Estado para Bolivia: para la mitad de la población (sobre todo las clases bajas de Occidente, la base electoral del MAS) la mejor opción es el Estado Plurinacional y no parece dispuesta a volver a la República, mientras que la otra mitad (principalmente clases medias, contrarias al régimen) reparte sus preferencias entre volver a la República Unitaria (27 %) o inclinarse por un Estado Federal (20 %), pero coincidiendo en su rechazo al Estado Plurinacional, al que percibe como

Las dificultades para esta tarea son muy visibles, pero también lo ineludible y decisivo de este desafío. Es la encrucijada en que estamos. No se trata, claro está, de concebir el contrato social como un hecho puntual sino, tal vez, como una sucesión de eventos, pactos y acuerdos mediante los cuales los bolivianos podamos reencontrarnos y forjar lazos renovados de unión. Es decir, ir labrando un consenso mayoritario sobre una idea definida de democracia y, por tanto, de reglas claras de legitimidad política —algo que ha faltado en el pasado, y sigue faltando en el presente. Sin un acuerdo amplio sobre la dirección en que debe moverse la economía y se debe reordenar el sistema político —con un liderazgo visionario, perseverante y sagaz para navegar en aguas turbulentas—, la política boliviana seguirá tropezando con escollos insalvables. Y si el orden y la estabilidad no pueden alcanzarse por el diálogo y el entendimiento, o imponerse por la fuerza, probablemente irrumpa un escenario caótico, incluso catastrófico.

Bibliografía

- FUKUYAMA, F.: *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Ediciones DEUSTO, Barcelona, 2019.
- HARARI, Y.N.: *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Debate, México, 2021.
- HUNTINGTON, S.P.: *El choque de civilizaciones. Y la reconfiguración del orden mundial*. Ediciones Paidós, México, 1998.
- : *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Paidós Estado y Sociedad, México, 2004.
- LAPOP-CIUDADANIA: *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006. Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de Ciudadanos*. Cochabamba, 2014.

un Estado al servicio del MAS. Esta polarización de opiniones deja de manifiesto la dificultad de construir un sistema político y de gobierno con suficiente legitimidad por un apoyo mayoritario y consistente de la sociedad.

- LAZARTE, J.: "Reforma Constitucional: por qué, qué y cómo. Ideas para abrir el debate", En Oporto H. (ed.): *Bolivia, encrucijadas en el siglo XXI. Visiones e ideas para una agenda de país*. Plural editores, La Paz, 2014.
- NAÍM, M.: *La revancha de los poderosos. Cómo los autócratas están reinventando la política en siglo XXI*. Debate, Buenos Aires, 2022.
- OPORTO, H.: *Buscando el Porvenir en el Pasado: radiografía de la ideología del gobierno del MAS*. Eureka Ediciones, La Paz, 2007.
- : *¿Cómo somos? El carácter nacional de los bolivianos*. Plural editores, La Paz, 2018.
- : *El cielo por asalto. Cinco ensayos breves sobre política boliviana*. Plural editores, La Paz, 2009.
- : *El ocaso de un ciclo de hegemonía electoral y la perspectiva de polarización y fragmentación*. Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2023.
- TAJADURA TEJADA, J.: "¿Federal o plurinacional?". *El País*, Tribuna, 08/08/2017.
- ZAVALETA, R.: *La formación de la conciencia nacional*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1990.

Roger Mario López Justiniano

Roger Mario López Justiniano es economista y M.Sc. en Economía & Finanzas por la Universidad de Navarra, España. Profesor de pregrado de la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA) en las materias de Econometría. Ha dictado clases en la Escuela de Ingeniería de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, particularmente en temas relacionados al aprendizaje automático y estadística. Cuenta con experiencia en el sistema financiero boliviano, en áreas de riesgo e innovación.

El estado del sistema financiero boliviano: Un repaso a la historia reciente

Roger Mario López Justiniano

El estado del sistema financiero boliviano: Un repaso a la historia reciente

Abstract

Los últimos años han sido bastante movidos en el sistema financiero boliviano. Los cambios institucionales y normativos de la última década, las políticas dirigidas al sistema financiero y la coyuntura internacional y nacional han traído cambios importantes en el sistema, el cual ha tenido que adaptarse. Estos cambios han afectado y reconfigurado la hoja de balance del sistema, donde se traslucen riesgos crediticios y de liquidez, principalmente.

1 Introducción

Los últimos años han sido bastante movidos en el sistema financiero boliviano. Iniciando por la extinción de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras para crear la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) el año 2009 mediante el D.S. N° 29894 en el marco de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), la promulgación de la Ley N° 065 de Pensiones en diciembre del 2010, la Ley N° 393 de Servicios Financieros en agosto de 2013 y el establecimiento de cupos para vivienda de interés social y cartera productiva además de los límites en las tasas de interés promulgados en el D.S. N° 1842 de diciembre de 2013, por mencionar las más relevantes. Este conjunto de reformas, sin duda, delimitó una nueva forma de organización del sistema financiero nacional que, a su vez, repercute en la toma de decisiones de las familias y, por consiguiente, en los agregados financieros.

Más recientemente, la crisis sanitaria mundial provocada por el COVID-19 que se inició a comienzos del año 2020 y las políticas implementadas para suavizar sus efectos en el sistema financiero mediante la reprogramación y/o diferimiento de los créditos instrumentadas en

los D.S. N° 4206, N° 4248, N° 4318 y N° 4409, Resolución ASFI N° 32021 y Circular ASFI N° 696 han tenido un efecto directo sobre la moral de pago de los prestatarios del sistema.

Finalmente, el proceso de intervención al Banco Fassil S.A. en un contexto de bajas Reservas Internacionales Netas (RIN) y cuyo punto de inflexión se puede fechar el 3 de marzo de 2023, cuando en el boletín de *Hechos Relevantes de la Bolsa de Valores* reportó el *proceso de regularización* a dicha entidad debido a prácticas por las cuales « ... la entidad de intermediación financiera otorgue o mantenga operaciones de crédito, operaciones contingente e inversiones con prestatarios o grupos prestatarios vinculados a la entidad, o con garantía de sus propias acciones», han dejado también cicatrices en el sistema que, como se verá más adelante, persisten a la fecha.¹

Si bien este recuento no es exhaustivo, sirve para contextualizar los cambios profundos que ha experimentado la industria financiera nacional y cómo ha tenido que adaptarse rápidamente a los mismos.

En lo que sigue del documento se abordarán distintos temas, teniendo como referencia los cambios antes mencionados. En la siguiente Sección I se expondrá por qué es importante el sistema financiero y su regulación, en la Sección II se hará un análisis del sector basado en la hoja de balance del Sistema Bancario y, finalmente, se presentarán las conclusiones.

2 El sistema financiero

La principal función del sistema financiero es la de canalizar fondos desde los individuos que han logrado generar un excedente de los mismos (familias, empresas, gobiernos) a través de consumir menos hoy día (ahorro) hacia aquellos individuos que desearían gastar más de lo que les ingresa, ya sea para mayor consumo o inversión.²

1 El documento completo se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://appweb2.asfi.gob.bo/PaginasPublicas2/VistaHechosRelevantes/VisorDocumentos.aspx?variable1=-58f3652b-94a8-413a-8517-3918da7bdfaa>.

2 MISHKIN, F.: *The economics of money, banking and financial markets*. Pearson Education eText, global edition, 12th ed., 2019. pp 83-84.

Adicionalmente y en la misma línea, existen distintos canales por los cuales el sistema financiero genera valor para los individuos y organizaciones generando, por tanto, crecimiento económico. De acuerdo con Levine,³ se puede resumir la importancia del sistema financiero en la provisión de los siguientes servicios:

1. Producción de información y evaluación *ex ante* respecto a inversiones potenciales y asignación de capital a distintos individuos y empresas.
2. Monitoreo de las inversiones y control al gobierno corporativo de las organizaciones a las que se financia.
3. Facilitación del comercio, diversificación y gestión de los riesgos a los distintos individuos y organizaciones.
4. Movilización y aglomeración (*pooling*) de los ahorros.
5. Facilitación del intercambio de bienes y servicios a través de la provisión de medios de pagos.

Básicamente, estas funciones reducen las fricciones generadas por la información asimétrica (riesgo moral y/o selección adversa), generan la obligatoriedad de cumplir los compromisos (contratos) y reducen los costos de transacción en la economía en comparación a la alternativa de que sean los propios individuos los que traten de proveer sus excedentes a otros que tengan escasez de los mismos.⁴

2.1 El sentido de la regulación

Debido a que las entidades de intermediación no prestan los fondos de sus dueños y/o accionistas solamente sino también y principalmente los del público, se hace necesaria la supervisión y regulación de los mismos por parte de Entidades Regulatorias con el fin de prevenir el mal uso de los recursos y, dependiendo de los arreglos institucionales, pueden ser

3 LEVINE, Ross: "Chapter 12 Finance and Growth: Theory and Evidence". Editor(s): In: AGHION, Ph. & DURLAUF, S.N. Editor(s): *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Volume 1, Part A, 2005, pp.865-934.

4 Una discusión en el contexto de un modelo microeconómico se puede encontrar en FREIXAS, X. & ROCHET, J.-Ch.: *Microeconomics of banking*. MIT Press, Cambridge, MA, 2008.

el Banco Central del país o un Órgano designado específicamente para dicha función.

Como se menciona en Freixas y Rochet, «los bancos son regulados en virtualmente todos los países con sistemas financieros desarrollados. Esto tiene un efecto importante tanto en la conducta de los gerentes como en las características específicas de la industria bancaria. De hecho, es prácticamente imposible estudiar la teoría de la banca sin referirse a la regulación bancaria».⁵

La pregunta es ¿por qué las instituciones financieras son reguladas? En el marco general de la teoría de la regulación, ésta surge por una *falla de mercado*, la cual se origina cuando una o un grupo de empresas tienen poder de mercado, cuando existen externalidades en la producción o provisión de un bien o servicio (por ejemplo, una empresa contamina afectando a terceros y no incorpora en sus costos este daño), o cuando existen asimetrías de información entre compradores y vendedores (por ejemplo, en el mercado de autos usados el vendedor suele conocer mejor el estado del auto que el comprador).

De forma particular en la industria bancaria, la regulación surge principalmente debido a una fragilidad inherente a los bancos acusados porque estas instituciones suelen mantener en sus balances activos ilíquidos (préstamos que no se pueden cobrar o revender en su totalidad de forma inmediata) en comparación de los pasivos líquidos que mantienen (ahorros del público que, en su mayoría, pueden ser redimidos inmediatamente y sin previo aviso). En segundo lugar, la regulación se fundamenta en el hecho de que los depositantes no están bien equipados para monitorear el manejo del banco donde mantienen sus ahorros.⁶

Distintos países, por tanto, han creado instituciones específicas o han dado la tarea a las ya existentes para velar por la estabilidad del sistema financiero evitando que las fragilidades propias del sistema repercutan en daños al ahorrista.

5 FREIXAS, X. & ROCHET, J.-Ch.: *Op. cit.*, pp.305.

6 *Ibid*, pp.307.

2.2 Los Acuerdos de Basilea⁷

Debido a las diferencias entre países para supervisar y regular a la industria bancaria y particularmente preocupados por las diferentes formas de contabilizar, medir y regular la *suficiencia de capital* que mantienen las entidades financieras para sostener sus operaciones, los representantes de los países del G10 se congregaron en Basilea, Suiza en 1988 para homogeneizar los puntos antes mencionados. Esto dio origen al *Acuerdo de Basilea I*, que fue el primer intento internacional de fijar estándares basados en riesgos para la *suficiencia de capital*.⁸

El gran aporte del Comité de Basilea fue establecer que la razón mínima entre el capital de las entidades y los *activos ponderados por riesgo* fuera del 8 % y que las entidades se deberían adecuar a este estándar hasta finales de 1992. Esto es lo que se conoce como el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) y tiene como objetivo limitar la exposición al *riesgo de crédito*.

Posteriormente se han ido adecuando nuevos estándares. Por ejemplo, en enero de 1996, luego de dos procesos consultivos, el Comité de Basilea emitió la *Enmienda al Acuerdo de Capital* para incorporar el *riesgo de mercado*. Esto se vio necesario como forma de incorporar los riesgos de mercado que enfrentan las entidades debido a la exposición a los tipos de cambio, los bonos y acciones comerciados en mercados secundarios y otros derivados financieros. Adicionalmente, se dió la flexibilidad a las entidades para utilizar *modelos internos* (con la metodología de Value-at-Risk o VaR) para medir este tipo de riesgo.⁹

En junio de 1999, el Comité de Basilea propuso un nuevo conjunto de reglas que se conoció como *Basilea II*, que fueron revisadas en enero de 2001 y en abril de 2003. Este conjunto de reglas fue finalmente aprobado y publicado en junio de 2004 y actualizado en noviembre de 2005 aunque su implementación internacional no inició hasta 2007. Básicamente,

7 Una reseña sobre la historia de los Acuerdos de Basilea se puede encontrar en la página oficial del Bank of International Settlements (BIS). <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

8 HULL, J.C.: *Risk management and financial institutions*. John Wiley & Sons. Hoboken, NJ, 5th ed., pp.350.

9 Cf. <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

Basilea II se basó en tres pilares: Requerimientos mínimos de capital, revisión por los supervisores y disciplina de mercado. Adicionalmente, este nuevo acuerdo tomó en consideración el *riesgo operativo* en el cálculo del capital regulatorio mínimo.¹⁰

Como se indica en la página del Bank of International Settlements (BIS), aún antes de la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 ya se había hecho aparente la necesidad de mejorar el Acuerdo, debido a que los bancos se encontraban con demasiado apalancamiento y con reservas de liquidez inadecuadas, acompañadas de malas prácticas en el gobierno corporativo de las entidades, gestión de riesgos y malas estructuras de incentivos.

Estas debilidades fueron abordadas en dos documentos de 2010 denominados *Basilea III* cuya aplicación estaba orientada para ejecutarse entre el 2013 y 2019.

2.3 Hoja de balance

La hoja de balance es el punto de partida para entender cómo funciona una entidad de intermediación financiera. Básicamente, la idea general de un balance se sigue de la siguiente máxima contable:

$$\text{Activo} = \text{Pasivo} + \text{Capital}$$

Puesto de otra manera, es exactamente igual a decir:

$$\text{Uso de Fondos} = \text{Fuente de Fondos}$$

Es decir, no es posible usar más fondos de los que se tienen disponibles en un momento dado.

En el caso del *uso de los fondos* (el activo), los bancos prestan (o, invierten) la mayor parte de los recursos de los que disponen a empresas, individuos y a otras entidades financieras. Otra parte se queda en las bóvedas de las oficinas y sus cajas y en los cajeros automáticos (ATMs, por su sigla en inglés) para proveer del mismo a los clientes que nece-

¹⁰ HULL, J.C.: *Op. cit.*, pp.359.

siten retirar dinero en efectivo. Finalmente, otra parte se destina a la compra de inmobiliario y oficinas.

Por el lado de las *fuentes de fondos*, las entidades de intermediación captan la mayor parte de sus fondos del público por medio de la provisión de cajas de ahorro (individuos), cuentas corrientes (empresas) y depósitos a plazo fijo (público, empresas e inversores institucionales como las Administradoras de Fondos de Pensiones). Estos fondos son de terceros y las entidades deben devolverlos en su totalidad.

Otra fuente de fondos es el *capital* que los socios de la entidad financiera han aportado para iniciar sus operaciones. Estos sí son fondos propios y pueden perderse si la entidad comete errores en la gestión.

En la Figura N° 1 se visualiza un balance a escala del Sistema Bancario. Básicamente, este balance es el *resultado* de las decisiones que toman en el día a día sus gestores (Directores, Gerentes, etc.) basados en la regulación vigente, los arreglos institucionales del país, la coyuntura económica y/o de mercado y las políticas internas de cada entidad basadas en su visión y misión.

Desde el punto de vista de las entidades de intermediación financiera, el objetivo suele ser obtener la máxima rentabilidad posible del dinero invertido de forma *sostenible*, es decir: no para un año específico, sino a lo largo del tiempo. Para mantenerse en línea con este objetivo, las entidades diseñan estrategias conducentes a alcanzar ciertos objetivos razonables mientras mantienen *controlado el riesgo*. Estas estrategias tienen que ver con la *composición* del balance: cuánto dinero deben mantener en bóvedas, cuánto y en qué sectores deberían prestar, de quién pedirse prestado y por cuánto tiempo, etc.

Sin embargo, los vaivenes propios de cualquier actividad económica y las ineficiencias internas en la gestión desvían a las entidades de cumplir sus objetivos y el de sus usuarios. Por ejemplo, imaginemos un caso extremo para ilustrar el punto. Supongamos que se da una situación de mucha incertidumbre política como, por ejemplo, un paro de actividades a nivel nacional. Las personas, racionalmente, suelen correr a las entidades financieras para retirar su dinero, ya sea para tener liquidez en caso de que la situación se mantenga por mucho tiempo o ya sea preveyendo ajustes económicos duros como consecuencias de la medida.

Si no hubiese suficiente dinero en las oficinas y ATMs para hacer frente a esta demanda inesperada, los usuarios se pondrían más escépticos de la *solvencia* de su entidad generando aún más retiros de efectivo. De no poder hacer frente a sus obligaciones, la entidad se vería obligada a vender parte de sus activos y, en un caso extremo donde aún así no pudiese conseguir el dinero, se vería obligada a cerrar declarándose en bancarrota.

Figura N° 1
Estructura del Balance General del Sistema Bancario

Liquidez	Vista
Cartera	DPF
Otros	Patrimonio

Elaboración propia

Otro ejemplo de distinta naturaleza puede ser el caso en que una entidad, debido a su estrategia comercial, esté especializada en otorgar créditos a individuos para la compra de vivienda. Entonces, en caso hubiera una crisis económica producto, por ejemplo, del estallido de una burbuja inmobiliaria, la entidad se encontraría con una serie de créditos que no serán devueltos y, por tanto, los accionistas tendrían que asumirlo como pérdida. Si ésta fuera muy grande, la entidad iría a la bancarrota y tendría que liquidarse para devolver el dinero que debe a sus depositantes.

Nótese que en los ejemplos anteriores se ilustraron dos *tipos de riesgos* que las entidades enfrentan: *riesgo de liquidez* y *riesgo de crédito*. En la realidad, las entidades enfrentan también otro tipo de riesgos, como pueden ser, además de los previamente mencionados, el *riesgo cambiario* (al mantener en el balance distintas monedas), el *riesgo operativo* (por ejemplo, caída de sistemas que impiden realizar las operaciones diarias a los funcionarios o a los usuarios), *riesgo de mercado* (por ejemplo, una subida o bajada abrupta de las tasas de interés de política monetaria que afecta a las tasas del sistema), *riesgo reputacional*, etc.

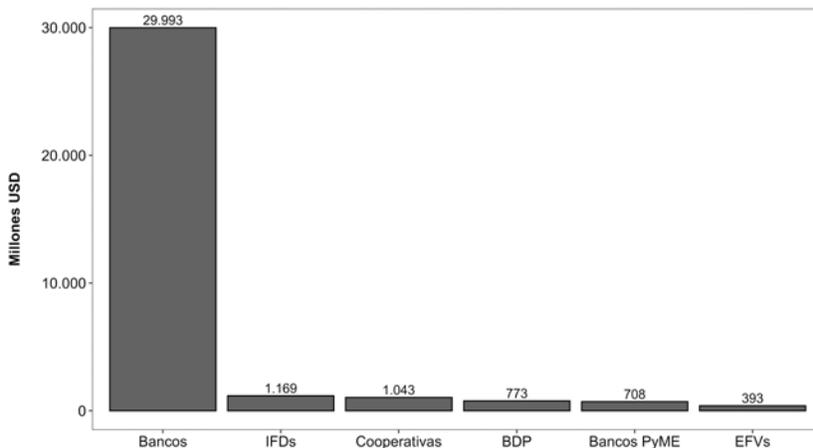
Al final del día, estos riesgos no se dan de forma aislada y los ejecutivos deben gestionarlos a partir de su probabilidad de ocurrencia y severidad en el balance. En Choudhry¹¹ se puede encontrar una introducción detallada a los mismos y a su gestión.

3 Estado del sistema financiero en Bolivia

El sistema financiero boliviano está dominado principalmente por el Sistema Bancario. Como se observa en Figura N° 2, en términos de la cartera y contingente, a diciembre de 2022 el Sistema Bancario alcanzaba casi los USD 30 mil millones en préstamos, seguido muy por detrás por las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) con un monto cercano a los USD 1.200 millones. Por tanto en lo que sigue del documento se enfocará el análisis en el Sistema Bancario, exclusivamente.

11 CHOUDHRY, M.: *The principles of banking*. John Wiley & Sons, Hoboken, NJ. 2nd. ed., 2022.

Figura N° 2
Cartera y Contingente del Sistema Financiero boliviano
con corte a diciembre de 2022



Elaboración propia en base a la ASFI

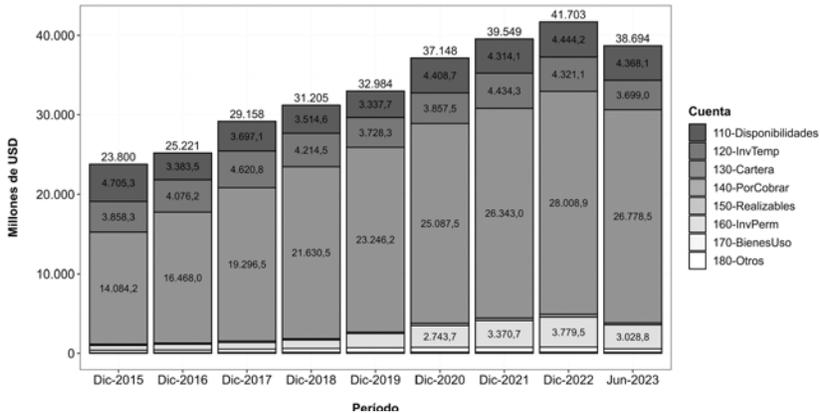
3.1 Activo

Los activos, como se mencionó previamente, representan el uso que dan las entidades financieras a los fondos que recaudan del público, empresas y sus socios. Es la fuente principal de sus ingresos vía tasas de interés (ingresos financieros) y, por tanto, de su correcta originación y gestión depende la sostenibilidad del sistema. Además, es la vía por la cual las familias y empresas obtienen principalmente los recursos para consumir e invertir y, por tanto, su forma de suavizar sus ciclos de negocios o consumo y/o expandir actividades.

Como se observa en la Figura N° 3, el activo del sistema se ha ido expandiendo en el tiempo. Nótese que a junio de 2023, la cartera estaba en torno al 70 % del total del activo. Luego siguen las disponibilidades y las inversiones temporarias —lo que se conoce como liquidez— y, final-

mente, las inversiones permanentes. La caída que se experimenta se debe principalmente al cese de funciones del Banco Fassil, en marzo de 2023.

Figura N° 3
Evolución de los activos del Sistema Bancario por tipo de cuenta



Elaboración propia en base a la ASFI

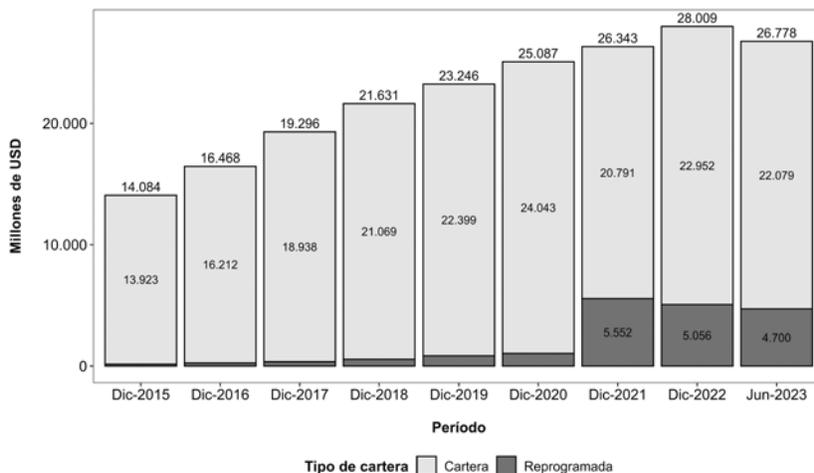
3.1.1 Cartera

La cartera de la banca puede analizarse desde distintas perspectivas. Por ejemplo, por el estado de la misma (si está en mora o no), por el destino de los fondos (a los sectores que se presta), por el tipo de crédito (de vivienda, empresarial, etc.), entre otros. Algo que llama la atención, sin embargo, es la fracción de la cartera categorizada como *reprogramada*.

Nótese que a junio de 2023 casi un 18 % de la cartera se encontraba clasificada como reprogramada. ¿Por qué es importante? Regularmente, un préstamo se reprograma debido a que el deudor ha manifestado una afectación en sus ingresos de forma transitoria y necesita modificar el plan de pagos original para poder cumplir con sus compromisos financieros. Las entidades, luego de un análisis del caso, toman la decisión de

reprogramar o no la operación crediticia. Como es lógico, dado que el deudor está experimentado problemas con su ingreso, las posibilidades de que éstos continúen se elevan. En resumen, la cartera reprogramada es más riesgosa. Sobre este tema se volverá más adelante.

Figura N° 4
Evolución de la cartera del Sistema Bancario por tipo de cartera



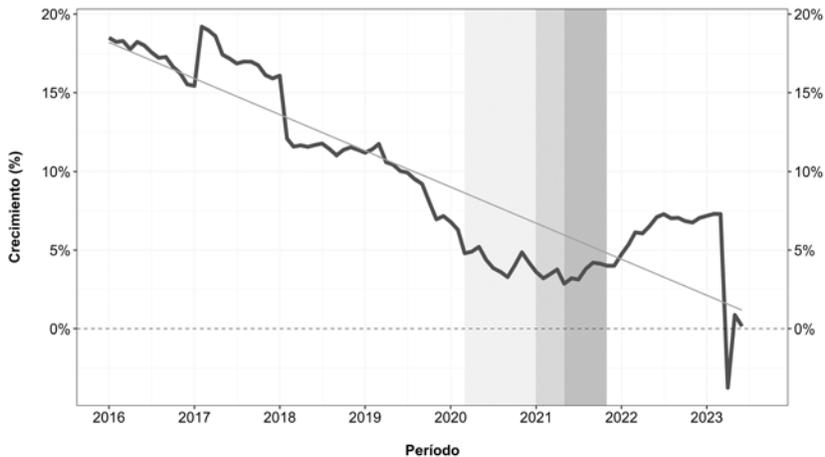
Elaboración propia en base a ASFI.

Como se observa en la Figura N° 5, la cartera ha ido creciendo rápidamente los últimos años. Tomando en cuenta el crecimiento interanual (mes actual *versus* mismo mes del año anterior), la cartera llegó a crecer a tasas cercanas al 20 % en la gestión 2016-2017 y su ritmo de crecimiento se fue desacelerando aunque se mantuvo en los dos dígitos.

Este crecimiento acelerado sin duda es el resultado de distintos factores: el crecimiento económico, la regulación de tasas máximas para financiamiento a la vivienda social y actividades productivas, entre otros. Sin embargo, todo crecimiento lleva consigo riesgos. Por ejemplo,

si para cumplir las cuotas las entidades han reducido sus estándares crediticios (por ejemplo, reduciendo la cantidad de información solicitada para aprobar una operación de crédito), ante un cambio en las condiciones macroeconómicas se esperaría un incremento de los impagos. Lo propio ocurre con las operaciones aprobadas post-pandemia.

Figura N° 5
Crecimiento interanual de la cartera del Sistema Bancario



Elaboración propia en base a ASFI.
En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los días de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

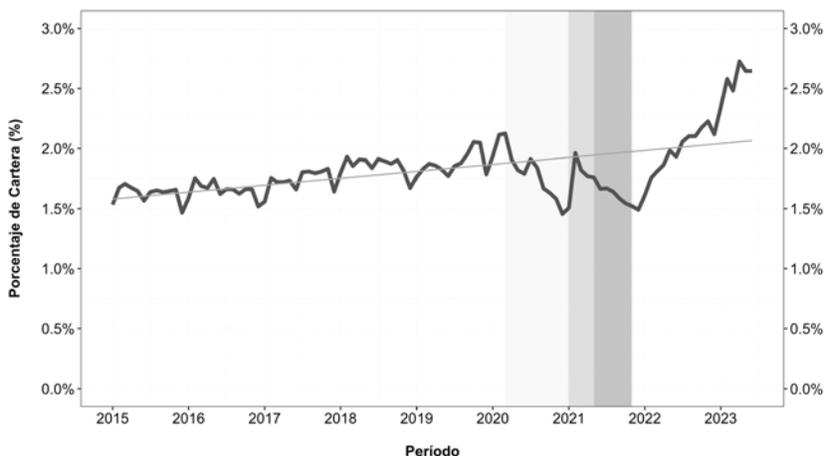
3.1.2 Mora

La mora o *Índice de Mora (IM)* indica la proporción de la cartera que lleva más de 30 días con retraso en el pago del capital o interés de acuerdo al plan de pagos original del crédito. Si bien no es una pérdida *per se*, es un indicador de la pérdida potencial, toda vez que cada día que pasa y que el cliente no paga es más difícil recuperar el monto prestado.

En cuanto al evolutivo de la misma, a comienzo del año 2015 se encontraba en torno al 1,5 % del total de la cartera, mientras que en junio

de 2023 alcanzó el 2,64 %. En términos monetarios esto equivale a pasar de USD 183,4 millones a USD 703,9 millones en dicho período. Lo más preocupante, sin embargo, es la tendencia de la misma que, a partir de diciembre de 2021, no ha parado de subir. Esto se puede corroborar en la Figura N° 6.

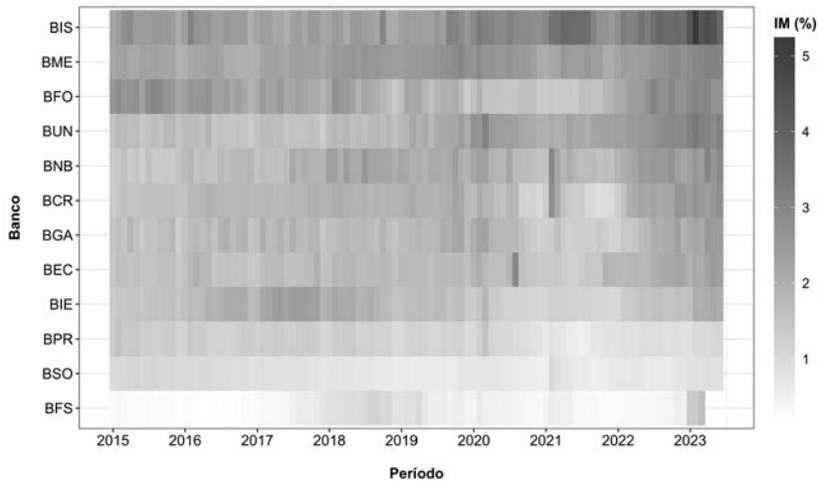
Figura N° 6
Evolución del Índice de Mora (IM) del Sistema Bancario



Elaboración propia en base a ASFI.
En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

Otra forma de obtener una intuición rápida acerca del estado de la mora y su variabilidad respecto a distintas entidades es utilizando un tipo de gráfico llamado *mapa de calor*, como el que se muestra en la Figura N° 7. Este mapa muestra el IM para cada entidad, de forma mensual desde enero de 2015 a junio de 2023 y se ha ordenado de mayor a menor, en función a la mora promedio durante dicho período. Lo que se observa es que, a partir del año 2022, casi todas las entidades del Sistema Bancario han sufrido un incremento en su IM y, por tanto, el problema parece más bien sistémico que de entidades aisladas.

Figura N° 7
Mapa de calor del Índice de Mora (IM) por Banco



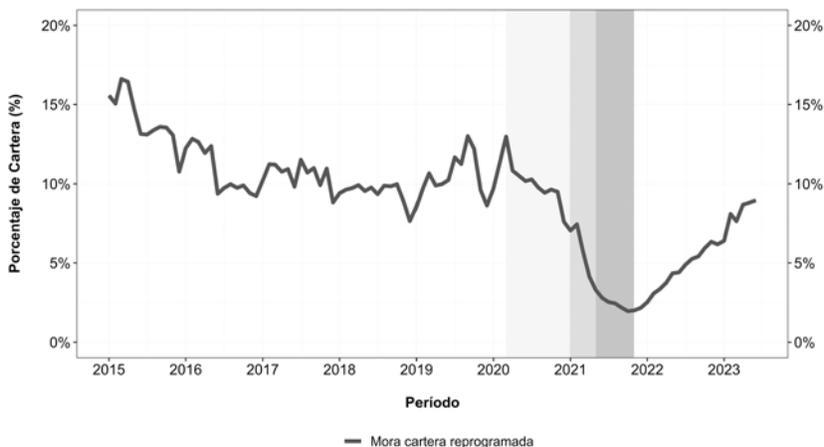
Elaboración propia en base a ASFI.

3.1.3 Cartera reprogramada

Como se indicaba anteriormente, dado que un porcentaje no menor de la cartera se encuentra *reprogramada* es importante monitorear la misma, en particular, la proporción de la misma que se encuentra en mora.

Nótese que, debido a las medidas implementadas al inicio de la pandemia, la mora de dicha cartera se vio reducida considerablemente, toda vez que dicha clasificación de cartera se hizo más grande y, por tanto, el efecto de la mora se desvanece en proporción. Sin embargo, luego del fin de las políticas de diferimiento y reprogramación implementadas, el IM en cartera reprogramada comienza a crecer rápidamente. Así, pasó de los USD 141,3 millones a los USD 438,8 millones entre marzo de 2020 a junio de 2023.

Figura N° 8
Evolución del Índice de Mora (IM) en cartera reprogramada
del Sistema Bancario



Elaboración propia en base a ASFI.
 En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los días de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

3.1.4 **Liquidez**

De forma general, la liquidez de una entidad hace referencia a la capacidad de hacer frente a sus obligaciones de corto plazo. En la banca esto es de vital importancia puesto que tiene la obligación de devolver el dinero de los depósitos a los clientes cuando ellos deseen. Esto implica tener dinero en efectivo en cajas y en los ATMs. Por otra parte, deben pagar intereses por los fondos prestados, sueldos y salarios a los funcionarios y pagos a proveedores y, sobre todo, nuevos desembolsos de cartera.

Así, en épocas de incertidumbre económica, donde los individuos demandan más dinero, es importante que las entidades financieras hagan una buena gestión del flujo de caja, de tal manera que puedan hacer frente a salidas imprevistas de dinero.

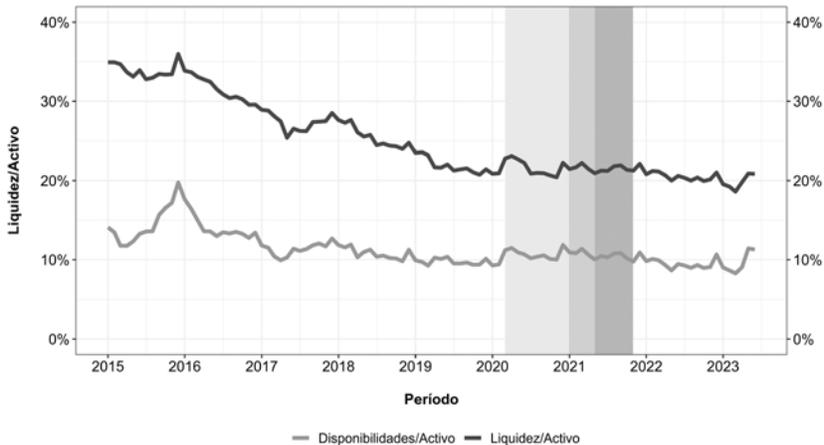
3.1.5 Disponibilidades

En la Figura N° 9 se muestran las disponibilidades, equivalentes al dinero en caja (efectivo), de las sucursales, ATMs, dinero encajado en el Banco Central (BC), además de dinero en bancos corresponsales en el exterior.

En la misma Figura, se muestra la *liquidez* que se define como las *disponibilidades* más las *inversiones temporarias*, que son inversiones de corto plazo que realizan los Bancos entre ellos, en el Tesoro General de la Nación (TGN) o en el Banco Central. Estas inversiones pueden redimirse (volverse efectivo) con facilidad y en cuestión de días, por lo que se constituyen activos bastante líquidos.

Nótese que los bancos mantienen solo una porción de sus activos en activos líquidos (en torno al 20 %), que sirven para su operativa diaria. Que se tengan más activos líquidos significa menos cartera y, por tanto, una reducción del ingreso financiero.

Figura N° 9
Evolución de las disponibilidades y liquidez del Sistema Bancario

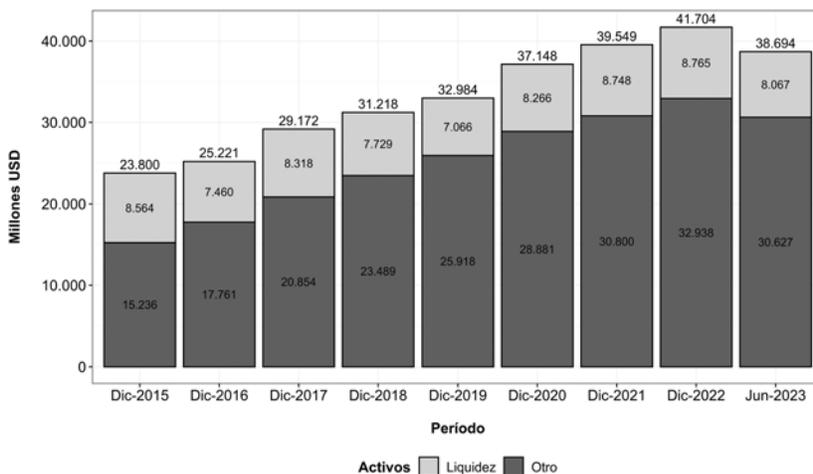


Elaboración propia en base a ASFI.
En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los 6 meses de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

En la Figura anterior también se observa una tendencia negativa en la proporción de activos líquidos que maneja el Sistema Bancario en su totalidad, ya sea visto en términos de disponibilidades o sumándose las inversiones temporarias (liquidez). Esta tendencia negativa implica un mayor riesgo financiero pues, como se ha visto en los últimos meses, cuando todas las entidades salen a buscar fondos de emergencia para devolver a los ahorristas, el mercado puede “secarse” obligando a las entidades a implementar medidas drásticas para la retención de fondos que erosionan la confianza del público en el sistema financiero.

En la Figura N° 10 se observa la misma liquidez pero en términos monetarios. Nótese que entre diciembre de 2022 y junio del presente, las entidades han tenido que devolver parte de los depósitos al público y, por tanto, han reducido su liquidez. Así, en estos seis meses el Sistema Bancario ha reducido sus activos líquidos en casi un 9 % lo que, sin lugar a dudas, presenta un reto para la gestión de cualquier entidad.

Figura N° 10
Evolución de la proporción de activos líquidos en relación al activo

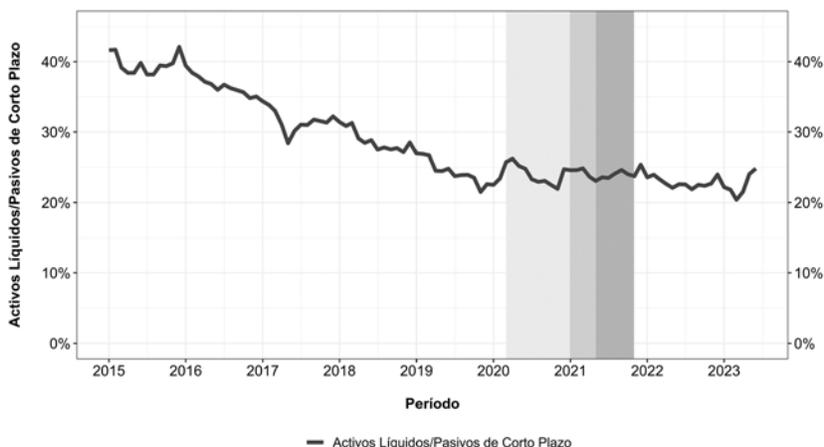


Elaboracion propia en base a ASFI.

3.1.6 Activos Líquidos y Pasivos a Corto Plazo

Un indicador que el regulador revisa con cierta frecuencia es un afinamiento del presentado anteriormente donde clasifica los activos líquidos y los divide entre los pasivos de corto plazo.¹²

Figura N° 11
Evolución de los activos líquidos sobre los pasivos de corto plazo del Sistema Bancario



Elaboración propia en base a ASFI.
En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los 4 de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

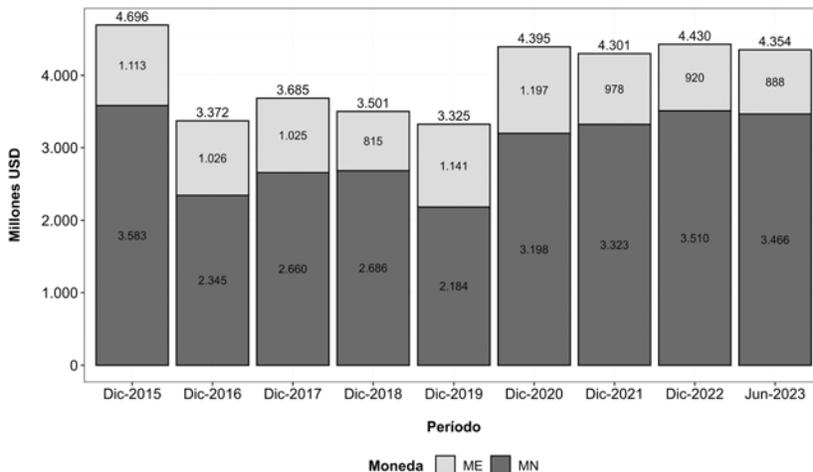
Como se observa en la Figura N° 11, la tendencia es similar a los indicadores antes vistos. Sin embargo, los niveles son más bajos: por cada peso boliviano que se tiene como activo líquido, hay aproximadamente 4 pesos bolivianos clasificados como pasivos de corto plazo.

12 El detalle puede encontrarse en <https://servdmzw.asfi.gob.bo/circular/Anexos/L03T03C01/L03T03C01A02.pdf>.

3.1.7 Disponibilidades por moneda

Otra forma de ver los activos líquidos y, en particular, en el contexto macroeconómico en el que se encuentra el Sistema Bancario, es desagregados por tipo de moneda. El evolutivo del mismo se muestra en la Figura N° 12.

Figura N° 12
Evolución de las disponibilidades del
Sistema Bancario por moneda



Elaboracion propia en base a ASFI.

Esta Figura es interesante, pues muestra que, a pesar de la salida del Banco Fassil del sistema, el resto de los bancos ha logrado mantener sus disponibilidades tanto en Moneda Extranjera (ME) como en Moneda Nacional (MN).

3.2 Pasivo

Los pasivos representan una fuente de financiamiento de las entidades financieras y son parte vital para su buen funcionamiento. Los pasivos son las obligaciones (deuda) que los bancos tienen con el público (los depósitos), con las empresas (cuentas corrientes) y, también, con inversores institucionales.

En los últimos meses hubo bastante especulación respecto a la capacidad de los bancos para devolver el dinero al público, por lo cual parte de los usuarios se han aproximado a las entidades a pedir sus fondos de vuelta, lo cual se observó en las calles, con las colas que se formaban en las cajas de los bancos y con la subida del tipo de cambio en el mercado informal. Esto ha planteado retos a las entidades, pues han tenido que buscar, en muy corto plazo, fondos para devolver a los ahorristas.

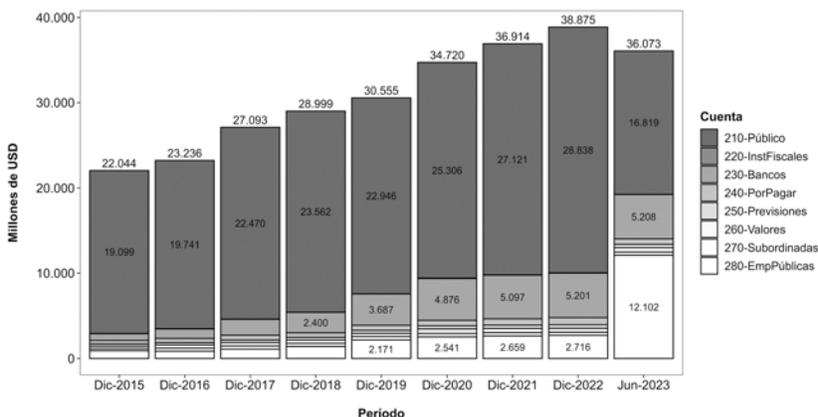
En la Figura N° 13 se observa la evolución de los pasivos del Sistema Bancario entre enero de 2015 a junio de 2023. Algunos puntos para tomar en consideración: Entre diciembre de 2022 y junio del 2023 los pasivos del sistema financiero se han reducido un 7,8 %, aproximadamente. Esto tiene que ver con la salida del Banco Fassil S.A. del Sistema Bancario, cuyo último reporte de información fue en marzo del presente.

Otro dato importante es la recomposición del pasivo entre las cuentas de los depósitos del público y las de empresas públicas. Esto se debe a la migración de cuentas desde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) hacia la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo (en adelante, Gestora) que está clasificada como empresa pública. Es importante notar que esto nos da una medida aproximada de la dependencia que tiene el Sistema Bancario de los ahorros previsionales, cercanos a los USD 1.000 millones o un tercio del fondeo.

En cuanto a la economía política de este cambio, la Gestora tendrá que decidir qué hacer o a quién prestar el ahorro previsional de los trabajadores, lo cual conlleva algunos riesgos. Por ejemplo, si el gobierno necesita financiamiento para cerrar déficits o desea endeudarse, es posible que la Gestora otorgue estos créditos a tasas más bajas que el mercado, en contra de los intereses de los ahorristas. Otra posibilidad es que, con el objetivo de mejorar el rendimiento, la Gestora exija mayores

rendimientos por los mismos. Esto tendría el efecto de subir la TRe del sistema financiero, haciendo subir también la tasa que se cobra por los créditos ya prestados con tasas variables.

Figura N° 13
Evolución del pasivo del Sistema Bancario por tipo de cuenta

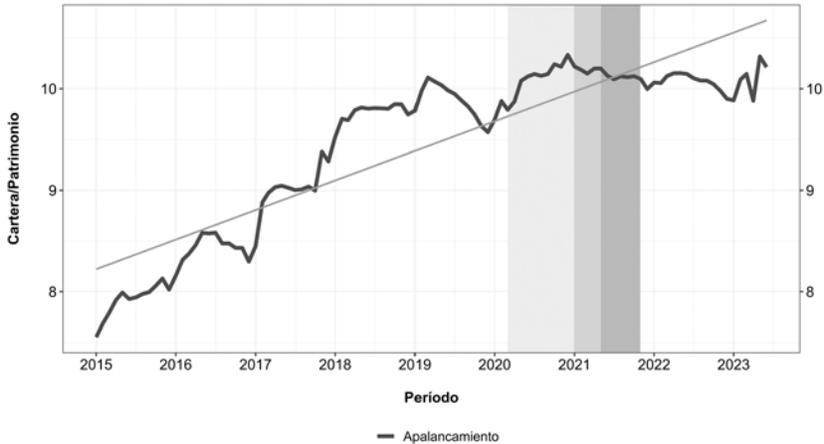


Elaboración propia en base a ASFI.

3.2.1 Obligaciones con el público

Lo mencionado previamente se puede corroborar en la Figura N° 14, donde se muestra la evolución de las obligaciones con el público. La baja más importante se da en Depósitos a Plazo Fijo (DPFs) que eran mantenidos principalmente por las AFPs en el Sistema Bancario, ahora por la Gestora.

Figura N° 14
Evolutivo de las obligaciones con el público del Sistema Bancario
por tipo de obligación



Elaboración propia en base a ASFI.
 En gris claro el periodo de diferimientos. En gris medio, el periodo de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los 6 meses de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

3.3 Capital

Como se mencionó previamente, el capital es el dinero propio que los accionistas de las entidades financieras constituyen para iniciar operaciones y para mantener sus actividades. Nótese que, de acuerdo con la normativa internacional y local, las entidades deben tener *suficiente capital* para hacer frente a las posibles pérdidas derivadas de incumplimientos crediticios y/o pérdidas operativas.

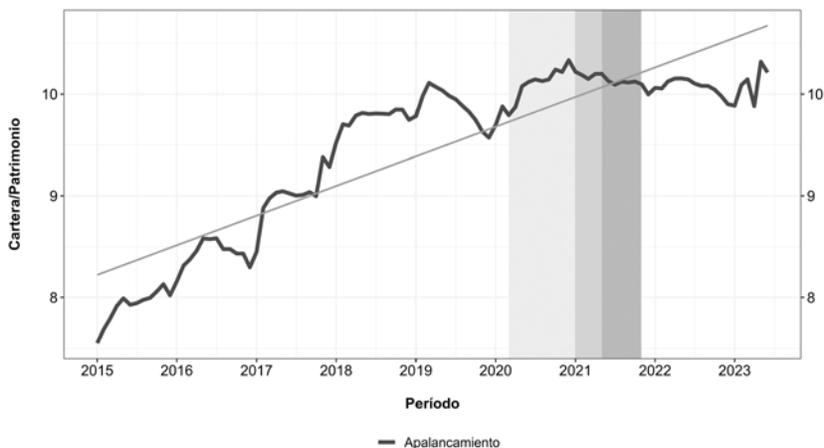
3.3.1 Apalancamiento

Un indicador relativamente sencillo para medir la suficiencia de capital es el *coeficiente de apalancamiento*. El apalancamiento es cuánto dinero tiene prestada la entidad por unidad de capital de los accionistas. Por

ejemplo, si prestase 1.000 y tiene 100 de capital, en caso de que un 10 % de los prestatarios no devuelva su crédito, la entidad iría a la quiebra ($1.000 \times 10 \% = 100$).

Nótese que, *per se*, el apalancamiento no es malo, siempre y cuando la entidad pueda asegurar la calidad de sus préstamos. El problema, en realidad, es que en bonanzas económicas las entidades suelen crecer rápidamente, expandiendo su cartera al otorgar más créditos. Muchas veces, para asegurar esta expansión se suelen incluso reducir los estándares de riesgo y, en el tiempo, cuando la cartera deja de crecer, se comienza a visualizar el impago. Esto se conoce como el *ciclo de apalancamiento*,¹³ es un hecho conocido entre los economistas financieros y conviene tenerlo monitoreado.

Figura N° 15
Evolutivo del apalancamiento del Sistema Bancario



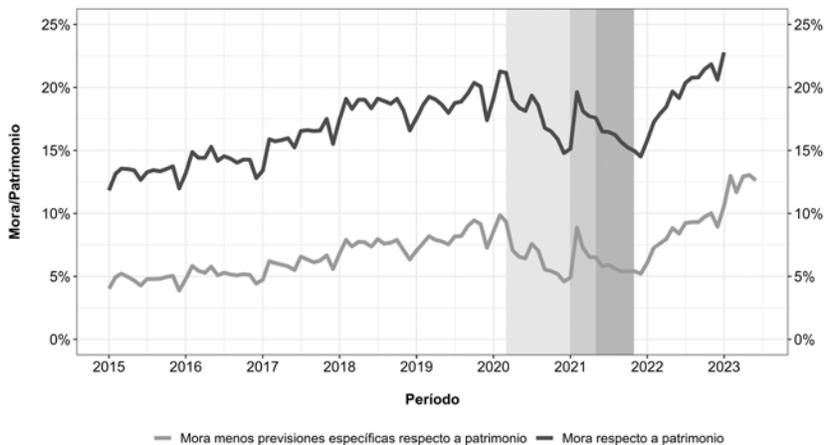
Elaboración propia en base a ASFI.
En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los 6 m de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

13 GEANAKOPLIS, J.: "The Leverage Cycle". *NBER Macroeconomics Annual*, 24(1), 2010, pp.1–66.

Como se observa en la figura precedente, el índice de apalancamiento se ha incrementado rápidamente desde 2015 hasta junio de 2023. Sin embargo, a partir del período de refinanciamiento y reprogramación de la cartera, las entidades han reducido su tasa de crecimiento de cartera, además de que en 2021 se capitalizaron parte de las utilidades de la gestión, lo que ha ralentizado el índice de apalancamiento. ¿Cómo se interpreta? Por cada 10 bolivianos prestados se tiene solamente 1 boliviano de capital lo cual deja expuesto al sistema al riesgo de crédito.

Por otra parte, para dimensionar realmente la exposición que enfrenta el Sistema Bancario al riesgo crediticio, se suele relacionar la fracción de la cartera que está en mora con el patrimonio, además de la mora pero descontando las provisiones específicas para estas operaciones. Esto se observa en la Figura N° 16.

Figura N° 16
Evolución de la exposición crediticia en términos de patrimonio del Sistema Bancario



Elaboración propia en base a ASFI.
 En gris claro el período de diferimientos. En gris medio, el período de prórroga para refinanciamiento y reprogramación y, en gris oscuro, los 6 meses de gracia una vez acordado el refinanciamiento o reprogramación de la deuda.

Sobre la base de la figura anterior, se observa que la mora se ha ido incrementando respecto del patrimonio, particularmente luego de que las medidas de refinanciamiento y reprogramación han ido finalizando.

Adicionalmente, si se descuentan las provisiones, la mora “no cubierta” alcanza aproximadamente el 12,5 % del patrimonio.

4 Conclusión

La cartera ha crecido rápidamente en períodos post pandemia y, de haber sido demasiado optimista y haber reducido los estándares de otorgación crediticia, la banca se enfrentará a mayores impagos. Esto ya está ocurriendo y se magnifica toda vez que el crecimiento de la cartera está perdiendo dinamismo. La mora está en ascenso, tanto de la cartera en general como viendo específicamente la cartera reprogramada. En ésta última, la mora está en torno al 8 % y, si esperamos que se normalice a niveles pre pandemia, esta mora tenderá a duplicarse hasta llegar a niveles entre el 16 % y el 18 %. Esto puede ser un indicio de las conocidas “operaciones siempre vivas” (del inglés, *loan evergreening*)¹⁴ que pone en riesgo el capital de la banca. La reprogramación de la cartera no solamente tiene el efecto de “maquillar” los números de la mora, sino también el de reducir las provisiones, dejando aún más expuesto al sistema. Así, se observa que tanto en términos de provisiones como de patrimonio la mora está en ascenso, magnificado por el alto apalancamiento de las entidades financieras. La liquidez del sistema financiero ha recibido un fuerte *shock*, dados los acontecimientos macroeconómicos y, además, la intervención del Banco Fossil. Si bien el sistema ha podido absorberlo y campear la crisis, el problema de fondo está lejos de ser solucionado y no depende de la banca exclusivamente. Se debe monitorear con especial cuidado este riesgo que, a diferencia del riesgo de crédito, se puede materializar casi de forma inmediata. La composición del pasivo ha cambiado en los últimos meses debido a la reclasificación de cuentas producto de la migración de los ahorros previsionales desde las AFPs a la Gestora. Se observa una clara concentración de los depósitos de esta entidad en el Sistema Bancario, lo cual puede generar incentivos perversos en la toma de decisiones sobre dónde deben estar dichos fondos.

14 FARIA E CASTRO, M., PAUL, P. & SÁNCHEZ, J.M.: “Loan evergreening: Recent evidence from the U.S.” *Economic Synopses*, 2022, p.26.

La colocación de cartera ha crecido mucho más rápido que la constitución de capital por parte de las entidades financieras, conforme indica el ratio de apalancamiento. Debido a que los créditos toman un tiempo en madurar, esto puede poner en riesgo el capital de la banca.

Bibliografía

- ADMATI, A. R. & HELLWIG, M.: *The bankers' new clothes: What's wrong with banking and what to do about it*. Princeton University Press, Princeton, NJ, updated edition, 2014.
- AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO: *Hechos Relevantes de la Bolsa de Valores*. <https://appweb2.asfi.gob.bo/PaginasPublicas2/VistaHechosRelevantes/VisorDocumentos.aspx?variable1=58f3652b-94a8-413a-8517-3918da7bdfaa>.
- : *Historia de la regulación y supervisión financiera en Bolivia: 1750 - 2013*. ASFI, La Paz. 2a. ed., 2014.
- CHOUDHRY, M.: *The principles of banking*. John Wiley & Sons, Hoboken, NJ. 2nd. ed., 2022.
- FARIA E CASTRO, M., PAUL, P. & SÁNCHEZ, J.M.: "Loan evergreening: Recent evidence from the U.S." *Economic Synopses*, 2022, p.26. <https://doi.org/10.20955/es.2022.26>.
- FREIXAS, X. & ROCHET, J.-Ch.: *Microeconomics of banking*. MIT Press, Cambridge, MA, 2008, pp.305.
- GEANAKOPOLOS, J.: *The Leverage Cycle*. NBER Macroeconomics Annual, 24(1), pp.1-66. <https://doi.org/10.1086/648285>.
- HULL, J.C.: *Risk management and financial institutions*. John Wiley & Sons, Hoboken, NJ. 5th. ed., 2018.
- JUAN, A. de: *From good to bad bankers: Lessons learned from a 50-year career in banking*. D. Duffield (Trans.). Springer International Publishing, NYC, 1st. ed., 2019.
- LEVINE, Ross: "Chapter 12 Finance and Growth: Theory and Evidence". In: AGHION, Ph. & DURLAUF, S.N. Editor(s): *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Volume 1, Part A, 2005, pp.865-934.
- MISHKIN, F.: *The economics of money, banking and financial markets*. Pearson Education eText, global edition, 12th ed., 2019.
- s/a: *History of the Basel Committee*. Bank of International Settlements (BIS). <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

Casto Martín Montero Kuscevic

Director de las Carreras Empresariales, Administrativas y Financieras de la Universidad Católica Boliviana. Obtuvo su doctorado en economía en West Virginia University en el año 2011. Fue profesor-investigador en la universidad de Liverpool (campus China), American University of Beirut y American University in Bulgaria. Sus investigaciones han sido publicadas en el *Journal of Economic Issues*, *Annals of Regional Sciences*, *History of Political Economy* entre otras revistas académicas.

La maldición de los recursos fiscales y su efecto en la innovación

Casto Martín Montero Kuscevic

La maldición de los recursos fiscales y su efecto en la innovación

Abstract

Bolivia ha tenido una de las más bajas tasas de innovación respecto de América Latina y, sumado a ello, la caída de los índices de confianza, gobernanza y corrupción. Uno de los principales culpables de los bajos índices institucionales es la “**maldición de los recursos fiscales**”, es decir, el excesivo ingreso fiscal a partir de un recurso natural abundante, donde la ausencia de buenas prácticas en la gestión de los ingresos de los recursos no ha logrado traducir su riqueza en economía sostenida o crecimiento económico. Este documento analiza la literatura actual sobre el tema con especial énfasis en Bolivia. Adicionalmente se realiza una estimación para ver el efecto que tiene el gasto público producto de los ingresos fiscales sobre la productividad total de los factores misma que funciona como medida *proxy* para la innovación. Nuestros resultados muestran que el efecto es negativo, lo que podría interpretarse como evidencia de la maldición de los recursos naturales.

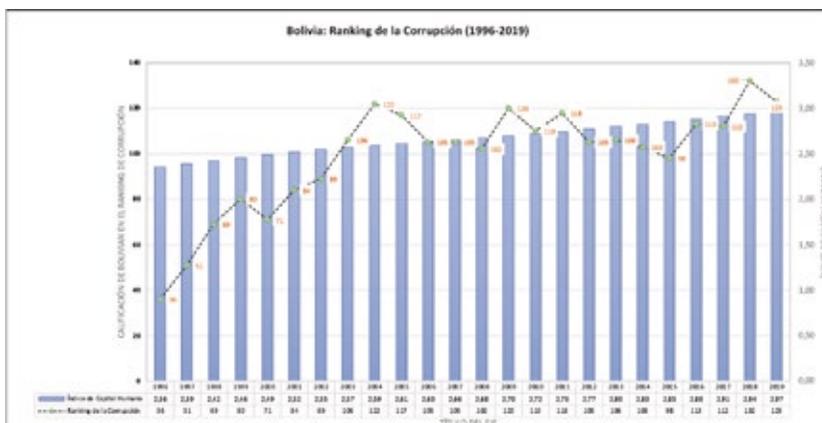
I. Introducción

Algunos autores han argumentado que los ingresos provenientes de los recursos naturales tienden a frenar el desarrollo de otras fuentes tributarias en aquellas economías con una relativamente alta dotación de dichos recursos. El análisis empírico sugiere que los gobiernos que dependen menos de impuestos generales (y más de recursos extractivos) tienden a ser menos transparentes, responsables y eficientes. Además, los ingresos de recursos naturales tienen a ser volátiles y, por ende, generan riesgos fiscales por la poca predictibilidad en el presupuesto. Indudablemente, no todos los países que tienen recursos naturales

padecen de estos problemas. Por ejemplo, Noruega demuestra que sus ingentes cantidades de petróleo pueden ser bien administradas a partir de una institucionalidad fuerte.

El manejo discrecional de los recursos se da cuando no existen mecanismos de elección que penalicen a quienes no usen los canales institucionales para llevar adelante la asignación de recursos públicos. Uno de los problemas con esto es que las variables que promueven un ambiente institucional sano también se ven afectadas, incrementando la falta de confianza y la percepción de la corrupción. Por ejemplo, en el gráfico de la parte inferior mostramos la evolución de Bolivia en el Índice de Percepción de la Corrupción y llama la atención que, a pesar del incremento en el Índice de Capital Humano, la percepción de la corrupción ha ido en constante ascenso.¹

Gráfico N° 1
Bolivia: Evolución en el Ranking de la Corrupción
y el Índice de Capital Humano



Elaboración: Propia. Fuente: Penn World Table 10.1,² Transparencia Internacional.³

- 1 La línea punteada muestra la ubicación de Bolivia en el ranking. Las barras celestes muestran el aumento en el Índice de Capital Humano.
- 2 PENN WORLD TABLE: Version 10.01. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.
- 3 <https://www.transparency.org/es/press>.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que publica Transparencia Internacional muestra que Bolivia se sitúa en la posición número 126 de los 180 países del ranking de corrupción gubernamental. En los últimos cinco años, la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en el sector público en Bolivia ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso de su posición en el ranking internacional de corrupción. Este índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes.

II. Revisión de la Literatura

Uno de los primeros estudios en analizar la relación entre los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales y el crecimiento económico es Gelb⁴ quien, enfocándose en países petroleros, concluyó que el lento crecimiento viene dado por la mala asignación de las utilidades generadas a partir de la abundancia de petróleo, lo que además viene acompañado de baja productividad y políticas estatales que impulsan el rentismo de ciertos grupos afines al gobierno.

Por otro lado, Sachs y Rodríguez⁵ analizaron el caso de Venezuela, concluyendo que aquellos países cuyas ganancias provienen de los recursos naturales y que son invertidas localmente, mantienen niveles de consumo muy alto, que en su mayoría están por encima de su estado de equilibrio. A medida que la economía se va normalizando, y los rendimientos marginales de la industria extractiva tienden a disminuir, el crecimiento de estos países también disminuye lo que los lleva a un estado estacionario de largo plazo.

4 GELB, A.H.: *Oil windfalls: Blessing or curse?* Oxford University Press, Oxford, 1988.

5 RODRIGUEZ, F. & SACHS, J.D.: "Why do resource-abundant economies grow more slowly?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, Nr. 3, September 1999, pp.277-303.

Gylfason⁶ realizó una interesante revisión de la literatura e identificó cuatro canales de transmisión mediante los cuales la abundancia de recursos naturales afecta de forma negativa (o, al menos, ralentiza) el crecimiento económico. Estos canales de transmisión se dan por la apreciación de la moneda y su efecto sobre la educación, la corrupción y las instituciones.

Mientras que la disponibilidad de recursos naturales podría inicialmente servir como impulso inicial para el crecimiento económico, la evidencia empírica apunta a que los países ricos en recursos naturales tienen problemas para fomentar una cultura de innovación necesaria para el crecimiento de largo plazo.⁷ Los países ricos en recursos naturales tienden a depender demasiado de sus exportaciones causando que otros sectores, incluidos aquellos esenciales para la innovación, queden relegados,⁸ a lo que hay que añadir que todo esto lleva a un desincentivo para la innovación y la diversificación.⁹ El problema con el flujo de ingresos es que el gobierno disminuye su necesidad de crear fuertes alternativas de ingreso, disminuyendo de esta forma los recursos destinados a la educación y la investigación y generando eventualmente un estado rentista.¹⁰

La falta de inversión en educación superior e infraestructura de investigación daña el desarrollo de programas doctorales, resulta en fuga de cerebros dada la imposibilidad de retener el talento necesario para la innovación.¹¹ La falta de diversificación causada por la alta concen-

6 GYLFASON, T.: "Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?" Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research. *CESifo Working Paper*, No. 530. Munich, 2001.

7 AJTY, R. M. (ed.): *Resource abundance and economic development*. Oxford University Press, Oxford, 2001.

8 TILTON, J.E.: *On borrowed time. Assessing the threat of mineral depletion*. Routledge, New York, 2003.

9 MANZANO, O., & GUTIERREZ, J. D.: "The subnational resource curse: Theory and evidence". *The Extractive Industries and Society*, Vol. 6, Issue 2, 2019, pp.261-266.

10 ISHAM, J., KAUFMANN, D. & PRITCHETT, L.H.: "Civil liberties, democracy, and the performance of government projects". *The World Bank Economic Review*, 11(2), 1997, pp.219-242.

11 MANZANO, O., & GUTIERREZ, J. D.: *Ibidem*.

tración en sectores específicos, deja poco espacio para la innovación y el emprendedurismo en otras áreas.¹²

Pero el efecto también se puede evidenciar sobre las instituciones financieras, lo que indudablemente afectará la innovación ya que es el canalizador natural de recursos para los emprendedores. Umar *et al.*,¹³ a través de datos de panel,¹⁴ evalúan el impacto de la maldición de los recursos en el sector bancario de aquellos países con una dependencia significativa de la producción de petróleo, por lo que incluye bancos comerciales de doce países productores de petróleo con una renta petrolera (% del PIB) del veinte por ciento o más. Los resultados de la investigación mostraron que, durante los episodios de auge de precios, la eficiencia bancaria disminuyó y la probabilidad de incumplimiento aumentó, lo que aporta evidencia en validar las razones por las cuales los países con una excesiva dependencia de los recursos naturales tienden a tener un menor desarrollo financiero. A una conclusión similar, aunque con ciertas diferencias, llegaron Liu *et al.*,¹⁵ quienes evaluaron la validez de la hipótesis de la maldición de los recursos relacionada con el desarrollo financiero mediante la descentralización fiscal, la innovación tecnológica y la incertidumbre de la política económica en China. Los hallazgos empíricos validan la hipótesis de la maldición de los recursos en China, lo que implica que la renta de los recursos naturales comprimó el desarrollo financiero. Asimismo, la incertidumbre de la política económica también afectó adversamente el desarrollo financiero. En contraste, la descentralización fiscal y la innovación tecnológica aceleraron el desarrollo financiero y neutralizaron las consecuencias negativas de los recursos naturales.

Si bien la literatura es amplia y existen investigaciones a favor y en contra de la maldición de recursos fiscales y sus canales de transmisión, es imperante la necesidad de aportar con mayores estudios, sobre todo

12 ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J: *El pasillo estrecho*. DEUSTO, 2019.

13 UMAR, M., JI, X., MIRZA, N. & RAHAT, B.: "The impact of resource curse on banking efficiency: Evidence from twelve oil producing countries". *Resources Policy*, 72, 102080, 2021.

14 Es decir, datos que combinan la dimensión transversal con la temporal.

15 LIU, K., AFZAL, A., ZHONG, Y., HASNAOUI, A. & YUE, X.G.: "Investigating the resource curse: Evidence from MENA and N-11 countries". *Resources Policy*, 80, 103215, 2023.

para países emergentes y, en especial, Bolivia. De todos modos, queda claro que el problema no se origina por los ingresos *per se* sino a partir del uso que se hace de esos recursos.

III. El Problema

Para muchos países en desarrollo, la administración de los recursos naturales y del aumento de ingresos fiscales que éstos conllevan es una carga pesada. A esto se añaden las políticas fiscales erradas en los países ricos en recursos naturales. En ciertos aspectos, la mala gestión de los recursos naturales parece perdurar. Los altos precios de los *commodities* y el descubrimiento de nuevas reservas brindan la posibilidad de generar ingresos muy necesarios para muchos países en desarrollo, ingresos que deberían ayudar a fomentar el desarrollo económico y social, aumentar el capital humano y reducir las brechas de infraestructura. La formulación de marcos de política fiscal para países en desarrollo ricos en recursos naturales está marcada por una serie de disyuntivas y tensiones. De hecho, el carácter volátil, incierto y agotable de los ingresos provenientes de los recursos naturales debe tenerse muy en cuenta al planear un aumento asociado del gasto público.

En lo que sigue de este capítulo, y como una primera aproximación, se analizan ciertos **índices e indicadores para identificar** cómo se encuentra la sociedad boliviana respecto a valores éticos, morales, credibilidad, confianza y gobernanza. Veremos que en general, estos han desmejorado señalando una desconfianza en las instituciones y en el uso de los recursos fiscales, factores que, eventualmente, tienen un efecto sobre la falta de innovación, inversiones y desarrollo empresarial.

a) **Falta de Confianza**

La falta de confianza en las instituciones es un problema de larga data en América Latina y el Caribe que a menudo se vincula con la desigualdad. En una región que se encuentra entre las más desiguales del mundo, es natural desconfiar de las élites políticas que parecen cooptar al gobierno y asegurarse de que las políticas favorezcan a ciertos segmentos, lo

tienen menores niveles de confianza interna que aquellos que viven en otras regiones del mundo, siendo Argentina la excepción, donde los promedios en esta variable son mayores que el promedio mundial. En todos los casos, tanto en la encuesta nacional como en los resultados a escala internacional, la confianza “interna” fue superior a la “externa” (oscilando entre una representación de la externa como porcentaje de la interna de sólo el 26,2 % en el caso de Túnez, y un 75,8 %, en el caso de Suecia, con un 45,3 % para Bolivia). Los resultados que se presentan en el gráfico muestran Bolivia como uno de los países con mayor desconfianza entre todos los incluidos en la encuesta.

b) Gobernanza

Los Indicadores Mundiales de Gobernanza¹⁸ (WGI por sus siglas en inglés) son un conjunto de datos que resumen las opiniones sobre la calidad de la gobernanza, proporcionadas por un gran número de empresarios, ciudadanos y expertos encuestados, en países industriales y en desarrollo. Los indicadores también son un proyecto de investigación de larga data para desarrollar indicadores de gobernanza entre países. El WGI consta de seis indicadores compuestos de amplias dimensiones de la gobernanza que abarcan más de 200 países desde 1996; a saber: **voz¹⁹ y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.**

Estos indicadores se basan en varios cientos de variables obtenidas de 31 diferentes fuentes de datos, capturando las percepciones de gobierno según lo informado por los encuestados, organizaciones no gubernamentales, proveedores de información empresarial comercial y sector público organizaciones en todo el mundo.

18 KAUFMANN, D., & KRAAY, A.: “The worldwide governance indicators”. *World Bank Group*, 2018. <https://info.worldbank.org/governance/wgi>.

19 Voz y rendición de cuentas capturan percepciones sobre el grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y unos medios de comunicación libres.

Gráfico N° 3
Bolivia: Índice de Gobernanza

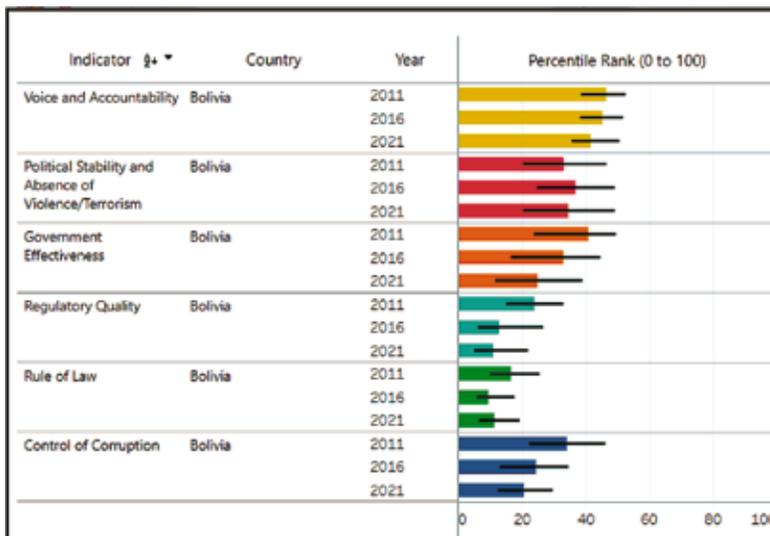


Fuente: The Worldwide Governance Indicators (WGI).²⁰

A nivel latinoamericano, el país mejor evaluado es Uruguay, con 82,1 puntos, seguido de Chile (76,8) y Costa Rica (73,0), mientras que el peor evaluado es Venezuela con 4,1 puntos, antecedido por Nicaragua (18,8) y Bolivia (25,26). Los indicadores individuales del índice para Bolivia se presentan a continuación.

²⁰ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Gráfico N° 4
Bolivia: Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI)



Fuente: The Worldwide Governance Indicators (WGI).²¹

c) **Innovación**

El Índice Global de Innovación 2020²² muestra que América Latina y el Caribe siguen siendo regiones con grandes desequilibrios y que se caracterizan, en general, por sus bajas inversiones en I+D+i, su incipiente uso de los sistemas de PI y la desconexión entre el público y sector privado en la priorización de la I+D+i. Sólo Brasil, por ejemplo, tiene una intensidad de I+D comparable con algunas economías europeas, como Portugal y España. Brasil, México y Argentina son las únicas tres economías en la región con empresas globales de I+D. Además, la mayor parte de las inversiones son principalmente públicas, con una baja proporción de inversiones privadas. En general, los sectores econó-

21 <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

22 SOUMITRA, D., LANVIN, B. & WUNSCH-VINCENT, S. (eds.): *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation*. Cornell University, INSEAD & WIPO, Geneva, 2020.

micos de la región no son intensivos en tecnología y el crecimiento de la productividad laboral permanece en niveles bajos.

En la edición 2020 del citado índice, Bolivia se encuentra en el puesto 97 en cuanto a insumos de innovación; si bien el dato es superior al año pasado y superior en comparación con 2018, queda rezagado el ítem productos de innovación, que ocupa el puesto 117.

Gráfico N° 5
Global Index Mundo y América Latina 2020



Fuente: Índice Global de Innovación 2020.²³

23 SOUMITRA, D., LANVIN, B. & WUNSCH-VINCENT, S. (eds.): *Op. cit.*

El documento señala siete aspectos o debilidades para Bolivia: a) instituciones; b) estabilidad política y operativa; c) capital humano e investigación; d) clasificación universitaria, sofisticación empresarial; e) colaboración en investigación y productos creativos, entre otros.

Tabla N° 1
Global Innovation Index 2020 - WIPO

Rankings de Bolivia (2018-2020)			
GII	Innovación	Insumos de Innovación	Productos de innovación
2020	105	97	117
2019	110	102	113
2018	117	109	117

Elaboración: Propia Fuente: Índice Global de Innovación 2020 (op. cit).²⁴

Una pregunta que se mantiene abierta en el debate público sobre la economía desde fines del siglo pasado es por qué en Bolivia la inversión privada ha sido baja. En efecto, la Formación Bruta de Capital Fijo privada se ha mantenido en torno al 8 % del PIB entre 1988 y 2021 y, de hecho, la inversión privada en el país ha sido superior al 10 % sólo entre 1997-2000 y en 2002. Como referencia, cabe notar que la inversión privada en Latinoamérica fue el 15 % del PIB entre 2010 y 2015.

Para esta pregunta existen distintas respuestas. Por ejemplo, Montero²⁵ argumentó que la alta inversión pública crea un efecto expulsión sobre las empresas privadas. Por su parte, Mendieta²⁶ apuntó a las barreras institucionales y la vulnerabilidad macroeconómica.

24 SOUMITRA, D., LANVIN, B. & WUNSCH-VINCENT, S. (eds.): *Ibidem*.

25 MONTERO KUSCEVIC, C.M.: "Inversión Pública y Crecimiento Económico en Bolivia: Un Análisis Espacial". *Revista de Análisis*, Banco Central de Bolivia, vol. 16, 2012, pp.31-57.

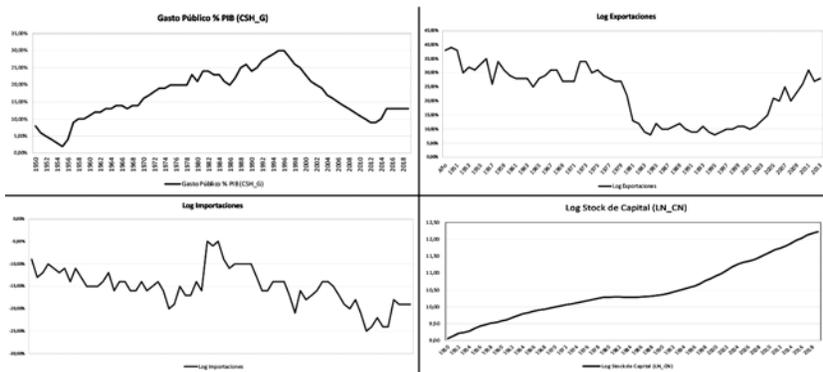
26 MENDIETA OSSIO, P.: "Restricciones a la inversión privada en Bolivia: una visión integral". *Ideas & Debate*, num. 11, 2021, pp.163-194.

V. Análisis econométrico

A partir de lo dicho anteriormente, nos preguntamos si en efecto los recursos fiscales materializados en gasto público tienen un efecto sobre la innovación en Bolivia. Para ello se elaboró un modelo econométrico mediante MCO, las variables se tomaron de la edición 10.1 del Penn World Table²⁷ para el período 1960-2019. Las variables analizadas incluyen la productividad total de los factores, el gasto público como porcentaje del PIB, el comercio internacional y el *stock* de capital. La evolución de estas variables se puede ver en el Gráfico N° 6 y se aprecia claramente que, con excepción del *stock* de capital, todas las otras variables fluctuaron bastante durante el período de análisis. Adicionalmente, se puede observar que el *stock* de capital aumenta de forma lenta pero progresiva durante los primeros 40 años de análisis para luego aumentar de forma casi exponencial.

Aunque nuestro interés se centra en analizar el efecto que el gasto público tiene sobre la innovación, la falta de datos de esta última nos obliga a usar la productividad total de los factores como variable *proxy*.

Gráfico N° 6
Global Index Mundo y América Latina 2020



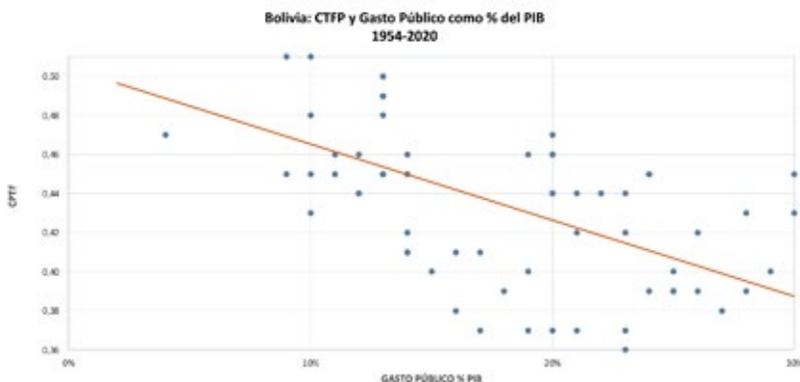
Elaboración: Propia. Fuente: Penn World Table 10.1.²⁸

27 PENN WORLD TABLE 10.1: *Op. cit.*

28 PENN WORLD TABLE 10.1: *Op. cit.*

El Gráfico N° 7 nos da una primera idea acerca de la relación que existe entre el gasto público como porcentaje del PIB y la productividad total de los factores. Se puede ver claramente que la relación entre estas dos variables es negativa, resultado que por otro lado no debería sorprender si tenemos los estudios acerca del efecto pernicioso del gasto público en el crecimiento de largo plazo de los países.

Gráfico N° 7
Relación Productividad Total de los Factores y Gasto Público
como porcentaje del PIB



Elaboración: Propia. Fuente: Penn World Table 10.1.²⁹

En vista de la relación negativa existente entre estas variables, se propone el siguiente modelo econométrico:

$$PTF_t = \beta_0 + \beta_1 Gob_t + \beta_j X_{j,t} + \varepsilon_t$$

Donde la variable dependiente es nuestra *proxy* para innovación (productividad total de los factores) y *Gob* representa el gasto público como porcentaje del PIB. La matriz *X* son variables de control que se incluyen

29 PENN WORLD TABLE 10.1: *Op.cit.*

de forma escalonada en la modelación econométrica. Estas variables representan la apertura comercial, el *stock* de capital y una variable *proxy* para controlar por el período de capitalización.

Tabla N° 2

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Gasto público	-0.393*** (0.118)	-0.358*** (0.101)	-0.472*** (0.092)	-0.251** (0.114)
Stock de capital		0.009 (0.009)	0.006 (0.009)	0.011 (0.008)
Capitalización			0.049*** (0.015)	0.041*** (0.014)
Comercio exterior				0.143** (0.071)
R2 ajustado	0.299	0.311	0.367	0.428
Obs.	60	60	60	60
<p>Nota: El número de estrellas al lado de cada coeficiente significa que estadísticamente hablando ese valor es distinto de cero. *** significativo al 1% o menos. ** significativo al 5% o menos. * significativo al 10% o menos.</p> <p>Desviación estándar entre paréntesis. Resultados robustos a heterocedasticidad y autocorrelación</p>				

Los resultados de la Tabla N° 2 son reveladores. Lo primero que se debe observar es que el coeficiente del gasto público como porcentaje del PIB es negativo independientemente de las variables de control incluidas en la regresión. Este es el resultado que nos interesa y es una clara evidencia que efectivamente, su relación con la productividad total de los factores (nuestro *proxy* para innovación) es negativa. Esto se puede deber a los factores mencionados anteriormente.

Un resultado cuando menos curioso es el referido al *stock* de capital, ya que, aunque positivo, en ningún caso es estadísticamente diferente de cero. Este resultado puede ser explicado por el incremento exponencial que se da en esta variable a partir de los ingresos por la venta de gas. De hecho, durante el súper *boom* de las materias primas, el gasto público en

inversión aumentó de forma considerable, lo que explica el aumento en el *stock* de capital, aunque no siempre esta inversión hubiese tenido el efecto deseado sobre el crecimiento económico.³⁰

Con respecto a la variable capitalización, ésta es una variable dicótoma para controlar por el período de capitalización de las empresas del Estado, en el entendido que las empresas capitalizadoras traerían nueva y mejor tecnología, por lo que el efecto positivo y estadísticamente significativo no es de sorprender. Finalmente, el comercio exterior (exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) tiene el coeficiente esperado, ya que es a partir del libre comercio de bienes y servicios que la transferencia de tecnologías se incrementa.

V. Conclusiones

En este trabajo se analiza la literatura sobre las distorsiones que originan los ingresos fiscales sobre la economía (lo que a su vez se traduce en gasto público). Usando datos de Bolivia para el período 1960-2019 se realiza un análisis regresivo para determinar la relación entre el gasto público y la productividad total de los factores, variable que es usada como *proxy* de innovación. Nuestros resultados muestran que el gasto público tiene una relación negativa con la productividad total de los factores, lo que parece corroborar la literatura existente respecto al efecto pernicioso del gasto público en la economía.

Adicionalmente, se encuentra que tanto el período de capitalización de las empresas del Estado así como la apertura comercial están relacionados positivamente con la PTF.

Como corolario de este análisis se plantea revertir la tendencia del gasto público. Siguiendo a Blesse,³¹ se sugiere identificar las áreas para realizar cambios estructurales de reforma del gasto.

Referencias bibliográficas

30 MONTERO KUSCEVIC, C.M.: *Op. cit.*

31 BLESSE, S., DORN, F. & LAY, M.: *Do fiscal rules influence public investment?* Working Paper, mimeo. 2023.

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J.: *El pasillo estrecho*. DEUSTO. Barcelona, 2019.
- AUTY, R.M. (ed.): *Resource abundance and economic development*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- BANCO MUNDIAL: *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. 15 Julio de 2020. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- BLESSE, S., DORN, F. & LAY, M.: *Do fiscal rules influence public investment?* Working Paper, mimeo. 2023.
- GELB, A.H.: *Oil windfalls: Blessing or curse?* Oxford University Press, Oxford, 1988.
- GYLFASON, T.: "Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?" Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research. *CESifo Working Paper* No. 530, Munich, 2001.
- INGLEHART, R., HAERPFER, C., MORENO, A. *et al.* (eds.): *World Values Survey: Round Six - Country-Pooled*. JD Systems Institute, Madrid, 2014. <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.
- ISHAM, J., KAUFMANN, D. & PRITCHETT, L.H.: "Civil liberties, democracy, and the performance of government projects". *The World Bank Economic Review*, 11(2), 1997.
- KAUFMANN, D. & KRAAY, A. & MASTRUZZI, M.: "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5430, September 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/4e535db9-672d-5897-a6cd-feb4df55208f>.
- LI, H., USMAN, N., COULIBAY, M. *et al.*: "Does the resources curse hypothesis exist in China? What is the dynamic role of fiscal decentralization, economic policy uncertainty, and technology innovation for sustainable financial development?" *Resources Policy*, 79, 103002, 2022.
- LIU, K., AFZAL, A., ZHONG, Y. *et al.*: "Investigating the resource curse: Evidence from MENA and N-11 countries". *Resources Policy*, 80, 103215, 2023.
- MANZANO, O., & GUTIERREZ, J. D.: "The subnational resource curse: Theory and evidence". *The Extractive Industries and Society*, Vol. 6, Issue 2, 2019.
- MENDIETA OSSIO, P.: "Restricciones a la inversión privada en Bolivia: una visión integral". *Ideas & Debate*, num. 11, 2021.

- MONTERO KUSCEVIC, C.M.: "Inversión Pública y Crecimiento Económico en Bolivia: Un Análisis Espacial". *Revista de Análisis, Banco Central de Bolivia*, vol. 16, 2012.
- MORALES CORONEL, J.C.: *Incidencia de la corrupción en el crecimiento económico de Bolivia*. (Tesis Doctoral).
- PENN WORLD TABLE: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, J.A.: "La COVID-19: la gran oportunidad para pensar y crear sociedades futuras mejores". *Revista Española de Sociología*, 29(3), 2020. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.43>.
- RODRIGUEZ, F. & SACHS, J.D.: "Why do resource-abundant economies grow more slowly?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, Nr. 3, September 1999.
- SOUMITRA, D., LANVIN, B. & WUNSCH-VINCENT, S. (eds.): *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation*. Cornell University, INSEAD & WIPO, Geneva, 2020.
- TILTON, J.E.: *On borrowed time. Assessing the threat of mineral depletion*. Routledge, New York, 2003.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: <https://www.transparencya.org/es/press>.
- UMAR, M., JI, X., MIRZA, N. & RAHAT, B.: "The impact of resource curse on banking efficiency: Evidence from twelve oil producing countries". *Resources Policy*, 72, 102080, 2021.
- WORLD VALUE SURVEY (2017). <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

Maggy Talavera Román

Maggy Talavera Román es boliviana, periodista formada en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil (1982). Ha sido editora, jefe de redacción, directora de medios impresos. Premio Nacional de Periodismo 2022 por la Asociación de Periodistas de La Paz. Dirige el multimedios Maggy Talavera PeriodismoSinPhotoshop. Actualmente es presidente de la Asociación de Periodistas de Santa Cruz.

Los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy

Maggy Talavera Román

Los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy

Abstract

Una de las preocupaciones centrales hoy en el mundo es la pérdida de libertad. Libertad en el sentido más amplio de la palabra: la capacidad y el derecho de actuar que tiene cada persona, de acuerdo con sus convicciones, dentro de una sociedad. La preocupación es válida y notoria tanto en países que están bajo regímenes abiertamente hostiles y contrarios al ejercicio pleno de la libertad, como en otros cuyos gobiernos guardan aun las formalidades del sistema democrático, pero en los cuales se advierte un grave retroceso en las garantías para el ejercicio de este derecho.

Bolivia es parte de ese segundo grupo de países que todavía guardan las formas de un sistema democrático, pero que en los hechos está sometido a un proceso acelerado de deterioro y pérdida de libertad. ¿Qué hacer para frenar ese proceso, evitar un mayor deterioro y garantizar el ejercicio de este derecho humano fundamental? El presente artículo busca contribuir a encontrar una respuesta, partiendo de la comprensión de la realidad, indagando sobre las causas u origen del proceso, e identificando sus efectos, pero a partir de un enfoque que pone énfasis en la libertad de expresión.

El énfasis no es casual, ni arbitrario. Parte de la constatación de que “la libertad de expresión es la matriz, la condición indispensable de casi cualquier otra forma de libertad”, como lo afirma el jurisconsulto estadounidense Benjamín Cardozo y como se evidencia en el desarrollo del presente artículo, que refuerza el enfoque con un segundo énfasis puesto en la libertad de prensa. Este segundo énfasis tampoco casual: la libertad de prensa no es solo una de las formas de la libertad de expresión, sino una vital, porque “la prensa es, por excelencia, el instrumento democrático de la libertad”, como dice el pensador francés Alexis de Tocqueville.

Estudios e índices sobre la libertad de expresión en el mundo, en la región y en Bolivia, así como monitoreos sobre el estado de situación de la libertad de expresión y de prensa en Bolivia, elaborados por organizaciones nacionales e internacionales, han sido consultados e incluidos en el análisis previo a la identificación de cuáles son los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy, objeto del artículo. Un análisis y reflexión que permite asegurar que Bolivia va de mal a peor en materia de libertades, en especial en libertad de expresión, y que justifica la urgencia con la que plantea encarar diez retos propuestos en las conclusiones.

Introducción

Podría arrancar esta reflexión de manera simple y llana, respondiendo directamente y en pocas palabras cuáles son los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy. Pero de hacerlo así, perdería la gran oportunidad que me ofrece *Ideas&Debate* para incorporar, a partir de la idea central propuesta en el tema que resume el titular que encabeza este artículo, otros elementos que son fundamentales para la comprensión de la realidad que vivimos hoy, no sólo en nuestro país, sino también en la región y en el mundo, y que impactan de manera decisiva en nuestras vidas.

Esos otros elementos no son ajenos al tema central: la libertad de expresión y sus retos en Bolivia. Por el contrario, están íntimamente relacionados y hasta me atrevería a decir que forman una unidad. Hablo de las libertades de pensamiento y de prensa, ambas vinculadas a la primera, sin la cual no podrían existir. Las tres, a su vez, pilares fundamentales para la democracia. Tan es así, que son consideradas como indicadores para medir el nivel o calidad de democracia que alcanzan los países que abrazan —o dicen abrazar— este sistema de gobierno.

Sostengo ese criterio basado en la experiencia recogida, sobre todo, a lo largo de los cuarenta años que llevo ejerciendo el periodismo. No tengo dudas de que hay una interrelación indiscutible entre democracia y libertad, y que ésta sirve para medir la calidad de la primera. Una

interrelación que, por supuesto, no está libre de tensiones, muchas veces a niveles tan altos que pueden llevarnos a dudar de la misma. De hecho, hay varios estudios y análisis que apuntan a esas tensiones, y que observan una suerte de sacrificio de una frente a la otra. Una suerte de disputa de prevalencia.

Traigo un ejemplo, entre tantos, para dejar en claro este punto. Es el que plantea la socióloga y politóloga mexicana María Marván Laborde en el artículo “Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad”, al analizar cómo el concepto de equidad utilizado por el modelo de comunicación política del sistema electoral mexicano: «*ha sacrificado la libertad de expresión en detrimento de la calidad de la democracia*».¹ Como éste, hay muchos otros estudios dedicados a explorar estas tensiones democráticas entre unos derechos y otros, unas libertades y otras.

Profundizar esas tensiones es, sin duda, una tarea importante y provocadora a la que ya se están dedicando expertos como la Dra. Marván. Pero no es la que me han encomendado. Así que retomo el hilo de la reflexión inicial sobre libertad de expresión y democracia. Lo haré incorporando a la misma varios conceptos que son claves para comprender mejor porqué es vital hablar de libertad de expresión, vincularla a la libertad de prensa y a la calidad de la democracia, y porqué debemos preocuparnos en conocer cuáles son los retos para la libertad de expresión en Bolivia.

Aclarando conceptos

Lo primero que hay que tener en claro es que la libertad de expresión «*es un derecho de todos y todas*», como remarca muy bien la periodista y consultora en temas de libertad de expresión Silvia Chocarro.² «*No es*

1 MARVÁN LABORDE, M.: “Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad”. *Rev. Mex. Sociol.*, vol.82, no.4, oct./dic. 2020, pp.807-833. Epub 27-Ene-2021. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.4.59208>.

2 CHOCARRO, S: *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*. CIMA, Washington, 2017, p.10. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>.

un derecho exclusivo de determinados grupos, como periodistas o artistas», aclara. Y añade algo que será central en las reflexiones que compartiré más adelante: aun cuando no es un derecho exclusivo de periodistas, entre otros, este grupo es «objeto de una atención especial cuando se les priva de este derecho [...] debido al relevante papel que ejercen en la sociedad a través del ejercicio de su derecho a la libertad de expresión».

Es importante también remarcar: es un derecho fundamental, crucial, para el disfrute de los demás derechos y para el desarrollo de las personas. Ya hablamos de su interrelación con las libertades de prensa y de pensamiento, también reconocidos como derechos, pero su sombrero cubre otros derechos más, como el del acceso a la educación, a la salud, a la participación en los asuntos públicos, a la libertad de asociación o de asamblea. No hay un solo ámbito en materia de derecho en el que la libertad de expresión no esté presente, como protagonista central.

Por eso la insistencia en recordar una y otra vez: no se pueden concebir las otras libertades sin la libertad de expresión, como tampoco se puede concebir una democracia sin ella. Chocarro hace cuestión de abundar en argumentos y sostenerlos recurriendo a una amplia y especializada base de datos, todo muy bien detallado en la *Guía básica para operadores de justicia en América Latina* ya citada antes. Un detalle que toma en cuenta también las tensiones democráticas entre libertades y derechos a las que aludimos antes y a las que Chocarro antepone una característica especial.

Esa característica especial es la siguiente: la libertad de expresión tiene una doble dimensión, individual y colectiva, que impide —o debiera hacerlo— que una de ellas menoscabe a la otra, tratando de justificar la urgencia de su preservación. Tomando el ejemplo citado en el análisis de la socióloga Marván, esta doble dimensión de la libertad de expresión debería evitar que el derecho a la equidad política contemplado en el sistema de comunicación política electoral mexicano menoscabe el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos en general.

La doble dimensión destaca como una de las tres características básicas de la libertad de expresión señaladas por Chocarro, y tiene que ver con su sello de indivisible e interdependiente. Las otras dos se refieren al valor universal de este derecho —que no puede ser restringido a un

grupo de personas o una determinada profesión, como ya lo anotamos antes— y a los deberes y responsabilidades que se desprenden de su ejercicio. Esta última característica incorpora además el sello de inalienable: la garantía de que es un derecho que no puede ser suprimido.

Las obligaciones del Estado

Queda claro qué es el derecho a la libertad de expresión: es el derecho que nos asiste a todos para expresar nuestras ideas, lo que pensamos y qué sentimos; y para buscar, acceder, recibir y dar información de todo tipo, sin límites de fronteras y a través de cualquier medio de expresión y de difusión. También queda claro que es un derecho fundamental universal, inalienable, indivisible e interdependiente con todos los otros derechos humanos ya consagrados. Y finalmente, que es un pilar central en la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

La pregunta ahora es cómo se ejerce ese derecho desde la ciudadanía, bajo qué condiciones y quién o quiénes deben garantizar ese ejercicio pleno, sin restricción ni condicionamiento alguno. Recorro nuevamente a la *Guía* propuesta por Chocarro para ubicar en primer lugar al Estado como uno de los responsables de garantizar el disfrute pleno del derecho a la libertad de expresión. Al Estado, léase, reconocido como el ente soberano que se sostiene en instituciones democráticas y con autoridad para gobernar, velando por el bien de toda la población.³ No cualquier Estado.

En ese sentido, el Estado tiene al menos tres obligaciones ineludibles para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Chocarro las resume de la siguiente manera. La primera: respetar el derecho y abstenerse de interferir en el goce del mismo. Segunda: proteger y actuar de manera oportuna para prevenir, castigar, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas, vulneradoras de este derecho. Y tercera: dar cumplimiento al derecho y tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacerlo efectivo.

3 ARELLANO, F.: "Estado". <https://www.significados.com/estado/>.

A esas tres obligaciones principales que tiene el Estado hay que añadirles otras que surgen de las relaciones que tiene éste con otros Estados o con organismos internacionales, y que se traducen en acuerdos y tratados a los que se ha adherido o ratificado. Muchos de esos acuerdos o tratados están directa o indirectamente relacionados a la libertad de expresión, y contienen normas, reglas o estándares que buscan garantizar el cumplimiento de las tres obligaciones del Estado anotadas líneas arriba. Son estándares que permiten, además, medir ese cumplimiento.

Este último punto, el de la obligación del Estado de cumplir con los acuerdos y tratados que ratifica o a los que se adhiere, es muy importante para el propósito que me plantea el tema central de las reflexiones aquí compartidas: establecer los retos para la libertad de expresión en la Bolivia de hoy. Una tarea imposible de cumplir sin considerar antes el estado de situación del ejercicio de esta libertad. Y para acercarnos a ese estado de situación, es importante considerar cuál ha sido la relación o el nivel de cumplimiento del Estado boliviano de los tratados a los que se ha adherido.

Muchas adhesiones, ¿pocos resultados?

Voy a echar mano, para el propósito planteado líneas arriba, de un minucioso trabajo realizado por el abogado y consultor en derechos humanos Guido Ibargüen Burgos, titulado “Derecho internacional, derecho internacional de los derechos humanos y Tribunal Constitucional: un repaso al caso boliviano”.⁴ En el documento, Ibargüen detalla los siete principales tratados sobre derechos humanos, de carácter universal, de los que Bolivia era parte hasta 2003, el año de la publicación de su investigación. A saber, esos siete tratados son los siguientes:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (de su Primer Protocolo Facultativo, mas no del segundo); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional

4 IBARGÜEN BURGOS, G.M.: “Derecho internacional, derecho internacional de los derechos humanos y Tribunal Constitucional: un repaso al caso boliviano”. *Revista IIDH*, vol.38, 2003, pp.13-65. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06728-1.pdf>.

sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (no del protocolo); Convención sobre los Derechos del Niño (sólo de uno de los dos protocolos); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (y de su protocolo), y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

A los siete principales tratados internacionales citados, Bolivia sumó la adhesión a otra serie de tratados referidos a derechos humanos que fueron adoptados bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁵ Entre los primeros (ONU), destacan: Convención Internacional sobre la Supresión y Castigo del Crimen del Apartheid; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud del Tráfico de Esclavos, y las Instituciones y Prácticas similares a la Esclavitud; Convención para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; Convención para Reducir los Casos de Apátridas; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.⁶

El recuento de Ibargüen no termina aquí. Incluye también otros tratados a los que Bolivia se ha adherido o ha ratificado en el plano regional, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (sin embargo, no lo hizo respecto a sus dos protocolos), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

5 Para una lista amplia de los tratados internacionales de orden social relacionados a los derechos humanos de los que Bolivia es parte, Guido Ibargüen sugiere ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>

6 Para una lista amplia de los tratados internacionales de derechos humanos de los que Bolivia es parte, el autor sugiere acceder a la página del INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: *Bolivia: Mapa de Progresos en Derechos Humanos*. IIDH, San José, 2003, pp.93-96.

Pero Iburgüen no se queda en el recuento o compilación en detalle de los tratados y acuerdos internacionales ratificados o a los que se ha adherido Bolivia a lo largo de las últimas décadas. En la publicación citada, el autor comparte un análisis valioso que enriquecerá nuestra reflexión final sobre el tema que nos ocupa y del que hago cuestión de destacar las siguientes conclusiones:

*Primera: «Los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos han sido ratificados sin que el Estado boliviano hubiera formulado una reserva o declaración interpretativa. Esto puede significar dos cosas: o bien Bolivia es un Estado incondicional y muy bien dispuesto al DIDH (Derecho Internacional de los Derechos Humanos), lo que se expresaría en la aceptación plena de todas las obligaciones impuestas convencionalmente; o bien es un Estado indiferente al DIDH, que no se toma la molestia de analizar si las disposiciones internacionales están en conflicto con la legislación nacional o si las disposiciones convencionales podrán aplicarse efectivamente. Uno tiende a inclinarse por la segunda opción, pues **si el Estado estuviera verdadera e incondicionalmente dispuesto a sujetarse a las normas internacionales en materia de derechos humanos, entonces haría mayores esfuerzos en cumplirlas y esto, ciertamente, no ocurre**».*⁷ Segunda: «En suma, Bolivia es un Estado que tiene un sólido marco legal internacional para la protección de los derechos humanos, normas que muchas veces coinciden con las que conforman el marco constitucional y legal interno, pero que también lo superan en cuanto a extensión de la tutela que ofrecen. Por ejemplo, algunos derechos, como el derecho a la rectificación o respuesta, o libertades fundamentales, como la libertad de conciencia, **no están reconocidos en el catálogo de derechos fundamentales enumerados en el art. 7 de la CPE; pero sí lo están en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**».⁸

Y sigue: «Otras convenciones ratificadas por el Estado boliviano velan por sectores que carecen de protección en el derecho interno o prohíben conductas que las normas bolivianas omiten hacerlo. Por ejemplo, no existe en Bolivia una ley que proteja expresamente los derechos de los trabajadores migratorios y de

7 IBARGÜEN BURGOS, G.M.: Op. cit., p.22. [Las negritas son mías. MTR]

8 IBARGÜEN BURGOS, G.M.: Ibidem, pp.22-23. [Las negritas son mías. MTR]

*sus familiares ni que sancione la desaparición forzada de personas o la discriminación. Desafortunadamente, todo este marco normativo que viene del DIDH no es utilizado internamente en la medida en que debería serlo para lograr una mejor protección de los derechos humanos en Bolivia».*⁹ Destaco las últimas frases de las dos conclusiones a las que llega Ibargüen en el capítulo dedicado al análisis de la relación de Bolivia con el marco normativo internacional, porque me permiten dar el siguiente paso en las reflexiones propuestas sobre la libertad de expresión en la Bolivia de hoy. La primera pone en duda la verdadera e incondicional voluntad del Estado boliviano en sujetarse a las normas internacionales en materia de derechos humanos, y la segunda aclara la duda al afirmar que el Estado desaprovecha todo el marco normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tal como lo evidenciaba ya el autor en 2003, para asegurar una mejor y efectiva protección de los derechos humanos en Bolivia.

Esto sin considerar otro tema de fondo no abordado en los estudios citados aquí hasta ahora: a la ya lamentable displicencia del Estado boliviano hacia el conjunto de ese marco normativo que contiene al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se suma una práctica perversa desde quienes se alternan en el manejo del Estado, claramente identificada como manipulación de los otros poderes del Estado, particularmente del Poder Judicial, con fines políticos partidarios. Una práctica que se apoya en la vulneración sistemática de los derechos humanos y que no libra de su mira a ningún sector de la sociedad, como vamos a detallar a continuación.

De la displicencia a la complacencia

El Estado boliviano pasa de tener una actitud displicente frente al marco normativo del DIDH, a tener otra más bien complaciente hacia el abuso de poder de sus administradores de turno. Una práctica que, como acabamos de señalar líneas arriba, se traduce en la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre éstos, los derechos de libertad de

9 IBARGÜEN BURGOS, G.M.: *Ibidem*, p.23. [Las negritas son mías. MTR]

expresión y de prensa. Una complacencia ya puesta en evidencia también a nivel internacional, a través de informes especiales que realizan organismos internacionales especializados en derechos humanos.

Uno de esos informes más recientes es el publicado por Amnistía Internacional (AI) en marzo pasado.¹⁰ En el mismo, AI analiza la situación de los derechos humanos en 156 países, entre ellos Bolivia. El segundo de los cinco ejes en los que AI ordena su evaluación de los derechos humanos en nuestro país, titulado “Derecho a un juicio justo”, destaca precisamente lo anotado en el párrafo anterior: que el poder judicial sigue careciendo de independencia.¹¹

Citando otro informe, el del relator especial de Naciones Unidas, Diego García-Sayán,¹² AI observó que las autoridades continúan interfiriendo en la independencia del poder judicial y que el acceso a justicia sigue siendo difícil. «*Algunas autoridades y altos cargos del anterior gobierno interino seguían afrontando cargos tales como “terrorismo”, “sedición” y “conspiración”*»,¹³ añade AI, y repite la cita de García-Sayán sobre los casos judiciales de la expresidenta interina Jeanine Áñez y otras exautoridades del Estado que llevan más de 21 meses detenidas en espera de juicio. Un dato que evidencia «*problemas estructurales en la administración de justicia*»¹⁴ que provocan que «*una proporción sumamente alta de personas en espera de juicio estén privadas de libertad*».

El informe de AI resaltaba, además, entre sus cinco ejes de atención, otros dos relacionados de manera directa al tema que nos ocupa aquí: uno de ellos, sobre vulneraciones de los derechos de libertad de expresión y de asociación; y el otro, vulneraciones de los derechos de defensores de derechos ambientales y también a los defensores de los derechos huma-

10 AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Informe 2022/23. Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*. Marzo de 2023. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/5670/2023/es/>.

11 AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Op. cit.*, p.118.

12 s/a: “Revisa el informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de la justicia en Bolivia”. *Correo Del Sur*, Mayo 25, 2022. https://correodelsur.com/seguiridad/20220525_revisa-el-informe-del-relator-especial-de-la-onu-sobre-la-independencia-de-la-justicia-en-bolivia.html.

13 AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Op. cit.*, p.118.

14 AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Ibidem*.

nos. En el primer caso, AI destacó las agresiones sufridas por Waldo y Franco Albarracín, con estigmatización y hostigamiento también a sus familiares, además de procesos penales contra Waldo. En el segundo, al menos 200 agresiones y amenazas de secuestro y quema de campamentos comunitarios. En todos los casos, no hubo protección de las autoridades responsables de garantizar el cumplimiento de derechos.

A esos tres ejes hay que añadir uno más relacionado de manera directa a la vulneración de los derechos de libertad de expresión y de reunión. Dice el Informe: *«Los agentes encargados de hacer cumplir la ley reprimieron con violencia y, en algunos casos, detuvieron arbitrariamente a productores y productoras de hoja de coca que protestaban contra las iniciativas financiadas por Estados Unidos para erradicar la producción local. Las fuerzas de seguridad emplearon fuerza excesiva contra algunas de las personas detenidas»*.¹⁵

Una frase cierra el capítulo dedicado a Bolivia en el Informe de AI sobre la situación de los derechos humanos en el periodo 2022-2023: *«Debe evitarse la instrumentalización del sistema de justicia para la persecución contra defensores de derechos humanos»*.¹⁶ Cabe observar que en su informe, Amnistía Internacional no hace referencia directa a las vulneraciones de derechos y violencia sufridas por los trabajadores de la prensa, ni siquiera en el apartado de Libertad de Expresión. Una notoria ausencia, considerando los casos denunciados en el mismo periodo que comprende el informe de AI y que coincide con un dato en el que haremos énfasis más adelante: el aumento en el 50 por ciento de las agresiones y amenazas contra trabajadores de la prensa.

Una injerencia fatal

Ya en febrero de 2020, el Relator Especial de la ONU, Diego García-Sayán, había expresado preocupación por el patrón de persecución política y judicial, con fines de represalia, vistos en Bolivia, así como también por los actos de hostigamiento en contra de antiguas autoridades, líderes

¹⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Ibidem*.

¹⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Ibidem*, p.119 y AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Declaración Pública*. Índice AMR 18/5464/2022, 7 de abril de 2022. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr18/5464/2022/es/>.

políticos y sociales. Una preocupación que persistía en su informe sobre la independencia de magistrados y abogados en Bolivia, elaborado sobre la base de informaciones recogidas durante su visita al país, entre el 15 y el 22 de febrero de 2022.¹⁷ Es importante leer en detalle las veinte páginas que contiene ese informe, dado a conocer en la Asamblea General de la ONU en mayo del mismo 2022. Ofrecía una radiografía casi completa del sistema judicial de Bolivia, con testimonios y datos tomados de la realidad que permiten una mejor comprensión del mismo pero, además, contribuyen a identificar y elaborar argumentos que apuntaban a los problemas centrales que afectan a la administración de justicia. Decimos **casi completa**, porque el mismo Relator Especial destacaba en su informe las serias dificultades que hay en el país para acceder a la información pública.

Entre los problemas centrales está el de la injerencia política en la administración de justicia, el tema al que aludimos en esta reflexión sobre los retos de la libertad de expresión en la Bolivia de hoy. Uno de esos retos, cuya lista detallaremos luego, es precisamente la de luchar contra esa injerencia política partidaria sobre la justicia. Mientras ésta persista será difícil, incluso imposible, garantizar la libertad de expresión, entre muchos otros derechos hoy vulnerados sistemáticamente, como lo expuso García-Sayán en su informe.

Por supuesto que la tarea no es sencilla. No sólo por la falta de interés de quienes hoy se benefician del control político sobre la justicia, sino por lo enraizadas que están las malas prácticas en todos los ámbitos de su administración. La corrupción destaca entre todas: Se da a todo nivel, sea por injerencia directa de actores políticos que presionan para obtener fallos favorables a sus intereses, o sea por otro tipo de injerencia que escapa al control político, como es el que ejercen otros actores que se mueven en la economía informal y en actividades ilícitas.

Un mal que se alimenta, a pesar de muchos, de la precariedad en la que trabajan jueces, fiscales y policías, como lo expuso García-Sayán al

17 s/a: "Revisa el informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de la justicia en Bolivia". *Correo Del Sur*, Mayo 25, 2022. https://correodelsur.com/seguridad/20220525_revisa-el-informe-del-relator-especial-de-la-onu-sobre-la-independencia-de-la-justicia-en-bolivia.html.

inicio de su informe, compartiendo entre otros datos el del presupuesto asignado para la administración de justicia: menos del 0,50 % del total del presupuesto nacional, *«recursos tan limitados que no permiten sustentar una institucionalidad fuerte y, en especial, remuneraciones adecuadas que atraigan a las personas más calificadas y prevengan la corrupción»*, subrayaba el Relator Especial.

Un dato absurdo al que hay que yarle otro peor: la baja ejecución presupuestaria en el mismo poder judicial, que lo obliga a devolver lo no gastado, pese a las enormes necesidades existentes y no atendidas de manera oportuna. Sólo un botón como prueba, señalado también por el Relator: en el primer trimestre de 2021, el Tribunal Supremo de Justicia informó una ejecución del 33,75 % de su presupuesto, y el Consejo de la Magistratura del 29 %. Es decir, cada uno tuvo que devolver al Tesoro General de la Nación casi el 70 % de las ínfimas sumas recibidas en dicho periodo.

Frente a ese panorama, resulta cada vez más difícil creer en la posibilidad de salvar a la justicia no solo de la injerencia política del gobierno de turno, sino también de la corrupción, una potencial herramienta de ataque a la independencia judicial, según se lee en el informe. Una alarma que no surge por acaso, sino que se sostiene en lo que pudo conocer el Relator Especial durante su visita a Bolivia. García-Sayán narró que se enteró *«de situaciones que son preocupantes indicadores de lo que puede ser posible por medios ilícitos, irregulares y corruptos»*.

Por ejemplo, detalló, *«en 2020 hubo una serie de denuncias públicas sobre la designación de 140 jueces por presunta venta de cargos judiciales. En 2021, la convocatoria pública para vocales tuvo que ser suspendida por existir presuntas irregularidades. Asimismo, ya se han mencionado excarcelaciones irregulares por órdenes de jueces de ejecución»*. Si a estos datos sumamos otros como la inexistencia de una carrera judicial y la incertidumbre e inestabilidad laboral de quienes administran justicia, el problema alcanza una dimensión imposible de controlar y rectificar.

Hay muchos más elementos en este informe del Relator Especial de la ONU que valen la pena escudriñar, pero ésa es tarea aparte. Por ahora, son suficientes los datos compartidos para apoyar las reflexiones de fondo sobre el tema central, los retos de la libertad de expresión en Bolivia.

Del dicho al hecho, ¡mucho trecho!

Sigamos alimentado la reflexión propuesta con más datos y lecturas, a la par que vamos sacando conclusiones que nos allanarán el camino hacia el enunciado de los retos que nos plantea hoy la libertad de expresión en Bolivia. No podemos dar el siguiente paso sin recurrir al refrán que reza “*del dicho al hecho hay mucho trecho*”. Es así, porque ahora que toca hablar a fondo del derecho a la libertad de expresión, trayendo a la memoria el conjunto de normas y leyes vigentes que nos garantizan ése y otros derechos, repaso lo compartido hasta aquí y veo un gran contraste entre los derechos y libertades enunciados, y la práctica o cumplimiento efectivo de los mismos.

Otra vez, podríamos abundar en ejemplos que justifican el echar mano del refrán que abre este capítulo y que nos permite profundizar en el análisis del tema, pero vamos a optar por ahorrar detalles y dar ya el siguiente paso: considerar toda la gama de derechos que reconoce la Constitución Política del Estado (CPE), a los que se suman los contemplados en los tratados internacionales ratificados o a los que se ha adherido el Estado boliviano, ya detallados antes, para enfocarnos luego al que nos motiva ahora: el de la libertad de expresión.

Comencemos por lo que dice la CPE en cuatro de los siete derechos civiles reconocidos en su artículo 21: todos los bolivianos tenemos derecho a la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, expresados en forma individual o colectiva, tanto en público como en privado, con fines lícitos; a la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos; a expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva; y a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva.¹⁸

Todos esos derechos vuelven a ser considerados, de manera exclusiva, en dos artículos del Capítulo Séptimo de la Constitución: el 106 y el 107. El primero dice que el Estado garantiza: el derecho a la

18 s/a: *Constitución Política del Estado*. “Sección 1. Derechos Civiles”. *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>.

comunicación y a la información; el derecho a la libertad de expresión, opinión e información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa; el derecho de las trabajadoras y los trabajadores de la prensa a la libertad de expresión, de comunicación e información; y el respeto a la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.

El artículo 107, por su parte, está dirigido a los medios de comunicación social, señalándoles que deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados; cuidar que la información y las opiniones que emitan respeten los principios de veracidad y responsabilidad, principios que se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley; y recordar que están prohibidos de conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios. El artículo 107 cierra con un mandato al Estado: apoyar la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.¹⁹ Bastaría que se aplicara a cabalidad este conjunto de artículos de la CPE para concluir, sin mayor rodeo, que estamos bien en libertad de expresión y en calidad de la democracia en Bolivia. Una conclusión que reduciría a un par de puntos la identificación de retos a encarar en el ejercicio de este derecho en la Bolivia de hoy. El mandato de los tratados internacionales estaría cubierto de hecho y no habría nada que reclamarle al Estado, ni nada que lamentar en materia de violación de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, libertad de prensa y libertad de pensamiento, solo por citar algunos de los contemplados en el capítulo 7 de la Constitución.

La realidad, sin embargo, es distinta y nos muestra un panorama preocupante en esta materia, tal como detallaremos a continuación. Antes, adelantamos algunos datos que nos permitirán iniciar con ideas claras el siguiente capítulo de esta entrega. Un capítulo dedicado a compartir

¹⁹ s/a: *Constitución Política del Estado*. "Capítulo 7. Comunicación Social". *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>.

informes que dejan en evidencia el deterioro progresivo en materia de derechos civiles, específicamente en los relacionados con la libertad de expresión y la libertad de prensa en Bolivia. Son informes que recogen testimonios y hechos de violencia registrados en los últimos años, afectando a ciudadanos en general y, particularmente, a trabajadores de la prensa.

Una justificación previa

Si bien ha quedado claro que la libertad de expresión es un derecho universal y no exclusivo de un grupo de personas o gremios específicos, como pueden ser los de los artistas, los activistas o los trabajadores de la prensa, por citar algunos, hemos anotado también desde el inicio de esta reflexión que es muy importante destacar de manera especial la interrelación que existe entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de prensa. Una interrelación que tiene un peso específico por el *rol* que desempeñan los trabajadores de la prensa en la sociedad y su impacto en la calidad de la democracia.

Incorporo esta mirada, no solo porque como periodista soy una apasionada del oficio. Es verdad que la pasión me mueve, pero puedo asegurar que no nubla mi vista. Puedo probar lo dicho con más datos de la realidad. Y la realidad me plantea la necesidad de incorporar a los periodistas en particular y a los trabajadores de la prensa en general, como actores importantes en esta reflexión sobre la libertad de expresión. Esto no significa convertirlos en el único actor, sea como sujeto de derecho o como principal afectado por la vulneración del derecho a la libertad de expresión.

La necesidad surge precisamente de datos de esa realidad que ahora expongo. Para hacerlo bien, con datos precisos que le dan sustento a mi mirada, tomo uno de los informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que sostiene que la violencia contra periodistas tiene un triple efecto: vulnera el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones e información; viola los derechos de todas las personas y las sociedades a buscar y recibir información, y genera

un efecto amedrentador, de silenciamiento y autocensura de comunicadores y comunicadoras.²⁰

Queda claro, por tanto, que la afectación a la libertad de prensa tiene un impacto multiplicador en la sociedad. No por nada Patricia Monreal afirmó que «*si callan a un periodista, la sociedad pierde la posibilidad de ejercer sus derechos*», una de los seis periodistas mexicanos entrevistados por el Centro de Información de las Naciones Unidas en México.²¹ Decimos muchos: si callan a un periodista, callan muchas voces. Los periodistas mexicanos hablan con propiedad, y con dolor habrá que añadir: desde 2000 a 2022, 156 asesinatos de periodistas fueron denunciados en México, 144 de ellos hombres y 12 mujeres.

Ciento cincuenta seis voces de periodistas silenciadas en 12 años solo en un país, México, a las que hay que sumar otras 86 voces de periodistas y trabajadores de los medios de comunicación asesinados en el mundo en 2022, más de la mitad de ellos en nuestra región, según datos del Observatorio de la UNESCO de Periodistas Asesinados.²² Esta última cifra, dramática, porque representa un aumento de casi el 50 por ciento en relación al promedio registrado entre 2019 y 2021. Estamos hablando de un periodista asesinado cada cuatro días. Casi la mitad de los asesinatos cometidos fuera de la hora de servicio de los periodistas victimados, lo que lleva a afirmar que no hay lugar seguro para ellos.

El asesinato es la peor manera de callar voces, pero no la única. Hay muchas otras prácticas que apuntan y logran el mismo propósito, como es el amedrentamiento sistemático que lleva a muchos periodistas a la autocensura, o el cierre forzoso de medios de comunicación, como el de *Página Siete* en Bolivia. Que lo digan no sólo los casi 70 trabajadores

20 RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: *Actos de violencia contra periodistas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/brochures/violencia-periodistas-largo.pdf>.

21 CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO: “Si callan a los periodistas, la sociedad pierde la posibilidad de ejercer sus derechos”. *Noticias ONU*, Noviembre 2022.

22 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO): “Los asesinatos de periodistas aumentaron un 50% en 2022, la mitad de ellos fuera de servicio”. 16 de enero 2023. <https://www.unesco.org/es/articulos/unesco-los-asesinatos-de-periodistas-aumentaron-un-50-en-2022-la-mitad-de-ellos-fuera-de-servicio>.

que tenía el diario paceño de circulación nacional, sino también los lectores paceños y del resto del país, o ese universo amplio y diverso de voces que encontraban espacio y eco en *Página Siete*, hoy huérfanas y silenciadas.

Comenzando por casa

En mayo del presente año, en vísperas de recordar el Día Mundial de la Libertad de Prensa que se celebra el 3 de Mayo, la presidente de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB), Zulema Alanes, afirmó sin titubeos que la libertad de prensa en el país «*se encuentra en una situación precaria y en constante amenaza*». ²³ Los ataques a periodistas y medios de comunicación «*son cada vez más frecuentes y las violaciones al derecho a la libertad de expresión se han duplicado en el último año*», dijo Alanes citando el último informe de la Red UNITAS. ²⁴

Presentado en junio pasado, el *Informe de Situación 2022* de UNITAS identificó un total de 768 vulneraciones a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, a la institucionalidad democrática y a la defensa de derechos cometidas durante el año pasado. Del total, 323 casos atañen a personas particulares que han sido vulneradas por la Policía (76 de 323), autoridades de la Asamblea Legislativa Plurinacional (46 de 323), autoridades del Gobierno central (40 de 323), por otros grupos de personas (35 de 323), el Ministerio Público (35 de 323), autoridades municipales (28 de 323) y autoridades del Órgano Judicial (25 de 323), entre otros.

Luego se encuentran los periodistas y trabajadores de medios de comunicación con 175 casos de vulneración a periodistas, víctimas de otros grupos de personas en 93 de esos 175 casos, de autoridades

23 ANF: "Las violaciones a la libertad de expresión se han duplicado en Bolivia". *Noticias Fides*, 2 de mayo de 2023. <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/las-violaciones-a-la-libertad-de-expresion-se-han-duplicado-en-bolivia-422418>.

24 PROYECTO SUMANDO VOCES: "Informe de Situación: Grupos específicos de personas y periodistas los más agredidos en 2022". *Red Unitas*, 29 de Junio 2023. <https://redunitas.org/informe-de-situacion-grupos-especificos-de-personas-y-periodistas-los-mas-vulnerados-en-2022/>.

del Órgano Judicial en 20 casos, de la Policía Nacional en 18 casos, del Ministerio Público en nueve casos, de autoridades del Gobierno central en siete casos y de organizaciones sociales en seis de los 175 casos contemplados en este apartado, entre otros.

A esos casos se suman otras vulneraciones también registradas en 2022: 81 contra personas defensoras de derechos; 51 contra organizaciones sociales; 41 contra medios de comunicación; 11 contra organizaciones defensoras de derechos; nueve contra autoridades o servidores públicos; siete contra población indígena; seis contra Organizaciones de la Sociedad Civil; tres contra organizaciones indígenas, y dos casos registrados contra el gremio periodístico.

Sólo en Santa Cruz, el departamento que concentra el mayor número de trabajadores de la prensa víctimas de violencia, se han registrado más de 60 casos entre 2021 y julio de 2023, según datos levantados por la Asociación de Periodistas de Santa Cruz (APSC), a la cabeza de su expresidente y actual miembro del Tribunal de Honor, Roberto Méndez, y de la asesora legal de la APSC, abogada Raquel Guerrero, publicados en MaggyTalavera #PeriodismoSinPhotoshop.²⁵ En los casos registrados en Santa Cruz, los principales agresores han sido la Policía y los grupos de choque del partido de gobierno, el Movimiento Al Socialismo (MAS).

«El referente de las vulneraciones a los derechos de los trabajadores de la prensa en Santa Cruz es el caso Las Londras, registrado el 28 de octubre de 2021, cuando siete periodistas, civiles y policías fueron secuestrados por un grupo armado dirigido por interculturales que avasallaron el predio», precisa Méndez en la nota citada. Y añade otros dos momentos de alto riesgo vivido por los trabajadores de la prensa cruceña: durante el paro cívico de 36 días que se realizó entre octubre y noviembre de 2022 en Santa Cruz de la Sierra en demanda de la realización del Censo en 2023; y luego entre diciembre de 2022 y enero de 2023, a raíz del secuestro del gobernador cruceño Luis Fernando Camacho y su traslado a la cárcel de máxima seguridad de Chonchocoro.

25 QUISBERT, C.: “Periodistas de Santa Cruz sufrieron 60 agresiones en 21 meses”. MaggyTalavera #PeriodismoSinPhotoshop, Agosto 2023. <http://www.maggytalavera.com/sociedad/periodistas-de-santa-cruz-sufrieron-60-agresiones-en-21-meses/>.

A todo lo expuesto se suman otros ataques a los trabajadores de la prensa en Bolivia, esta vez desde las redes sociales, protagonizados principalmente por los llamados “guerreros digitales”, dirigidos desde el Gobierno contra los comunicadores, como denuncia Facebook a través de un informe de su grupo Meta: Alrededor de 1.600 cuentas fueron identificadas por Meta, las mismas que operaban en Bolivia distribuyendo noticias falsas, engañosas y con el objetivo de agredir a periodistas, según el Informe Amenazas Adversarias.

«En su informe “Amenazas Adversarias” del cuarto trimestre, Meta reporta que eliminó una “operación mixta” o “actividades adversarias coordinadas que infringieron diversas políticas al mismo tiempo” en Bolivia, en el lenguaje de Meta. La operación en cuestión “está vinculada al gobierno actual y con el partido Movimiento al Socialismo (MAS)”, se lee en el informe, incluyendo individuos que afirmaban ser parte de un grupo conocido como “guerreros digitales”». ²⁶ He aquí otra modalidad, esta vez virtual, de vulnerar derechos y libertades de expresión.

Una vulneración que ha afectado a muchos ciudadanos, no únicamente a los trabajadores de la prensa o a quienes comparten sus opiniones a través de los medios de comunicación formales. Ésta es una puntualización que considero pertinente en este apartado, en el que hemos puesto el foco de atención en los periodistas, los trabajadores de la prensa y en los medios de comunicación. Pongo énfasis en este sector, por las razones ya expuestas y que se resumen en una idea fuerza: **la vigencia de una prensa libre e independiente es vital para el respeto y vigencia de los derechos ciudadanos.** Pero esta apuesta no implica, en absoluto, desconocer el carácter universal de la libertad de expresión.

Hecha esta puntualización, pasemos a otro capítulo, esta vez dedicado a presentar el lugar que Bolivia ocupa en el mundo en materia de libertad de expresión y de prensa.

26 BRÚJULA DIGITAL: “El informe completo de Meta”. *El Diario*, 26 de Febrero de 2023. <https://www.eldiario.net/portal/2023/02/26/el-informe-completo-de-meta/>. [Las negritas son mías. MTR]

Bolivia con nota baja, ¿inevitable?

A lo largo de las reflexiones y análisis compartidos desde el inicio de este trabajo hemos recurrido a una serie de informes de organismos nacionales e internacionales dedicados a la investigación y al estudio de temas relacionados con derechos humanos, así como análisis y declaraciones de expertos en la materia, también nacionales e internacionales. Elegimos esta modalidad para lograr una base sólida con miras al debate que esperamos surja tras la publicación de este artículo, pero también para definir con claridad los retos que creemos deben ser encarados en Bolivia para garantizar la vigencia y el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión.

No será diferente ahora, cuando entramos a un nuevo capítulo en el que compartiré un mapa sobre el estado de situación de la libertad de expresión en Bolivia, vista desde afuera y dentro del contexto regional y global. La información está en el informe internacional que mide la acción institucional en materia de libertad de expresión y prensa, en 22 países del continente americano. Se trata del Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa 2022 de la Sociedad Interamericana de Prensa, la SIP.²⁷ El Índice es un barómetro que tiene como punto de partida la preocupación sobre las acciones institucionales vinculadas con los derechos comunicacionales, el acceso a la información, las garantías para el ejercicio del periodismo, el respeto a la vida de los profesionales de la información y a la actividad de los medios, entre otros principios emanados de la Declaración de Chapultepec (de aquí el nombre) de 1994, y la Declaración de Salta de 2018.²⁸ La Declaración de Chapultepec nació de la Conferencia Hemisférica que la SIP organizó en marzo de 1994 en el castillo de Chapultepec en Ciudad de México, en la que participaron líderes políticos, escritores, académicos, abogados constitucionalistas, directores de periódicos y ciudadanos de América; como

27 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. <https://www.indicedechapultepec.com/index.html>.

28 RED DE APOYO Y PROTECCIÓN A PERIODISTAS: *Índice Chapultepec de libertad de expresión y prensa*. RAPP-Fundación Para el Periodismo, 10 de Febrero 2023. <https://rapp.org.bo/indice-de-chapultepec-de-libertad-de-expresion-y-prensa/>.

resultado del trabajo de esta Conferencia, se redactó el mencionado documento que contiene diez principios fundamentales necesarios para que una prensa libre cumpla su papel esencial en la democracia.²⁹ En el Índice Chapultepec 2022, **Bolivia aparece con un promedio de 47,22 sobre 100, por debajo del promedio global de 53,69 sobre 100** y bajando un puesto en comparación con la edición anterior. Sigue en la franja de restricción parcial, destaca el Informe en su resumen ejecutivo. Y añade: «El gobierno de Luis Arce Catacora (Movimiento al Socialismo) mantiene ataques y estigmatizaciones en contra de periodistas, e intentos de judicializar y perseguir el trabajo periodístico que incomoda al oficialismo, con tentativas de anular el secreto de fuente».³⁰ En ese mismo resumen ejecutivo, el Índice Chapultepec también destaca otras dos conclusiones para Bolivia. Una de ellas es la existencia de una estrategia gubernamental de amedrentamiento, develada por la impunidad de hechos que ponen en riesgo la labor de informar; la otra conclusión es sobre la persistencia del discurso descalificador y la discrecional distribución de la publicidad estatal.

Al margen de las dos conclusiones señaladas en el Resumen Ejecutivo, añadimos un resultado de nuestra lectura, relacionada a la mejor y peor calificación obtenida en cada una de las cuatro dimensiones definidas para medir el estado de situación de la libertad de expresión y de prensa. En la dimensión en la que Bolivia sale con mejor calificación es en Control de medios, 17,67 puntos sobre 25, que lo sitúa en la franja de baja restricción; mientras que **en la que menor calificación tiene es en la dimensión Violencia e impunidad, 12,05 sobre 42 puntos**, que lo ubican en la franja de restricción alta.

Nada para sorprenderse, cabe decir, si traemos a la memoria cada uno de los datos y las reflexiones ya compartidos en los capítulos anteriores, referidos a testimonios públicos y casos de vulneración del derecho a la libertad de expresión, a la libertad de prensa y a otras libertades: de

29 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA: *Declaración de Chapultepec*. Chapultepec, Ciudad de México, Marzo 1994, <https://media.sipiapa.org/adjuntos/185/documentos/001/819/0001819181.pdf>.

30 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. "Informe Bolivia". <https://www.indicedechapultepec.com/indice/18/informes.pdf>.

asociación, reunión, etcétera; así como al incumplimiento del marco legal nacional e internacional referido, de manera especial, a los derechos ya destacados. Una información valiosa que gana fuerzas con la que aporta el Índice Chapultepec, cuyo detalle amerita ser compartido aquí, al menos en lo que corresponde al apartado dedicado a Bolivia.

Antes de proceder a compartir ese detalle, corresponde explicar quién y cómo se realizó la tercera medición del Índice Chapultepec 2022, una iniciativa de la SIP inspirada en la Declaración de Chapultepec, ya detallada antes. La SIP contrató a la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), con sede en Caracas, Venezuela, para la elaboración del Índice, que estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario conformado por académicos e investigadores de las áreas de Comunicación Social, Metodología y Estadística. Se destaca también el apoyo de la Fundación Bolívar, empresa de Colombia, y a Edward y Karen Seaton de Estados Unidos, en la creación de esta herramienta.³¹

La medición de esta tercera edición fue realizada entre el 2 de agosto de 2021 y el primero de agosto de 2022. Fueron consultados más de 150 expertos de los 22 países americanos, entre directores de medios, periodistas, abogados, académicos y líderes sociales. El Índice refleja los factores que influyen en la libertad de prensa en cada uno de esos 22 países, de acuerdo con cuatro dimensiones: Ciudadanía informada y libre de expresarse; Ejercicio del Periodismo; Violencia e Impunidad, y Control de Medios. Mide, además, la influencia desfavorable que pueden ejercer los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sobre las libertades de prensa y expresión. Veamos a continuación qué dice en detalle el Índice Chapultepec sobre Bolivia.

Bolivia, más retrocesos que avances

Ya señalamos antes que Bolivia bajó un punto en la medición del Índice Chapultepec, entre 2021 y 2022, una tendencia vista también en el pro-

31 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. <https://www.indicedechapultepec.com/index.html>.

medio global que bajó de 55,61 en 2021 a 53,69 sobre 100 en 2022. En esta última medición, Bolivia se situó en el puesto 16 de 22 en total, con 42,72 puntos sobre 100, solo por encima de México que está en el puesto 17 con 42,14, y por debajo de Brasil que ocupa el puesto 15 con 44,26 puntos. Los tres forman parte del antepenúltimo grupo de países incluidos en el Índice, que los ubica en el segmento de restricción parcial a la libertad de expresión y libertad de prensa.

Un consuelo a medias para algunos que ven con cierto alivio el hecho que Bolivia no esté en uno de los últimos dos grupos de países: el de alta restricción en el que está Guatemala; o el peor de todos, el de los países sin libertad de expresión, en el que están Cuba, Venezuela y Nicaragua. Claro, Bolivia está en el grupo de países con restricción parcial, pero en el subgrupo de los que tienen promedios por debajo del promedio global (Honduras, Ecuador, Brasil, Bolivia, México y El Salvador) y no en el subgrupo de los que aun estando en la franja de restricción parcial, pero que tienen promedios por encima del promedio global (Colombia, Perú y Argentina).

Imagínense: Bolivia está por debajo de Colombia y Perú, dos países marcados por la violencia y muertes provocadas por el crimen organizado. Mala señal, por supuesto. Amalaya pudiéramos ver a Bolivia ocupando un lugar al menos en el grupo de baja restricción (Uruguay, República Dominicana, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Panamá), ya que aspirar a estar en el privilegiado grupo de países con libertad de expresión plena (Canadá con 80,42 y Jamaica con 80,40 sobre 100) resulta, por ahora, un sueño difícil de realizar.

Algunos aspectos a destacar en el capítulo que el Índice Chapultepec 2022 le dedica a Bolivia³² y que vamos a compartir de manera textual a partir del siguiente párrafo.

«Tras el cambio de gobierno en 2020, el panorama de agresiones y vulneraciones a la libertad de expresión y prensa sigue invariable. Luis Arce Catacora, del Movimiento al Socialismo (MAS), empezó con una actitud

32 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. "Bolivia: el periodismo bajo asedio judicial". <https://www.indicedechapultepec.com/indice/18/informes.pdf>.

y discurso cautos en torno a los medios que, a la fecha, se convirtió en acusaciones y estigmatizaciones sobre el trabajo periodístico similares al de su predecesor partidario, Evo Morales.

»El clima de tensiones entre el oficialismo y la oposición política, la confrontación abierta tras los sucesos de 2019, el distanciamiento de varios sectores sociales de la postura masista y las mismas divisiones y peleas internas en el MAS, son factores que cultivan y alientan las distintas vulneraciones a los derechos para expresarse libremente y de informar y ser informados.

»Los abusos del poder van desde las amenazas, insultos, hostigamiento judicial, obstaculización de la labor informativa, hasta casos de censura e intentos de transgredir el secreto de fuente. A la par, los excesos y la violencia policial, junto a la de movimientos sociales, algunos afines al oficialismo, convierten a periodistas y medios en el blanco de recurrentes ataques físicos y verbales. Los casos no investigados ni sancionados de ataque cibernético y amenazas anónimas de muerte, o de emprender procesos penales hacia periodistas, completan el sostenido debilitamiento en esta materia».

El Índice Chapultepec agrupa y mide esas vulneraciones en cuatro dimensiones: Dimensión A: Ciudadanía informada y libre de expresarse; Dimensión B: Ejercicio del Periodismo; Dimensión C: Violencia e Impunidad; y Dimensión D: Control de Medios.

«Desde los entornos Ejecutivo (4,86), Legislativo (3,9) y Judicial (4,13) se tiene un grado de incidencia desfavorable, entre moderada y fuerte, con respecto a las garantías del pleno ejercicio de estos derechos y libertades. Se reitera el negativo aporte de los entornos Ejecutivo y Judicial, relativo a la medición anterior 2020-2021.

»Respecto a las cuatro dimensiones del Índice Chapultepec, es evidente el deterioro de la calidad de información que recibe la ciudadanía por las condiciones de vulnerabilidad del ejercicio periodístico, junto a las restricciones recurrentes y hasta violentas para contener voces críticas y disidentes con el discurso oficialista.

»Descalificación, estigmatización, agresión física y verbal, amenazas, persecución, limitación de la publicidad oficial y amedrentamiento judi-

cial son algunas de las estrategias empleadas para promover un estado de indefensión y sometimiento del trabajo periodístico. Se suman los atropellos y abusos de la fuerza pública, impunidad en casos de violencia y avasallamiento a medios y a periodistas, inacción del Estado para proteger y promover los derechos fundamentales inherentes al periodismo. Ese es el panorama que, lamentablemente, no logra superar el país».³³

»Entornos: la naturalización de las agresiones estatales

»El periodo analizado muestra un índice de influencia negativa moderada desde el entorno Ejecutivo (4,86) que, no obstante, se traduce en una fuerte influencia en un par de dimensiones (A y B) con hechos de represión y abuso policial ante protestas ciudadanas y en contra de periodistas que han sido detenidos y golpeados. Un evidente incumplimiento del Estado en la protección del trabajo periodístico.

»Tal el caso de la agresiva e injusta aprehensión del periodista Carlos Quisberth, del diario Página Siete, mientras cubría el conflicto de la Asociación Departamental de Productores de Coca de La Paz (ADEPCOCA) y de la gasificación dirigida en contra del camarógrafo Santiago Limachi y su hijo, en la misma cobertura (septiembre 2021). O de la acusación de mentiroso al medio en el que se entrevistaba al procurador del Estado, Wilfredo Chávez, sobre la auditoría de la Organización de Estados Americanos (OEA) tras las fallidas elecciones de octubre de 2019 en Bolivia. O también el de sindicar a los medios de tergiversación y de causar pelea como lo hizo el vicepresidente David Choquehuanca, ante las polémicas alusiones en un discurso en el que descalificó a profesionales no indígenas (abril 2022).

»El procurador Chávez también tildó a los medios como “aliados del golpismo”, por insistir con la idea de “fraude electoral” (agosto 2021). El mismo personaje publicó en Facebook un meme descalificador con la leyenda “Prensa basura. ¡No los veas! Engañan, mienten, tergiversan, manipulan, son corruptos” (septiembre 2021).

33 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. “Bolivia: el periodismo bajo asedio judicial”. <https://www.indicedechapultepec.com/indice/18/informes.pdf>.

»Sin embargo, se destaca como un hecho gravísimo la emboscada, el secuestro, la tortura y la destrucción de equipos en la localidad de Guarayos, Santa Cruz, (Las Londras) del que fue víctima un grupo de personas (policías, civiles y seis periodistas) a manos de sujetos armados, ligados a avasalladores de tierras (octubre 2021). Este delito, en primer lugar, fue minimizado por la policía y, luego, fue demorado en su investigación, sin que a la fecha se haya esclarecido y sancionado a los responsables.

»Desde el entorno Legislativo, con una marcación de influencia moderada (3,59), el panorama ha sido igual de sombrío. La Asamblea Legislativa Plurinacional trató el proyecto de ley contra la legitimación de ganancias ilícitas, en el que se incluía un artículo (N° 11) que evadía el derecho de secreto de fuente periodística en investigaciones sobre presunto enriquecimiento ilícito. Dicho tratamiento normativo fue suspendido ante la ola de protestas sociales, incluido el gremio periodístico, por los excesos y las vulneraciones evidenciadas (octubre 2021).

»No resulta anecdótica tampoco, la publicación de Adolfo Mendoza, diputado supranacional del MAS, para sentenciar “cero publicidad” a los medios calificados de “mercenarios”, en el contexto de la resistencia de varios sectores a la aprobación de leyes como la mencionada anteriormente, o la relativa a la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social (noviembre 2021).

»La Asamblea Legislativa Plurinacional ha sido protagonista también de la prohibición de ingreso de periodistas a sus instalaciones sin que medie razón o justificativo alguno (septiembre 2021). Asimismo, el presidente de la Cámara de Diputados, Freddy Mamani, del MAS, anunciaba que impediría el uso de la palabra de asambleístas que no saluden en idiomas originarios y de retirar a funcionarios que no hagan lo mismo, vulnerando un principio básico de libertad de expresión (agosto 2021), bajo el argumento de preservar las lenguas indígenas reconocidas en la Constitución Política del Estado.

»Por su parte, el entorno Judicial, con una influencia moderada (4,13), ha tenido una serie de actuaciones cuestionables. Cabe mencionar que el ámbito de la justicia en Bolivia es de los más cuestionados por la ciudadanía por su falta de independencia respecto al Ejecutivo, los

escándalos de corrupción, la demora excesiva en la administración de justicia, procesos poco transparentes, personal nada idóneo, celeridad de procesos que benefician al gobierno de turno y que perjudican a sus adversarios, entre otros.

»En cuanto a las vulneraciones desde este entorno se señala: i) (intentar o) llamar a declarar en calidad de acusado o testigo a periodistas (casos Guider Arancibia; Yolanda Barrientos) (noviembre 2021 y julio 2022); ii) mandar a retirar material informativo, con orden judicial, incurriendo así en censura, sin que medie un tribunal de imprenta (caso Fernando Nürnberg y Jaime Vega, enero 2022); iii) detener preventivamente a periodista (Luis Alfredo Muñoz) por supuesto hecho de violencia contra la mujer, tras publicar un meme presuntamente difamatorio en contra de una exdirectora de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (abril 2022); iv) prohibir con orden de juez la trasmisión de la audiencia pública en el juicio contra acusados por luctuosos hechos en Potosí; v) secuestrar equipo y eliminar registro informativo grabado (mayo 2022); vi) expulsar a periodistas asistentes a sesión virtual del juicio contra la expresidenta Jeanine Añez, por supuesta falta de acreditación (abril 2022), entre las más graves acciones.

»Dimensión A: eliminar cualquier oposición

»Los tres poderes, con sus autoridades y funcionarios, han actuado en distintos momentos y grados vulnerando los derechos de la ciudadanía a estar informada y a expresarse libremente, así como los derechos de periodistas y medios para ejercer la libertad de prensa. Por ello, Bolivia obtiene casi un tercio de la calificación para esta dimensión (7 sobre 23). Entre otros, se ha negado el acceso a periodistas a edificios públicos, como a la Asamblea Legislativa (septiembre 2021), o como el de juzgados donde se llevan adelante procesos judiciales de trascendencia nacional (juicio a Jeanine Añez). Se han emitido conminatorias y amenazado con juicios desde instituciones públicas por la difusión de reportajes y notas informativas (caso Página Siete, abril 2022).

»Se suman las estigmatizaciones, ofensas, descalificaciones del trabajo de medios y periodistas, por parte de autoridades y líderes políticos (varios casos, entre ellos, declaraciones del exgobernador de Santa Cruz [abril, 2022], o declaraciones de Evo Morales y Álvaro García [marzo

2022], además de abusos policiales contra periodistas en medio de protestas y conflictos sociales, llegando a la detención, golpes, lesiones leves y graves, hasta intento de atropello a periodista (caso Carlos Aramayo, Tarija, arremetido por una patrulla policial, septiembre 2021).

»Bajo el discurso de “nuevos intentos de golpe de Estado”, marchas y movilizaciones sociales han sido brutalmente reprimidas por ser contrarias a las políticas del oficialismo (en particular, paros cívicos de regiones sindicadas como opositoras al gobierno), o por reclamar el cumplimiento de leyes, como el caso de los conflictos con Adepecoca. Esta organización ha sufrido la detención y encarcelamiento de sus dirigentes, la división interna con una asociación y dirigencia paralela, afín al gobierno, y el establecimiento de un mercado ilegal para comercializar hojas de coca.

»**Dimensión B: judicializar la acción periodística**

»Esta dimensión obtuvo la mitad del puntaje asignado (5,3 sobre 10). El ejercicio periodístico sufre de amenazas, discursos de odio y muerte, difundidos desde mensajes anónimos; insultos, golpes, destrucción de predios, equipos y material informativo en conflictos sociales, por parte de la policía o por terceras personas, hechos que forman parte de este cuadro de vulneraciones sin investigación ni sanción desde el Estado.

»También van siendo frecuentes disposiciones judiciales para exponer a periodistas en calidad de testigos o acusados, en procesos tan delicados como los denominados “Golpe de Estado I y II”, con el objetivo, quizás, de amedrentar su labor. Desde las instancias estatales, se ha intentado, en no en pocas oportunidades, el cuestionar o levantar el derecho al secreto de fuente, por ejemplo, con las peticiones del procurador del Estado, y con el mismo tratamiento del proyecto de ley contra la legitimación de ganancias ilícitas, acción que ha quedado suspendida por el momento.

»Se añade el hecho ya mencionado de negar la presencia de periodistas en la audiencia del juicio a la expresidenta Jeanine Añez, interfiriendo así con el derecho a la información de la ciudadanía y el libre ejercicio de informar.

»**Dimensión C: periodismo de pie frente a las amenazas**

»En esta dimensión, Bolivia obtiene 12,7 de 42 puntos. La persecución estatal, vista a través de la emisión de discursos de intimidación, estig-

matización y odio contra medios y periodistas ha sido recurrente, con declaraciones cotidianas que buscan desacreditar el trabajo de la prensa.

»El propio presidente Arce Catacora criticó a los medios nacionales por no destacar el crecimiento económico del país (mayo 2022); declaraciones ya referidas del vicepresidente Choquehuanca o del procurador del Estado; o las del exgobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, que saludó a los periodistas con la frase: “buenas tardes, acosadores sexuales” (abril 2022); las graves sindicaciones de Evo Morales, a través de la radio Kawsachum Coca, propiedad de los productores de coca en el Chapare, al referirse a los diarios El Deber, Página Siete y a las redes televisivas Unitel y Red Uno, en los siguientes términos: “... esos medios de comunicación son peores que la bomba atómica, peores que la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), destrozan a los pueblos” (marzo 2022); mientras que, a través de Telesur, Álvaro García aludió a los periódicos Página Siete, Los Tiempos y El Deber así: “... apañaron, cobijaron y protegieron a la senadora golpista (Jeanine Añez) que, con cuatro diputados y con protección policial y militar, se autoproclamó presidenta [...] hay periódicos abierta y descaradamente golpistas que mintieron en las elecciones de 2019, azuzaron a la gente para quemar el órgano electoral, para quemar ánforas” (marzo 2022).

»Vemos también las agresiones verbales en medio de coberturas informativas, como las que recibió un periodista del diario El Deber cuando preguntó a una autoridad sobre el porqué obligaba a funcionarios públicos a despejar las vías tras los bloqueos en aquella ciudad (noviembre 2021).

»Por otro lado, el Estado ha sido contemplativo ante los ataques, agresiones y amenazas a medios y periodistas. Por ejemplo, en la toma de predios de Radio Panamericana, en los que mantiene su sistema y equipos de transmisión por parte de un grupo de avasalladores de tierras, en la localidad de Villa Ingenio (La Paz), con daños que llegan a 25.000 dólares (enero 2022), incidente sin sancionados; en la amenaza con ataques terroristas a El Deber (Santa Cruz) por los llamados “guerreros digitales”, vinculados a instancias de gobierno (noviembre 2021); en las amenazas anónimas bajo los estigmas de “prensa de derecha” y “prensa pitita” (en alusión a la movilización en contra de los cuestionados resultados de las elecciones generales de 2019) en contra de un periodista

de El Deber que investiga estos luctuosos acontecimientos (julio 2022); y en otras amenazas de muerte en contra del caricaturista del periódico Página Siete (Abel Bellido, seudónimo ABECOR) tras publicar un gráfico que aludía al procurador del Estado (octubre 2021).

»Las agresiones de grupos antivacunas en contra de periodistas que cubrían esas protestas (caso Vladimir Rojas, en El Alto; Carlos López y otros en Cochabamba, enero 2022); amenazas de estos mismos grupos para tomar las instalaciones del periódico El Deber (Santa Cruz, enero 2022); los ataques cibernéticos con el robo de claves de correo y de cuentas en redes sociovirtuales de la Agencia de Noticias Fides, entre otras, tampoco han recibido atención del Estado que no ha asumido ninguna acción de prevención ni protección.

»**Dimensión D: el arma de la publicidad oficial**

»Entre los controles directos e indirectos desde el Estado hacia los medios, Bolivia alcanza un valor de 17,7 sobre 25. En efecto, para el espectro de control directo, sigue notoria la discrecionalidad con que se distribuye la publicidad oficial. Las cifras y los criterios bajo los que se contratan medios para la difusión de pauta oficial siguen siendo información de difícil acceso público. Sin embargo, la Agencia de Noticias Fides, por medio de la página de contrataciones públicas, estimó que el gobierno gastó al menos Bs 152 millones (bolivianos) en publicidad (alrededor de USD 21 millones, dólares de los Estados Unidos) para 11 meses del 2021 (ANF, 2021).

»Desde los contratos adjudicados, se puede observar que medios gubernamentales y afines al oficialismo recibieron un buen porcentaje de aquel monto. En este grupo también existen contratos con Telesur y con redes televisivas tildadas como opositoras o de derecha que, por el rating alcanzado, no pueden evadirse de la propaganda gubernamental.

»Como corolario, el diputado supranacional del MAS y presidente del Parlamento Andino, Adolfo Mendoza, al tildar a los medios de “mercenarios mediáticos” planteó “cero” publicidad para los mismos. “¡Cero publicidad para mercenarios mediáticos! El cerco mediático debe ser enfrentado con firmeza. Toda empresa o entidad pública que destina fondos para publicidad en esos medios (distinto de información ciudadana) se

convierte en colaborador de la desestabilización democrática”, publicó en su cuenta de Twitter (noviembre 2021).

»**Conclusiones**

»*Bolivia ha mantenido un clima desfavorable para el ejercicio de la libertad de expresión y prensa. Si bien estos derechos fundamentales siguen vigentes y defendidos a ultranza por los gremios periodísticos, organizaciones de derechos humanos y otros sectores de la sociedad, los ataques, el acoso, las amenazas, estigmatizaciones, persecuciones y los intentos de judicializar el trabajo informativo han ido ganando terreno.*

»*A ello se suma la retórica de los actores políticos y gubernamentales para descalificar la acción periodística y sembrar desconfianza ciudadana respecto a ella, bajo la estrategia de instalar una versión única de los acontecimientos y posverdades favorables al poder.*

»*La polarización política entre gobierno, oposición y otros sectores sociales coloca a la prensa en fuego cruzado, especialmente cuando se investiga, difunde y critica las acciones estatales. El periodismo es foco de ataques, abusos del poder y cercenamiento económico, en particular por el entorno Ejecutivo.*

»*Los asedios judiciales agravan aún más este sistema de vulneraciones, los intentos de juicio, citaciones a periodistas para declarar en calidad de acusados, testigos o informantes, empeoran la acción desde el entorno Judicial; junto a todo esto, los intentos legislativos y de otra índole para anular el secreto de fuente que vienen de propuestas de leyes o peticiones que se tratan de imponer desde el entorno Legislativo o bien desde otras instancias de gobierno.*

»*Así, el Estado, supuesto garante de los derechos fundamentales, se convierte en el principal culpable de las vulneraciones, por acción u omisión».*³⁴

Hasta aquí, la cita textual y en extenso del capítulo dedicado a Bolivia en el Índice Chapultepec 2022 de libertad de expresión y de prensa, que

34 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. “Bolivia: el periodismo bajo asedio judicial”. pp.2-6. <https://www.indicedechapultepec.com/indice/18/informes.pdf>.

cierra con una breve y contundente frase de la que me apropio para arrancar con el último capítulo de esta reflexión sobre los retos de la libertad de expresión en la Bolivia de hoy.

«Ahora sí, los retos»³⁵

En un ejercicio obligado para no fallar en el cierre de la reflexión propuesta desde el inicio sobre el estado de situación de la libertad de expresión en Bolivia, releo todo lo escrito hasta aquí para, a partir de esta relectura, atreverme a compartir con ustedes una lista básica o un borrador de lista, como prefieran llamarla, sobre los retos a encarar con carácter de urgencia para librarla de todos los peligros que la acechan. No son pocos y algunos son de tal magnitud, que amenazan con bajar nuestro ímpetu antes de siquiera plantearnos la primera tarea o encarar el primer reto.

Consciente de ese riesgo es que decido plantear como **reto número uno** el de sacudirnos de todo letargo, superar el desaliento y vencer la desesperanza que nos invade al tomar conciencia de los graves problemas estructurales que golpean a Bolivia. Sólo en el análisis del estado de situación de la libertad de expresión hay ya varios frentes abiertos y en apronte, a los que urge encarar. Una tarea imposible de cumplir si no recuperamos la esperanza en nuestras propias fuerzas para romper el círculo vicioso en el que nos debatimos como sociedad desde hace décadas.

Ya escucho decir al arquitecto y urbanista español Pedro Ortiz que para lograr esa y cualquier otra meta es vital conectar el corazón con el cerebro. En otras palabras: no basta la emoción o el sentimiento para transformar sueños en realidad, si una y otro no se comunican con el cerebro que controla todo, hasta las emociones. Una reflexión válida también en el sentido inverso: no basta la racionalidad del cerebro para realizar sueños; su conexión con el corazón, con las emociones que nos mueven, es vital para identificar retos, diseñar estrategias para mate-

35 SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Ibidem*.

realizarlos y equiparnos con herramientas idóneas que nos aseguren persistencia y resistencia en la acción.

Reto número dos: ser capaces de articular fuerzas, coordinar tareas y diseñar una agenda común entre todas las personas e instituciones que ya están trabajando o asumiendo la defensa de los derechos humanos, entre ellos y de manera especial el de la libertad de expresión. Hoy existen numerosas experiencias, proyectos y programas dedicados a la defensa de la libertad de expresión y de prensa, con resultados de poco impacto, debido principalmente a la dispersión de esfuerzos. Una lucha en común es imprescindible para enfrentar y superar los peligros que hoy acechan a la libertad de expresión en Bolivia y en el mundo entero.

Reto número tres: definir un cronograma de actividades con objetivos claros de alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. Conociendo y siendo consciente del estado de situación de la libertad de expresión en Bolivia, ésta no debería ser una tarea difícil. Ya nomás se puede fijar entre las prioridades de ese cronograma una movilización ciudadana para impulsar campañas específicas de concienciación sobre la urgencia que demanda el poner freno a todas las formas de coacción o violencia con las que actúan los administradores de turno del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno. Ha quedado demostrado en las reflexiones previas compartidas aquí que el Estado se ha convertido en el principal responsable de la vulneración de derechos, en general, y particularmente de los derechos de libertad de expresión y libertad de prensa.

Reto número cuatro: asumir también como prioridad la movilización permanente y acción efectiva contra la impunidad de la que gozan hoy los autores materiales e intelectuales de los hechos de violencia, amenazas y amedrentamiento que afectan a los trabajadores de la prensa y a los defensores de derechos humanos, en particular, pero también a otros actores y sectores de la sociedad civil. Actualmente, la impunidad de la que goza la mayoría de los autores de la violencia ejercida contra la ciudadanía en general, sobre todo en contra de la prensa y líderes sociales, es la amenaza principal que se cierne sobre la libertad de expresión.

Reto número cinco: luchar contra la desinformación, un reto que obliga a fijar la mirada en otros sectores que escapan, por lo general,

del control ciudadano. Entran en esta categoría los propios medios de comunicación, el poder económico representado por el sector privado formal, pero también por quienes están en la informalidad, incluyendo aquí a actores que se mueven no solo en la ilegalidad, sino también en el crimen organizado. Muchos de ellos apuestan de una u otra manera a la desinformación, a la difusión de noticias falsas, al discurso del odio, con el propósito de debilitar, entre otros sectores, al de los trabajadores de la prensa y a los medios que cumplen a cabalidad la tarea de informar y de develar lo que esos poderes quieren ocultar.

Reto número seis: está relacionado con el reto anterior. Es el de identificar los riesgos que trae el uso inadecuado y explotación irracional de la Internet, de las redes sociales y de la Inteligencia Artificial. Todas ellas herramientas imprescindibles hoy, de las que se pueden obtener muchos beneficios, pero las que a su vez pueden ser —y están siendo— usadas para cometer ilícitos de todo tipo, muchos de ellos relacionados con la vulneración de derechos ciudadanos, entre otros el que nos ocupa hoy, el de la libertad de expresión. En este punto vale la pena precisar tres retos que ya están en agenda a nivel internacional, referidos específicamente a la Internet: **el derecho al olvido** (la posibilidad de eliminar contenidos considerados lesivos al interés u honra personal), **el reto de la visibilidad** (transparencia en el manejo de algoritmos y otros) y **la censura de contenido** (bajo qué parámetros alguien puede borrar o impedir la difusión de contenidos).

Reto número siete: garantizar el acceso a la información, de manera oportuna y efectiva. Hoy existen normas y leyes que ofrecen esas garantías, pero todo en el papel. Son normas y leyes que no se cumplen. Y sin acceso libre, oportuno y efectivo a la información no hay ciudadanía informada, ni prensa libre, ni control social y ciudadano. Este reto también puede ser parte de esa agenda común propuesta al inicio de este listado, y es una de las tareas incluidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 establecido por la ONU,³⁶ para alcanzar en 2030.

36 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: “Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS: Promover sociedades pacíficas e inclusivas”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

Reto número ocho: fortalecer los medios de comunicación, fuente principal de trabajo para quienes tienen como tarea central buscar información, procesarla y difundirla. Un reto que implica la realización de varias tareas y gestiones, entre éstas la de lograr la distribución equitativa y transparente de la pauta publicitaria que manejan los poderes del Estado, así como el cese de las campañas de hostigamiento, amedrentamiento, coacción impositiva y otras acciones que están provocando “tormentas perfectas” como la que liquidó al diario *Página Siete*. No hay que olvidar que los medios de comunicación y el trabajo de los obreros de la información son imprescindibles para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la vigencia y fortalecimiento de la democracia.

Reto número nueve: este reto está vinculado directamente con el que le antecede, que habla de la urgencia de fortalecer a los medios de comunicación. Para asumir ese reto y lograr buen resultado, es necesario también encarar como noveno reto la apuesta por la formación de nuevos, más y mejores periodistas, así como por el descubrimiento e impulso de nuevos talentos en las diferentes áreas de la comunicación. Este reto demanda una campaña especial dirigida a los jóvenes que están en sus últimos años de secundaria, pero también a jóvenes o adultos que ya están en el mercado laboral ejerciendo en otras áreas y que tienen vocación o inclinación al periodismo. Un reto que exige además la actualización y renovación de las carreras de Periodismo. Sin periodistas no hay periodismo. Sin buenos periodistas no hay buen periodismo. Y sin buenos periodistas ni buen periodismo, no hay democracia.

Reto número diez: hacer un seguimiento estricto al trabajo que se tiene que desarrollar para impulsar y lograr alcanzar cada uno de los retos aquí propuestos. Para la consecución de esta meta, se tiene que constituir un equipo multidisciplinario comprometido con la defensa de la libertad de expresión, dispuestos a trabajar de inmediato en la identificación y convocatoria de los actores claves aludidos ya al inicio de esta lista, así como en la construcción de una agenda ciudadana que establezca prioridades y plazos para la consecución de los objetivos propuestos.

Estamos aún a tiempo —pero contrarreloj— en esta misión de defensa de la libertad de expresión, a la que no dejaré de incluir la defensa

también de la libertad de prensa, convencida como estoy —y hago cuestión de declarar una y otra vez— de la interrelación de ambas.

Bibliografía consultada

- AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Declaración Pública*. Índice AMR 18/5464/2022, 7 de abril de 2022. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr18/5464/2022/es/>.
- : *Informe 2022/23. Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*. Marzo de 2023. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/5670/2023/es/>.
- ANF: “Las violaciones a la libertad de expresión se han duplicado en Bolivia”. *Noticias Fides*, 2 de mayo de 2023. <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/las-violaciones-a-la-libertad-de-expresion-se-han-duplicado-en-bolivia-422418>.
- ARELLANO, F.: “Estado”. <https://www.significados.com/estado/>.
- BRÚJULA DIGITAL: “El informe completo de Meta”. *El Diario*, 26 de Febrero de 2023. <https://www.eldiario.net/portal/2023/02/26/el-informe-completo-de-meta/>. [Las negritas son mías. MTR]
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO: “Si callan los periodistas, la sociedad pierde la posibilidad de ejercer sus derechos”. *Noticias ONU*, Noviembre 2022.
- CHOCARRO, S: *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*. CIMA, Washington, 2017, p.10. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>.
- IBARGÜEN BURGOS, G.M.: “Derecho internacional, derecho internacional de los derechos humanos y Tribunal Constitucional: un repaso al caso boliviano”. *Revista IIDH*, vol.38, 2003, pp.13-65. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06728-1.pdf>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: *Bolivia: Mapa de Progresos en Derechos Humanos*. IIDH, San José, 2003, pp.93-96.
- MARVÁN LABORD, M.: “Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad”. *Rev. Mex. Sociol.*, vol.82, no.4, oct./dic. 2020, pp.807-833. Epub 27-Ene-2021. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.4.59208>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): “Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS: Promover sociedades pacíficas e inclusivas”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO): “Los asesinatos de periodistas aumentaron un 50% en 2022, la mitad de ellos fuera de servicio”. 16 de enero 2023. <https://www.unesco.org/es/articulos/unesco-los-asesinatos-de-periodistas-aumentaron-un-50-en-2022-la-mitad-de-ellos-fuera-de-servicio>. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>.

PROYECTO SUMANDO VOCES: “Informe de Situación: Grupos específicos de personas y periodistas los más agredidos en 2022”. *Red Unitas*, 29 de Junio 2023. <https://redunitas.org/informe-de-situacion-grupos-especificos-de-personas-y-periodistas-los-mas-vulnerados-en-2022/>.

QUISBERT, C.: “Periodistas de Santa Cruz sufrieron 60 agresiones en 21 meses”. MaggyTalavera #PeriodismoSinPhotoshop, Agosto 2023. <http://www.maggytalavera.com/sociedad/periodistas-de-santa-cruz-sufrieron-60-agresiones-en-21-meses/>.

RED DE APOYO Y PROTECCIÓN A PERIODISTAS: *Índice Chapultepec de libertad de expresión y prensa*. RAPP-Fundación Para el Periodismo, 10 de Febrero 2023. <https://rapp.org.bo/indice-de-chapultepec-de-libertad-de-expresion-y-prensa/>.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: *Actos de violencia contra periodistas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/brochures/violencia-periodistas-largo.pdf>.

s/a: “Revisa el informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de la justicia en Bolivia”. *Correo Del Sur*, Mayo 25, 2022. https://correodelsur.com/seguridad/20220525_revisa-el-informe-del-relator-especial-de-la-onu-sobre-la-independencia-de-la-justicia-en-bolivia.html.

s/a: *Constitución Política del Estado*. “Capítulo 7. Comunicación Social”. *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>.

- s/a: *Constitución Política del Estado*. “Sección 1 Derechos Civiles”. *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>.
- SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA: *Declaración de Chapultepec*. Chapultepec, Ciudad de México, Marzo 1994, <https://media.sipiapa.org/adjuntos/185/documentos/001/819/0001819181.pdf>.
- SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP) & UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (UCAB): *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. <https://www.indicedechapultepec.com/index.html>.
- : *Índice Chapultepec 2022 de Libertad de Expresión y Prensa*. “Informe Bolivia”. <https://www.indicedechapultepec.com/indice/18/informes.pdf>.

Este libro
se terminó de imprimir
en el mes de Octubre de 2023 en los
talleres gráficos de Imprenta Imago Mundi
Santa Cruz de la Sierra
Bolivia