

Depósito Legal: 4-1-1361-07
ISBN International IDEA: 978-91-85724-18-5
ISBN: 978-99905-860-8-4

Organización:
PNUD – INTERNATIONAL IDEA

Edición: Carlos Morales
Diseño y diagramación: SALINASÁNCHEZ
Ilustración de la tapa: Alejandro Salazar
Fotografías: periódico La Razón
Impresión: Weinberg

1^{ra} edición impresa en Bolivia en julio de 2007
2.000 ejemplares

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD- Bolivia) e, International
Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2007

Las publicaciones de International IDEA son independientes de intereses nacionales o políticos particulares. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de International IDEA, su Directorio o los miembros de su Consejo.

La responsabilidad por las opiniones vertidas en esta publicación es responsabilidad de quienes participaron en su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento del PNUD. Las opiniones vertidas en este informe, son de exclusiva responsabilidad de los investigadores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del PNUD o de International IDEA.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de las organizaciones.

Este libro puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o parte de esta publicación debe hacerse a:

**Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Calle 14 de Calacoto, esq. Sánchez Bustamante
Edificio Naciones Unidas, Piso 6 – Teléfono (591-2) 262-4528
Fax (591-2) 262-4535 – Correo electrónico: indh.bo@undp.org
Página web: <http://indh.pnud.bo> — Casilla postal 9072
La Paz, Bolivia

**International Institute for Democracy and
Electoral Assistance (International IDEA)/ Programa Bolivia**

Plaza Humboldt N° 54, Calacoto
Página web: www.idea.int
La Paz, Bolivia

Representante Residente del PNUD en Bolivia

Antonio Molpeceres

Director Regional para América Latina de International IDEA

Daniel Zovatto

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007
El estado de la opinión

Coordinador del Equipo de Desarrollo Humano

George Gray Molina

**Coordinador del Programa de Fortalecimiento Democrático
PNUD – International IDEA**

Alfonso Ferrufino Valderrama

Equipo encargado de la preparación del informe

Coordinador del Informe

Antonio Aranibar Arze

Investigadores

Rodrigo Arce C.

Francisco Canedo S.de L.

Investigadores de representaciones sociales

Fernando Mayorga U., Ramiro Molina Barrios

Julia Elena de La Fuente

Consultores especializados

Roger Cortez, Lena Calla,

Milenka Figueroa y Alberto García

Equipo de Difusión y Comunicación

Jacques Duhaime

Verónica Delgadillo

Empresa Apoyo, Opinión & Mercado

Luis Garay y Jorge Torrez

Empresa Equipos Mori

José Luis Galvez

Equipo encargado de la producción del CD-ROM

Producción

Luis Palacios

Dirección

Ana Isabel Peres

Agradecimientos

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e International IDEA agradecen por su valioso trabajo, sus aportes y comentarios a las instituciones y personas que apoyaron la elaboración de este informe.

A Fernando Calderón, asesor en gobernabilidad democrática del Bureau Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y a Diego Achard, Luis Eduardo González, Juan Enrique Vega, Isidoro Cheresky, Armando Ortuño y Gerardo Noto, asesores del Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del PNUD (PAPEP-Regional), cuyos documentos teórico y metodológico constituyen el marco de análisis del presente informe. Las constantes discusiones con todos ellos enriquecieron constantemente este proceso de investigación impulsado por el PAPEP-Bolivia.

A los investigadores Hugo A. Concha, Hector Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, autores del estudio “cultura de la constitución en México”, y a los investigadores Daniel Zovatto, Antonio María Hernández y Manuel Mora y Araújo, autores del estudio “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”. Ambos estudios constituyen el antecedente inmediato de este proyecto de investigación.

A Julia Flores y Antonio María Hernandez que, junto con Jorge Valladares y Kristen Sample de International IDEA-Perú, aportaron con su experiencia y asesoría en la elaboración de las herramientas de investigación del presente informe.

A Fernando Mayorga U., Ramiro Molina Barrios y Julia Elena de La Fuente por su invaluable trabajo en este proyecto. Sus análisis cualitativos de representaciones sociales aportaron una enorme riqueza a los hallazgos y conclusiones del presente informe.

A Roger Cortez quien, con el apoyo de Lena Calla y Milenka Figueroa, realizó un primer trabajo de análisis en profundidad de los resultados de la encuesta y desarrolló tesis centrales del presente informe. También a José Luis Exeni y Verónica Paz del equipo de desarrollo humano por haber trabajado partes centrales del presente trabajo.

A las empresas Apoyo, Opinión & Mercado, en las personas de Luis Garay y Jorge Torres, y a Equipos Mori, en la persona de José Luis Galvez, por su alto grado de profesionalidad. El reconocimiento se hace extensivo a todo el equipo de encuestadores y procesadores de datos de ambas empresas.

A la Corte Nacional Electoral, en la persona de su presidente Salvador Romero y de los integrantes de su equipo de investigación y análisis, que impulsaron este proceso de investigación a partir de sus inquietudes sobre cultura de la legalidad y de la Constitución en el periodo previo a la elección de constituyentes y la instalación de la Asamblea Constituyente.

Al equipo de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente, particularmente a la representante Gisela López. Sus inquietudes sobre los imaginarios asociados a la Asamblea Constituyente y a las autonomías enriquecieron el alcance del estudio.

A la comisión de autonomías de la Asamblea Constituyente por su invitación a discutir, en la sede del colegio Junín en Sucre, las percepciones de los bolivianos en torno al proceso autonómico, en particular a su presidente, Saúl Avalos, y a la constituyente Marcela Revollo. Sus intensas e interesantes preguntas animaron al equipo de investigación a profundizar el estudio de los diversos tipos de autonomía en discusión.

A los setenta y ocho constituyentes que, en la presentación de los resultados de la encuesta base en el taller “Procesos constituyentes y Diálogos Democráticos” (PNUD - International IDEA, Julio 2006), manifestaron sus inquietudes y dudas impulsando el diseño de una agenda de monitoreo y análisis que no sólo se limitara a los estudios base realizados en Junio de 2006 sino que incluyera una serie adicional de cinco encuestas de control.

A Torsten Wetterblad, jefe de cooperación de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), por su apoyo constante al equipo de desarrollo humano en los últimos años.

A la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por su apoyo en la realización de encuestas de opinión y estudios cualitativos sobre representaciones sociales.

A Jacques Duhaime, quien colaboró en la planificación de la publicación del informe. De la misma forma, a Christian Jetté, Ximena Fernández, Cecilia Ledezma, Shirley Torrez y Mónica Sarmiento que garantizaron todo el apoyo logístico y administrativo del proyecto. Y por supuesto, a todo el equipo de desarrollo humano en las personas de Fernanda Wanderley, Andrea Urioste, Carmen Soliz, Milenka Ocampo, Matilde Fresa y Adriana Ballón por su siempre generoso apoyo.

A los diagramadores Martín Sánchez, Rubén Salinas, Grober Ticona, Eva Apaza e Isabel Aquino, que además de contribuir con su invaluable talento brindaron su mayor esfuerzo para que el proyecto culmine a tiempo. Un reconocimiento especial al talento de Alejandro Salazar, responsable de la ilustración de la portada.

A todo el personal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de International IDEA, a los oficiales y asistentes de programas y al personal de servicios generales por su apoyo y profesionalidad. Muy especialmente a Antonio Molpeceres, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y a Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina de International IDEA, por su decidido apoyo y compromiso con este emprendimiento y con el éxito de la Asamblea Constituyente.

Finalmente queremos manifestar nuestro especial reconocimiento y gratitud a todas las personas que accedieron a responder a las encuestas y las entrevistas en profundidad y a quienes ofrecieron su tiempo y su disposición para pensar y discutir con el equipo del Informe de Desarrollo Humano los temas centrales de la presente investigación.

Índice

Presentación	11
Prólogo	13
Sinopsis	15
Capítulo I: Introducción	
Los bolivianos, entre la crisis y el cambio	25
I.1. La legitimidad renovada del sistema político y de la democracia	30
I.2. La satisfacción creciente con el funcionamiento de la economía	37
I.3. El optimismo moderado frente al futuro	43
I.4. Sobre la agenda de investigación	54
Capítulo II	
Los bolivianos, el Estado y las leyes	58
II.1. Las leyes en el imaginario de los bolivianos	62
II.2. Ley, poder y orden	69
II.3. De trámites, jueces, crímenes y castigos	84
II.3.1 Sobre el Estado “trámite”	85
II.3.2 Sobre justicia y el sistema judicial	92
Capítulo III	
Constitución y ejercicio de derechos en Bolivia	104
III.1. La Constitución en el imaginario de los bolivianos	108
III.2. Conocimiento y valoración de la Constitución	117
III.3. Constitución y derechos	126
III.4. Constitución y convivencia social	134
Capítulo IV	
Asamblea y el proceso Constituyente	148
IV.1. Los bolivianos y la democracia	153
IV.2. Imaginarios en torno a la Asamblea Constituyente	165
IV.3. La Asamblea Constituyente, entre esperanzas y temores	170
IV.4. Profundizando la democracia	202

Capítulo V	
Percepciones en torno al nuevo orden estatal	218
<hr/>	
V.1. Redefiniendo la nación	222
V.2. Construyendo las autonomías	250
Capítulo VI	
Los bolivianos y el cambio: La emergencia de un nuevo sentido común	284
<hr/>	
Anexo Metodológico	297
<hr/>	
Bibliografía	317
<hr/>	

Presentación

El proceso constituyente en curso marcará un hito en la historia de Bolivia. No es la primera vez que los bolivianos apelan a una Asamblea Constituyente para reformar su Constitución, pero hoy más que nunca su capacidad de movilización, su amplia representación de todos los sectores de la sociedad boliviana, su surgimiento como una demanda “desde abajo” y los valores de participación y justicia social que todos los bolivianos —más allá de las brechas regionales, étnico-culturales y sociales constitutivas de la sociedad boliviana— asociadas a ella la han convertido en un hecho único en estos 182 años de vida republicana.

No es casual que los foros territoriales de la Asamblea Constituyente se hayan saldado con más de 3000 propuestas de reforma del texto constitucional provenientes de la sociedad civil organizada. Si ello puede ser el reflejo de una alta fragmentación social, es sobre todo el empuje de una sociedad que exige cambios profundos y apuesta por ellos. Detrás de las demandas macro-políticas —la nacionalización de los hidrocarburos o las autonomías departamentales, para citar sólo dos de ellas—, los bolivianos reclaman el respeto de sus derechos ciudadanos y el reconocimiento de nuevos derechos, tanto colectivos como individuales, relacionados a la esfera política, económica o social.

La Comisión de Deberes, Derechos y Garantías ha recogido más propuestas que ninguna otra y hoy le toca el desafío de profundizar el capítulo de derechos en la nueva Constitución velando por la construcción de un espacio público común en el cual se reconozcan todos los bolivianos. La tarea de esta comisión, como de las veinte comisiones restantes, es ardua. Las expectativas que han puesto los ciudadanos en sus trabajos es alta como difíciles son los temas en debate. Y es que, como nunca antes en su historia, los bolivianos han decidido encarar una serie de reformas que hacen a temas profundos y remiten a un complejo proceso de construcción nacional.

Gracias a ello, a la agenda de cambio que se discute acaloradamente en la Asamblea Constituyente, los bolivianos han reafirmado sus valores democráticos y han renovado su empatía con los actores e instituciones de la democracia construida en el último cuarto de siglo. Y de forma notable, en la actual coyuntura histórica, la predisposición subjetiva al cambio de los bolivianos es muy elevada: el 56 por ciento de los ciudadanos señala aprobar la adopción de un Estado autonómico y un porcentaje similar apoya la creación de un Estado plurinacional, por hacer mención sólo a los temas más difíciles del debate constituyente.

Hoy por hoy, la Asamblea Constituyente condensa el imaginario del cambio en democracia que todos los bolivianos demandan y

aprueban. Pero los temores asociados a este proceso también están a la orden del día. Para unos, el principal temor es que nada cambie, que el proceso se vea estancado y que, a fuerza de compromisos, la agenda de transformaciones se diluya. Que la desigualdad, la pobreza y la exclusión sigan siendo rasgos característicos de la sociedad boliviana. Para otros, el principal miedo es que sus derechos no sean respetados, que sus demandas y aspiraciones de cambio no sean incorporadas. Que la democracia boliviana se construya sobre la desconfianza y la intolerancia presentes también en la cultura política de los bolivianos.

En los últimos años, el proceso de cambio ha combinado movilizaciones en las calles, concertación –muchas veces *in extremis*– en las instituciones y participación masiva en las urnas. Sin duda, el camino que resta por recorrer hasta la aprobación de un nuevo texto constitucional que exprese la voluntad del conjunto de los bolivianos y satisfaga sus expectativas de cambio no será fácil. Sin embargo, el proceso no puede quedar trunco y deslegitimado en medio de dinámicas políticas polarizantes. Es demasiado importante. Bolivia está en puertas de inaugurar un nuevo ciclo histórico.

Por ello, el día en que esa nueva constitución vea la luz y sea refrendada por los ciudadanos de todas las clases sociales, de todas las regiones y de todos los grupos étnico-culturales que habitan en estas tierras, será sin duda un día histórico. Con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad democrática en tiempos de cambio, el PNUD e IDEA Internacional ponen a su disposición un libro producido por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Probables con el apoyo de consultores nacionales de reconocido prestigio. Este trabajo está inspirado en estudios similares sobre la cultura de la Constitución efectuados en México por el Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en Argentina por la Asociación de Derecho Constitucional y la Empresa encuestadora IPSOS, en ambos países con la colaboración de International IDEA. En él se alerta sobre los imaginarios que dividen y polarizan a los bolivianos, pero sobretodo, perfila el camino de los imaginarios que los unen en torno a temas tan diversos como las leyes, la Constitución, la democracia, los recursos naturales, la nación o las autonomías.

Antonio Molpeceres
**Representante Residente
del PNUD en Bolivia**

Daniel Zovatto
**Director Regional para
América Latina de International IDEA**

Prólogo

El antecedente inmediato de las inquietudes que llevaron a escribir este informe se encuentra en la magistral novela de José Saramago, *El ensayo de la lucidez*. ¿En qué pensaban los personajes de la novela cuando, a las cuatro de la tarde de un día de elecciones, salieron masiva y sincronizadamente de sus hogares para emitir un voto en blanco y sumir a sus instituciones políticas en una insondable e imprevisible crisis de legitimidad? La pregunta bien podría trasladarse a la Bolivia del 18 de diciembre de 2005. Pero al revés.

En medio de una profunda crisis de gobernabilidad, cuando todo hacía presagiar la persistencia de un “empate catastrófico” en las urnas, en las instituciones y en las calles, los bolivianos acudieron a votar con la idea de otorgar mandatos claros de cambio a sus principales autoridades políticas, pero también a establecer contrapesos propios de una democracia del Primer Mundo. ¿Si en Bolivia predominan dos visiones contrapuestas de país cómo es posible que sea la primera vez en la historia democrática de las últimas décadas que un Presidente es elegido por mayoría absoluta en las urnas? ¿Si la “agenda de octubre” y la “agenda de enero” son mutuamente excluyentes cómo es posible que la nacionalización de los hidrocarburos y la elección directa de prefectos sean apoyadas por todos los bolivianos?

El “estado de la opinión” es el resultado de dos agendas de investigación distintas y un objetivo común articulado por el proyecto de análisis político y escenarios prospectivos (PAPEP-Bolivia): comprender los imaginarios y las expectativas de los bolivianos que impulsan el intenso proceso de reforma estatal en curso y delinear los elementos de cultura política que permiten comprender la “vía boliviana” para encarar cambios profundos en democracia. Esto es: movilizaciones sociales en las calles, concertación *in extremis* en las instituciones y participación masiva en las urnas.

El estudio de “Cultura de la Constitución en México” (2004) y la “Encuesta de cultura constitucional Argentina” (2005) constituyen los antecedentes inmediatos de este informe. A partir de datos cuantitativos de encuestas y de datos cualitativos de representaciones sociales, ambos constituyen estudios pioneros sobre las percepciones, actitudes y opiniones de mexicanos y argentinos en torno a las leyes y a la Constitución. Dada la centralidad de la Constitución y de su reforma a través de una Asamblea Constituyente, esta agenda de investigación se volvió relevante para Bolivia. En esta coyuntura de crisis y cambio, ¿cómo comprender que el proceso de reforma de la constitución condense el imaginario de cambio que tienen los bolivianos? ¿qué

elementos de la cultura de la legalidad de los bolivianos permiten comprender esta hipervalorización de las leyes?

La agenda de investigación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007, *“el estado del Estado en Bolivia”*, permitió “anclar” estas preguntas en torno a los temas centrales de una reforma estatal que transcurre en medio de una intensa “batalla de imaginarios” sobre lo que es, hace y debe hacer el Estado. Si en el equipo de desarrollo humano visualizamos el Estado como un laberinto de tensiones irresueltas que son recurrentes a lo largo de la historia de Bolivia –luchas sobre el legado colonial, la propiedad de los recursos naturales, la diversidad regional y el carácter intercultural de la democracia–, los hallazgos del *“estado de la opinión”* permitieron vislumbrar el camino que lleva a la salida.

Y es que detrás de visiones y prácticas polarizantes sobre el Estado, los datos de opinión reflejados en el presente informe demuestran que está emergiendo un nuevo “sentido común”, una mirada fresca que une a gran parte de los bolivianos en los distintos temas de la reforma estatal. En su película *El estado de las cosas*, Marcos Loayza ha retratado con especial maestría este “sentido común” en las múltiples interpretaciones del himno nacional filmadas a lo largo y ancho del país, en idiomas diversos y con instrumentos variados. En su programa de televisión *El Laberinto*, Juan Carlos Valdivia ha logrado captar de manera excepcional los elementos comunes que conforman el nuevo ideario de nación en gestación en torno a temas tan diversos como el gas, la tierra, las autonomías, el modelo económico o la democracia.

Por supuesto, las respuestas de los bolivianos también dejan traslucir una serie de registros polarizantes y conflictivos sobre los mismos temas. La tesis del “sentido común” no pretende minimizarlos, pero sí colocarlos en su debida dimensión para evitar miradas simplistas sobre el proceso político boliviano. En definitiva, si el laberinto de tensiones irresueltas pone al Estado al centro del cambio histórico, este informe habla de los imaginarios polarizantes que conducen a callejones sin retorno y del camino de los imaginarios comunes que lleva a la salida.

George Gray Molina

**Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano
PNUD Bolivia**

Antonio Aranibar Arze

Coordinador del Informe

Sinopsis



El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente”

El “estado de la opinión” es el producto de una agenda de investigación en opinión pública desarrollada por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Probables del PNUD-Bolivia que profundiza en los imaginarios y percepciones que tienen los bolivianos de la Constitución, la Asamblea Constituyente y los temas centrales de la reforma constitucional. Ello con un doble objetivo: comprender las expectativas que impulsan el intenso proceso de reforma estatal en curso y delinear los elementos de cultura política que permiten comprender la “vía boliviana” para encarar cambios profundos en democracia. Esto es movilizaciones sociales en las calles, concertación *in extremis* en las instituciones y participación masiva en las urnas.

El informe se construye a partir de tres tipos de datos recogidos en el último año. Un análisis cualitativo de representaciones sociales, elaborado en base a 255 entrevistas en profundidad, que retrata la forma en que los bolivianos incorporan en el lenguaje común conceptos abstractos que están al centro del debate político actual como la Constitución, la Asamblea Constituyente y las autonomías (De La Fuente, Mayorga, Molina; junio 2006). Una encuesta nacional de opinión pública obtenida a partir de una muestra de 3.300 casos, representativa de las áreas urbanas y rurales de los nueve departamentos del país que permite indagar las percepciones, las opiniones y las actitudes de los bolivianos en relación a las leyes, la Constitución y la democracia (Equipos Mori; Junio 2006). Y por último, cinco encuestas de control realizadas en las nueve ciudades capitales y El Alto con una muestra representativa de 2.100 casos que permiten presentar tendencias y profundizar en algunos temas centrales de la reforma constitucional (Apoyo Opinión & Mercado; Enero-Mayo 2007).

Los bolivianos, entre la crisis y el cambio

Hace al menos siete años que los ciudadanos dicen que Bolivia está en crisis. El desconcierto y la incertidumbre acompañan el derrumbe de lo viejo que no acaba de morir y la emergencia de lo nuevo que no acaba de nacer. ¿Es que nada ha cambiado en las percepciones de los bolivianos desde que los conflictos sociales de abril y septiembre de 2000 marcaran el inicio de esta coyuntura larga de crisis y cambio? ¿La crisis de futuro detectada en la sociedad boliviana en los últimos años sigue siendo un dato de la coyuntura actual?

1 Las crisis de Estado suelen ser de larga duración. Los últimos años han sido intensos y dramáticos. Han transcurrido en medio de una “batalla de imaginarios” sobre lo que es, hace y debe hacer el Estado. Esta batalla, impulsada por las dinámicas del sistema político y amplificadas por los medios de comunicación, refleja tensiones

irresueltas sobre la propiedad de los recursos naturales, la convivencia multicultural, las nuevas formas e instituciones de la democracia y la forma centralizada o descentralizada del Estado. Estos temas evocan en los bolivianos imaginarios que unen, pero también que dividen.

- 2 Las crisis conllevan descomposición y desarticulación, pero también implican recomposición y cambio. A lo largo de 2006 y lo que va de 2007, los distintos indicadores de opinión pública muestran que la incertidumbre política continúa condicionando la mirada presente y futura de los ciudadanos y que la situación actual todavía no es la mejor. Pero, en consonancia con un proceso de salida de crisis, la perspectiva que tienen los bolivianos de la democracia y el desarrollo, del futuro de Bolivia y de sus oportunidades, empieza a cambiar para mejor.
- 3 De hecho, el proceso de cambio se expresa también en el plano de las percepciones y las opiniones subjetivas. La crisis de legitimidad del sistema político ha dado paso a una empatía renovada con los nuevos liderazgos e instituciones de la democracia boliviana; la crisis económica y fiscal ha cedido paso al tercer año consecutivo de crecimiento del PIB per cápita y a percepciones positivas sobre el giro de la política económica y su impacto en la situación actual; por último, si antes los bolivianos percibían que la realidad del país era mala e iba a peor hoy señalan que esta es regular y que va a mejor impulsada por una agenda de cambios que tiene amplia legitimidad.
- 4 Estos datos confirman que se ha configurado un nuevo clima de opinión favorable a las transformaciones que se están produciendo. Los bolivianos demandan cambios en la orientación del modelo económico y del modelo político-institucional y apuestan abiertamente por ellos, pero reclaman que estas transformaciones profundas se den en un contexto de concertación y acuerdos amplios que garanticen niveles mínimos de certidumbre y estabilidad políticas. Es posible que no se den cambios sin conflicto pero, para los bolivianos estos no puede poner en riesgo la unidad del país o la democracia vigente. Dos de cada tres bolivianos piden reformas pero sin violencia.

Los bolivianos, el Estado y las leyes

En los últimos siete años, el número de conflictos sociales en Bolivia ha pasado de un promedio “normal” en democracia de veinticinco por mes a un promedio excepcional de cuarenta por mes. Si los bolivianos son ajenos al predominio de las normas, ¿cómo se entiende que la demanda primordial que moviliza a los actores sociales gire en torno a la creación de nuevas leyes, normas o decretos, su modificación o simplemente su derogación? ¿Se trata sólo de una manifestación más de la “rebeldía” de los bolivianos frente a las leyes?

- 5 Los bolivianos valoran altamente las leyes y señalan que éstas “se deben obedecer”, aunque sean injustas o estén mal hechas, pues son “un medio para poner orden” y “respetar los derechos de los

ciudadanos”. Las leyes y su aplicación estricta y universal condensan la aspiración que tienen los bolivianos de una sociedad más justa. Sin embargo, esta noción se debilita pues de su aplicación concreta se desprende una visión crítica de las leyes: “no se respetan, están mal diseñadas y benefician a una minoría”.

- 6 El enunciado abstracto de las leyes remite a los bolivianos al espacio sociopolítico de las relaciones de poder. En este registro, que evoca el imaginario del Estado como “instrumento de poder”, los ciudadanos perciben que las relaciones y disputas de poder hacen que las leyes sean injustas y, sobretodo, que las normas “no se respeten ni se cumplan”. Por ello, el orden social y político que establecen termina beneficiando a quienes detentan el uso discrecional del poder, a “unos cuantos”, a “una minoría”, los más poderosos.
- 7 La vivencia concreta de las leyes remite a los bolivianos a su relación cotidiana con el Estado. En este registro, que evoca el imaginario del Estado “cotidiano”, de las entidades públicas, las leyes resultan lejanas y hostiles. Cualquier trámite resulta trabajoso y pesado para todos, pero sobretodo para los más pobres que suelen sufrir un trato discriminatorio. Más aún, los bolivianos tienen una valoración negativa de la transparencia y eficiencia de las instituciones y autoridades encargadas de impartir justicia, aunque ello también esté cambiando en medio de las expectativas que genera el cambio.
- 8 Ambas miradas contraponen el “deber ser” con la realidad, generando una tensión entre legalidad y legitimidad. Al mismo tiempo que piden la aplicación estricta de las leyes, los bolivianos demandan cambios profundos en el marco legal para sustentar un orden político y social más justo. Por ello, los actores en pugna concentran su disputa de poder en torno a la preservación o cambio de leyes. Pero también por ello, la lucha social debe dirimirse al interior del marco constitucional y nunca por afuera de la democracia.

Constitución y ejercicio de derechos

En el lapso de diez años, la Constitución ha sido modificada dos veces y, hoy en día, la aspiración de los bolivianos de introducir modificaciones profundas al texto constitucional a través de una Asamblea Constituyente resalta como vía de salida a una crisis político-institucional de larga duración. Pero, si los bolivianos conocen poco la Constitución, señalan que las leyes no se cumplen y quieren cambios concretos en su vida, ¿cómo se entiende que la Constitución y su proceso de reforma se encuentren al centro del imaginario del cambio en democracia que los bolivianos reclaman y aprueban?

- 9 Más allá del grado de conocimiento relativo que tienen del texto constitucional, todos los bolivianos tienen una conciencia clara de lo que significa y representa la Constitución. Ésta ha asumido una importancia central en la vida de los bolivianos, se ha interiorizado como un núcleo duro de la avenencia social y de la vida en democracia.

La Constitución representa el lugar simbólico de protección de los derechos ciudadanos. También representa el ámbito donde se plasman las aspiraciones por tener mejores condiciones de vida y una sociedad más justa a través del ejercicio de esos derechos.

10 Esta alta valoración normativa de la “Carta Magna que rige al país y protege mis derechos” se ensombrece nuevamente por la constatación cotidiana del ejercicio parcial y limitado de derechos y por el incumplimiento generalizado de las leyes. En los hechos, los bolivianos opinan que la Constitución no se cumple y si se cumple es para “privilegio de unos cuantos”. Ello, porque las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la Constitución, no sólo no la hacen cumplir, sino que son los primeros en eludir su cumplimiento efectivo.

11 Los principios que manda la Constitución en su estado actual y su grado de cumplimiento resultan ser tan irrenunciables como insuficientes e insatisfactorios, lo que permite comprender por qué la sociedad civil organizada ha asumido posiciones tan marcadas cuando se trata de opinar sobre su proceso de reforma. Los bolivianos aspiran a contar con una nueva legalidad más abierta, participativa y justa, que ahora sí, se cumpla para beneficio de todos.

Asamblea Constituyente y democracia

La Asamblea Constituyente, como procedimiento que permite abrir la esfera de lo público a la participación ciudadana, fue una consigna que precedió el debate sobre el contenido mismo de la reforma constitucional. La legitimidad marcó el carácter de la demanda de Asamblea Constituyente y, por ello, la legalidad vigente fue modificada para permitir su realización. Sin embargo, las noticias políticas del último año están relacionadas de forma recurrente con los conflictos que desata el debate constituyente y que generan preocupación e incertidumbre entre los bolivianos, ¿Por qué entonces la Asamblea Constituyente sigue preservando elevados niveles de legitimidad?

12 La democracia es percibida crecientemente por los bolivianos como el ejercicio efectivo de los derechos y libertades ciudadanas consagradas en la Constitución y protegidas por ella. Si las demandas macro-políticas tienen un gran potencial movilizador, la primera demanda de los bolivianos a la Asamblea Constituyente tiene que ver con el respeto de los derechos ciudadanos y con la definición de una nueva generación de derechos, tanto colectivos como individuales, que se refieren al ámbito económico, político o social.

13 Por ello, el proceso de reforma constitucional es, ante todo, un ejercicio democrático que aspira a renovar y profundizar la democracia. Con el amplio respaldo a la convocatoria, a la instalación y a los trabajos de la Asamblea Constituyente todos los indicadores de apoyo, preferencia y satisfacción con la democracia se han incrementado. Si todavía subsisten niveles elevados de insatisfacción con el desempeño de la democracia, ello se debe tanto al ejer-

cicio parcial y discriminatorio de los derechos ciudadanos como a las malas prácticas de la clase política.

- 14 En este contexto, el imaginario de la “autorrepresentación” y el imaginario del “control social” se encuentran al centro de las demandas de revitalización de una democracia que profundice la participación de la ciudadanía en la esfera pública. De hecho, la participación ciudadana y la justicia social son los valores centrales que todos los bolivianos asocian a la Asamblea Constituyente: se trata de un “proceso participativo” de “reforma de la Constitución” que “debe beneficiar a los bolivianos más necesitados”. Este tiene un potencial transformador sobre la vida cotidiana porque se espera que produzca leyes más adecuadas y justas, que favorezcan el desarrollo económico y la convivencia social. Leyes que, ahora sí, se cumplan para beneficio de todos.
- 15 Pero la Asamblea Constituyente no sólo emite imaginarios que unen, también genera imaginarios polarizantes. La legitimidad y las expectativas asociadas al proceso son tales que los ciudadanos están dispuestos a movilizarse y a enfrentarse por él. Para unos, el principal temor es que nada cambie, que el proceso se vea estancado y que, a fuerza de compromisos, la agenda de transformaciones se diluya. Que la desigualdad, la pobreza y la exclusión sigan siendo rasgos característicos de la sociedad boliviana. Para otros, el principal miedo es que sus derechos no sean respetados, que sus demandas y aspiraciones de cambio no sean incorporadas. Que la democracia boliviana se construya sobre la desconfianza y la intolerancia presentes también en la cultura política de los bolivianos.
- 16 A tiempo de encarar la fase conclusiva de la Asamblea Constituyente, los bolivianos están conscientes del difícil camino que aún queda por recorrer para lograr acuerdos básicos sobre temas conflictivos como la tierra, las autonomías o el reconocimiento de los derechos indígenas. Pero, hoy por hoy, dos datos muestran que Bolivia tiene una oportunidad para aprobar una nueva Constitución que refleje el sentir de todos los bolivianos. Por un lado, la predisposición subjetiva al cambio de los bolivianos, incluso en los temas más complejos, es elevada. Por el otro, la demanda mayoritaria de los ciudadanos apunta a un proceso concertado de aprobación de una nueva Constitución en tiempos razonables.

Percepciones en torno al nuevo orden estatal

La historia republicana de Bolivia ha visto 21 constituciones, algunas modificadas a través de Asambleas, otras mediante Congresos o Convenciones Constituyentes. Hace 300 años que se discuten formas de asimilación o convivencia multicultural; hace 150 años que se debate el carácter federal, descentralizado o autonómico de la República; y hace 70 años que se habla de la nacionalización de los recursos naturales. ¿Qué nos hace pensar que esta vez las cosas serán diferentes? ¿Por qué los debates sobre el carácter autonómico o plurinacional del Estado despiertan tantos temores como expectativas?

- 17 La idea de Asamblea Constituyente no es nueva en la historia de Bolivia. Pero sí lo es, hoy, su capacidad de movilización, su amplia representatividad, su surgimiento como una demanda “desde abajo” y los valores de participación y justicia social que todos los bolivianos asocian a ella. Más aún, los debates en torno a la reforma constitucional remiten a la emergencia de un nuevo orden estatal en consonancia con los profundos cambios acaecidos en la sociedad en las últimas décadas. Dos cambios son particularmente relevantes al debate actual.
- 18 El primer cambio tiene que ver con el agotamiento del proyecto estatal de mestizaje que remitía a la idea de “unidad sin diversidad” de la nación boliviana. Hoy, el debate pone en cuestión el carácter “colonial” y “excluyente” del Estado. Y es que el concepto de nación que tienen los bolivianos remite a la relación entre los recursos naturales, “nuestra tierra y sus riquezas”, y una sociedad percibida como un todo, “la gente”, pero un todo heterogéneo no exento de contradicciones, pues la realidad boliviana es compleja y diversa dada la existencia de un “conglomerado de identidades e incluso naciones”¹.
- 19 Si la diversidad es aceptada y valorada por los ciudadanos, la debilidad del Estado para construir un espacio público común, remite a los bolivianos a un proceso de construcción nacional ciertamente accidentado y conflictivo. De hecho, las “luchas internas” constituyen un elemento central en el imaginario de “nación”. Para los bolivianos, los conflictos provocados por el acceso y uso de los recursos naturales o por las brechas sociales, regionales o étnico-culturales, ponen en riesgo incluso la voluntad de construir una unidad nacional.
- 20 Por ello, los bolivianos demandan que la nueva Constitución construya la capacidad de regular estos conflictos a través de normas de convivencia pactadas fortaleciendo una noción de bolivianidad que remita a la idea de unidad en la diversidad. En este sentido, la opinión de los bolivianos señalan que los recursos naturales pertenecen a todos y que los beneficios de su explotación deben llegar también a todos, sobretudo a los más necesitados. También se detecta una predisposición subjetiva muy elevada a aceptar cambios que promuevan el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y constitucionalicen sus usos y costumbres.
- 21 El segundo cambio remite a nuevas dinámicas económicas y sociodemográficas que, en las últimas décadas, han reconfigurado la ocupación del territorio y puesto nuevamente en cuestión el “centralismo” del Estado boliviano. Hoy por hoy, si los bolivianos consideran que la participación popular es la reforma estatal más importante desde la Revolución Nacional y la elección directa de prefectos es apoyada mayoritariamente en todo el país, los imaginarios asociados a las “autonomías” polarizan a los bolivianos.
- 22 En una connotación positiva, las autonomías son percibidas como la capacidad de “administración de recursos por cada departa-

¹ El análisis de representaciones sociales de “nación” ha sido extraído de *La Asamblea Constituyente y las representaciones sociales de Nación/naciones*, Ramiro Molina Barrios, Fernando Mayorga U. y Julia Elena de La Fuente. UCAC-CEBEM, 2005 La Paz.

mento” y de “poder elegir las autoridades” cualidades que promoverían “el crecimiento de las regiones”. Los ciudadanos seríamos “dueños de lo que producimos” y se podría “eliminar la burocracia”. En una connotación negativa, la “administración de recursos por cada departamento” derivaría en “desunión/separatismo” y “fuente de conflictos” entre las regiones del país. Más aún porque las autonomías son percibidas como “beneficio para unos cuantos” e “injusticia con los departamentos más pobres”.

23 Luego de la elección directa de prefectos, uno de los retos centrales que tiene el proceso constituyente es el de aprobar *de jure* la modificación *de facto* del modo de Estado, definiendo el tipo de atribuciones y competencias que tendrán los gobiernos departamentales. Dado que las autonomías generan tantas esperanzas como temores, cualquiera sea el diseño institucional del cual se dote el nuevo Estado autonómico, éste debe consolidar en el imaginario de los bolivianos la noción de que las autonomías son “unitarias y solidarias”. Las percepciones y actitudes de aquellos bolivianos abiertos a la consideración de esquemas autonómicos mixtos, muestra el camino de salida.

La emergencia de un nuevo “sentido común”

Bolivia representa apenas el 2 por ciento de la población y menos del 1 por ciento del PIB de América Latina. Pero el gas boliviano y la coyuntura política del país importan por su impacto en la redefinición del mapa político y económico de la región. Los medios de comunicación internacional advierten de forma recurrente sobre los riesgos de confrontación violenta inherentes a un país siempre “al borde del abismo”. Y esas advertencias reflejan los miedos más profundos de los propios bolivianos. ¿Cómo salir de este laberinto de tensiones irresueltas que supone el proceso de reforma estatal en curso?

24 El conflicto, la concertación y el voto son consustanciales a la cultura política de los bolivianos. En los últimos años el camino que han elegido los bolivianos para transitar por esta coyuntura de crisis y cambio ha combinado conflictos sociales en las calles, concertación –muchas veces *in extremis*– en las instituciones y participación masiva en las urnas. Todo hace prever que esa ruta tendrá nuevos hitos que hablen de polarización social y política en torno a los imaginarios del cambio y la democracia, nuevos acuerdos entre los distintos actores del sistema político y nuevos procesos electorales que reflejen el sentir de la ciudadanía sobre la nueva Constitución y sus nuevas instituciones.

25 Bolivia tiene, hoy, una oportunidad histórica para encontrar una salida al laberinto de tensiones irresueltas. Éste es, probablemente, el dato más sorprendente del contexto actual: detrás de visiones y prácticas polarizantes sobre el Estado, la crisis de futuro detectada en la sociedad boliviana en los últimos años está cediendo paso a la cristalización progresiva de una serie de elementos comunes que conforman un nuevo ideario boliviano en torno a

temas tan diversos como las leyes, la democracia, los recursos naturales, la nación o las autonomías.

26 A este cambio denominamos “sentido común” porque emerge de los imaginarios sociales de largo plazo y recupera elementos que unen a la población más allá de su región, clase social o identificación étnico-cultural. ¿Cuáles son los pilares de este “sentido común” que une al 70 por ciento de la población boliviana? Las siguientes frases, recogidas de las entrevistas y afinadas con los datos de encuestas, resumen una mirada fresca y común sobre el Estado y su proceso de reforma:

- *“A pesar de los conflictos estamos optimistas, queremos cambio y Bolivia está cambiando”.*
- *“La democracia somos todos: eso implica conflicto y concertación, participación y control social”.*
- *“Los recursos naturales pertenecen a todos y su industrialización debe ser la base de nuestro desarrollo”.*
- *“Somos aymaras, mestizos, cambas y collas; somos diversos pero ante todo somos bolivianos”.*
- *“La Asamblea Constituyente es participación ciudadana y justicia social, es el escenario de un nuevo pacto social”.*
- *“Queremos nuevas leyes, justas y adecuadas, y sobretodo que la nueva Constitución se cumpla para que incida en nuestra vida”.*

27 El juego político está atrapado entre lecturas y posiciones encontradas que en vez de tender puentes, muchas veces profundizan las distancias. La trampa de la coyuntura política actual no hace justicia a las aspiraciones, deseos, percepciones y vivencias de la población. Lo que nos une está en el subsuelo de los debates políticos y mediáticos. Si se siembra y fecunda este camino de concurrencias en vez de atizar el fuego de los imaginarios que dividen y polarizan, la promulgación de la nueva constitución entrará en la historia como el inicio de un ciclo histórico con posibilidades renovadas de encarar los desafíos del desarrollo humano en Bolivia.

Introducción

Los bolivianos, entre la crisis y el cambio

1





FUNDADO EN 1872

BNB

BNB

Desde los conflictos sociales de abril y septiembre de 2000, Bolivia vive un periodo de crisis e inflexión que se configura como un proceso irregular de cambios políticos y económicos que van señalando la emergencia de un nuevo ciclo histórico de larga duración. Como muestra el Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, la profundidad y la intensidad de la debacle hacen insostenible la idea de una continuidad sin transformación en las características estructurales de la democracia y de la economía de mercado, cuyas bases se sentaron en los años ochenta y marcaron el rumbo del país en las últimas dos décadas. El desconcierto y la incertidumbre acompañan el derrumbe de lo viejo que no acaba de morir y la emergencia de lo nuevo que no acaba de nacer.

Las crisis de Estado suelen ser de larga duración. En el caso boliviano ésta se expresa en tres planos: caída del sistema de representación política, crisis económica y fiscal e incertidumbre respecto del futuro en la sociedad. Las crisis conllevan descomposición y desarticulación, pero también implican recomposición y cambio. Para Bolivia, al comienzo del siglo XXI, el futuro está abierto y es objeto de construcción constante en una coyuntura llena de oportunidades, aunque también de riesgos. Las salidas al proceso de inflexión pueden ser progresivas en términos de desarrollo humano si implica una ampliación del sistema político y la configuración de un modelo económico socialmente más incluyente. Pero también pueden ser regresivas, en caso de que las tendencias a la exclusión social, la fragmentación regional y la polarización política señalen el camino hacia conflicto violento y las soluciones irracionales por la vía del uso de la fuerza. El futuro de Bolivia se construye, entonces, en medio de ambas tensiones.

Los últimos siete años han sido intensos y dramáticos, y de forma errática nos han conducido a nuevos hitos que hablan de procesos de ampliación del sistema político, de cambios profundos en la gestión

económica y de esperanzas renovadas en la promoción de un cambio institucional de proporciones en un contexto marcado por una intensa batalla de imaginarios sobre lo que es, hace y debe hacer el Estado. Esta batalla refleja tensiones irresueltas sobre la propiedad de los recursos naturales, la convivencia multicultural, las nuevas formas e instituciones de la democracia y la forma centralizada o descentralizada del Estado. El laberinto de tensiones irresueltas que ilustra la agenda de investigación del Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2007, pone al Estado al centro del cambio. No es sorprendente, entonces, que la batalla de imaginarios encuentre tanta resonancia en los debates actuales en torno a la Asamblea Constituyente, las autonomías y la nacionalización de los hidrocarburos.

La emergencia de un nuevo orden estatal es el sello de esta coyuntura larga de crisis y cambio. En medio de niveles de conflictividad social persistentes no registrados en las cuatro últimas décadas –según datos de la base de conflictos del CERES–, es innegable que, entre 2006 y 2007, se han gestado condiciones políticas y económicas diferentes para encarar esta coyuntura larga de crisis. En particular, el año 2006 marcó un triple punto de inflexión en las dinámicas de la crisis estatal. Al cerrar esa gestión, el crecimiento de la economía se elevó al 4,5 por ciento y el *superávit* fiscal se cifró en 6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), por efecto de la nacionalización progresiva de las reservas de gas natural. En este contexto, las elecciones de 2005-2006 otorgaron un mandato de cambio y una legitimidad renovada al régimen democrático y al sistema político en su conjunto: El nuevo Presidente de la República, ganó las elecciones por mayoría absoluta; los Prefectos de los nueve departamentos fueron elegidos por voto directo; la población se expresó respecto de las autonomías departamentales; y se eligieron a los representantes para la Asamblea Constituyente, que inauguró sus sesiones el 6 de agosto de 2006 con el propósito de constitucionalizar una

reforma estatal profunda, con amplia participación de los bolivianos en el marco de la democracia.

El proceso de cambio se expresa también en el plano de las percepciones y las opiniones subjetivas. Junto con los nuevos datos que emergen de la economía y la política, la crisis de confianza y de futuro que ensombrecía la mirada de los bolivianos empieza a revertirse. Los distintos indicadores de opinión pública registrados a lo largo de 2006 y lo que va del 2007 muestran que la incertidumbre política continúa condicionando la mirada presente y futura de los ciudadanos y que la situación actual todavía no es la mejor. Sin embargo, este cuadro, habitual en los estudios de opinión pública en los últimos años al punto de definir una crisis de futuro en la sociedad boliviana (PNUD 2002, capítulo 1), se complementa, en 2007, con datos alentadores que hablan de un cambio significativo y consistente en la subjetividad de los bolivianos. Hoy, la perspectiva que tienen los bolivianos de la democracia y el desarrollo, de Bolivia su futuro y sus oportunidades, empieza a cambiar para mejor.

Estas tendencias representativas de un nuevo clima de opinión en Bolivia se esbozan en una serie de estudios de opinión pública de diferente cobertura muestral y temporal como el Informe “Latinobarómetro” con datos anuales a nivel nacional urbano/rural para el periodo 1995-2006, la “Auditoría de la Democracia” con datos bianuales también de carácter nacional urbano/rural para el periodo 1998-2006 y los estudios de opinión de las empresas Apoyo Opinión & Mercado (2001-2007) y Equipos Mori (2005-2007), para una muestra reducida de las cuatro ciudades del eje (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, más Tarija) en el segundo caso y las nueve ciudades capitales más El Alto para el primero. En caso de mostrarse consistente, esta tendencia estará acorde con un proceso de recuperación y salida de crisis. Con todos estos elementos, es relevante preguntarse ¿cuáles son estas tendencias que muestran una luz al final del túnel en la crisis estatal boliviana?

I.1. La legitimidad renovada del sistema político y de la democracia

Con el cambio de gobierno y la elección directa de prefectos a nivel departamental se ha incrementado significativamente la legitimidad de las instituciones del Estado, del sistema político y del régimen democrático en Bolivia. A juzgar por los datos mensuales de aprobación ciudadana de la gestión del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional y el Poder Judicial registrados por la empresa Apoyo Opinión & Mercado en los últimos cinco años, la situación actual difiere radicalmente de la que prevalecía en el momento más álgido de la crisis: tomadas en conjunto, las instituciones representativas de los tres poderes del Estado boliviano han pasado de un nivel promedio de aprobación del 27 por ciento, en 2003, al 50 por ciento, en 2006.

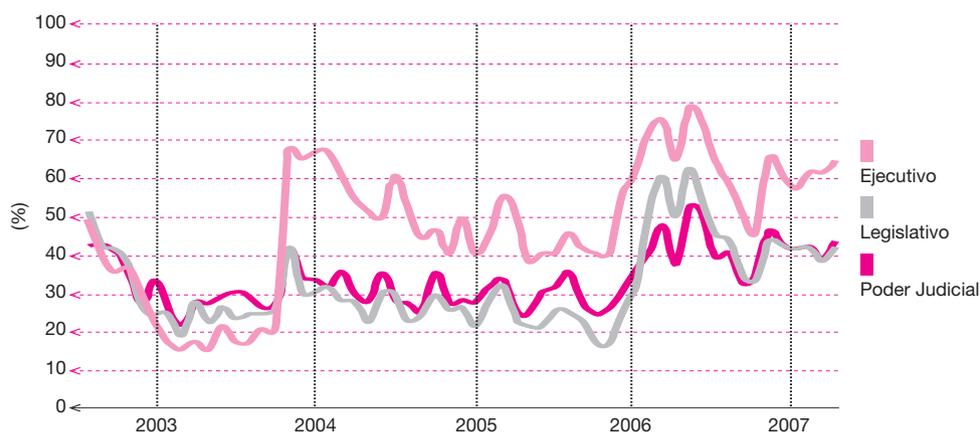
En mayo de 2007, dos de cada tres ciudadanos aprueban la gestión del gobierno y casi la mitad valora positivamente el trabajo del Congreso y el Poder Judicial. Por ello, los datos de la “Auditoría de la Democracia” muestran que la confianza en el “sistema” se ha incrementado considerablemente entre 2004 y 2006, registrándose, este último año, el nivel de respaldo más elevado desde que se realizan estas mediciones, en 1998. A pesar de ello, los ciudadanos siguen siendo muy críticos con la labor de los funcionarios públicos: como se profundiza a lo largo del presente informe, la mayoría de los bolivianos aprueba las instituciones, sin embargo, considera que los políticos, los jueces, los abogados, los funcionarios públicos y los policías son los primeros en promover el desacato a las leyes (cf. Capítulo II); la mayoría cree en la Asamblea Constituyente pero conoce más bien poco a los constituyentes y tiende a tener un prejuicio negativo sobre su labor (cf. Capítulo IV); y, según el “Latinobarómetro” 2006, el proceso dificultoso de alternancia de elites en Bolivia y Ecuador explicaría los menores niveles de legitimidad del Congreso en ambos países.

A pesar de la fragilidad de los gobiernos de transición, las dos sucesiones presidenciales del periodo 2003-2005 permitieron preservar niveles aceptables de aprobación sobre la gestión pública y esta tendencia se consolidó con los resultados electorales de diciembre de 2005, empujando igualmente al alza los niveles de respaldo respecto de los otros dos poderes del Estado. El nivel de aprobación más bajo registrado por los Poderes Legislativo y Judicial en este último año y medio es mayor a cualquier otro registrado desde inicios de 2003. Y en cuanto concierne al gobierno, su nivel de aprobación más bajo se registró en octubre de 2006 en medio de dudas sobre la firma de los contratos petroleros, de violentos enfrentamientos en el distrito minero de Huancuni y de vientos de polarización en la Asamblea Constituyente. La firma de contratos petroleros en mayo de 2006 fue crucial para revertir esta tendencia, que se consolidó con la estabilidad política lograda a partir de la aprobación del nuevo Reglamento General de Debates de la Asamblea Constituyente, en febrero de 2007.

El perfil de aprobación de los poderes Ejecutivo y Judicial no difiere significativamente por nivel socioeconómico o por región. Sí lo hace, el nivel de aprobación del gobierno, que se incrementa en las ciudades del occidente y a menor nivel socioeconómico

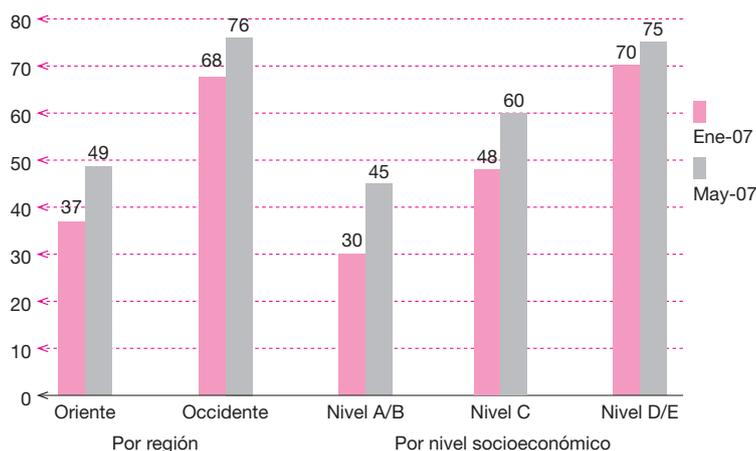
de los consultados. Como se observa en el Gráfico 1.2, de forma relativamente estable en el último medio año, siete de cada diez ciudadanos pertenecientes a los estratos socioeconómicos medio-bajo y bajo de las áreas urbanas y siete de cada diez habitantes de las principales ciudades del occidente aprueban la gestión del gobierno. A pesar de ser más críticos y mostrar cambios de opinión más marcados dependiendo de la coyuntura política –alejándose del gobierno en momentos de elevada conflictividad y cuando arrecian las críticas sobre la gestión pública-, los ciudadanos del oriente-sur del país (49 por ciento) y las clases medias (60 por ciento) aprueban mayoritariamente la gestión del gobierno desde el último cambio de Gabinete y la aprobación del Reglamento General de Debates en la Asamblea Constituyente, y este apoyo se ha reforzado con la aprobación consensuada de los contratos petroleros en el Parlamento. A principios de año el cuestionamiento del oriente-sur y de las clases medio-alta y alta (A/B) a la gestión de gobierno era marcada, mientras las opiniones se encontraban divididas en las clases medias (C). En la medición de mayo de 2007, sólo los habitantes de Trinidad (Beni) y los estratos socioeconómicos más altos (A) desaprobaban la gestión del gobierno.

GRÁFICO 1.1 Índices de aprobación de los tres poderes del Estado, total ciudades del eje



Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, 2002 a 2007.

GRÁFICO 1.2 **Aprobación del Gobierno, diez ciudades principales, según región y nivel socioeconómico**



Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, enero y mayo de 2007.

De la misma forma, las principales autoridades políticas del país gozan de elevados niveles de legitimidad. En los últimos cuatro años, la figura presidencial sólo ha caído por debajo de cincuenta puntos de aprobación en seis ocasiones, todas ellas relacionadas con momentos de inestabilidad política: el segundo Cabildo departamental de Santa Cruz junto con las movilizaciones ciudadanas en la ciudad de El Alto (enero 2005); la renuncia definitiva del presidente Carlos Mesa en medio de un proceso complejo de sucesión presidencial, en mayo-junio 2005; la disputa rentista por la distribución de los ingresos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), en septiembre 2005; los conflictos por la redistribución de escaños parlamentarios, en noviembre 2005; y, los conflictos ocurridos en Huanuni, en octubre 2006.

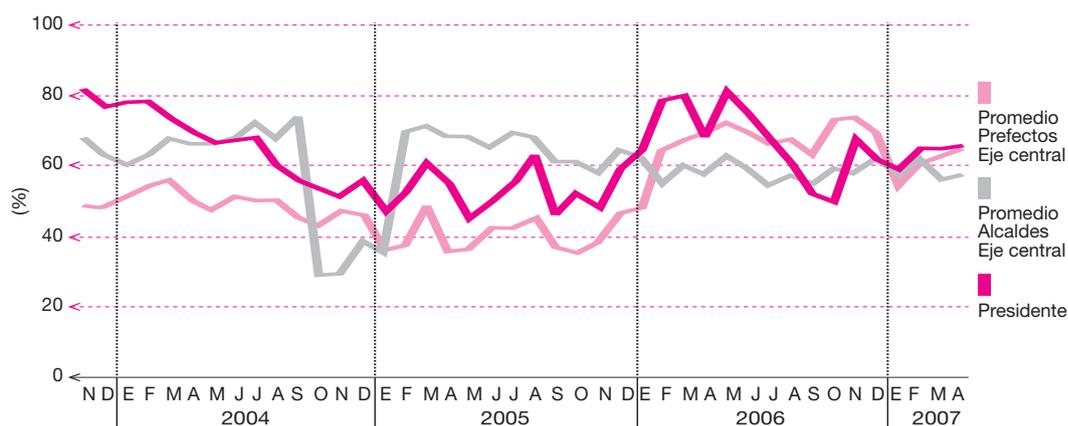
Al contrario, la aprobación presidencial ha superado los dos tercios en 16 ocasiones, todas ellas relacionadas con momentos clave de definición de la agenda del cambio político y económico: la inclusión de la Asamblea Constituyente y la realización del Referéndum del Gas (octubre 2003-julio de 2004); el último cambio de gobierno con la aprobación de la Ley Especial de

Convocatoria de la Asamblea Constituyente; la Nacionalización de los Hidrocarburos; la elección de representantes a la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico (julio de 2006); y, la consolidación del proceso de nacionalización del gas con la firma de los contratos petroleros (noviembre 2006). A juzgar por los datos de la empresa Equipos Mori para las cinco ciudades principales del país, de no haberse producido el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, la aprobación presidencial hubiera vuelto a marcar un hito en mayo de 2007 en medio del avance del proceso constituyente y del apoyo suscitado por la promulgación de los contratos petroleros tras un consenso amplio articulado en el Congreso Nacional¹.

El nivel promedio de aprobación de los alcaldes de las cuatro ciudades principales del país muestra la consolidación de la democracia local y de la gestión municipal a 13 años de la promulgación de la Ley de Participación Popular. Actualmente, es posible señalar que el juego político municipal se consolidó, mostrando vitalidad y autonomía propia en relación a los intereses en juego en el escenario político nacional. A tal punto, que resulta sorprendente que, en un

1 Como consta en el CD adjunto, el informe público de la empresa Equipos Mori para La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija muestra que entre la primera y la tercera semana de mayo la aprobación presidencial cayó de 74 a 67 por ciento.

GRÁFICO 1.3 Índices de aprobación de Alcaldes, Prefectos y el Presidente, total ciudades del eje



Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades principales del eje, noviembre de 2003 a abril de 2007.

país polarizado y en crisis como el boliviano, la institucionalidad democrática funciona con total y absoluta normalidad, y las elecciones municipales de diciembre de 2004 hayan conllevado tan poca carga ideológica. La votación fue más bien pragmática y, en la mayoría de los casos, premió gestiones municipales anteriores dando, por lo general, un mandato de estabilidad y continuidad. Si en septiembre de 2004, los alcaldes salientes de las cuatro ciudades del eje (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) se despidieron con un nivel de aprobación del 74 por ciento, en febrero de 2005, a pesar de encontrarse el país en vísperas de una crisis política aguda, la mayoría de ellos reasumió sus funciones con un promedio de aprobación del 69 por ciento.

Más aún, el mandato claro de las urnas, al menos en las principales ciudades del país, mostró que no existen dilemas fuertes entre promover una mayor apertura del sistema político –rompiendo el monopolio partidario con la participación de las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas– y generar mayor gobernabilidad a nivel local. Por supuesto, la desagregación de los datos por ciudad muestra realidades diferenciadas y curvas de aprobación más o menos pronunciadas dependiendo de las coyunturas políticas locales y de la eficiencia relativa de las gestiones edilicias. Pero al menos en tér-

minos promedio, resulta particularmente notable que, a mitad de su mandato, los alcaldes de las ciudades del eje apenas perciban el desgaste de su gestión: en dos años y medio, el nivel de aprobación se ha reducido de 69 a 57 por ciento.

Estos datos confirman las tendencias puestas de manifiesto por la “Auditoría de la Democracia” que, en base a encuestas nacionales de alcance urbano/rural, muestra que la confianza de los bolivianos en los gobiernos municipales pasó de 44 por ciento, en 1998, a 47 por ciento, en 2004, y al 51 por ciento para el año 2006. De la misma forma, el nivel de confianza que generan las Prefecturas de Departamento en los ciudadanos se incrementó significativamente de 41 por ciento, en 2004, a 51 por ciento, en 2006. Por supuesto, este dato no puede compararse con el nivel de aprobación reseñado anteriormente dado que se mide una variable más dura (la confianza) y la pregunta se refiere a instituciones y no a sus máximas autoridades.

Sin embargo, ambos datos muestran tanto la consolidación de las gestiones locales como el impacto positivo de la elección directa de prefectos en la legitimidad del trabajo que realizan al frente de los distintos gobiernos departamentales del país. De hecho, en los últimos cuatro años, el momento de mayor legitimidad de las autoridades departamen-

tales designadas directamente por el Presidente (56 puntos de aprobación en marzo de 2004 cuando se discutía la profundización de competencias de la gestión departamental) muestra datos similares al periodo de mayor cuestionamiento de estas autoridades desde que fueron electas a través de sufragio en las elecciones de diciembre de 2005 (54 puntos en enero de 2007, el momento de mayor polarización por los violentos enfrentamientos entre el gobierno central y la Prefectura desatados en la ciudad de Cochabamba). Resulta altamente significativo que en el segundo semestre de 2006, los Prefectos de los tres departamentos del eje, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, mantuvieron niveles de aprobación superiores al del Presidente de la República, –precisamente– cuando enarbolaban un discurso opositor en defensa de la democracia y el respeto de las minorías en la Asamblea Constituyente, señalando un permanente llamado al diálogo a las autoridades gubernamentales y al oficialismo representado por el Movimiento Al Socialismo (MAS). En cambio, cuando dichas autoridades regionales entraron en la dinámica del conflicto abierto con el Poder Ejecutivo, su nivel de aprobación se vio seriamente resentido.

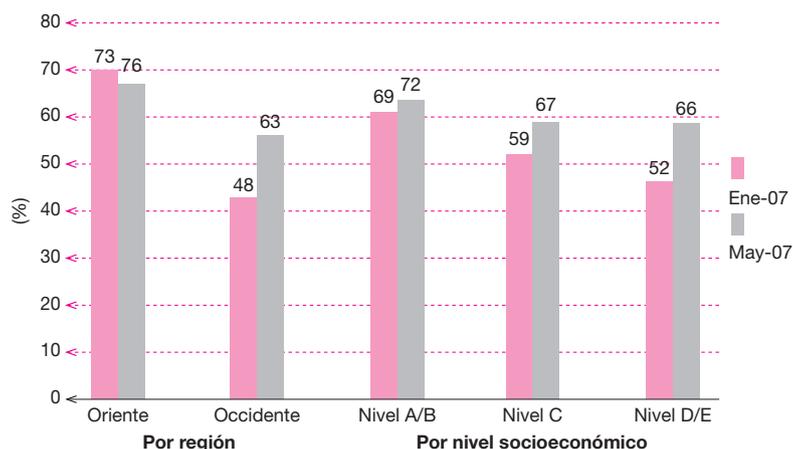
Esta dinámica es bastante consistente en los estudios de opinión pública de los últimos años: por más polarizado que esté el panorama político, y ante el temor que sienten los ciudadanos por lo que pueda suceder en el país, estos penalizan a todos los actores en conflicto. Si la ciudadanía valora el rol que juegan las distintas autoridades a lo largo de un proceso conflictivo, en el balance parece pesar más su actuación para encontrar una salida negociada a los problemas que afectan al país. Al final, todos pierden y el saldo neto es un alejamiento del ciudadano común de sus principales autoridades y la persistencia de imaginarios de polarización y enfrentamiento en las elites políticas. Según datos del informe público de Apoyo Opinión & Mercado, el conflicto registrado en Cochabamba en enero de 2007, con un saldo de dos muertos y varios heridos, dejó como resultado una caída de casi treinta

puntos en la aprobación del Prefecto, de casi diez puntos en el respaldo al Presidente y de cinco puntos en el apoyo del Alcalde en menos de un mes. Al final del conflicto, la polarización permanece latente si cinco de cada diez cochabambinos aprueban al Presidente y cuatro de cada diez al Prefecto, sólo uno de cada diez aprueba a ambos y, peor aún, el clima de polarización social en torno a los temas más complejos de la reforma estatal es persistente.

Al contrario, cuando el clima de estabilidad política se combina con señales de cambio y eficiencia en la gestión pública, las autoridades nacionales, departamentales y municipales refuerzan el apoyo de su base social y amplían su nivel de respaldo a grupos tradicionalmente críticos. Al final del conflicto de enero de 2007, la aprobación del Presidente mostraba serios cuestionamientos a su gestión en las ciudades del oriente-sur del país y, como se observa en el Gráfico 1.4, los Prefectos eran cuestionados en las ciudades del occidente. En mayo de 2007, los datos recogidos en las diez principales ciudades del país muestran que ambas autoridades han visto incrementar sus niveles de apoyo en sus plazas débiles sin por ello afectar su nivel de popularidad en su base social más dura.

El cambio político registrado a partir de las elecciones de diciembre de 2006 ha permitido que, de forma estable en el último año, más del 90 por ciento de los bolivianos se sienta representado y apruebe la gestión pública de –al menos– alguna de las tres principales autoridades políticas que tienen que ver con su vida. Además, el clima de relativa estabilidad política vivido a lo largo del primer semestre de 2007, una vez superado el conflicto de Cochabamba, ha incrementado de forma notable la base común de apoyo que tienen estas autoridades del 19 al 33 por ciento. Actualmente, uno de cada tres habitantes de las ciudades capitales del país y El Alto aprueba, al mismo tiempo, la gestión del Presidente de la República, del Prefecto de su Departamento y del Alcalde de su municipio. Este porcentaje se incrementa de forma significativa en

GRÁFICO 1.4 Aprobación promedio de los Prefectos, diez ciudades principales, según región y nivel socioeconómico



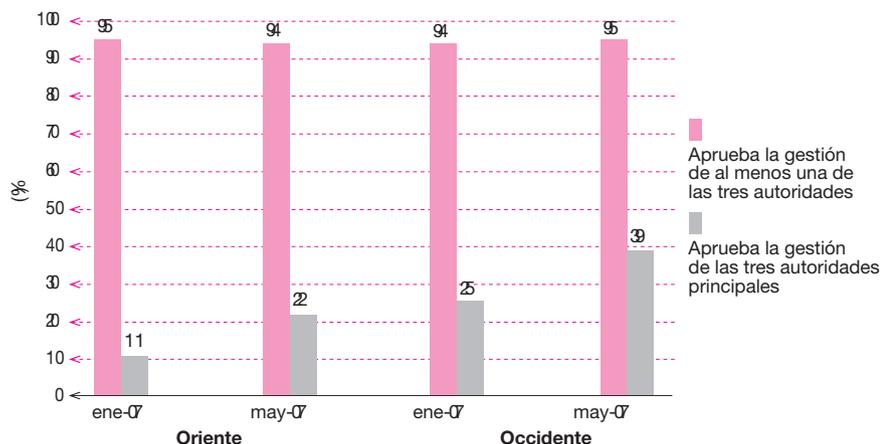
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, nueve ciudades capitales más El Alto.

las ciudades del occidente del país, y de forma previsible disminuye en las ciudades del oriente-sur donde la legitimidad de las autoridades locales y departamentales es mayor, y donde la polarización frente al gobierno respecto del tema autonómico está latente en la opinión pública.

La elevada legitimidad de las principales instituciones del Estado y de las autoridades del Poder Ejecutivo encargadas de la gestión pública, así como los discursos que valorizan la democracia como del espacio

del cambio, tenga este que ver con las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas o las demandas autonomistas de las regiones, han redundado positivamente en los niveles de apoyo al sistema democrático vigente. Según datos del “Latinobarómetro”, para el periodo 1995-2006, después de una brusca caída registrada en los inicios de la crisis, en 2006 seis de cada diez bolivianos consideran que, a pesar de sus problemas, la democracia es el mejor sistema de gobierno.

GRÁFICO 1.5 Aprobación promedio de Presidente, Prefectos y Alcaldes, diez ciudades principales, según región



Cruce de variables

Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, nueve ciudades capitales más El Alto.

GRÁFICO 1.6 **Apoyo a la democracia, tendencia boliviana y latinoamericana**



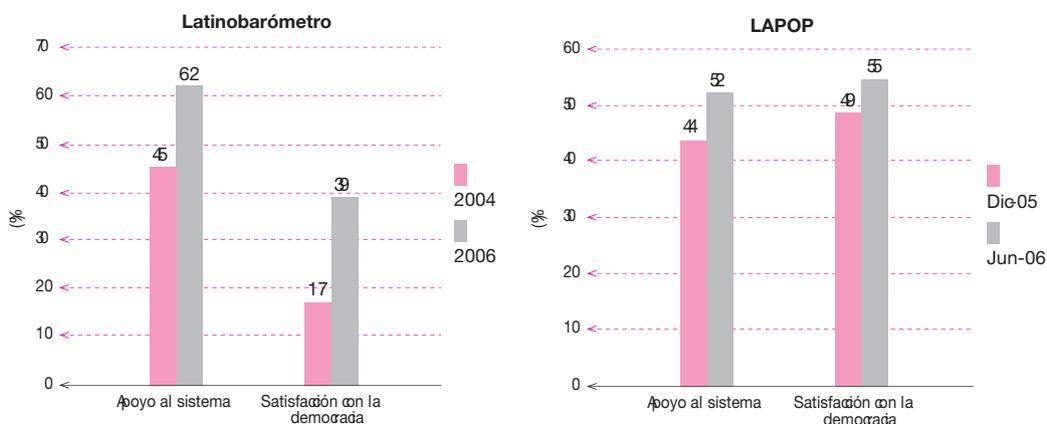
P: "¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno. *Aquí sólo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'"

Fuente: Latinobarómetro 2006

Y es que, en 2006, Bolivia ha registrado cifras récord no sólo en términos de apoyo y preferencia normativa por la democracia, sino también en cuanto hace la satisfacción con los resultados de este sistema para el desarrollo de los ciudadanos. Según dos mediciones distintas para un conjunto de países latinoamericanos (LAPOP y Latinobarómetro), entre cinco y seis de cada diez bolivianos prefieren un gobierno democrático sobre uno autoritario, y entre cuatro y cinco de cada diez dicen estar satisfe-

chos con el funcionamiento de la democracia boliviana. A estos datos se suman mediciones realizadas en el marco de esta investigación que son analizadas en profundidad en "Los bolivianos y la democracia" (Capítulo IV del presente estudio) y que permiten señalar que es probable que la tendencia ascendente del dato boliviano y la brecha con el resto de países de la región se profundicen este año 2007 y corroboren con más fuerza las principales conclusiones de estos estudios regionales.

GRÁFICO 1.7 **Preferencia y satisfacción con la Democracia, Latinobarómetro 2005-2006 y LAPOP 2004-2006**



P: "En general, ¿Diría ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?"

P: "¿Con cuál de las siguientes frases está ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier sistema; un gobierno autoritario es preferible a una democracia; a la gente como uno nos da lo mismo".

Fuente: Elaboración propia en base a datos de LAPOP 2006 y Latinobarómetro 2006

Para los autores de la “Auditoría de la Democracia” (LAPOP: 2006), entre el año 2004 y 2006, “los bolivianos están más convencidos de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno a pesar de los problemas que debe enfrentar”. De la misma forma, el Latinobarómetro de 2006 expone la coyuntura de Bolivia como el caso más sobresaliente en el contexto regional del último año. “El aumento de este indicador (de apoyo a la democracia) en 13 puntos porcentuales, sumándose al aumento en el significado de la democracia, y otros señalados en este informe, confirman que Bolivia ha consolidado su democracia, tanto en concepto como en actitudes, con la celebración de las elecciones que le han dado alternancia en el poder a un indígena”. Según el informe citado, entre 2005 y 2006, son más quienes asimilan democracia al ejercicio de libertades civiles que quienes la asocian simplemente al ejercicio ciudadano del voto.

I.2. La satisfacción creciente con el funcionamiento de la economía

La agenda de cambios en materia económica ha generado un nivel de apoyo no registrado en los últimos cinco años hacia la política económica del gobierno que, junto con la consolidación de una tasa de crecimiento macroeconómico del 4,5 por ciento por tercer año consecutivo, ha impactado positivamente en la valoración que hacen los bolivianos de la situación económica actual del país y de su propia familia. Y es que, al menos desde hace tres años, el imaginario sobre la “Nacionalización de los Hidrocarburos” como una nueva visión del rol del Estado en la economía genera niveles de apoyo casi unánimes entre los bolivianos.

Una vez más, la referencia más crítica del periodo remite a la crisis de febrero de 2003. Por entonces, el Presupuesto General de la Nación (PGN) que pretendía aprobar el gobierno buscaba la “cuadratura del círculo” con un *déficit* fiscal del 8-9 por ciento del PIB, luego de tres años de decrecimiento

del ingreso *per cápita* y en medio de fuertes contestaciones al sistema político. ¿Cómo fue posible reducir el déficit público a un nivel sostenible sin tensionar un ambiente social caldeado por cuatro años de demandas sociales postergadas y al mismo tiempo pretender darles alguna vía de salida preservando los niveles de inversión pública en un contexto de extrema fragilidad institucional? El rechazo por buena parte de la sociedad boliviana a la política impositiva propuesta por el gobierno del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003, fue el detonante de un explosivo conflicto que explicitó una sensación de “vacío político”, expresada en una pérdida de confianza en todos los actores políticos, gubernamentales y de la oposición, y una *pérdida de confianza* en el futuro asociado con un brusco deterioro de las expectativas y una visión pesimista acerca de las opciones de salida frente a la crisis.

Por entonces, cerca del 80 por ciento de los ciudadanos rechazaba la política económica del gobierno. A pesar de los sucesos de octubre de 2003 y el cambio de gobierno consiguiente, el nivel de desaprobación de la política económica apenas se redujo en algunos puntos porcentuales (en promedio del 68 al 58 por ciento) manteniendo un estado de ánimo mayoritariamente contrario al manejo económico gubernamental. Ni siquiera la realización del Referéndum sobre el Gas, en julio de 2004, y la posterior promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, que incrementó considerablemente los ingresos fiscales y permitió cerrar la brecha fiscal por primera vez en cinco años, lograron cambiar la percepción negativa de la mayoría de los bolivianos que opinaban que el “modelo económico neoliberal” seguía vigente.

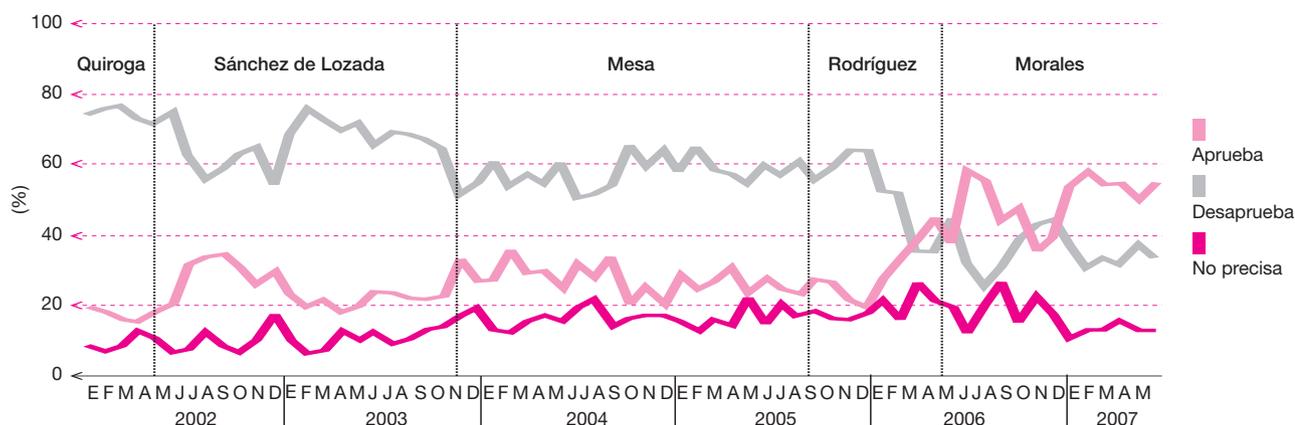
En 2006, el cambio de gobierno, el *superávit* fiscal y, sobretudo, la promulgación del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos y la posterior firma de nuevos contratos de operación con las empresas petroleras, cambiaron drásticamente la opinión de los ciudadanos: al finalizar el año, seis de cada diez habitantes de las ciuda-

des del eje aprobaban la política económica y plebiscitaban un proceso de nacionalización que juzgaban, de forma casi unánime, positivo para el país y también para las empresas extranjeras. Sin duda, uno de los mayores logros de la política de nacionalización, como se profundiza en el Capítulo V, fue generar un clima de opinión distinto en torno al destino de las reservas de gas natural, las posibilidades de desarrollo del sector hidrocarburífero a partir de la inversión estatal y privada y de los nuevos contratos de exportación de gas natural en tanto materia prima. También consolidó una percepción generalizada de que las coordenadas de la política económica se han modificado sustancialmente: de forma estable a lo largo del primer semestre de 2006, entre cinco y seis de cada diez ciudadanos del eje aprueban la Política Económica del gobierno del presidente Evo Morales.

Esto se explica porque los bolivianos esperaban un cambio profundo de las reglas del juego que generara un puente entre Reservas de Gas Natural-Estado-Desarrollo Económico, y aprueban un proceso de nacionalización de los recursos naturales que, lejos de significar la expulsión de las transnacionales y la toma de sus activos, supuso consolidar un complejo y arduo proceso de negociación con actores internacionales para garantizar la participación del Estado

en este sector estratégico a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la recuperación estatal de un porcentaje importante de la renta petrolera. Las dificultades del proceso fueron advertidos claramente por la opinión pública en las ciudades del eje: dos semanas antes del vencimiento del plazo para la firma de nuevos contratos petroleros en octubre de 2006 sólo el 16 por ciento de los ciudadanos opinaba que la nacionalización “marcha por buen camino” y sólo el 14 por ciento señalaba que este proceso ya “ha dado resultados positivos para el país”. De forma consistente, seis de cada diez ciudadanos percibían dificultades más o menos serias en la gestión del proceso de nacionalización que debían ser rectificadas por el gobierno para beneficio del país. Y en concordancia con esta percepción, el nivel de aprobación de la política económica se tornó negativo en los meses de septiembre y octubre de 2006. En cualquier caso, si hasta hace algunos años parecía impensable consolidar un proceso de estas características sin afectar seriamente el desarrollo del sector, las nuevas condiciones del contexto internacional, han ampliado la noción de lo posible en materia de políticas públicas y, todos los datos de opinión permiten señalar que la disposición subjetiva al cambio de los bolivianos es igualmente amplia.

GRÁFICO 1.8 **Aprobación de la política económica, total ciudades del eje**

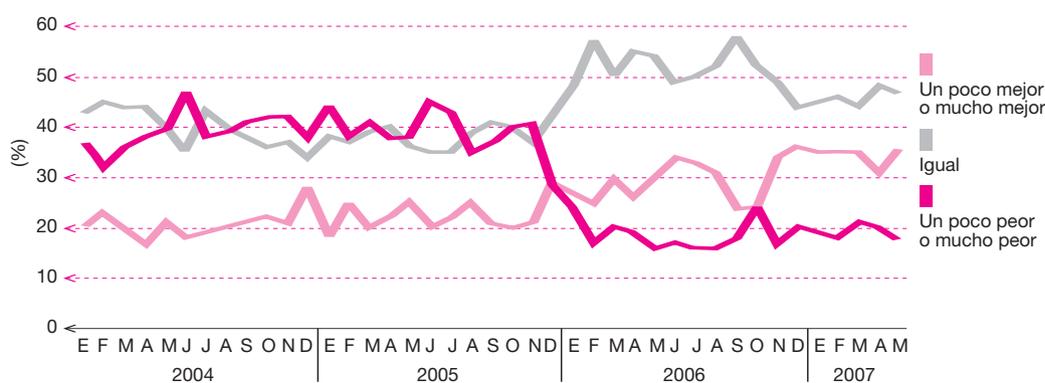


P: “En general, ¿Ud. aprueba o desaprueba la Política Económica actual?”
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, enero de 2001 a mayo de 2007

Con estos cambios, la valoración sobre la marcha del país en materia económica ha mejorado en el periodo 2006-2007 con respecto a 2004-2005. Los datos registrados por la empresa Apoyo Opinión & Mercado en las principales ciudades del eje en los últimos cuatro años muestran una notable rigidez en la valoración que hacen los bolivianos de la situación presente entre enero de 2004 y diciembre de 2005: de forma relativamente homogénea, cuatro de cada diez consultados consideran que su situación económica personal se mantiene “igual” en relación al año anterior, mientras que tres de cada diez opinan que

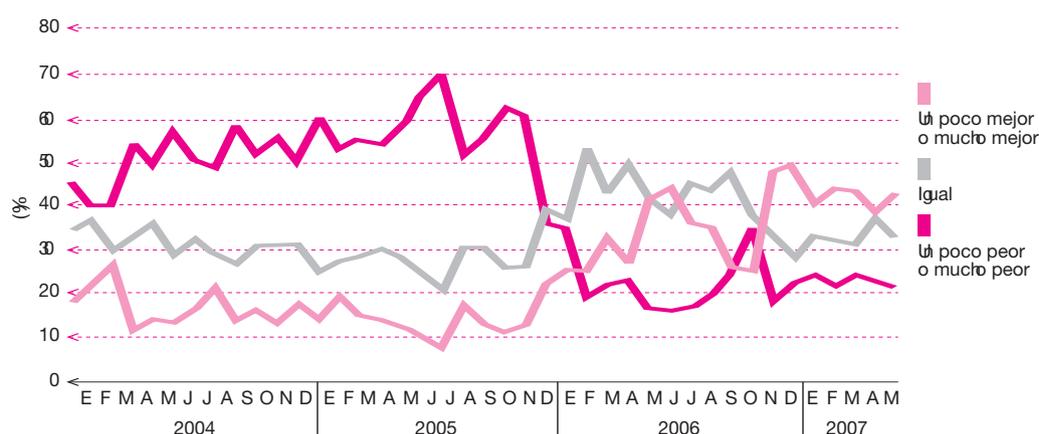
esta se encuentra “peor”. Si se suma a aquellos que señalan que su situación se ha deteriorado “mucho”, ocho de cada diez ciudadanos coinciden en afirmar que su situación económica familiar, si no ha empeorado, en el mejor de los casos, se ha mantenido igual. La evaluación de la situación económica del país en el mismo periodo es aún más severa: de forma estable, sólo tres de cada diez consideran que sigue “igual” y cuatro de cada diez destacan que ha empeorado “un poco”. Nuevamente, ocho de cada diez ciudadanos considera que la situación económica del país en el mejor de los casos se ha mantenido igual.

GRÁFICO 1.9 Situación económica familiar respecto a hace doce meses, total ciudades del eje



P: ¿Cómo calificaría en general su situación económica familiar respecto a hace doce meses ¿Diría que es...?"
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, enero de 2004 a mayo de 2007.

GRÁFICO 1.10 Situación económica del país respecto a hace doce meses, total ciudades del eje



P: ¿Cómo calificaría en general la situación económica del país respecto a hace doce meses ¿Diría que es...?"
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, enero de 2004 a mayo de 2007.

En ambos casos, el cambio registrado a partir de enero de 2006 es notable y, a falta de un milagro económico acontecido en un mes, muestra la incidencia del proceso político y del impacto de ciertas medidas de política pública, particularmente, la nacionalización de los hidrocarburos, en la formación de percepciones socioeconómicas favorables de parte de los bolivianos. En el periodo 2006-2007, el porcentaje de quienes opinan que su situación económica familiar está “mejor” que el año anterior (tres de cada diez) supera a quienes consideran que esta se encuentra “peor” (dos de cada diez) y se eleva a más de la mitad el grupo de personas que señala estar “igual”. De confirmarse la misma tendencia en los próximos meses, por primera vez desde que se mide este indicador son más quienes opinan que la situación económica de su familia está mejorando. Y en relación a la situación económica del país, el cambio de gobierno y la consolidación del proceso de nacionalización del gas natural fueron cruciales para modificar las percepciones ciudadanas en el lapso de un año y medio: la visión predominante pasó de señalar, en 2005, que la economía estaba “un poco peor” que en el pasado, a percibir, en 2006, que la situación seguía “igual” y, finalmente, considerar, en 2007, que ésta se encuentra hoy “un poco mejor” que en el pasado. En mayo de 2007, sólo dos de cada diez ciudadanos de las ciudades del eje opinan que su situación económica familiar o la situación económica del país se encuentran “peor” que hace doce meses, mientras que casi el doble de personas señala que ambas han mejorado. Si los datos de la empresa Apoyo Opinión & Mercado permiten calificar la “marcha” de la economía en términos relativos –es decir, si la situación hoy es mejor, igual o peor que ayer–, datos complementarios de la empresa Equipos Mori para un periodo más corto permiten analizar la situación actual en términos “absolutos”, es decir, si la situación actual es buena, mala o regular. Estos últimos permiten confirmar dos

tendencias²: Por un lado, el impacto positivo del cambio de gobierno y de ciertas medidas críticas de política económica en la valoración de la situación socioeconómica; y, por el otro, la relativa insatisfacción y la valoración todavía crítica que tienen los bolivianos de la situación actual de su economía y de la economía del país.

Como se observa en el Gráfico 1.11, la percepción de los bolivianos sobre su situación económica muestra signos de mejoría en los dos últimos años: el porcentaje de quienes opinan que esta es “buena” se ha incrementado de un promedio de 20 por ciento en 2005 a 33 por ciento en 2007 mientras que el grupo de quienes señalan que ésta es “mala” se mantiene estable en torno al 15 por ciento. Aún así, la opinión mayoritaria sigue apuntando que la situación económica de su familia es tan sólo “regular”. De forma más marcada, la situación económica del país ha pasado de ser considerada mayoritariamente “mala” en 2005 (cinco de cada diez personas) a ser considerada “regular” en 2006 (cinco de cada diez) al tiempo que se percibe un crecimiento lento pero sostenido del porcentaje de ciudadanos que consideran que la situación económica en Bolivia es “buena”, de un promedio de 4 por ciento en 2005 a 14 por ciento en 2006 y 23 por ciento en 2007.

La evolución de las percepciones ciudadanas en torno a la situación económica del país está condicionada no sólo por ser este el tercer año consecutivo de crecimiento económico superior al 4 por ciento, sino también por la consolidación progresiva de la nacionalización de los hidrocarburos y la evolución del proceso político boliviano. Durante el primer semestre de 2006 influyeron de forma significativa el cambio de gobierno (enero), la promulgación del Decreto de Nacionalización (mayo) y la realización de las elecciones a representantes a la Asamblea Constituyente junto con el Referéndum Autonomo (julio de 2004), marcaron un periodo de crecimiento sostenido de las percepciones positivas res-

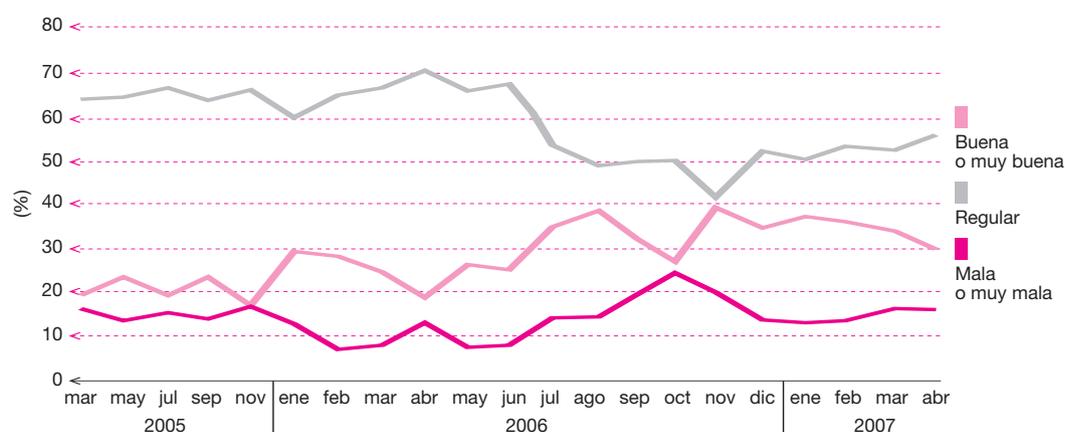
2 Los datos de la empresa Equipos Mori incluyen además de las cuatro ciudades principales del eje a la ciudad de Tarija, cuyo peso relativo es bastante bajo en la muestra total (7 por ciento).

pecto al funcionamiento de la economía boliviana. Tras la instalación de la Asamblea Constituyente (agosto de 2006) y hasta que se logró un acuerdo sobre su Reglamento General de Debates de la Constituyente (febrero de 2007), la polarización política creciente llevó a que una mayoría relativa de ciudadanos opine que la situación económica del país volvía a ser “mala” cuando todavía percibían que su situación familiar era “regular”. Ni siquiera la firma de contratos petroleros, en noviembre de

2006, fue suficiente para modificar esta percepción. En los últimos meses, la relativa estabilidad política y la promulgación de los contratos de operación con diez empresas petroleras han vuelto a insuflar ánimo en la opinión pública.

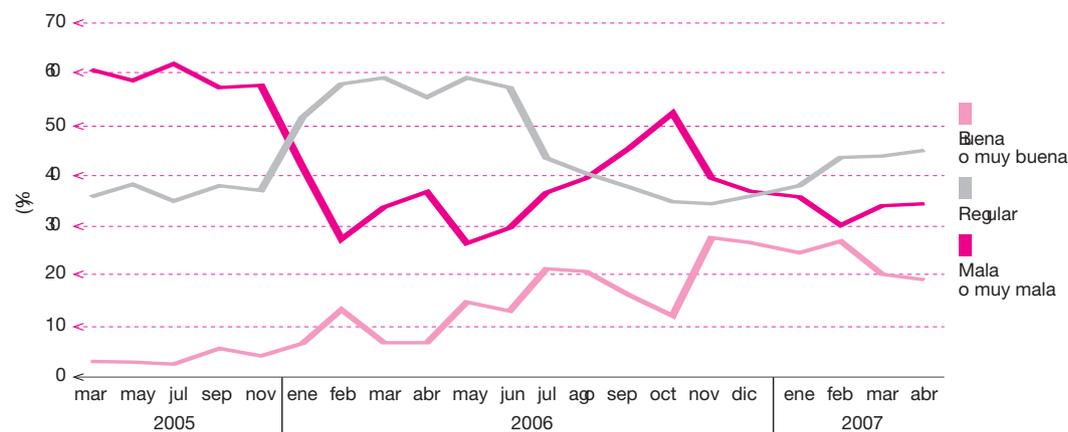
Con todo, el balance sigue siendo frágil: los bolivianos no se encuentran satisfechos con la situación general y opinan que tanto su situación económica personal como la del país es apenas “regular”. Más aún, según datos de Equipos Mori, 73 por ciento

GRÁFICO 1.11 Calificación de la situación económica actual de su familia, total ciudades del eje



P: ¿Cómo calificaría en general la situación económica actual de su familia?, ¿Diría que es...?"
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, marzo de 2005 a abril de 2007.

GRÁFICO 1.12 Calificación de la situación económica actual del país, total ciudades del eje más Tarija



P: ¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del País?, diría Ud. que es ..."
Fuente: Equipos Mori, mil casos, marzo de 2005 a abril de 2007

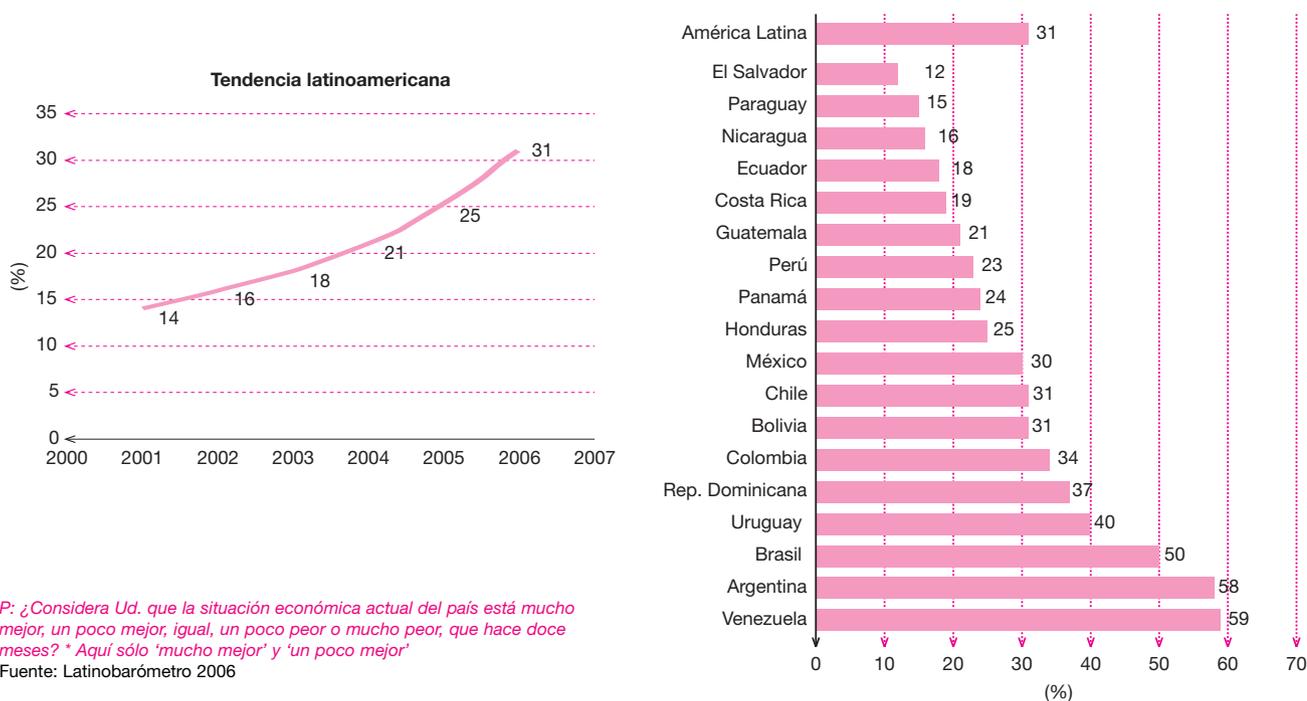
de los consultados opina que el momento sigue siendo “malo” para comprar electrodomésticos para el hogar y 82 por ciento señala lo mismo de la compra de vehículos o bienes inmuebles. Estos datos apenas se han movido en los dos últimos años³, ratificando una tendencia cuasi-recesiva en la inversión en los últimos cuatro años. En junio de 2006, momento de realización de la encuesta base que sustenta la agenda de investigación del presente informe, 47 por ciento de los bolivianos opina que la situación económica del país es “regular” mientras que el 42 por ciento considera lo mismo de la situación política a nivel nacional urbano-rural. De esta forma, en la percepción de los bolivianos se combina una notable mejoría en la “marcha” del país junto con una insatisfacción bastante persistente sobre la situación actual.

Ambas tendencias, son confirmadas por el Latinobarómetro que permite situar el caso boliviano en una perspectiva comparada a nivel regional. Según el informe 2006,

en los últimos cinco años se ha incrementado progresivamente el porcentaje de latinoamericanos que perciben que la situación económica en sus países está mejor que el año pasado, pasando de 14 por ciento al 31 por ciento. Y dada esta evolución positiva, los latinoamericanos han evaluado, de forma crecientemente positiva, la situación económica que se vive actualmente en los países de la región aunque el balance global sigue siendo crítico: si en 2001, 61 por ciento opinaba que la situación de sus países era “mala” o “muy mala”, por primera vez en los últimos diez años son más quienes consideran que la situación económica actual de los países de la región es “regular” 47 por ciento, que quienes opinan que esta es “mala”, 35 por ciento.

En este contexto regional, Bolivia aparece como uno de los países donde la evolución reciente de la situación económica ha sido mejor, pero donde todavía queda mucho por hacer: si tres de cada diez bolivianos

GRÁFICO 1.13 **Situación económica pasada del país: totales por país**



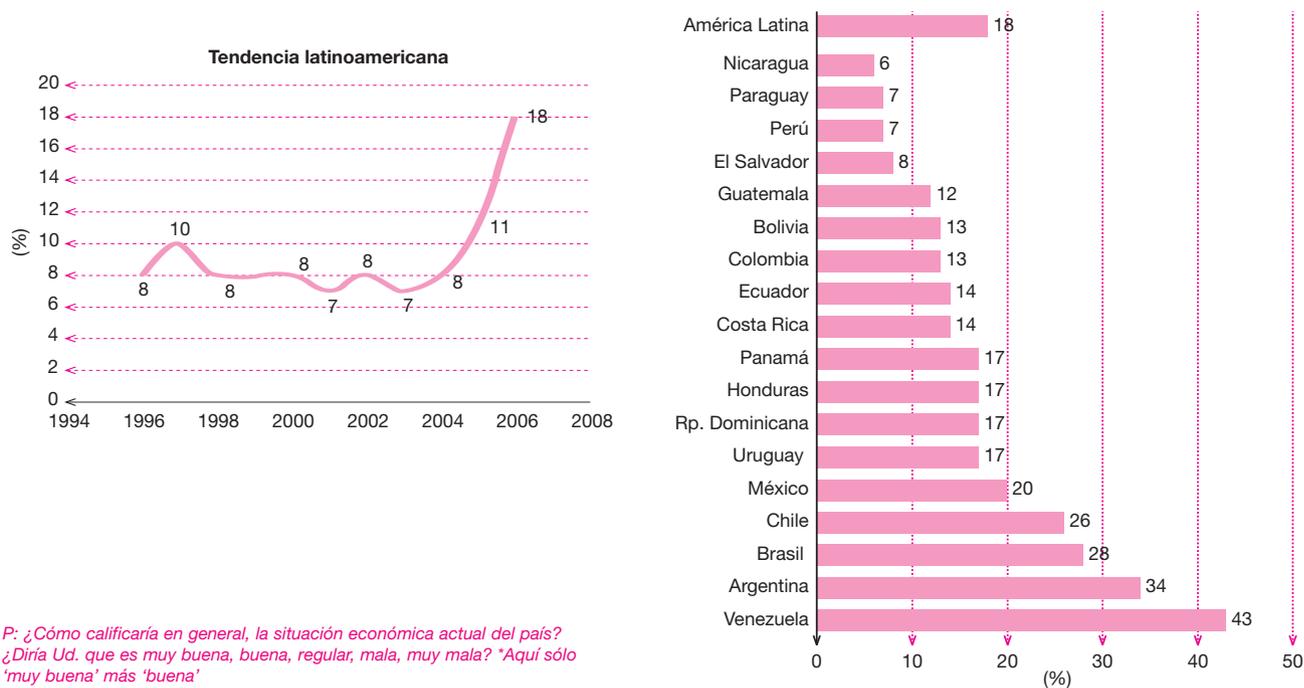
3 Quienes opinan que es un mal momento para comprar electrodomésticos pasan de 81 por ciento en julio de 2005 a 73 por ciento en noviembre de 2006 y quienes piensan lo mismo de inversiones para el hogar pasan de 88 a 82 por ciento en el mismo periodo.

consultados por el Latinobarómetro opina que la situación económica actual del país está “mejor” que el año pasado (esto es, un porcentaje idéntico al promedio regional que coloca a Bolivia en la posición 7 entre 18 países), sólo uno de cada diez opina que la situación económica actual del país es “buena” (esto es, cinco puntos por debajo del promedio latinoamericano, en el puesto 13 entre 18 países). Y, una vez más, de forma consistente, se demuestra que los bolivianos son más optimistas con la evolución de su situación económica personal que con la situación económica del país. Por ello, la misma tendencia se amplifica cuando se evalúa la situación económica personal de los consultados (Latinobarómetro 2006: 37-38): 41 por ciento de los bolivianos opina que su situación económica personal ha mejorado con respecto al año pasado (esto es once puntos porcentuales por encima de la media regional, en el puesto 5 entre 18), pero sólo el 25 por ciento considera que esta es “buena” o “muy buena” (cinco puntos por debajo del promedio, en el puesto 13 entre 18).

1.3. El optimismo moderado frente al futuro

En tercer lugar, junto con la mayor legitimidad de los principales actores e instituciones de la democracia boliviana y una valoración crecientemente positiva de la política económica y su impacto en la “marcha” del país, el pesimismo de los bolivianos sobre su futuro y el futuro del país está dando paso, de forma progresiva, a una visión más optimista. Si en febrero de 2003, los cuestionamientos profundos al modelo económico y al modelo político-institucional se acompañaban de una profunda crisis de futuro en la sociedad, hoy los elementos de recomposición y salida de crisis que constituyen, en definitiva, la luz al final del túnel, son percibidos de forma nítida por los ciudadanos. Dicho esto, el temor de lo que pueda suceder en el país es todavía elevado. En medio de un optimismo moderado, los bolivianos están pendientes de la evolución del proceso político y de las orientaciones que adopta el proceso de cambio.

GRÁFICO 1.14 **Situación económica actual del país: totales por país 2006**



P: ¿Cómo calificaría en general, la situación económica actual del país?
 ¿Diría Ud. que es muy buena, buena, regular, mala, muy mala? *Aquí sólo 'muy buena' más 'buena'

Fuente: Latinobarómetro 2006

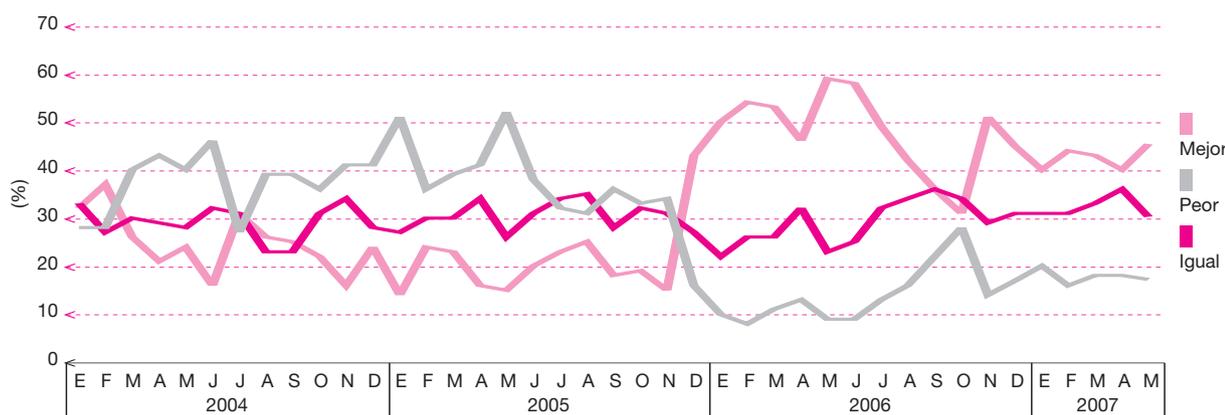
De hecho, los indicadores de expectativas medidos por los informes públicos de opinión de las empresas Apoyo Opinión & Mercado y Equipos Mori muestran dos tendencias bastante consistentes: por un lado, un optimismo moderado se ha apoderado de los bolivianos; por el otro, el proceso de formación de expectativas socioeconómicas se encuentra todavía condicionado por la dinámica de distensión/polarización preva- leciente en el sistema político y por las señales del cambio en la gestión pública en esta coyuntura larga de crisis y cambio.

De acuerdo a los datos mensuales de Apoyo Opinión & Mercado para las cuatro ciudades del eje, tres meses después de la asun- ción del presidente Carlos Mesa en octubre 2003, las expectativas ligeramente opti- mistas de la población en torno a la evolu- ción futura de la situación económica del país se tornan pesimistas hasta la última elección presidencial de diciembre 2005. Ello, con una sola excepción: el Referén- dum del Gas, en julio 2004. Y con dos mo- mentos críticos de polarización y crisis po- lítica: el segundo Cabildo por las Autonomías de Santa Cruz en enero 2005 y la renun- cia irrevocable del presidente Carlos Mesa en mayo 2005. A lo largo de este periodo, son más quienes piensan que la situación económica del país va a empeorar en el corto plazo (cuatro de cada diez) que quie- nes opinan que esta seguirá igual (tres de

cada diez) o, más aún, que quienes creen que va a mejorar (sólo dos de cada diez).

El cambio producido en 2006 es notable: con un punto alto (el Decreto de Nacionaliza- ción de los Hidrocarburos, en mayo 2006) y un momento crítico (los sucesos de Huanu- ni en octubre 2006), una amplia mayoría de ciudadanos en las cuatro ciudades del eje opina que la situación económica del país va a estar mejor en los próximos doce meses (mayoritariamente “un poco me- jor”). Sin embargo, en relación al primer se- mestre de 2006, el primer semestre de 2007 muestra un incremento significativo de los pesimistas (de uno a dos de cada diez) y una reducción igualmente impor- tante de los optimistas (de cinco a cuatro de cada diez). De forma constante a lo largo del periodo, tres de cada diez ciudadanos piensan que la situación económica del pa- ís no se va a modificar en el futuro próximo. Las expectativas de los ciudadanos del eje en torno a la evolución de su situación econó- mica personal sigue la misma tendencia, aunque esta vez amplificada por la dinámi- ca política de muy corto plazo al menos hasta el último cambio de gobierno: como se observa en el Gráfico 1.16, el Referén- dum del Gas (julio 2004); las Elecciones Municipales (diciembre 2004); los acuer- dos que cierran en un marco institucional y democrático las crisis políticas de enero (Cabildo cruceño y protestas en El Alto); la

GRÁFICO 1.15 Expectativas de la situación económica del país en doce meses, total ciudades del eje



P: "¿Cómo cree que estará la situación económica del país en los próximos doce meses?, diría Ud. que estará..."
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, enero de 2004 a mayo de 2007

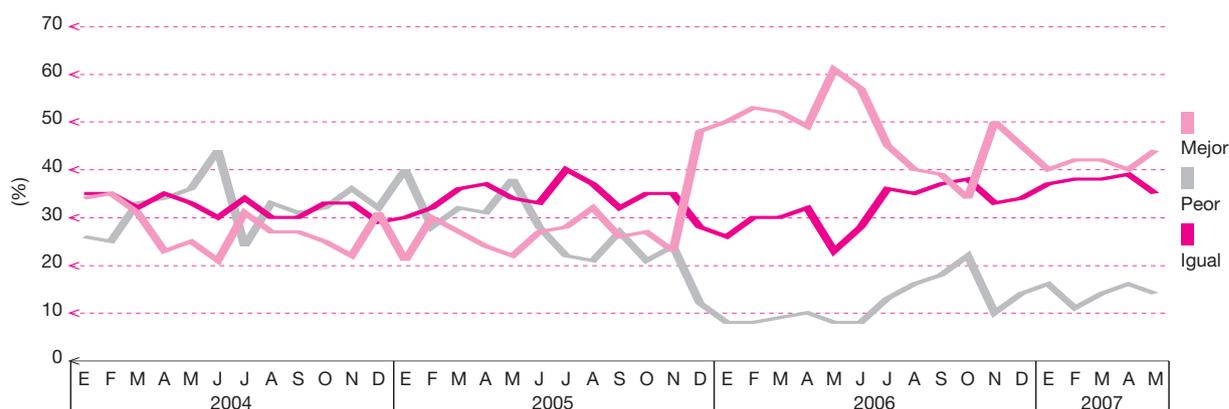
renuncia irrevocable del presidente Carlos Mesa en mayo de 2005; los acuerdos sobre la elección presidencial y la Ley corta de Convocatoria de la Asamblea constituyente; y la redistribución de escaños en el Parlamento y redistribución del impuesto directo a los hidrocarburos, en septiembre de 2005, cambian tendencias pesimistas de los ciudadanos en cuanto hace su situación económica personal.

En esta dinámica, la victoria por mayoría absoluta de Evo Morales y su ascensión al mando presidencial en enero de 2006 consiguen despejar el panorama y otorgar un horizonte mínimo de certidumbre a los ciudadanos: si en el periodo 2004-2005, las opiniones de los bolivianos sobre su futuro están divididas en partes casi iguales, en 2006-2007 la mitad de los ciudadanos afirma que su situación económica familiar va a mejorar en el corto plazo mientras que los pesimistas se reducen a uno de cada diez. En el último periodo de gobierno, la evolución de la situación política sigue jugando un rol –aunque algo atenuado– en la formación de expectativas socioeconómicas de los bolivianos: luego de la promulgación del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos y hasta los sucesos de Huanuni, el porcentaje de quienes opinan que la situación va a empeorar sube de forma sistemática del 8 al 22 por ciento, a medida que se reduce el grupo de optimistas del 60 al 45 por ciento.

Por último, es importante notar que en el periodo 2004-2005 los bolivianos eran más optimistas sobre la evolución a corto plazo de su situación personal (aunque esta era mucho más volátil) que sobre la evolución de la situación económica del país. En 2006-2007, ambas expectativas se han alineado positivamente y han atenuado sus fluctuaciones. Con la firma de los contratos petroleros y la relativa estabilidad política de los últimos cuatro meses las expectativas de los bolivianos se han estabilizado, aunque en un nivel ciertamente menos optimista que el registrado en el primer semestre del año pasado.

Los datos del informe Latinobarómetro 2006 confirman que las expectativas de los latinoamericanos a pesar de su notable rigidez, pues “saben que después de un año bueno viene un año malo”, han comenzado a alinearse a la nueva realidad del crecimiento económico en la región que no “había experimentado en los últimos quince años dos años con tasas superiores al 3 por ciento” (Latinobarómetro: 2006). En el periodo 2001-2006, la relación de latinoamericanos que consideran que la situación económica de su país va a mejorar en el corto plazo sube de dos a cuatro de cada diez, mientras que, con un año de rezago, quienes esperan lo mismo de su situación económica personal pasan de un tercio a la mitad en la representación de la muestra.

GRÁFICO 1.16 Expectativas situación económica familiar dentro de doce meses, total ciudades del eje



P." ¿Cómo cree que estará su situación económica familiar en los próximos doce meses?, diría Ud. que estará..."
 Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, cuatro ciudades del eje, enero de 2004 a mayo de 2007.

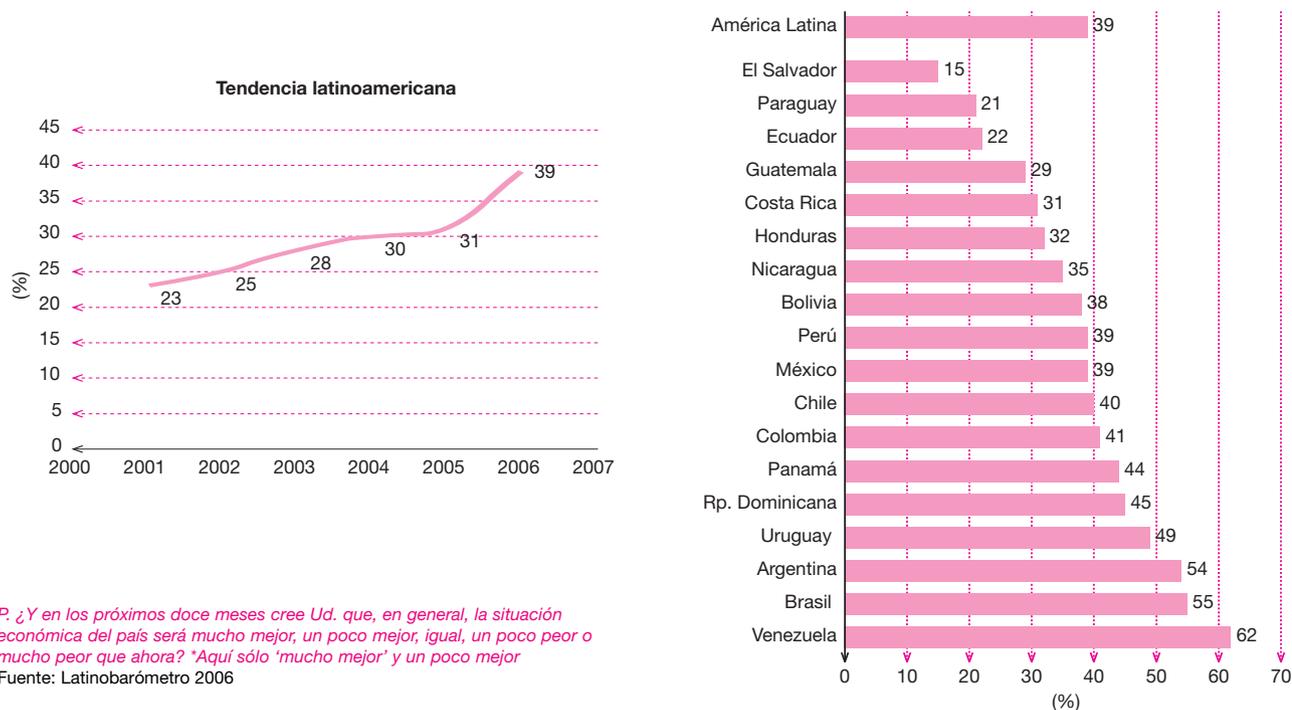
Según el informe, “estos datos individuales muestran que el año 2006 es el mejor año económico en la región desde que Latino-barómetro empezó sus mediciones en el año 1996, y la perspectiva para el 2007 sólo refuerza esta tendencia” (Latinobarómetro: 2006). En este contexto regional de renovado optimismo, los bolivianos destacan: entre 2005-2006, Bolivia sale del grupo de los países más pesimistas para situarse dentro del promedio latinoamericano, en el puesto 11 de 18 en cuanto concierne la situación futura del país, pero sobretodo en el puesto 6 de 18 en cuanto hace a las expectativas de mejoría en la situación económica personal de los entrevistados. Como se observa en los gráficos siguientes, el porcentaje de personas que piensan que en doce meses la situación económica en Bolivia estará mejor que hoy dobla al promedio de los tres países más pesimistas (El Salvador, Ecuador y Paraguay), aunque todavía está lejos de los cuatro países más optimistas de la región (Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina).

En suma, las expectativas a corto plazo de los bolivianos han mejorado significativamente y su volatilidad se ha reducido de forma notable en 2006-2007 con respecto al periodo 2004-2005, incluso en comparación con el resto de países latinoamericanos.

Más aún, la evolución de los distintos indicadores medidos en las ciudades del eje en los últimos años –desde los indicadores de aprobación de actores e instituciones hasta los indicadores de clima actual y expectativas– permite apuntar que, cuando las señales de cambio que emanan de las nuevas medidas de política pública se asocian a momentos de estabilidad y certidumbre políticas, se refuerza en la opinión pública un clima de apoyo y de esperanza en el proceso de cambio. Al contrario, cuando los vientos de la polarización social y política predominan en el país y el cambio se estanca o no muestra resultados concretos, entonces el camino se oscurece.

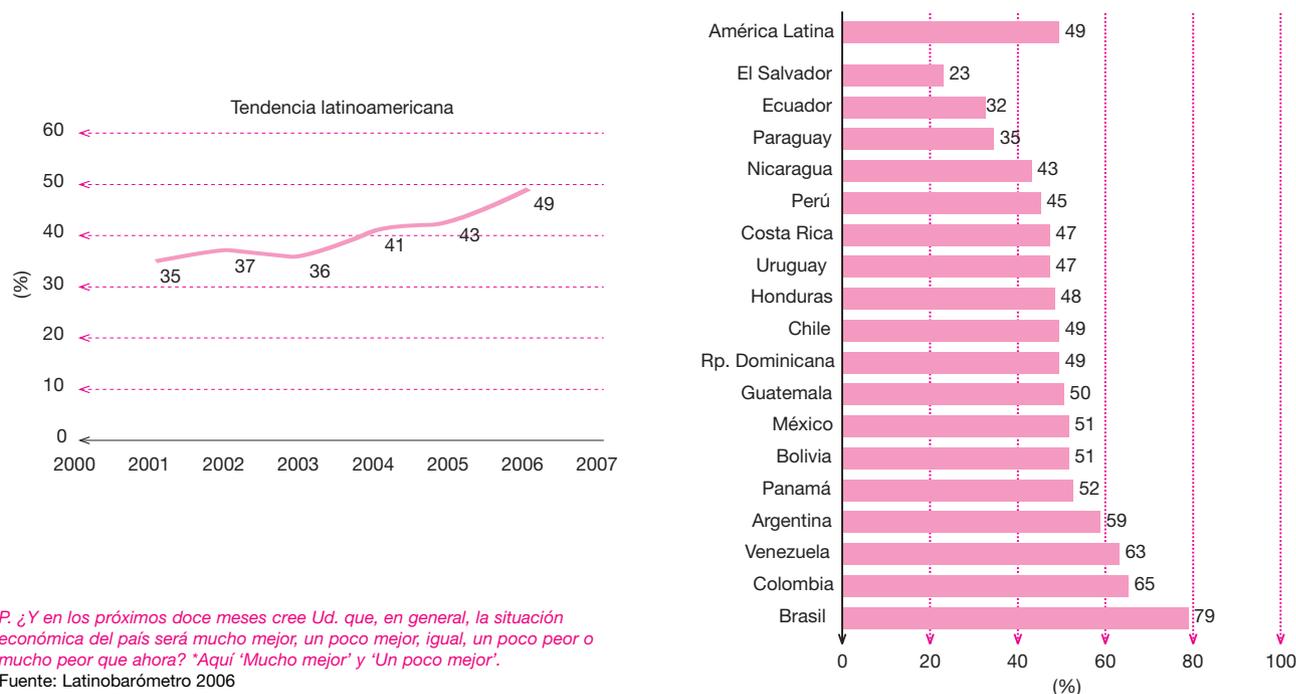
De hecho, en el último año y medio todas las series analizadas en los informes de opinión regulares de las empresas Apoyo Opinión & Mercado y Equipos Mori, muestran

GRÁFICO 1.17 Expectativas situación económica del país: totales por país 2006



*P. ¿Y en los próximos doce meses cree Ud. que, en general, la situación económica del país será mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor o mucho peor que ahora? *Aquí sólo 'mucho mejor' y un poco mejor*
 Fuente: Latinobarómetro 2006

GRÁFICO 1.18 Expectativas situación económica personal y familiar: totales por país 2006



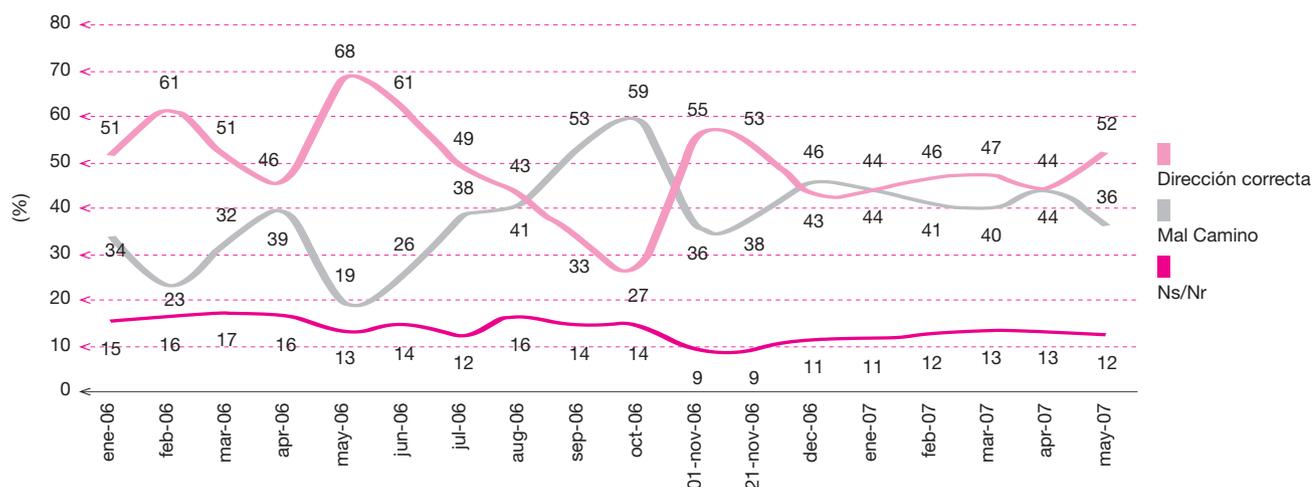
que los meses de enero, mayo y noviembre de 2006 marcan puntos elevados de satisfacción, optimismo y aprobación en la opinión pública debido al cambio de gobierno, tanto a nivel nacional como departamental, la promulgación del decreto de nacionalización de los hidrocarburos y la firma de nuevos contratos petroleros junto con la entrega del Bono escolar “Juancito Pinto”. De la misma forma, la relativa estabilidad política que sucedió al conflicto de enero en Cochabamba y al inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente, junto con la promulgación de los nuevos contratos de operación en el sector del gas, han consolidado tendencias crecientes en los niveles de aprobación de los distintos actores del sistema político, en la valoración de la situación económica actual y en las expectativas de los bolivianos en los últimos cuatro meses.

El indicador de la “marcha” del país medido mensualmente por la empresa Equipos Mori muestra la evolución errática de las percepciones de los bolivianos dependien-

do de las coyunturas específicas que ha vivido el país en el último año y medio. La última medición de mayo de 2007 confirma que se está viviendo una de las coyunturas mejor valoradas por los ciudadanos, aunque la brecha entre las ciudades capitales de occidente y oriente es todavía marcada⁴. Por el contrario, la polarización creciente registrada en la Asamblea Constituyente tras su instalación, las dudas sobre la marcha del proceso de nacionalización y las señales de ineficiencia en la ejecución de la inversión pública nacional y departamental consolidaron tendencias decrecientes en todos los indicadores de opinión entre mayo y octubre de 2006. Sin duda, los conflictos registrados en el distrito de Huanuni (octubre de 2006), que dejó un saldo de trece muertos y decenas de heridos, marcaron el punto de mayor pesimismo, desaprobación y alejamiento del proceso actual. De la misma forma, los meses de diciembre 2006 y enero 2007, en medio de una profunda polarización sociopolítica, la

4 Según datos de Equipos Mori mientras por dentro de los alteños y por dentro de los paceños opinan que las cosas van en dirección correcta, estos porcentajes se reducen a 49 por ciento en Cochabamba, 39 por ciento en Tarija y 34 por ciento en Santa Cruz. En estas dos últimas ciudades sigue predominando la percepción de que “las cosas en el país van por mal camino”.

GRÁFICO 1.19 La “marcha” del país: ¿por el camino correcto o en dirección equivocada? total ciudades del eje más Tarija



P: ¿Cree Ud. que las cosas en este país van en la dirección correcta o cree Ud. que las cosas van por mal camino?
 Fuente: Equipos Mori, mil casos, enero 2006 a mayo de 2007.

realización de los cabildos autonómicos en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, y los conflictos en la ciudad de Cochabamba, no sólo dilapidaron el capital de opinión pública ganado en noviembre sino dejaron huellas profundas en los bolivianos.

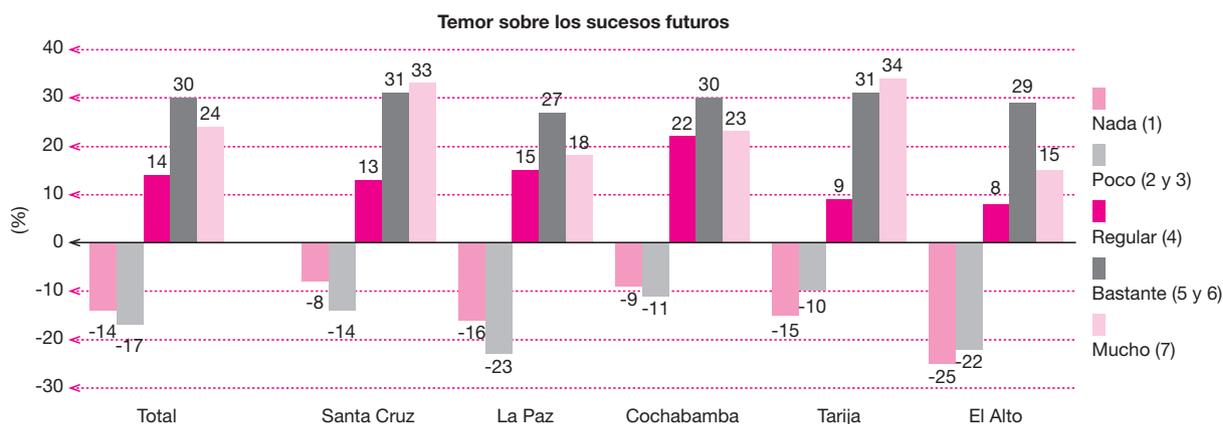
El temor sigue estando al centro de la coyuntura. Sin duda, los bolivianos están conscientes de la excepcionalidad del periodo histórico que vive el país, de las oportunidades que abre en términos de desarrollo humano, pero también de los riesgos que conlleva la polarización social y política en torno a los distintos imaginarios del cambio. No se trata ya de asistir al reemplazo de un gobierno por otro, sino que la democracia y la unidad: en enero de 2007, más de la mitad de los habitantes de las cinco principales ciudades señala temer bastante o mucho lo que puede suceder en el país, dos tercios opinan que la unidad de Bolivia está en riesgo y dos tercios postulan que la democracia está igualmente en riesgo. Estos temores son más pronunciados en las ciudades del oriente-sur del país.

Por ello, la característica central de la coyuntura actual en términos de opinión pública tiene que ver con una profunda y consistente demanda de cambios pero en un contex-

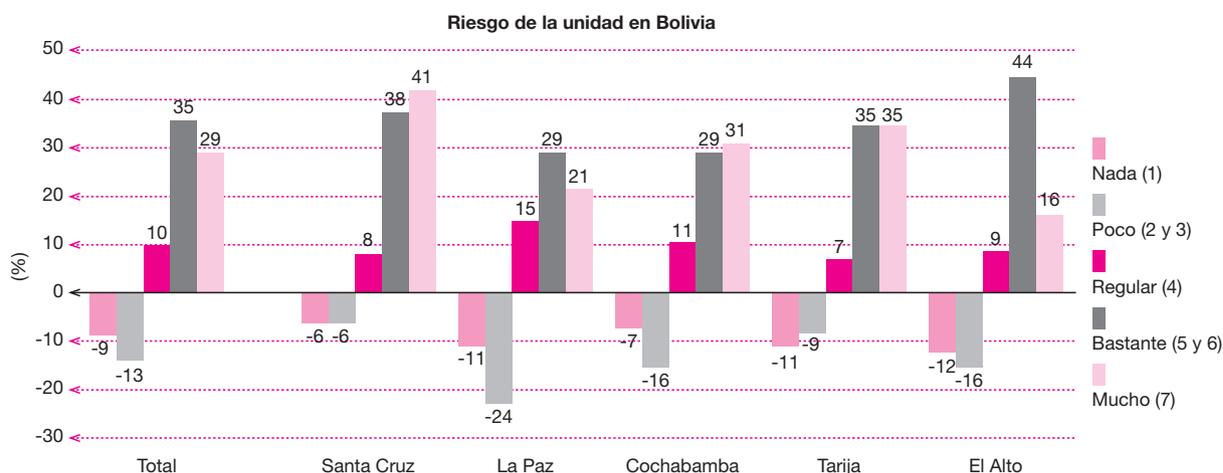
to sociopolítico que, lejos de atizar las dinámicas de la polarización política sobre la base de los clivajes sociales, étnico-culturales y regionales que atraviesan a la sociedad boliviana, construya un nuevo orden estatal más incluyente y participativo, con estabilidad y un horizonte mínimo de certidumbre. Esta hipótesis que se muestra consistente al analizar la evolución temporal de toda una serie de indicadores, se confirma plenamente con un conjunto de preguntas realizadas en el mes de abril de 2007 en las diez ciudades principales del país.

Como se observa en el Gráfico 1.21, la mayor legitimidad del sistema político y las percepciones más positivas y optimistas en relación al funcionamiento de la economía, se asientan en un consenso amplio en la ciudadanía: dos de cada tres bolivianos consideran que Bolivia está cambiando para bien, sólo uno de cada diez cree que lo está haciendo para mal y dos de cada diez cree que el país no está cambiando. Sin duda, la agenda de cambio tiene mucha legitimidad. Al menos desde hace tres años, la Asamblea Constituyente como nueva institución de la democracia boliviana y la nacionalización de los hidrocarburos en tanto una nueva visión del rol del Estado en la economía generan niveles

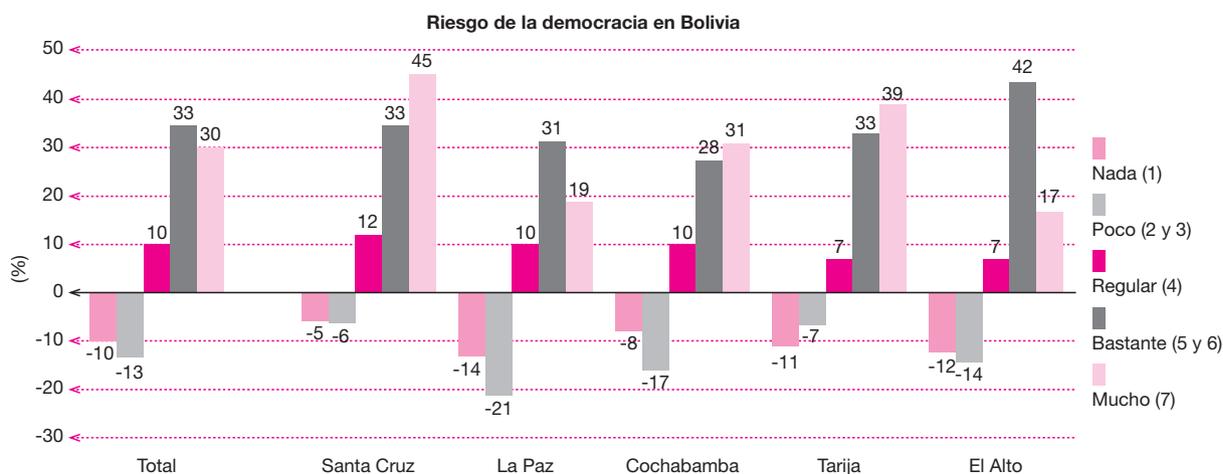
GRÁFICO 1.20 **Temor sobre lo que puede suceder en el país, ciudades del eje más Tarija, según ciudad**



P: En una escala de 1 a 7, donde 1 significa nada y 7 significa mucho ¿Hasta qué punto siente Ud. miedo de lo que puede suceder en el país?



P: En una escala de 1 a 7, donde 1 significa nada y 7 significa mucho ¿Hasta qué punto cree Ud. que la unidad de Bolivia está en riesgo?



P: En una escala de 1 a 7, donde 1 significa nada y 7 significa mucho ¿Hasta qué punto cree Ud. que la democracia en Bolivia está en riesgo?

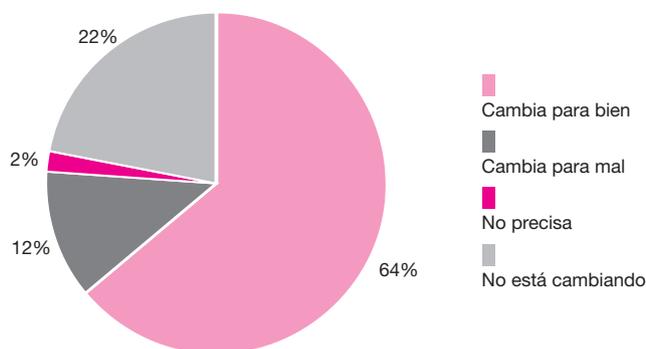
Fuente: Equipos Mori, mil casos, enero de 2007.

de apoyo casi unánimes entre los bolivianos, con ligeros matices según el nivel socioeconómico, la región de pertenencia o la auto identificación étnica. Además, la agenda de las autonomías departamentales logró incorporar en la agenda política las aspiraciones de los ciudadanos del oriente-sur del país, con un primer paso celebrado por todos los bolivianos: la primera elección directa de Prefectos.

Que todos esos temas sean parte de una agenda de cambio amplia, la misma que se está discutiendo en la Asamblea Consti-

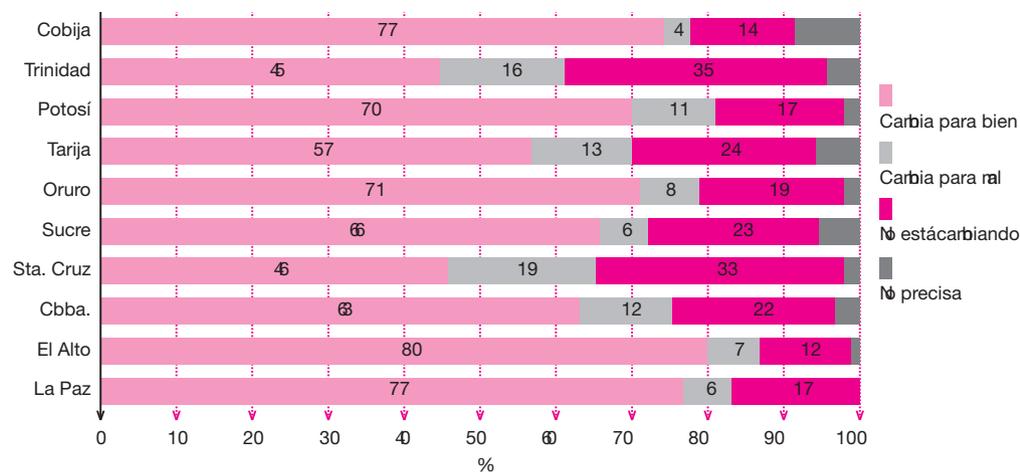
tuyente o que se está convirtiendo en política pública a nivel de la administración central y departamental, explica que sea el conjunto de la población boliviana la que opine que el país está cambiando para bien. Por supuesto, que los ciudadanos de El Alto sean los más entusiastas con el proceso de cambio actual dista de ser una casualidad: en jornadas dramáticas, la “agenda de octubre” se gestó en esa ciudad del departamento de La Paz. Tampoco resulta casual que cruceños y trinitarios sean los más escépticos. No es que piensen que el

GRÁFICO 1.21 Bolivia está cambiando para bien o para mal, total diez ciudades principales



P. "¿Bolivia está cambiando para bien, está cambiando para mal o no está cambiando?"
 Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

GRÁFICO 1.22 Bolivia está cambiando para bien o para mal, diez ciudades principales, según ciudad



P. "¿Bolivia está cambiando para bien, está cambiando para mal o no está cambiando?"
 Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

país está cambiando para mal –de hecho un porcentaje de personas muy superior en ambas ciudades postula que el cambio se está dando para bien-, sino que su insatisfacción se relaciona con una percepción mayoritaria de *status quo*: un tercio de los habitantes de ambas ciudades opina que el país no está cambiando. Y ese sentimiento, sin duda, está relacionado al difícil camino de aprobación de las autonomías departamentales, al lento proceso de descentralización de competencias a nivel departamental y a las difíciles relaciones entre su Prefectura y el gobierno central.

Esto es así porque la predisposición subjetiva al cambio es muy elevada en el conjunto de la población boliviana. Los bolivianos demandan cambios profundos en la orientación del modelo económico y del modelo político-institucional apostando abiertamente por ellos. El proceso electoral de diciembre de 2005 se comprende mejor a partir de este lente. Según datos de Equipos Mori recogidos semanas antes del proceso electoral, más allá del nivel de información política del encuestado o de su interés en seguir la campaña, los bolivianos tenían una conciencia clara que las opciones políticas en juego proponían salidas muy diferenciadas a la coyuntura política: siete de cada diez opinaban que las ideas de los dos principales candidatos, Evo Morales Ayma y Jorge Quiroga Ramírez, sobre el país eran “muy diferentes” o “diferentes”. Y en una escala ideológica, mientras los ciudadanos ubicaban con claridad al candidato Morales en la izquierda (seis de cada diez), éstos posicionaban al candidato Quiroga en el espectro de la derecha (seis de cada diez), ambos con un peso importante en los extremos de la escala. Sólo uno de cada diez bolivianos situaba a ambos candidatos en el centro político, aún cuando al responder sobre ellos mismos, casi un tercio de los consultados se ubicaba en esa posición.

Sin duda, la percepción generalizada de que las opciones políticas en competencia por el voto ciudadano en las elecciones de 2005 eran muy distintas sino contrapues-

tas, el respaldo casi generalizado a una serie de medidas que están redefiniendo las prioridades de la política económica, el apoyo masivo a una reestructuración profunda de la arquitectura del Estado en el marco de la Asamblea Constituyente y la elevada legitimidad de las nuevas autoridades departamentales son señales inequívocas de la legitimidad de la “agenda de cambio”: en democracia, la gente votó en plena conciencia de que lo hacía por un cambio de proporciones. Y una vez más, este mandato se asocia a una demanda consistente de acuerdos amplios capaces de generar niveles mínimos de certidumbre y estabilidad política.

De hecho, a juzgar por los datos de la encuesta urbana de abril de 2007, 68 por ciento de los bolivianos quiere cambios en el modelo económico garantizando la estabilidad sociopolítica frente a sólo 8 por ciento de la ciudadanía que dice no querer ningún cambio y 17 por ciento que quiere cambios en el modelo económico aunque ello signifique generar conflictos sociales y políticos. La voluntad de cambio es tan fuerte como la disposición a que estos sean realizados privilegiando la vía del diálogo y la concertación.

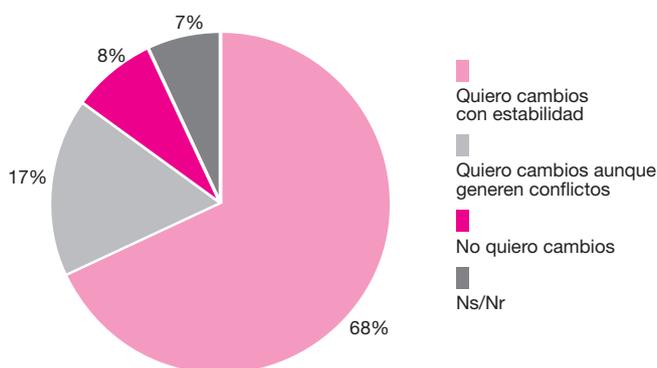
No es que los bolivianos se muestren reacios al conflicto social o que prefieran cambios superficiales y de forma. De hecho, distintos datos de encuestas señalan que una porción mayoritaria de bolivianos considera el conflicto como una forma de hacer política y de reivindicar el ejercicio de derechos ciudadanos, principalmente en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Pero, en la coyuntura actual, los bolivianos no sólo perciben que los niveles de conflictividad social son más elevados que en cualquier coyuntura anterior de los últimos cuarenta años (CERES) sino que el temor es grande sobre los riesgos que una dinámica de polarización social y política podría implicar para la democracia y la unidad del país. Por ello, esta demanda de cambios con estabilidad no sólo proviene de las clases medias sino que es transversal a los distintos grupos sociales de las

principales áreas urbanas del país. Si el empuje más decidido a la agenda de cambio actual surgió de la ciudad de El Alto, sólo dos de cada diez alteños señalan estar de acuerdo con cambios profundos incluso si estos generan conflictos.

De la misma forma, cuando la pregunta insiste en un eventual arbitraje entre la profundidad de los cambios y su potencial conflictivo, los habitantes de las principales ciudades del país apuntan mayoritariamente a consagrar reformas parciales

que permitan preservar la estabilidad sociopolítica antes que a aprobar reformas profundas que generen conflictos sociales. En esta lógica, seis de cada diez consultados consideran que lo mejor que le puede pasar a Bolivia en los próximos dos años es que “el gobierno haga reformas parciales con estabilidad”, frente a dos de cada diez ciudadanos que señalan que lo mejor a corto plazo es que “el gobierno promueva reformas profundas aunque generen conflicto”.

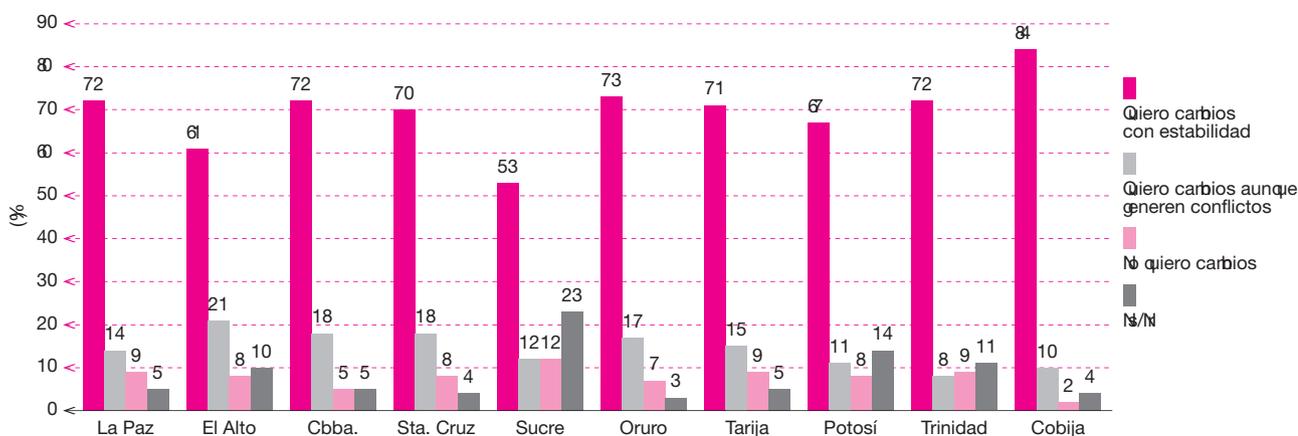
GRÁFICO 1.23 Cambios en el modelo económico, con estabilidad o con conflicto, total diez ciudades principales



P: "¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su forma de pensar?: quiero cambios en el modelo económico pero garantizando la estabilidad política del país; quiero cambios en el modelo económico aunque esto genere conflictos"; "no quiero cambios en el modelo económico"

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

GRÁFICO 1.24 Cambios en el modelo económico, con estabilidad o con conflicto, diez ciudades principales, según ciudad



P: "¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su forma de pensar?: quiero cambios en el modelo económico pero garantizando la estabilidad política; quiero cambios en el modelo económico aunque esto genere conflictos; o no quiero cambios en el modelo económico"

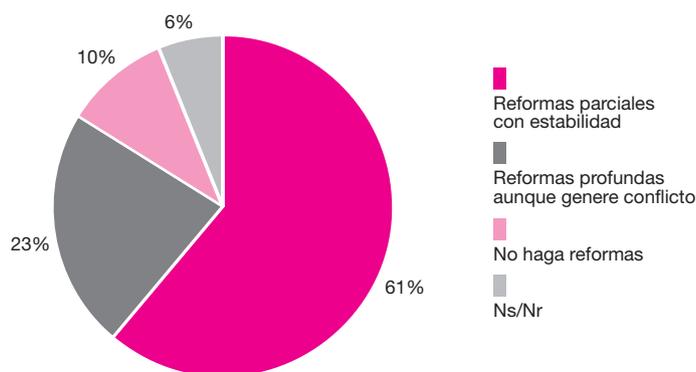
Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

Nuevamente, el *status quo* no representa una opción para los bolivianos: sólo uno de cada diez indica que lo mejor que puede pasarle al país es que “el gobierno no haga reformas”. Dada la elevada predisposición al cambio que se detecta en la población boliviana y su preferencia mayoritaria por la democracia, el sistema político tiene la gran oportunidad de canalizar cambios profundos a través de consensos amplios. Como se ha visto repetidamente en esta introducción, las dinámicas de la polarización social y política penalizan de forma sistemática los índices de aprobación de los distintos actores e instituciones del sis-

tema político e irradian un ambiente de insatisfacción con la situación del país y de pesimismo en relación a sus oportunidades de desarrollo. Al final del día, ello puede reducir el potencial transformador que tiene la gestión de gobierno, tanto a nivel central como departamental.

Sin duda, la ecuación no es sencilla: los bolivianos demandan cambios profundos, pero también que éstos sean fruto del diálogo y del consenso aún cuando los temas en discusión muchas veces apelen a imaginarios polarizantes, que son transmitidos con fuerza por el sistema político y amplificados por los medios de comunicación.

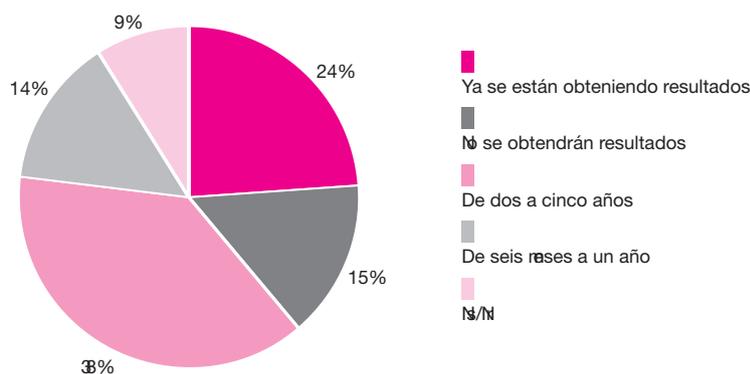
GRÁFICO 1.25 Reformas parciales con estabilidad o profundas aunque se generen conflictos, total diez ciudades principales



P."En su opinión ¿qué es lo mejor que le puede ocurrir al país en los próximos dos años?: que el gobierno haga reformas parciales manteniendo la estabilidad política y social del país; que el gobierno haga reformas profundas aunque ello genere conflicto; que el gobierno no haga reformas".

Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

GRÁFICO 1.26 Impacto de los resultados de los cambios en el tiempo, total diez ciudades principales



P."En su opinión ¿Cuándo producirán resultados concretos las políticas del actual gobierno?"

Fuente: Apoyo Opinión & Mercado, 2100 casos, abril de 2007.

Pero en medio de un camino complejo, y a pesar de las elevadas expectativas que genera el proceso de cambio actual, parece posible señalar que los bolivianos están altamente conscientes sobre los tiempos que implica la maduración de los frutos esperados: como se observa en el Gráfico 1.26, cuatro de cada diez consultados señalan que los resultados de las medidas de cambio que se están implementando tendrán un impacto directo en su vida en un plazo no menor a los dos años. Además, si la mayoría de los bolivianos sabe que los cambios profundos que demanda tardarán en sentirse, muchos de ellos consideran que éstos ya son una realidad y que tienen un impacto efectivo en sus vidas (24 por ciento). Ambas opiniones suponen generar márgenes de maniobra interesantes para la consolidación de la “agenda de cambio” que demanda la población. Por el contrario, sólo el 14 por ciento de los habitantes de las diez principales ciudades del país señala que las transformaciones se sentirán en el corto plazo y un 15 por ciento adicional considera que las políticas emprendidas por el actual gobierno no tendrán ningún impacto en sus vidas.

1.4. Sobre la agenda de investigación

Al recobrar una visión de conjunto de los datos, resulta válido afirmar que, en medio de un proceso histórico complejo de crisis y cambio, los bolivianos vislumbran un horizonte en el cual se dibuja una salida a la profunda crisis política, económica y social de los últimos años. Si febrero de 2003 marcó el punto más álgido de la crisis estatal y octubre de 2003 develó la caída de un ciclo histórico que duró dos décadas, la construcción de un nuevo ciclo de mediano o largo plazo encuentra disposiciones favorables en la opinión de los bolivianos: la crisis de legitimidad del sistema político ha dado paso a una empatía renovada con los nuevos liderazgos e instituciones participativas de la democracia boliviana; la crisis económica y fiscal ha cedido paso al tercer año consecutivo de crecimiento del

PIB *per cápita*, a una situación de *superávit* fiscal y a unas percepciones positivas sobre el giro de la política económica y su impacto en la situación económica actual; por último, si antes los bolivianos percibían que la situación del país era mala e iba a peor, hoy señalan –mayoritariamente– que ésta es regular y que va a mejor impulsada por una “agenda de cambio” que tiene amplia legitimidad en la mayoría de la población.

Sin duda, se ha configurado un nuevo clima de opinión significativamente más favorable a los cambios que se están produciendo y que respaldan la democracia y las salidas concertadas como los mejores medios para plasmarlos. Los bolivianos demandan cambios profundos en la orientación del modelo económico y del modelo político-institucional apostando abiertamente por ellos. Sin embargo, en consonancia con el proceso de formación de expectativas socioeconómicas y con las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2004 sobre la relación entre cambio y riesgo en la subjetividad de los bolivianos (PNUD: 2004), los ciudadanos reclaman que estas transformaciones profundas se den en un contexto de concertación y acuerdos amplios que garanticen niveles mínimos de certidumbre y estabilidad políticas. Por supuesto, los imaginarios diferenciados y polarizantes que existen sobre el cambio o sobre los procedimientos y los valores de la democracia pueden llevar al país por caminos complejos de confrontación y violencia. De hecho, la ilustración del informe describe el Estado boliviano como un laberinto de tensiones irresueltas –luchas y divisiones sobre el legado colonial, la propiedad de los recursos naturales, la diversidad regional y el carácter intercultural de la democracia– que son recurrentes a lo largo de la historia boliviana.

Pero Bolivia tiene, hoy, una oportunidad histórica para encontrar una salida. Este es, probablemente, el dato más sorprendente del contexto actual: detrás de visiones y prácticas polarizantes sobre el Estado y los

medios y fines de su reforma, desde la opinión pública está emergiendo una mirada fresca y común que une a gran parte de la población en temas tan diversos como la propiedad estatal de los recursos naturales, la interculturalidad democrática y una vocación por el diálogo hasta las últimas consecuencias. Pero, ciertamente, en medio de un proceso de cambio tan intenso estos temas evocan registros diferenciados en la ciudadanía, apelando al mismo tiempo a imaginarios positivos y negativos, imaginarios que unen y dividen. Sobre los imaginarios polarizantes que conducen a callejones sin salida y sobre los puentes que deben trazarse para sembrar el camino de los imaginarios comunes, es que ahonda el presente trabajo.

La agenda de investigación en opinión pública sobre la cual se asienta el presente informe contempló la realización de un estudio base en junio de 2006, precisamente cuando los bolivianos se disponían a elegir a sus representantes a la Asamblea Constituyente y a emitir su voto vinculante en torno a las autonomías departamentales. Al igual que el estudio de “Cultura de la Constitución en México” producido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2004) y la “Encuesta de cultura constitucional en Argentina” producido por la Asociación Argentina de Derecho e Internacional IDEA, este estudio prestó particular atención a las opiniones, percepciones, valores y creencias que tienen los bolivianos sobre las leyes, la Constitución y la democracia. En el caso boliviano resultó particularmente desafiante abordar estos ejes de análisis en el contexto especial de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Por ello, el estudio boliviano profundiza en los imaginarios y percepciones asociados a la Asamblea Constituyente y los temas centrales de la reforma constitucional, especialmente los debates en torno a la democracia, el reconocimiento de los derechos indígenas y las autonomías. El trabajo de campo de junio 2006 combinó un estudio cualitativo de representaciones sociales (Mayorga U., Molina B. y de La Fuen-

te) con datos cuantitativos de encuestas de opinión (Equipos Mori). El estudio cualitativo se basa en entrevistas en profundidad realizadas a 255 bolivianos mayores de 18 años que fueron elegidos de acuerdo a criterios de localización geográfica (urbano/rural); región (tierras altas/tierras bajas), nivel socioeconómico (medio-alto y alto/medio-bajo y bajo) y autoidentificación étnico-cultural (indígena/no indígena). La encuesta de opinión utiliza una muestra de carácter nacional a partir de 3.300 entrevistas en hogares a ciudadanos mayores de 18 años que permite obtener datos representativos a nivel urbano/rural y a nivel departamental.

Dada la complejidad de los temas y la dinamicidad de lo social, particularmente en coyunturas de crisis y cambio, se decidió complementar la encuesta base de junio de 2006 (Equipos Mori, nacional) con cinco encuestas de control realizadas entre Enero y Mayo de 2007 (Apoyo, Opinión & Mercado) a partir de una muestra aproximada de 2.100 casos representativa de la población de las nueve ciudades capitales y El Alto. De esta forma fue posible identificar distintas tendencias –algunas más estables y robustas, otras más frágiles y susceptibles de modificaciones al calor del debate constituyente– en las percepciones de los bolivianos en torno al control social (enero 2007), la Asamblea Constituyente (febrero 2007), las autonomías y los recursos naturales (marzo 2007), la formación de expectativas y la predisposición subjetiva al cambio (abril 2007) y las leyes, la Constitución y la democracia (mayo 2007).

Los datos de encuestas fueron, sino actualizados al menos contrastados de la manera más dinámica posible. No así los datos cualitativos de representaciones sociales. Ello debido a que los resultados que estos arrojan hacen referencia a imaginarios relativamente “consolidados” en la opinión pública nacional, salvo tal vez el de las autonomías, cuyo “árbol de significaciones” está conformado por asociaciones de sentido más complejas y que, además, remiten a configuraciones distintas según el grupo

social analizado, con brechas particularmente significativas entre los habitantes de oriente y occidente. En cualquier caso, ambos tipos de datos permiten esbozar sino respuestas al menos elementos de análisis para comprender una serie de “sentidos” y “sinsentidos” en esta coyuntura larga de crisis y cambio.

En particular, si los bolivianos opinan que las leyes no se cumplen, ¿por qué la mayor parte de los conflictos sociales apuntan sus reivindicaciones centrales a la promulgación, modificación o derogación de leyes consideradas beneficiosas o perjudiciales?; si los bolivianos demandan cambios en su vida cotidiana, ¿por qué el imaginario del cambio se condensa en una reforma constitucional profunda a través de una Asamblea Constituyente más que en la gestión pública del gobierno central y los gobiernos departamentales?; si las autoridades son las primeras en incumplir la ley y estas se encuentran cuestionadas, ¿por qué “la batalla de imaginarios” en torno a la reforma del Estado se construye apelando al respeto a la legalidad vigente, generando instrumentos legales pactados por un lado (el referéndum del gas, la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente, su reglamento de debates, el referéndum autonómico), y promoviendo múltiples interpretaciones sobre su contenido y sus resultados, por el otro?

O, en relación a la reforma del Estado, si la definición de las reglas de juego ha consumido la mitad de su trabajo y los medios de comunicación no se cansan de amplificar los conflictos y sinsentidos que allí se generan, ¿por qué la Asamblea Constituyente sigue preservando elevados niveles de legitimidad?; si el carácter plurinacional y autonómico del Estado boliviano constituye el debate más complejo que debe resolver y articular el nuevo texto constitucional, ¿por qué los bolivianos siguen valorando la diversidad étnico-cultural y regional como una ventaja para la democracia boliviana? Si el funcionamiento de la democracia sigue generando insatisfacción, ¿por qué los bolivianos creen cada vez más en la demo-

cracia como la mejor forma de gobierno y demandan mecanismos que la profundicen? Si la disputa rentista en torno al acceso y uso de los recursos naturales da muestras constantes de enfrentar a los bolivianos, ¿por qué los bolivianos siguen creyendo en ellos? ¿por qué la demanda de autonomías genera tantas expectativas en el oriente y tanto temor en occidente?

En suma, a partir de datos cualitativos y cuantitativos recogidos a lo largo de un año de investigación, el “estado de la opinión” aborda los imaginarios y percepciones que tienen los bolivianos sobre las leyes, la Constitución, la Asamblea Constituyente, la democracia, la nación y las autonomías en un contexto particular de crisis y cambio. Ello tanto para comprender por qué el camino escogido por los bolivianos para transitar por el laberinto de la reforma estatal combina al mismo tiempo conflicto en las calles, concertación en las instituciones y voto en las urnas; como para fortalecer los elementos comunes que están consolidando el cambio esperado y construyendo el camino que lleva a la salida.

Además de la presente introducción, el informe se estructura en cinco capítulos. El segundo capítulo emprende un análisis empírico de la relación de los bolivianos con las leyes en un contexto sociopolítico particular: en el transcurrir de la crisis estatal, los actores en pugna concentran su disputa de poder en torno a la preservación o cambio de leyes, concebidas simbólicamente como las llaves de la construcción de un nuevo orden estatal. ¿A qué elementos de cultura de la legalidad remite esta “hipervalorización” de las leyes? El análisis de los datos cuantitativos y cualitativos de opinión privilegia un doble registro. Por un lado, el registro que remite al imaginario del Estado como “instrumento de poder”, pues los bolivianos vinculan el enunciado abstracto de las leyes al espacio sociopolítico de las relaciones de poder que moldean su elaboración y determinan su cumplimiento. Por el otro, el registro que remite al imaginario del Estado “cotidiano”, esto es a la relación

concreta del ciudadano con el aparato legal-penal del Estado.

El tercer capítulo aborda los imaginarios relacionados con la Constitución Política del Estado para comprender ¿por qué la Carta Magna y su proceso de reforma y completa transformación se encuentran al centro del imaginario del cambio en democracia, que los bolivianos demandan y aprueban? A partir de datos de encuestas se profundiza en el nivel de conocimiento y el grado de valoración que tienen los bolivianos del texto constitucional, en las opiniones y actitudes que despierta el ejercicio de los derechos constitucionales en Bolivia y, finalmente, en las percepciones ciudadanas en torno al grado de cumplimiento de la Carta Magna y su capacidad para regular la convivencia social. Los datos cualitativos de representaciones sociales complementan estos datos develando los valores e ideas que los bolivianos asocian de forma espontánea con la Constitución.

El capítulo cuarto pretende aportar a la comprensión de la legitimidad de la Asamblea Constituyente. Tras dos décadas de ejercicio efectivo, y en medio de un intenso proceso de cambio, los bolivianos señalan preferir cada vez más la democracia como mejor forma de gobierno pero todavía se sienten insatisfechos con su funcionamiento. Las representaciones sociales de la Constitución y de la Asamblea Constituyente demuestran que para los bolivianos es tan importante el proceso como el resultado. De hecho, en el imaginario de los bolivianos, la Asamblea Constituyente es la institución privilegiada de una democracia más abierta y participativa que las reformas constitucionales en curso deben consagrar y profundizar. Las expectativas sociales asociadas al proceso constituyente demuestran que los bolivianos esperan que la nueva Constitución tenga una incidencia concreta en sus vidas: leyes más

justas y adecuadas, pero sobretodo, que se cumplan.

El amplio debate sobre el reconocimiento y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, la propiedad de los recursos naturales, la demanda ratificada por referéndum de autonomías departamentales, o el debate sobre las nuevas formas e instituciones de la democracia remiten a un nuevo orden estatal que reclama un cambio constitucional profundo. A partir de los imaginarios y las percepciones de los bolivianos, el quinto capítulo aborda el estudio de los temas más complejos de la reforma constitucional en curso: el carácter plurinacional y autonómico del nuevo Estado boliviano. Ambos generan imaginarios diferenciados y polarizantes en torno al nuevo orden estatal y, con ellos, dinámicas potenciales de conflicto.

Sin duda, la promulgación de una nueva Constitución y la consolidación de los cambios en la arquitectura institucional del Estado remiten todavía a un camino complejo que posiblemente remita a nuevos conflictos y, con ellos, a nuevos acuerdos. Y es que el “estado de la opinión” muestra que, al transitar por esta coyuntura de crisis y cambio, se han ido forjando y consolidando una serie de elementos comunes que conforman el nuevo ideario boliviano. El último capítulo de este informe, escrito a modo de corolario, no pretende ocultar las diferencias ni minimizar la polarización actual, sino dibujar los contornos de un “sentido común” emergente que une al 70 por ciento de la población boliviana en torno a temas tan diversos como las aspiraciones colectivas e individuales, la economía, la política y la interculturalidad. Si se siembra este camino de concurrencias en vez de atizar el fuego de los imaginarios que dividen y polarizan, Bolivia tiene una oportunidad histórica para encontrar una salida al laberinto de tensiones irresueltas.

Los bolivianos, el Estado y las leyes

2



Case 1649
Compucon Publica
Carlos Lopez A.
Juan Carlos Quintan
1

Case 1649
Compucon Publica

SENADO NACIONAL
BOLLERAS



At the University No. 22
Calle 20 de Agosto y Calle 19
El Centro de Pinar del Rio

2-822542 • 2-822563
2-811538 • 2-825935

Una creencia muy extendida considera que, en Bolivia, no existe una “cultura de la legalidad” como sustento de la democracia; que los bolivianos seríamos ajenos al predominio de la norma; y, que nuestra actitud frente a las leyes denotaría un grado bastante agudo de anomia, en cuyo grado extremo, conllevaría la desintegración del sistema de valores que garantiza la convivencia social. El elevado nivel de conflictividad social registrado entre 2000 y 2005, con un promedio entre 40 y 50 conflictos nuevos por mes, cuando la “normalidad” anterior en periodos democráticos registraba “tan sólo” entre 20 y 25 (CERES, 1971-2007), y su demanda primordial, que consiste en exigir la creación de nuevas leyes, normas o decretos, su modificación o simplemente su derogación, sería la expresión manifiesta de esta “rebeldía” de los bolivianos frente a las leyes y un indicador elocuente del grado de fragmentación y, peor aún, de descomposición de la sociedad boliviana.

Sin embargo, la figura parece mucho más compleja. No sólo porque el conflicto social es consustancial a la democracia o porque la “cultura política” de los bolivianos lo ha integrado –incluso– como una forma legítima de hacer “política en las calles”, sino también, porque en periodos de profundo cambio como el actual, la orientación primera de la transformación consiste –precisamente– en adecuar el marco constitucional y el diseño del Estado a las profundas transformaciones ocurridas en la sociedad en las últimas décadas. Por ello, si en la actualidad prevalece con toda claridad una inclinación por preferir la construcción de un nuevo orden político y social a la permanencia del que estaba vigente, ésto se da –paradójicamente– en un contexto marcado por una hiper valorización de las leyes: los actores en pugna concentran su disputa de poder en torno a la preservación o cambio de leyes, concebidas simbólicamente y prácticamente como las llaves de la recuperación o construcción de un nuevo orden estatal. La lucha social, en-

tonces, se da en función de un cambio profundo del sistema democrático pero siempre al interior del mismo, en consonancia con sus reglas fundamentales, nunca por afuera de la democracia. En este contexto profundamente político, ¿qué se puede decir, desde la ciencia política, de la actitud de los bolivianos hacia las leyes, de la “cultura de la legalidad” prevaleciente en la sociedad boliviana?

La cultura de la legalidad se refiere a un objeto difuso que carece de una definición precisa. En buena parte, este rasgo proviene del hecho de que se trata de una suerte de “subcultura jurídica” para algunos, de la “legalidad” para otros, que debe ser entendida como un elemento complementario de la cultura política pero que ha adquirido importancia creciente al compás de los desafíos de consolidación de la democracia, la ampliación de la ciudadanía y el establecimiento de un Estado de Derecho. Un intento de definición de la “cultura de la legalidad” la caracteriza, de manera amplia, como “el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de una comunidad con relación a los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y con su aplicación” (Salazar, mimeo, s.f.). Otras definiciones análogas apuntan en similar dirección cuando señalan que la “cultura jurídica” se refiere al “conjunto de ideas, convicciones, percepciones, tradiciones y conductas predominantes en una comunidad, en un momento determinado, relacionadas con la organización, el funcionamiento, los efectos y la evolución de las instituciones” (Concha et.al., 2004).

En ambas definiciones se pueden encontrar tanto desafíos como dificultades para abordar el estudio de un tema que, a juicio de Ansolabehere y Carassale (s.f.), comporta aspectos descriptivos y normativos. La postura que incide en aspectos descriptivos se dirige a indagar acerca de la naturaleza del fenómeno –qué es– y los efectos de la cultura de la legalidad en el comportamiento de las personas y su incidencia

en el desarrollo económico y político de una sociedad a partir del apego o desapego a la ley. Así, el “grado” de vigencia –o de internalización en los sujetos– de una “cultura de la legalidad” permitiría explicar fenómenos diversos como la corrupción, el nivel de desarrollo y la calidad del sistema democrático. Las clasificaciones respecto al “grado” de cultura de la legalidad pueden invocar diversos criterios, empero, un aspecto central se refiere a la vigencia de “normas impersonales y universales” o al predominio de “prácticas personalizadas y particularistas”, que dan cuenta de una alta o una baja cultura de la legalidad (Ansolabehere y Carassale: 7).

Las posturas normativas se preguntan: “¿cómo debería ser la cultura de la legalidad? y ¿de qué manera formar ciudadanos imbuidos de esa cultura de la legalidad?” (Ansolabehere y Carassale s.f.:5). Éstas hacen énfasis en la formación educativa puesto que, para ellos, la orientación de la conducta de las personas sin observancia a la ley es el resultado de su incapacidad para “distinguir entre lo correcto y lo incorrecto”, situación que debe ser remediada con instrucción cívica, con formación en valores ciudadanos. Por otra parte, en esta postura está implícita la idea de la necesidad que tiene un individuo de internalizar las normas y los valores que orientan la conducta, dejando de lado los cálculos racionales de costo y beneficio que caracterizan la relación de las personas con la normas. Cuando el fenómeno trasciende este ámbito privado y se convierte en una “cuestión pública”, la cultura de la legalidad interpela la conducta de las personas a partir de los derechos y las obligaciones ciudadanas poniendo en el tapete del debate público la necesidad de una “cultura democrática de la legalidad”.

En el presente capítulo se pretende llevar a cabo un análisis empírico de la relación entre los bolivianos, el Estado y las leyes, y, por lo tanto, realizar una aproximación a la problemática de la cultura de la legalidad en Bolivia a partir de los resultados de entrevistas en profundidad y de encuestas re-

alizadas en junio de 2006 a ciudadanos bolivianos mayores de 18 años, representativos de la diversidad regional, socioeconómica y étnico-cultural del país, complementados con datos de una encuesta de menor alcance (sólo las diez ciudades principales del país) realizada en mayo de 2007 para contrastar la fortaleza de ciertos hallazgos empíricos y su evolución en el periodo reciente.

La estructura del capítulo tiene tres partes. La primera sección aborda el “imaginario de la legalidad” en la sociedad boliviana, esto es, el conjunto de ideas y asociaciones de sentido que estructuran el pensamiento de los bolivianos cuando estos piensan en las leyes. Esta sección se apoya metodológicamente en el análisis cualitativo de representaciones sociales y, de alguna forma, delimita el campo del “saber de sentido común”, en el cual se inserta cualquier reflexión o vivencia práctica que tienen los ciudadanos de las leyes (Sección II.1). A partir de ello, los datos de las encuestas permiten elaborar una mirada más diversa y coyuntural sobre el Estado y las leyes. El análisis cuantitativo privilegia un doble registro: por un lado, el registro que vincula el enunciado abstracto de las leyes al espacio sociopolítico de las relaciones de poder que moldean su elaboración y determinan su cumplimiento (Sección II.2) y, por el otro, el registro que explora la relación entre la vivencia concreta que tiene el ciudadano del aparato penal-legal del Estado y su grado de observancia de las leyes (Sección II.3). Si el primer nivel de análisis remite al imaginario del Estado como “instrumento de poder”, el segundo se corresponde con el imaginario del Estado “cotidiano” o, como se lo denomina en el presente estudio, el Estado “trámite”.

II.1.- Las leyes en el imaginario de los bolivianos

Como señala el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007*, “El estado del Estado en Bolivia” (PNUD: 2007), los imaginarios populares sobre el Estado “responden a

las experiencias diversas y discontinuas” de los ciudadanos con la administración pública, por lo que son “múltiples y fragmentados”. En el registro de las disputas políticas –que es uno de los tres registros que destaca el informe–, el Estado se vuelve sinónimo del grupo gobernante y/o dominante. Por ello, con más fuerza aún en momentos de pérdida de legitimidad del sistema político y del Estado (periodo 2000-2005), amplios segmentos de la población identificaban al Estado boliviano como “oligárquico” y “colonial”, acaparado por una elite criolla que “siempre lo ha manejado a su antojo”. En la medida en que un imaginario es una construcción que se establece en el mediano y largo plazo, estos discursos de “imposición”, de “discriminación”, de “corrupción” y de “abandono” siguen predominando en el lenguaje cotidiano de los bolivianos cuando se refieren al Estado como instrumento de poder.

Cuando se le pregunta a los ciudadanos acerca de las leyes y se analiza el tipo de asociaciones que estos hacen al referirse a la legalidad como elemento abstracto, el primer hallazgo muestra que el “Estado” como tal, las “instituciones” o la “autoridad” (que emergen en la representación social de “nación”, cf. Capítulo V), no aparecen como elementos en el núcleo central de la representación social, en el saber común que tienen los bolivianos de las leyes. La asociación espontánea que realizan los bolivianos de las leyes es con el espacio sociopolítico, aquel en que las relaciones y disputas de poder definen que las normas no se respetan ni se cumplen y que ello redunde en beneficio de unos cuantos, los más poderosos. Si este es el rasgo más importante del imaginario que tienen los bolivianos sobre las leyes, las asociaciones de sentido son más complejas.

En términos analíticos, aunque las representaciones sociales son dinámicas y sujetas a cambios y transformaciones, el núcleo de toda representación es el componente más estable y difícil de modificar. De alguna forma, define un saber “asentado” y “común” sobre un tema determinado sobre la base de las experiencias y vivencias de los individuos inmersos en contextos sociales, pero también de saberes, modelos de pensamiento recibidos y transmitidos por la tradición, la educación y la comunicación social. Por ello, como señala Flamment (1989, citado en PNUD-IDEA 1987:35) “no son los discursos ideológicos que tienen influencia sobre las representaciones sociales sino la modificación de las prácticas sociales”. En términos prácticos, el núcleo de una representación social se presenta bajo la forma de un “árbol de representaciones”, es decir, como un sistema de relaciones/asociaciones entre elementos o familias de ideas a las que hacen referencia de forma sistemática personas pertenecientes a un grupo determinado cuando se refieren a un determinado tema.

¿A qué familias de ideas hacen referencia los bolivianos cuando se refieren a las leyes? El estudio se refiere a 13 elementos¹ utilizados en asociaciones (siempre entre pares) con frecuencias distintas, que determinan una construcción posible de sentido en un momento determinado de una determinada sociedad². Desde el punto de vista de su finalidad, las leyes son vistas como “un medio para poner orden”, “para gobernar”, pero también “para respetar los derechos de las personas”, “para amparar a las personas”, o incluso “como forma de castigo”. De igual forma se cita simplemente una constatación: “las leyes son la Constitución Política del Estado”. Sin embargo, más allá de su fina-

1 El análisis de las representaciones sociales de “nación” ha sido extraído del libro *La Asamblea Constituyente y las representaciones sociales de Nación/Naciones*, de Ramiro Molina Barrios, Fernando Mayorga U. y Julia Elena de La Fuente. UCAC-CEBEM, 2005 La Paz. En él se utiliza el concepto de “cognema”, pero, para facilitar la lectura, a lo largo del presente informe se utiliza la palabra “elemento”, definido como una construcción de sentido que se formaliza en función de una formación discursiva.

2 El módulo del cuestionario utilizado para la construcción de las representaciones sociales de legalidad presentado en el anexo metodológico incluye las siguientes preguntas: ¿Qué son las leyes para Ud.?; ¿Cree usted que es importante respetar y obedecer las leyes o no es importante? ¿Por qué?; ¿Usted cree que las leyes actuales son justas o no lo son? ¿Por qué?; ¿Las leyes se aplican a todos? ¿Por qué sí o por qué no?; ¿Qué es para Ud. un/a ciudadano/a?

lidad o su definición, varios elementos conllevan una valoración sobre las leyes y su cumplimiento: “se deben respetar y obedecer”; “son acciones provechosas y positivas”; o, “son justas”; pero también “no se respetan, no se cumplen”; “son privilegio de unos cuantos” o “están mal hechas” y “hay que modificarlas”.

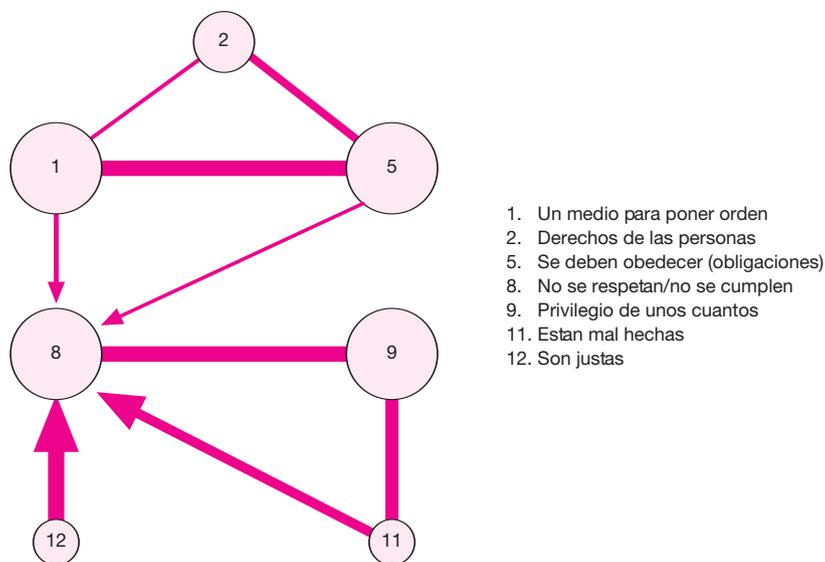
¿Cómo se relacionan entre sí estas familias de ideas? Como se observa en el Esquema 2.1, la construcción del núcleo de la representación social de legalidad a nivel nacional utiliza siete elementos y nueve pares de asociaciones entre elementos con frecuencias de aparición distintas en una articulación, que muestra una dicotomía básica entre el plano normativo, representado en la asociación de los elementos 1-5-2, y el plano práctico, graficado en la asociación de los elementos 8-9-11. El imaginario que tienen los bolivianos de las leyes muestra, por tanto, una antinomia básica.

Por un lado, la primera asociación de sentido que adquiere importancia está compuesta por la percepción de las leyes como “un medio para poner orden” y, en tal sentido, como un conjunto de normas que “se deben obedecer sin discusión” (1-5), casi como una imposición, para vivir en paz y armonía, evitando el caos y el desorden. Am-

bas visiones están vinculadas, relativamente, con la idea de los “derechos de las personas” (2-1-5). Es decir, el cumplimiento de las leyes, en el imaginario colectivo de los bolivianos remite a una actitud de obediencia estricta, de cumplimiento de obligaciones pues, no solamente reduce la incertidumbre, sino que permite el respeto de los derechos individuales.

Por el otro, la representación social sobre la legalidad está conformada por el criterio de que “las leyes no se respetan, ni se cumplen” y que las normas son consideradas como “privilegio de unos cuantos”, personas éstas con poder político y/o económico, que “utilizan las leyes para beneficio propio” (8-9). Esta relación denota que la valoración negativa respecto al cumplimiento de la normativa por parte de los ciudadanos expresa una mirada crítica acerca de la legalidad y su finalidad de propiciar el interés general. Si el acceso a la ley es un “privilegio”, este carácter pone en entredicho su propia naturaleza porque no produce beneficios colectivos. Más aún, porque las leyes “están mal hechas” y benefician a unos cuantos sectores o grupos privilegiados (9-11), reforzando la creencia del predominio de un incumplimiento generalizado de las normas (8-9-11).

ESQUEMA 2.1 Representación social de la “legalidad”, Bolivia



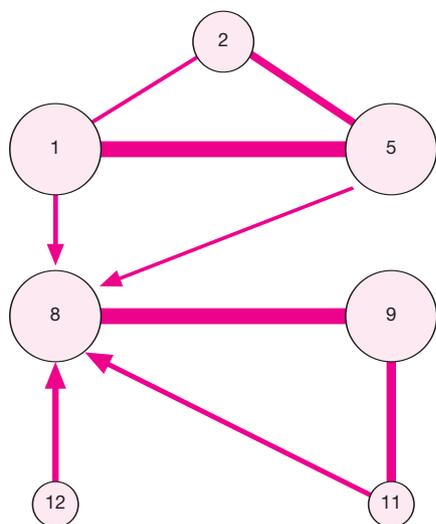
Haciendo más compleja la antinomia entre “deber ser” (2-1-5) y “ser” (8-9-11), también aparece la idea de que las leyes “son justas” y equitativas pero, en lo cotidiano, “no se cumplen”, “no se acatan” (12-8), esto es, que son normas que “sólo están en el papel, no se cumplen, las manejan los que están en el poder”. En esta percepción, el problema no radica en la ley como tal, sino en su incumplimiento, como si se tratara de una distancia entre la letra y su aplicación. Es decir, las leyes “son justas” –no son privilegio de unos cuantos– pero “no se cumplen”. Por lo tanto, en esta mirada dual acerca de la naturaleza de las leyes, la percepción dominante es que “las leyes no se respetan”, al margen de su carácter justiciero o arbitrario.

Esta primera constelación de sentido tiene relevancia para perfilar los rasgos de la cultura de la legalidad en Bolivia pues denota una cierta disociación entre una mirada normativa o prescriptiva y una mirada descriptiva. Expresa una valoración generalizada de las leyes en el plano normativo

–son un medio para poner orden, para respetar los derechos de las personas y, por lo tanto, “deben ser respetadas”– y una ambivalencia en su caracterización: “son justas” o “están mal hechas” y “benefician a unos cuantos”. En definitiva, ambas no afectan su valoración negativa como norma de comportamiento porque, para la mayoría de los bolivianos, “las leyes no se cumplen ni se respetan”. Esta mirada crítica respecto a la vigencia de las normas muestra una legalidad cuestionada que ratifica apreciaciones convencionales sintetizadas en la popular frase: “la ley se acata, pero no se cumple”, y en la metáfora del embudo invocada por algunos entrevistados: “la ley es ancha para unos y angosta para otros”, que son la mayoría.

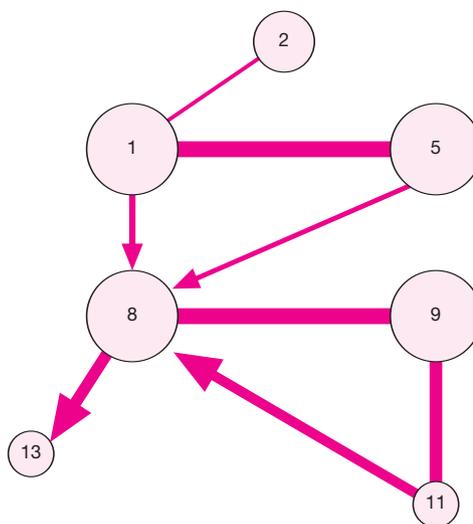
Una desagregación de la representación social sobre la legalidad en la sociedad boliviana no muestra variaciones significativas en la mirada de los diversos grupos seleccionados. Las percepciones negativas de que las leyes no se cumplen, están mal

ESQUEMA 2.2 **Representación social de la “legalidad”, Tierras altas**



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de las personas
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas
12. Son justas

ESQUEMA 2.3 **Representación social de la “legalidad”, Tierras bajas**



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de las personas
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas
13. Hay que modificarlas

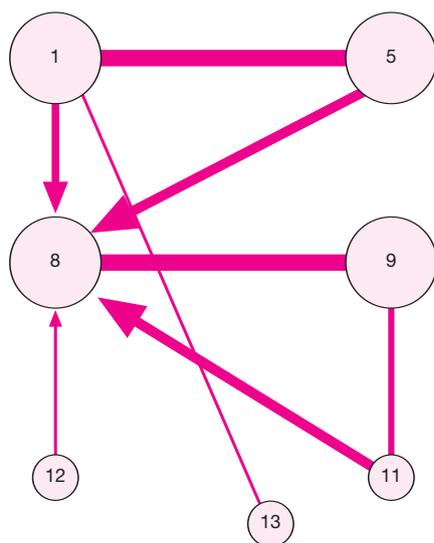
hechas y sirven para beneficiar a una elite son constantes y están presentes en todos los grupos. Sin embargo, algunos sectores tienen una representación social que valora a las leyes de manera ambivalente, porque las perciben como justas o como una forma de castigo.

Una desagregación regional (tierras bajas/tierras altas³) muestra que existe consenso en torno a la idea de que la legalidad constituye una herramienta de poder –económico o político– con la que se manejan y promueven situaciones irregulares, por lo que también se justifica su falta de cumplimiento y respeto. La representación social de legalidad en las tierras altas (occidente-centro, Esquema 2.2) mantiene la misma configuración a nivel nacional y, por lo tanto, una cierta idea de que las leyes son “justas” y “equitativas”, aunque “no se cumplen”. Ejemplo de esta percepción es la res-

puesta de uno de los entrevistados: *“La gente hace lo que le da la gana, pero no son las leyes las que fallan, sino su aplicación, los encargados de impartir justicia”*.

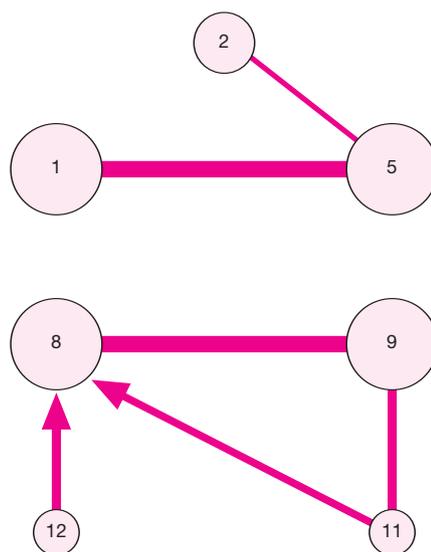
En el grupo de las tierras bajas (oriente-sur, Esquema 2.3), la noción de que las leyes son “justas” no está presente en la representación social de legalidad. Ésta muestra un énfasis exclusivo en la idea de que las leyes están “mal hechas”. Por ello, se trata del único grupo en el cual aparece una vinculación entre la crítica a la legalidad vigente y la necesidad de su modificación (13). Como comentaban específicamente algunos entrevistados en la región oriental del país: *“No están bien hechas las leyes porque no nos hacen justicia a todos, por eso no hay caso de cumplir”*. “Cuando se cambien las leyes, vamos a estar bien”. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la demanda de un cambio constitucional profundo a

ESQUEMA 2.4 Representación social de la “legalidad”, área rural



- 1. Un medio para poner orden
- 5. Se deben obedecer (obligaciones)
- 8. No se respetan/no se cumplen
- 9. Privilegio de unos cuantos
- 10. Forma de castigo
- 11. Estan mal hechas
- 12. Son justas

ESQUEMA 2.5 Representación social de la “legalidad”, área urbana



- 1. Un medio para poner orden
- 2. Derechos de las personas
- 5. Se deben obedecer (obligaciones)
- 8. No se respetan/no se cumplen
- 9. Privilegio de unos cuantos
- 11. Estan mal hechas
- 12. Son justas

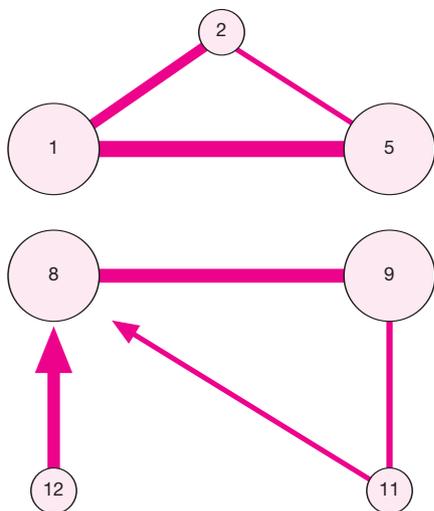
3 Se consideran, en Bolivia, “tierras altas” a los departamentos (provincias) de la región occidental del país: La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. Mientras que son “tierras bajas”, los departamentos del oriente del país: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

través de una Asamblea Constituyente provenga de demandas concretas de los pueblos indígenas de las tierras bajas.

El corte por localización geográfica (urbano/rural), muestra variaciones más significativas con el imaginario nacional. Como se puede ver en el Esquema 2.4, en el área rural surge un panorama complejo, pues la legalidad no se vincula a los derechos de las personas (2), sino más bien, se pone de manifiesto un lazo entre legalidad y sanción, asociación que no aparece en ningún otro grupo, ni en la representación social de la sociedad boliviana. Se trata de un elemento que da cuenta de las leyes como “forma de castigo” (10), tal como lo expresa un entrevistado: “Las leyes no sirven para nosotros, sólo para favorecer a los que tienen plata, a nosotros nos aplican la ley, nos meten adentro, para eso sirven las leyes, para darle (castigar) al pobre nomás”. Por lo tanto, el elemento que señala el carácter “justo” de las leyes (12) aparece en una dimensión bastante menor.

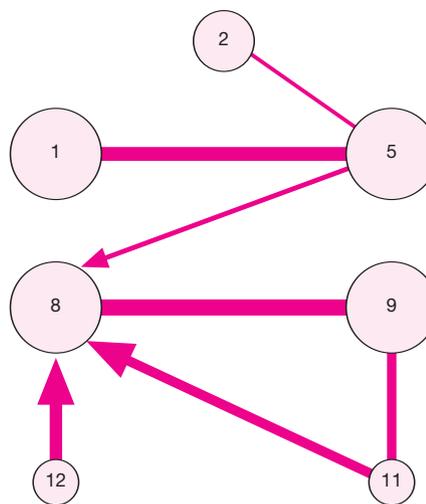
El Esquema 2.5 muestra que, en el área urbana, llama la atención cómo la representación se articula en torno a dos núcleos independientes entre sí. El primero está compuesto por la tríada (1-2-5) que da cuenta de las leyes como “un medio para poner orden y vivir en armonía”, respetando los “derechos de las personas” y que tiene carácter “obligatorio” para todos los ciudadanos. En el segundo núcleo, reencontramos lo central de la representación nacional, pero sobresale con fuerza la percepción de que las leyes, en realidad, “son justas” (12), pero el problema es su falta de aplicación y cumplimiento tanto por las autoridades como por el ciudadano común. Esta ruptura de significados entre los dos núcleos muestra que existe una disociación entre una mirada descriptiva y una, más bien, normativa o prescriptiva. En el primer caso, se trata básicamente de una construcción social, en cambio, en el segundo, estamos ante un concepto aprendido pero no internalizado por los sujetos en su práctica cotidiana.

ESQUEMA 2.6 Representación social de la “legalidad”, N.S.E. alto



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de la persona
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas
12. Son justas

ESQUEMA 2.7 Representación social de la “legalidad”, N.S.E. bajo



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de las personas
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas
12. Son justas

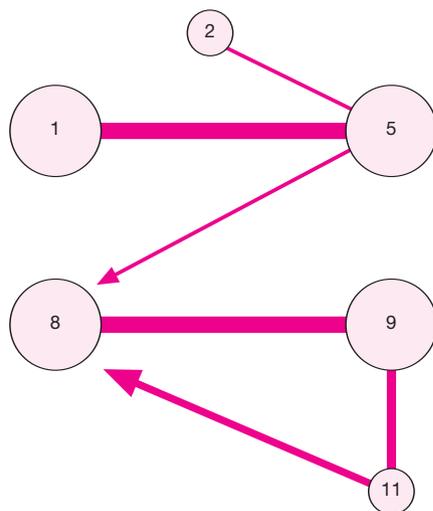
Por nivel socioeconómico, las diferencias en las representaciones sociales son menos significativas. En el Esquema 2.6, se ve que la representación social del grupo de nivel socioeconómico alto, al igual que la percepción del área urbana, presenta dos núcleos separados, dando lugar a dos significaciones sin relación entre sí. En cambio, en el núcleo de la representación social sobre legalidad del grupo ubicado en el nivel socioeconómico bajo (Esquema 2.7), las dos miradas están relacionadas de manera tenue (“las leyes no se cumplen” y “se deben obedecer” (5-8)), aunque no hay relación entre la demanda de orden y los derechos de las personas. Esto, independientemente de la percepción de los entrevistados acerca de que las leyes sean “justas” o “injustas”, porque ése no es el problema principal, sino el hecho que no se las cumpla.

Finalmente, las representaciones sociales de los sectores indígenas (Esquema 2.8) y no indígenas (Esquema 2.9) con respecto a la legalidad son bastante similares. En ambas, sobresale la apreciación de la legalidad

como un medio para imponer orden y respeto a través de normas que deben cumplirse de manera obligatoria, que se debilita porque, en la mayoría de los casos, “las leyes no se respetan ni se acatan” y “sólo benefician a unas pocas personas de la sociedad, que disponen de recursos económicos o que ejercen el poder”. En el grupo de quienes se identifican como indígenas predomina una visión que no relaciona leyes y justicia. Estas están simplemente “mal hechas” y “benefician a los más poderosos”.

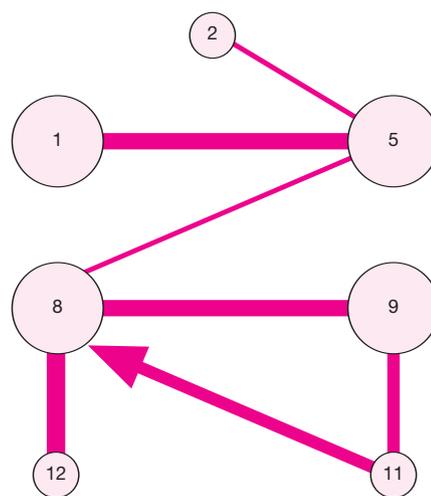
Para comprender la percepción ciudadana, es muy gráfico considerar lo que nos dicen los propios entrevistados. “Hay gente que por una miseria está guardada, y hay gente mucho más ladrona, de guante blanco que dicen, que están libres”, o, “Aquí, como dicen algunas personas, la ley del embudo es, el que tiene más es el que manda y el que tiene menos no gana, así tenga razón”; y finalmente, “La ley es para los que tienen la plata y los pobres nunca la tienen porque no tienen dinero como comprar la ley”.

ESQUEMA 2.8 Representación social de la “legalidad”, indígenas



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de la persona
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas

ESQUEMA 2.9 Representación social de la “legalidad”, no indígenas



1. Un medio para poner orden
2. Derechos de las personas
5. Se deben obedecer (obligaciones)
8. No se respetan/no se cumplen
9. Privilegio de unos cuantos
11. Están mal hechas
12. Son justas

En suma, cuando a los ciudadanos se les pregunta acerca de las leyes, el imaginario que se desprende parece tornarse contradictorio por una falta de correspondencia entre creencias y actitudes, entre el deber ser y lo que efectivamente es. Por ello, predomina en el país una percepción que enfatiza el carácter restrictivo y arbitrario de las leyes y la ausencia generalizada de una actitud de respeto y cumplimiento de las normas.

Si en el plano normativo los bolivianos valoran altamente las leyes y señalan que “se deben obedecer”, como una imposición sin discusión, aunque sean injustas o estén mal hechas, pues son “un medio para poner orden” y “respetar los derechos de los ciudadanos”, esta noción se debilita pues de su aplicación concreta, se desprende una visión negativa de las leyes: “no se respetan, están mal diseñadas y benefician a una minoría privilegiada”. Estos tres elementos son constantes y están presentes en todos los grupos consultados, aunque en algunos casos, la percepción sobre las leyes es dual, porque algunos las consideran justas, en cambio, otros entrevistados –especialmente, los habitantes de tierras bajas y los indígenas, por ejemplo– no establecen una relación entre legalidad y justicia. Más aún, en el grupo del ámbito rural

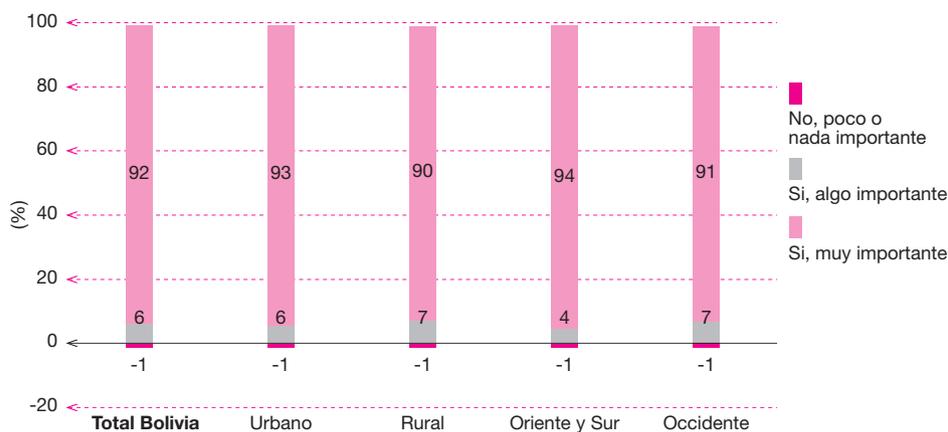
la percepción negativa se traduce en una apreciación de la ley como sanción o castigo vinculado a la idea de orden.

II.2.- Ley, poder y orden

El estudio de representaciones sociales muestra que los bolivianos tienden a asociar, de manera espontánea, la percepción abstracta de las leyes al espacio sociopolítico: se trata de un conjunto de normas de cumplimiento obligatorio destinado a definir un orden social estable y previsible y, con ello, proteger los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica cotidiana estas no se cumplen y, por ello, incluso, si están bien hechas y son justas, el orden social que establecen termina beneficiando a quienes detentan el uso discrecional del poder, a unos cuantos, los más poderosos.

Las encuestas realizadas en el marco de esta agenda de investigación ratifican plenamente que existe un divorcio entre la valoración normativa de las leyes y la vivencia práctica y concreta de su incumplimiento más o menos generalizado. Los datos nacionales recogidos en junio de 2006 por la empresa Equipos Mori muestran que, en el plano normativo, existe un consenso acerca de la importancia que tiene el cumplir

GRÁFICO 2.1 Cumplir las leyes es importante o no, total nacional, según geografía



P: “En términos generales, ¿Usted cree que cumplir las leyes es importante o no?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

con las leyes: 92 por ciento de los bolivianos lo considera “muy importante” y el 6 por ciento lo considera “algo importante”, independientemente de su nivel socioeconómico, nivel de estudios, lugar de residencia, sexo, edad o inclinación política. En Bolivia, ni siquiera el 1 por ciento de los encuestados otorgan poca o ninguna importancia al cumplimiento de las leyes.

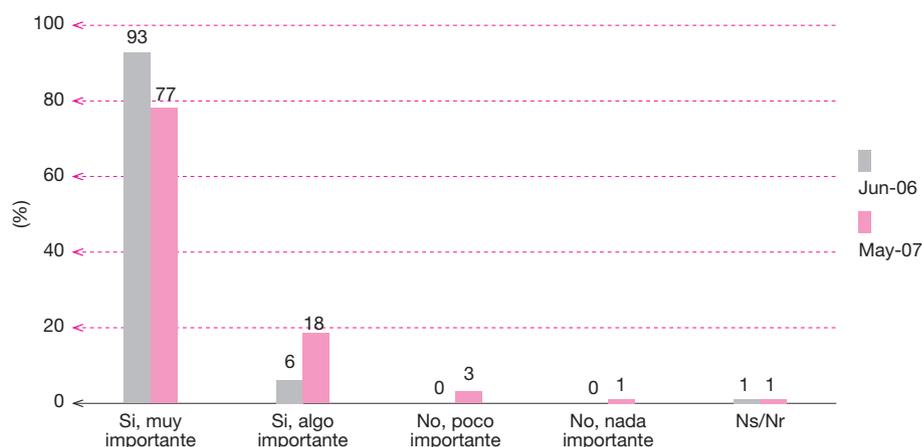
A título indicativo, la encuesta de control realizada por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en las nueve capitales departamentales y la ciudad de El Alto, en mayo del 2007, a pesar de mostrar una reducción significativa en el porcentaje de personas que consideran “muy importante” el respetar las leyes en las áreas urbanas del país (de 93 a 77 por ciento), permite señalar que este hallazgo es bastante significativo. En todas las ciudades del país, al menos siete de cada diez ciudadanos opinan que el respeto a las leyes es “muy importante”. Las caídas más significativas se registran en El Alto (de 94 a 69 por ciento) y en Sucre (de 89 a 69 por ciento), mientras que en Trinidad, Santa Cruz y Oruro, dado el margen de error de las encuesta a nivel ciudades parece posible señalar que este porcentaje se mantiene relativamente constante. Si bien crece el grupo de personas que señala que el respeto de la legalidad

es sólo “algo importante”, ni siquiera el 4 por ciento de los encuestados a nivel nacional urbano otorga poca o ninguna importancia al cumplimiento de las leyes.

Cuando se compara la importancia que, en Bolivia, se atribuye al cumplimiento de las leyes con los hallazgos de estudios similares en México (UNAM: 2004) o Argentina (AADI-IDEA: 2005) resulta notable la mayoría de voces que, en estos países, relaciona la obediencia y el respeto a las leyes con acciones provechosas y afirmativas para la sociedad.

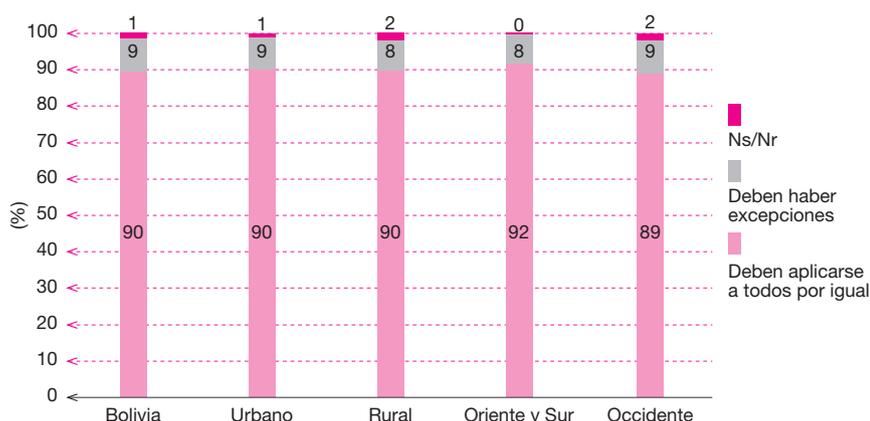
La consistencia obtenida en esta y en las siguientes preguntas permite postular que no sólo se trata de una aceptación formal del “imperio de la ley”, sino de una aspiración ampliamente compartida por los ciudadanos de los tres países analizados. De hecho, al consultarse sobre la universalidad en la aplicación de la ley, el 90 por ciento de los bolivianos, al igual que el 86 por ciento de los mexicanos, no duda en señalar que la ley debe aplicarse a todos por igual. Sólo entre 8 y 9 por ciento de los bolivianos, dependiendo del área de su residencia, respalda la necesidad de hacer excepciones en algunos casos. Cuando, a continuación, se le pidió a este grupo de encuestados especificar cuáles serían los casos que merecen un tratamiento

GRÁFICO 2.2 Cumplir las leyes es importante o no, total diez ciudades principales



P: “En términos generales, ¿Usted cree que cumplir las leyes es importante o no?”
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

GRÁFICO 2.3 **Universalidad de aplicación de la ley, total nacional, según geografía**



P: "Por lo que usted piensa, ¿las leyes deben aplicarse a todos por igual o deben hacerse excepciones en algunos casos?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

diferenciado en relación a la aplicación de las leyes, el 53 por ciento no respondió, y entre quienes identificaron un caso de excepción, la mayor frecuencia (equivalente al 15 por ciento) apuntó a los grupos más pobres y desfavorecidos de la sociedad.

Aportando en el mismo sentido, la siguiente pregunta es más restrictiva y permite mostrar una actitud diferenciada de los ciudadanos bolivianos en relación a los mexicanos y los argentinos: la predisposición subjetiva de los primeros a aceptar el cumplimiento estricto de las leyes como sustento del orden social sería más alto. Ante la pregunta, "¿Usted cree que el pueblo debe obedecer siempre las leyes o existen circunstancias en las cuales el pueblo puede desobedecer las leyes?", el 76 por ciento de los bolivianos opina que "el pueblo debe obedecer siempre las leyes", frente a sólo el 46 por ciento de los mexicanos que considera lo mismo y el 56 por ciento de los argentinos que no está de acuerdo con que existan momentos en los que sea necesario desobedecer las leyes.

Por supuesto, la noción de "pueblo" puede apelar a imaginarios distintos en los tres países ayudando a explicar, al menos en al-

guna medida, esta brecha⁴, pero en cualquier caso ratifica uno de los hallazgos centrales del estudio de representaciones sociales: para los bolivianos, el cumplimiento de las leyes debería ser estricto remitiendo al ciudadano a una actitud de obediencia. Los datos de las encuestas permiten postular que esta actitud es algo mayor entre las personas con menores niveles educativo y socioeconómico. De hecho, el porcentaje de quienes no creen que existan circunstancias en las cuales el pueblo puede desobedecer las leyes crece de manera significativa a menor nivel educativo (83 por ciento) y en el área rural (81 por ciento).

Justamente, porque los bolivianos asocian el uso discrecional de las leyes al poder de unos cuantos, existe un pleno consenso en señalar que todos los ciudadanos deberían cumplir siempre las leyes. A título indicativo, es interesante observar que, en comparación a una encuesta urbana llevada a cabo meses antes, en noviembre de 2005⁵, la proporción de habitantes de las ciudades del país que opina que en algunas circunstancias se justifica no respetar las leyes se reduce significativamente (9 puntos porcentuales).

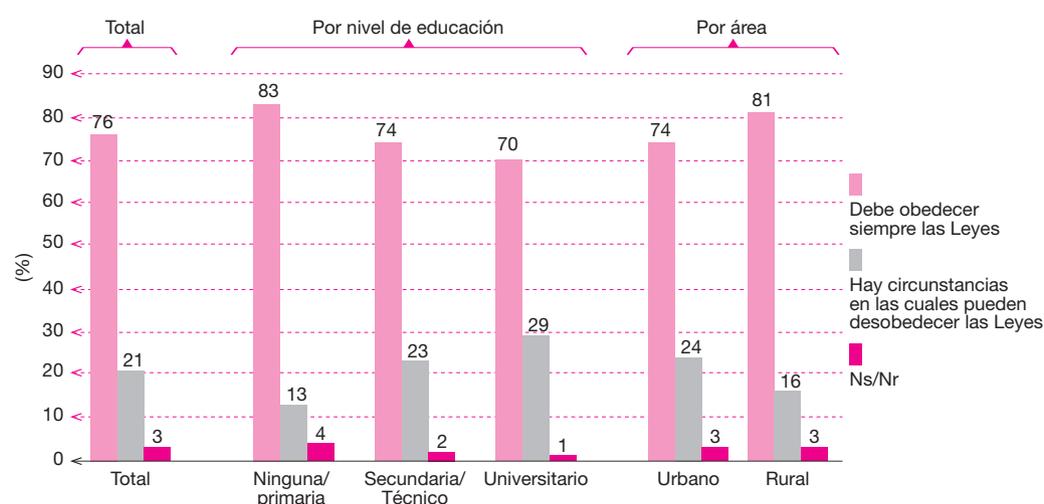
4 Para el análisis del imaginario del "pueblo" en Bolivia remitirse a la Asamblea Constituyente y las representaciones sociales de Nación/Naciones, Ramiro Molina Barrios, Fernando Mayorga U. y Julia Elena de La Fuente. UCAC-CEBEM, 2005.

5 "Policía Nacional y Seguridad Ciudadana en Bolivia" (PNUD, 2006), encuesta a 3300 ciudadanos en áreas urbanas: 35 por ciento está "de acuerdo" en que "hay momentos en que es necesario desobedecer la ley".

Entre quienes señalan que existen circunstancias que justifican que el “pueblo desobedezca las leyes”, las razones más aducidas apelan a la falta de adecuación de las normas, que serían “injustas y malas” (13 por ciento) o simplemente no serían adecuadas y, por lo tanto, perjudicarían a la población boliviana (10 por ciento), o a la aplicación discrecional y/o corrupta de las leyes por parte de las autoridades del Estado encargadas de velar por su cumplimiento (6 por ciento). Sin duda, ambas razones

juegan un rol esencial en la conformación del imaginario sobre las leyes y, por ello, en la cultura de la legalidad de los bolivianos. La valoración de las leyes en el plano normativo se acompaña de una demanda consistente por la aplicación universal y, como lo muestra la siguiente pregunta, rigurosa de las leyes. La información que se presenta en el siguiente gráfico muestra una distribución de frecuencias a escala nacional respecto a una toma de posición más convencionalmente ético-moral que política,

GRÁFICO 2.4 Universalidad en el respeto de la ley, total nacional, según escolaridad y geografía



P: “¿Usted cree que el pueblo debe obedecer siempre las leyes o existen circunstancias en las cuales el pueblo puede desobedecer las leyes?”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

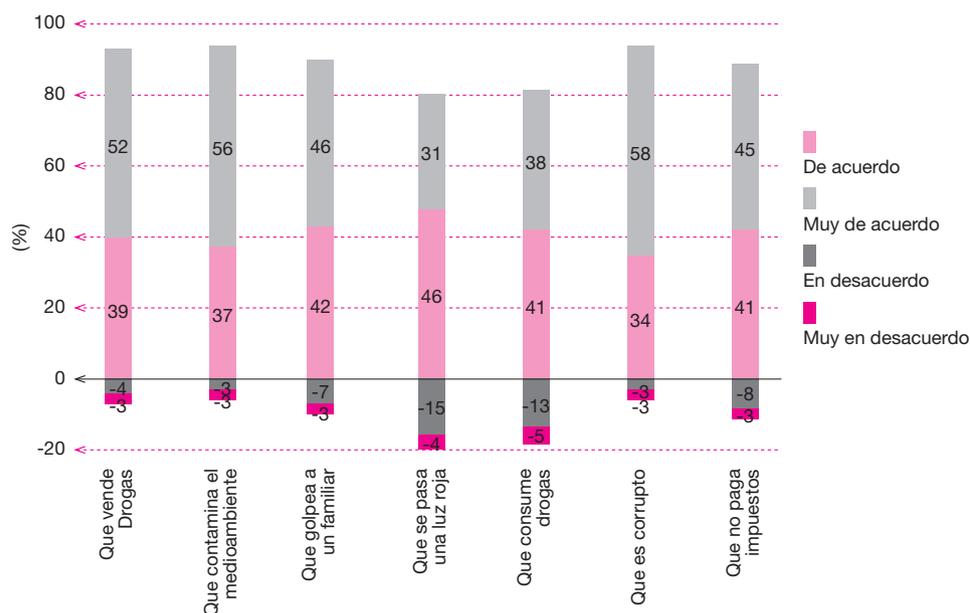
CUADRO 2.1 Razones que justifican que el pueblo no cumpla las leyes, total nacional (menciones superiores al 2 por ciento)

Razón	(%)
Leyes injustas y malas	13
No es adecuada o perjudica a la población	10
Malos gobernantes o gobiernos	4
Cuando hay autoridades corruptas	3
No se respetan los derechos individuales	3
Cuando las autoridades no las cumplen	3
Cuando se afecte a la economía de la persona	3
Justicia por mano propia	2
Avasallamiento de tierras	2
Paros bloqueos y marchas lo afecten	2

P: “¿En qué circunstancias se justifica que el pueblo desobedezca las leyes?”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.5 Acuerdo o desacuerdo con aplicar la ley estrictamente, total nacional



P: En su opinión, ¿Es justo o no que se le aplique la ley estrictamente a una persona en los siguientes casos?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

en el sentido que se trasluce la actitud de tolerancia o severidad ante diversas infracciones y delitos. Si existen matices según el tipo de actividad sancionada, en términos promedio el 87 por ciento de los bolivianos esta “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que se le aplique la ley “estrictamente” a una persona corrupta, a uno que contamina el ambiente, vende drogas, golpea a un familiar, no paga impuestos o se pasa un semáforo en rojo.

La corrupción y la venta ilegal de psicotrópicos encabezan la lista de los actos más repudiados por los bolivianos, pero, en general todos, reciben condenas entre el 80 y 90 por ciento, inclusive el consumo de drogas, que no está penalizado en el país, pero que sí recibe gran atención mediática, asociándolo con diversos atentados contra la propiedad y el orden. Este perfil nacional no expresa una especial singularidad respecto a los datos que presentan los estudios de Argentina y México. En relación al primero la horquilla de respuestas de bolivianos y mexicanos tiende a ser más cerrada (entre 76-77 por ciento y 90-92 por

ciento) dado que los argentinos se muestran algo más duros en penalizar la venta de drogas (95 por ciento), pero bastante más flexibles en relación al consumo de drogas (64 por ciento) y el no pago de impuestos (63 por ciento).

En el caso boliviano, el perfil de respuestas muestra nuevamente un consenso extendido en el clima de opinión, pues las variaciones entre los distintos grupos sociales son poco significativas, a lo sumo entre 3 y 8 puntos porcentuales entre los grupos extremos. En términos generales, las personas con mayor nivel educativo y socioeconómico tienden a ser algo más severas en sus apreciaciones, salvo en cuanto concierne la penalización del consumo de drogas que tiende a ser un poco más apoyada en los grupos con menores niveles educativos (80 por ciento en niveles de educación primaria contra un 76 por ciento en grados universitarios). Las brechas son aún menores por región o localización geográfica, pero, en general, los habitantes del oriente-sur del país y aquellos que residen en áreas urbanas tienden a ser algo más estrictos.

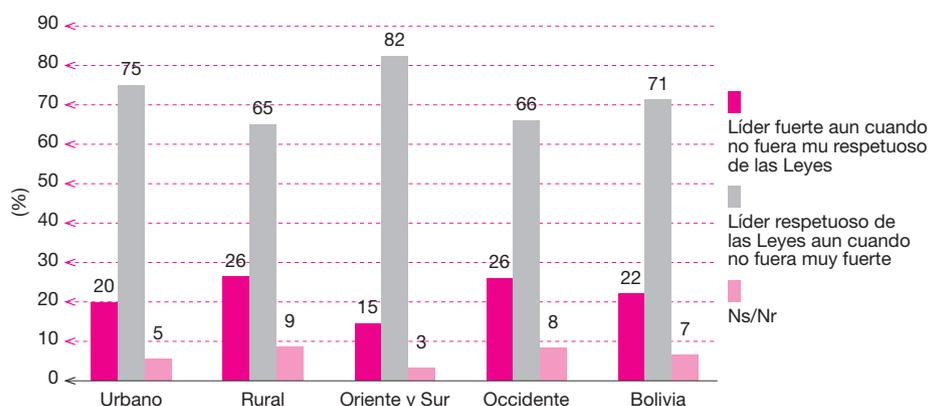
Una aproximación distinta a la valoración normativa de las leyes tiene que ver con las preferencias que expresan los ciudadanos en relación al tipo de liderazgo político y sus cualidades más legalistas o autoritarias/caudillistas. La cuestión resulta perentoria frente a un debate de muy larga data y encendido con la evolución de la crisis estatal y el proceso constituyente respecto a una supuesta idiosincrasia nacional “*conservadora y autoritaria*” (Mansilla HCF)⁶, que convertiría cualquier declaración favorable a las leyes en puramente retórica o sencillamente hueca e irrelevante. Asumiendo que ninguna encuesta, o serie de ellas, puede zanjar una controversia de esta naturaleza, ha de admitirse que los datos que se están analizando no se pueden ignorar y son aún más valiosos contrastándolos con las acciones.

En este último campo, es irrefutable que la actitud colectiva en medio de las confrontaciones más ardorosas que se han producido en esta larga coyuntura de crisis, inflexión y cambio (cf. Capítulo I) ha desalentado, cuando no bloqueado, a las fracciones y dirigentes políticos que apostaban por un desenlace violento. Así fue en octubre de 2003 cuando los aparatos de fuerza del Estado quedaron rebasados y la Sede de gobierno en manos de multitudes movi-

lizadas que desoyeron la convocatoria de algunos de los máximos dirigentes sociales y sindicales que planteaban la captura del gobierno y la inmediata auto convocatoria de una Asamblea Constituyente; o la moderación de última hora las veces que se planteó la inmediata instauración –de facto– de autonomías departamentales en medio de concentraciones multitudinarias. Más aún, en el plano electoral, no puede dejar de tomarse en cuenta la escasa convocatoria de quienes, inclusive contando con una importante acumulación previa de electores, se desmoronaron al intensificar sus llamados a choques frontales.

En todas esas ocasiones y otras, las expresiones colectivas se inclinaron por la vía del pacto y el acomodamiento a la legalidad vigente. Si a lo largo de esta publicación un conjunto de datos bastante consistente tiende a confirmar la existencia de un consenso amplio sobre la necesidad de resolver en democracia y por medio de la concertación los cambios profundos que demanda la ciudadanía en el orden estatal, el primero de ellos tiene que ver con la preferencia consensuada por más de dos tercios de los ciudadanos en todos los rincones del país por un líder respetuoso de las leyes aún cuando no sea muy fuerte.

GRÁFICO 2.6 Preferencia de tipo de liderazgo, total nacional, según geografía



P: “En su opinión, ¿qué es preferible? un líder fuerte aun cuando no fuera muy respetuoso de las leyes o un líder respetuoso de las leyes aun cuando no fuera muy fuerte”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

6 HCF Mansilla, “Asamblea Constituyente: Refundación de la República o Reformas parciales”. http://www.unifr.ch/derechopenal/tribuna/constitucion_reforma_mansilla.pdf

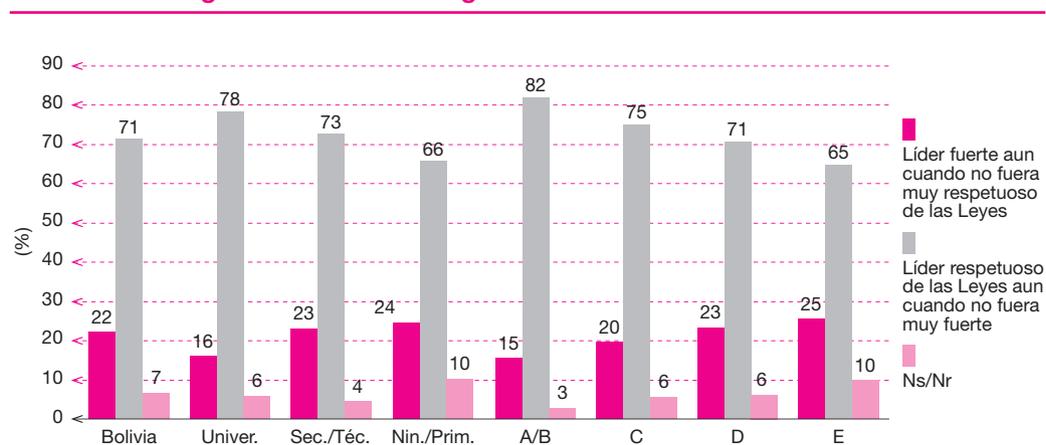
Si a este nivel existen marcadas diferencias por región y localización geográfica, es muy posible que ello responda a la coyuntura específica en que se realizó la encuesta. En junio de 2006, pero también en la encuesta de control de mayo de 2007, la demanda por un líder respetuoso de las leyes es sistemáticamente mayor en los grupos sociales relativamente más distantes del liderazgo presidencial, en particular el oriente-sur del país (82 por ciento) y en menor medida las zonas urbanas (75 por ciento).

En este último caso, se cruza un patrón más estable comprobado en distintos estudios de opinión: la preferencia por la democracia suele ser mayor en personas con niveles educativos universitarios y en las áreas urbanas, aunque los últimos datos muestren un marcado incremento de la satisfacción y la preferencia por el sistema democrático en las áreas rurales del occidente del país (cf. Capítulo IV). Como se observa en el gráfico 2.7, si un piso mínimo de 65-66 por ciento de los consultados en los estratos sociales más bajos y con menores niveles educativos respaldan un liderazgo respetuoso de las leyes, este apoyo se eleva al 78 por ciento en personas con niveles educativos universitarios y al 82 por ciento en el estrato socioeconómico más alto.

A juzgar por los resultados de una encuesta de control realizada en las diez ciudades principales del país en mayo de 2007, de forma constante en el último año, siete de cada diez habitantes de las principales áreas urbanas del país señalan su preferencia por un líder respetuoso de las leyes. Si bien se detecta una caída importante en la preferencia de los habitantes de las cuatro ciudades principales del oriente-sur del país por un liderazgo más democrático, la preferencia que exhiben los bolivianos por una conducción democrática y respetuosa de los derechos y libertades de los ciudadanos es, en el marco de una dilatada crisis política, incluso mayor que la puesta de manifiesto por las respuestas de mexicanos y argentinos, que en 58 por ciento y 68 por ciento, respectivamente, señalan preferir un líder respetuoso de las leyes.

Esta cuestión pone a prueba la declaración de respaldo a la vigencia de leyes de aplicación universal, en condiciones sociopolíticas en que muchas sociedades se han encaminado rápidamente hacia la recuperación del orden político por encima de cualquier otra consideración y han respaldado jefaturas “verticalistas” y autoritarias, como respuesta al desorden y a la incertidumbre. Ahora bien, como lo demuestra el estudio de representaciones sociales, a pesar de

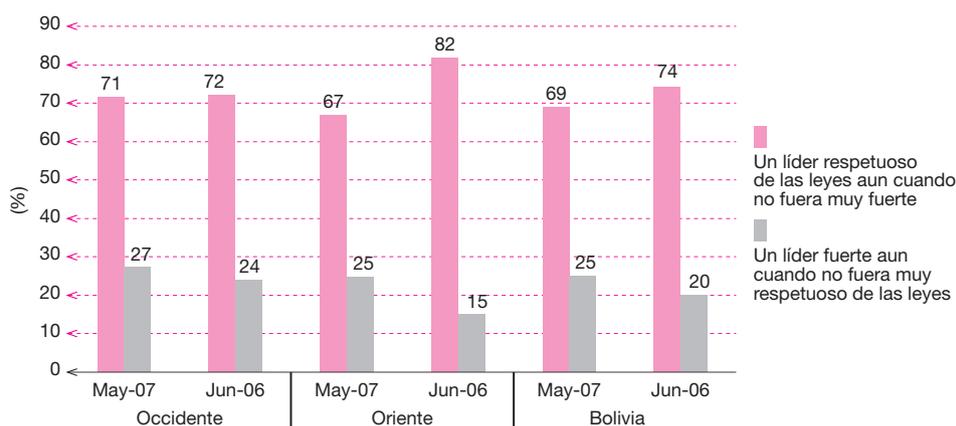
GRÁFICO 2.7 Preferencia de tipo de liderazgo, total nacional, según escolaridad e ingresos



P: "En su opinión, ¿qué es preferible? un líder fuerte aun cuando no fuera muy respetuoso de las leyes o un líder respetuoso de las leyes aun cuando no fuera muy fuerte".

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.8 Preferencia de tipo de liderazgo, diez ciudades principales, según región



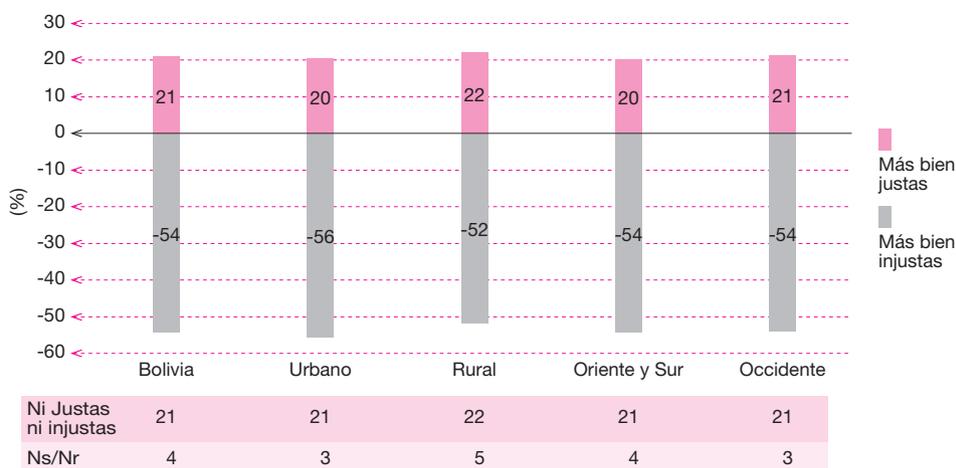
P: "En su opinión, ¿qué es preferible? un líder fuerte aun cuando no fuera muy respetuoso de las leyes o un líder respetuoso de las leyes aun cuando no fuera muy fuerte".

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

una valoración consensual acerca de la importancia de las normas y la voluntad mayoritaria de que estas se apliquen a todos por igual, un grupo ampliamente mayoritario de bolivianos (54 por ciento) considera que las leyes en el país son injustas. Sólo uno de cada cinco bolivianos señala, por el contrario, que estas son justas y una proporción similar de ciudadanos opina que las leyes bolivianas actuales no son ni justas ni injustas.

Un análisis más profundo de la encuesta de junio de 2006 muestra que las diferencias de opinión entre los distintos grupos consultados son poco significativas y el único patrón que tiende a sobresalir es que las clases medio-bajas urbanas (56 por ciento) y las personas con niveles de instrucción secundarios (57 por ciento) son quienes más resaltan el carácter injusto de las leyes en Bolivia. Este porcentaje se incrementa también entre quienes, como se

GRÁFICO 2.9 Criterio sobre si las leyes en Bolivia son justas o injustas, total nacional, según geografía



P: "En términos generales, ¿Usted considera que las leyes en Bolivia son más bien justas o más bien injustas?".

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

profundiza en el Capítulo III, creen que la Constitución Política del Estado garantiza los derechos sólo de algunos bolivianos y no consideran que el Estado les respete sus derechos ciudadanos.

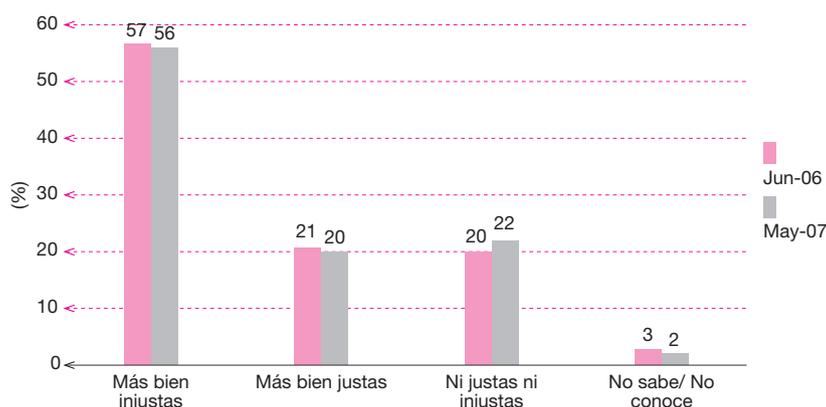
Estas tendencias son confirmadas por la encuesta de control. Como se observa en el gráfico 2.10, los resultados obtenidos a nivel de las diez ciudades principales del país en junio de 2006 y mayo de 2007 son casi idénticos. De forma constante, algo menos de seis de cada diez ciudadanos señalan que las leyes en Bolivia son más bien injustas, mientras sólo dos de cada diez opinan lo contrario. Las diferencias entre ciudades son poco significativas –resaltando sólo los casos de Sucre y Trinidad, cuyos habitantes resaltan mayoritariamente que las leyes son justas en mayo de 2007– al igual que las diferencias entre grupos sociales –a este nivel, son nuevamente las clases medias las más críticas.

Es en este punto donde se destaca el primer elemento que hace más compleja la lectura de la cultura de la legalidad en los tres países estudiados. En Bolivia, el 43 por ciento de los encuestados opina que si una persona o un grupo de personas cree que una ley es injusta tienen derecho a incumplirla. De la misma forma, un porcentaje bastante similar de ciudadanos en México (46 por ciento), y sólo algo menor en Ar-

gentina (38 por ciento), señala que estaría dispuesto a ir en contra de lo establecido por la ley si considera que tiene la razón. Si en México, los niveles de escolaridad e ingreso incrementan el nivel de autonomía de los individuos frente a la ley (y también frente a los valores familiares, sociales y religiosos), el estudio argentino concluye respecto a esta pregunta que a menor nivel educativo se detecta una mayor propensión de oponerse a la ley.

En Bolivia se observa un patrón similar al argentino: la proporción de quienes justifican el incumplimiento de las leyes consideradas injustas se eleva considerablemente a menor nivel educativo y socioeconómico, llegando a representar una mayoría relativa en el grupo con nivel de instrucción primaria (45 por ciento) y en el grupo socioeconómico más bajo (46 por ciento). En ambos grupos la tasa de no respuesta se eleva por encima del 10 por ciento. Por el contrario, la posición de las personas con grado universitario y de los grupos socioeconómicos altos difiere radicalmente, ya que el 68 y el 64 por ciento, respectivamente, opina que el cumplimiento de la ley es independiente de la valoración subjetiva que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, en el oriente-sur (59 por ciento) y en los centros urbanos del país (54 por ciento), esta percepción es mayoritaria, no

GRÁFICO 2.10 Criterio sobre si las leyes en Bolivia son justas o injustas, total diez ciudades principales



P: "En términos generales, ¿Usted considera que las leyes en Bolivia son más bien justas o más bien injustas?"
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

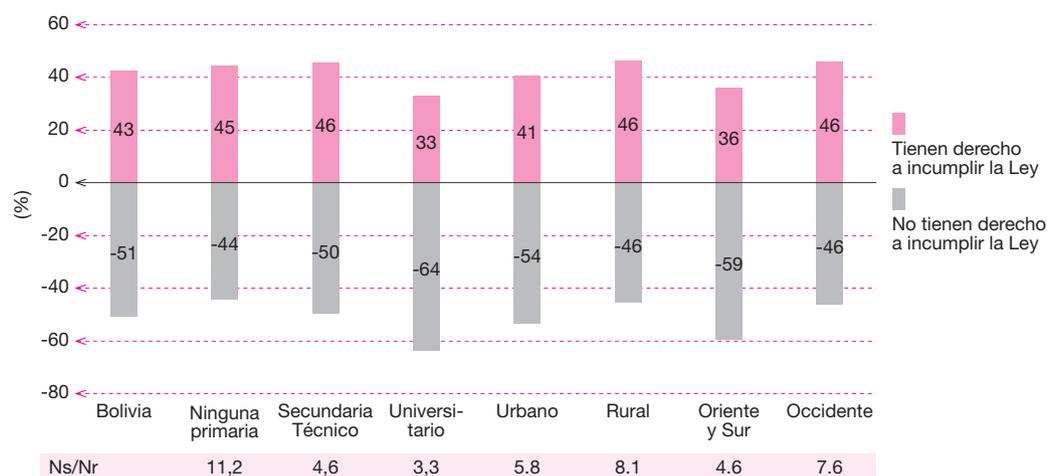
así en el occidente (46 por ciento) y en las áreas rurales (46 por ciento). En este último caso, el estudio de representaciones sociales pone de manifiesto una asociación perversa entre legalidad y castigo para los grupos más desfavorecidos.

La aplicación diferenciada de las normas, tal como plantea el estudio de representaciones sociales, constituye otro elemento de crítica de los bolivianos para con la legalidad vigente. En junio de 2006, el 43 por ciento de los ciudadanos opina que, en Bolivia, no se exige el cumplimiento de las leyes a todos los ciudadanos por igual. El perfil de respuestas es exactamente opuesto al encontrado en la pregunta anterior: esta vez son los bolivianos con mayor nivel educativo (66 por ciento, en personas con grado universitario), mayor nivel socioeconómico (69 por ciento, en el estrato A/B), que habitan las áreas urbanas (51 por ciento) y en el oriente-sur del país (59 por ciento) quienes opinan mayoritariamente que la falta de legitimidad de las leyes reside en su aplicación discrecional. A este nivel resulta notable cómo los estratos socioeconómicos

más bajos y las personas con menor nivel educativo tienen una percepción opuesta, señalando –mayoritariamente– que, en Bolivia, las leyes se aplican a todos por igual.

Esta pregunta fue evaluada también en mayo de 2007 a nivel de las ciudades capitales de los departamentos más El Alto. Sin embargo, un error en las instrucciones de la boleta utilizada en el trabajo de campo impide realizar una comparación estricta de los datos⁷, pues tendió a sesgar las respuestas hacia la opción “sí, en parte”. En las diez ciudades del país, estas se incrementaron del 11 al 30 por ciento, mostrando un panorama crítico pero ciertamente más matizado que el que emerge del análisis de la encuesta de junio de 2006, por la forma en que se aplicó la pregunta. El incremento de respuestas positivas de 30 a 35 por ciento permite comprobar una leve mejoría en el periodo, pero en resumidas cuentas, la mayoría de los bolivianos cuestiona la aplicación arbitraria de la ley en el país: en ambas encuestas, seis de cada diez opinan que no se exige el cumplimiento de la ley de forma estricta a todos los ciudadanos.

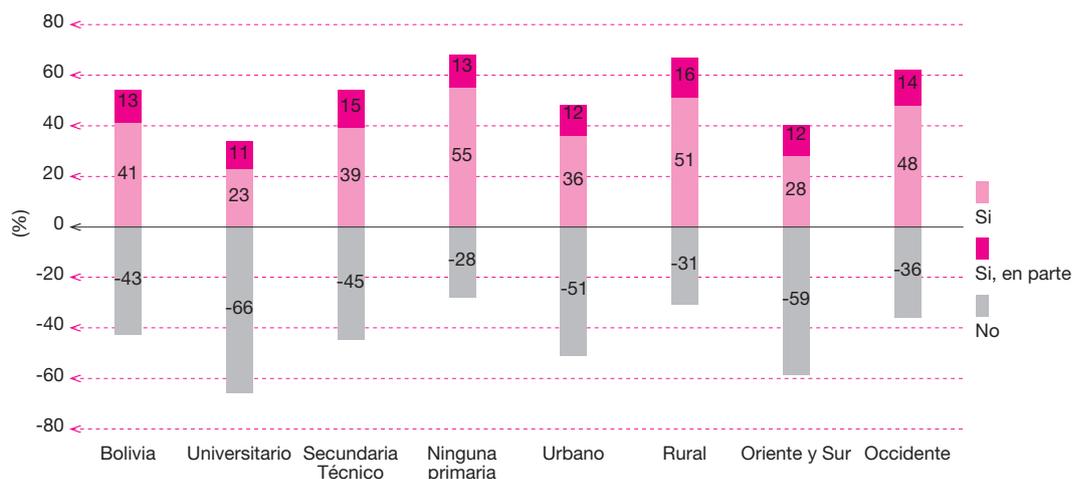
GRÁFICO 2.11 Derecho a incumplir una ley considerada injusta, total nacional, según escolaridad y geografía



P: “Si una persona o un grupo de personas creen que una ley es injusta, en su opinión ¿tienen o no derecho a incumplir la ley?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

7 Mientras en junio de 2006 no se leyó la opción “Si, en parte” y sólo se la consideró en caso en que el encuestado la verbalizara por su cuenta o dudara visiblemente, en mayo de 2007 esta se incluyó como parte de las opciones de respuesta de los encuestados.

GRÁFICO 2.12 Universalidad en la exigencia del cumplimiento de la ley, total nacional, según escolaridad y geografía

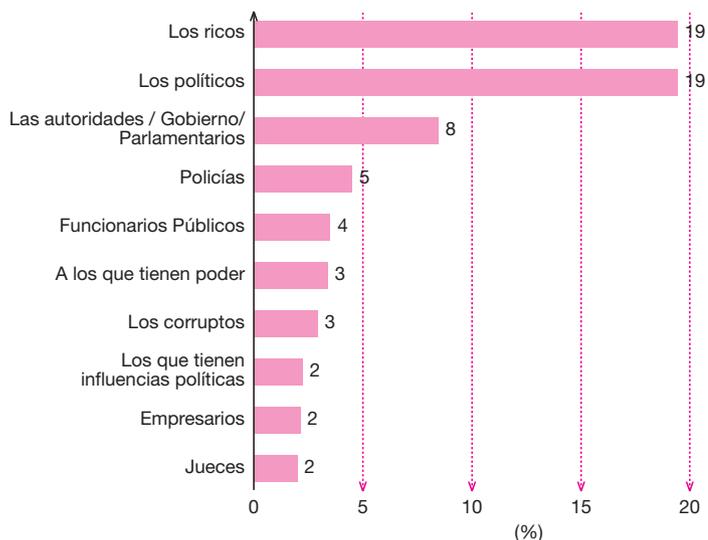


P: "¿En Bolivia se exige el cumplimiento de las leyes a todos por igual?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Entre quienes opinan que el trato ofrecido al ciudadano frente a la ley es discrecional, y por lo tanto discriminatorio, la mayoría considera que los principales beneficiarios de esta situación son quienes tienen poder político (autoridades y políticos, 33 por ciento), poder económico (los ricos, 19 por ciento) o los funcionarios públicos, espe-

cialmente los policías (11 por ciento). Se trata de una visión compartida en el oriente y el occidente del país, tanto en áreas urbanas como rurales: quien tiene un cierto grado de control de la norma a partir de su capital político o económico logra doblegar la igualdad ante la norma y hace que la ley se ajuste a su conveniencia.

GRÁFICO 2.13 Personas a quienes no se les exige que cumplan las normas, total nacional (menciones superiores al 2 por ciento)



P: "¿A quien no se le exige que cumpla las normas?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

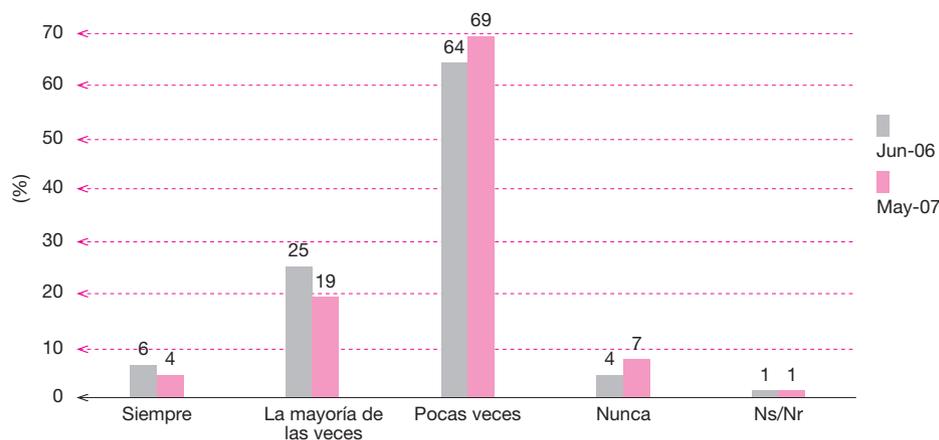
Ambas preguntas permiten elaborar una hipótesis de trabajo que merecería ser profundizada en otros estudios empíricos relativos a la cultura de la legalidad de los bolivianos. Por un lado, quienes tienen menores niveles educativos, viven en áreas rurales; viven en el occidente del país y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos tienden a opinar que las leyes se aplican a todos por igual pero consideran que éstas, en su propia concepción, son injustas por lo que, en algunos casos, se justifica su incumplimiento. Por el otro, quienes tienen mayores niveles educativos, habitan en las áreas urbanas; viven en el oriente-sur del país y pertenecen a estratos socioeconómicos altos opinan –mayoritariamente– que la falta de legitimidad de las leyes reside, no tanto en su concepción, pues éstas en sí mismas son justas, sino sobretodo en su aplicación discrecional.

En general, los bolivianos cuestionan la legitimidad de las leyes y de las autoridades encargadas de su elaboración y cumplimiento. Ello plantea un tema mayor en cuanto hace a la percepción que tienen los bolivianos de la relación entre poder y legalidad: quienes detentan el poder de la elaboración y cumplimiento de las leyes, o bien las hacen a su medida, o las aplican

de forma discrecional para su propio beneficio. A partir de esta percepción, en el momento en que se sale del plano normativo-prescriptivo (lo que debería estar bien, que todos cumplan las leyes) y se ingresa al nivel concreto y cotidiano de la elaboración y cumplimiento de las leyes en el país, los ciudadanos no dudan en reconocer que habitan en una sociedad en la que prima la trasgresión de las normas.

Por ello, si bien es posible que algo haya cambiado tras las elecciones de diciembre de 2005 en consonancia con el cambio en las dinámicas de la crisis estatal (cf. Capítulo de introducción), lo cierto es que el clima de opinión predominante al respecto, como lo confirma el estudio de representaciones sociales sobre legalidad, marca la respuesta a la encuesta realizada para la reforma de la Policía Nacional: en octubre/noviembre de 2005, el 93 por ciento de los bolivianos urbanos considera que la falta de respeto a las leyes es un problema “importante” o “muy importante” en Bolivia (PNUD, 2006). En consonancia con ese dato, el 64 por ciento de los ciudadanos encuestados en junio de 2006 para este informe opina que los bolivianos cumplen las leyes pocas veces y el 4 por ciento cree que los nacionales no cumplen con la normativa vigente nunca. Sólo

GRÁFICO 2.14 Cumplimiento de las normas por parte de los bolivianos, total diez ciudades principales



P: “En su opinión, ¿los bolivianos cumplen las leyes siempre, la mayoría de las veces, pocas veces o nunca?”
 Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

el 25 por ciento afirma que los bolivianos cumplen las leyes la mayoría de las veces y el 9 por ciento que lo hacen siempre.

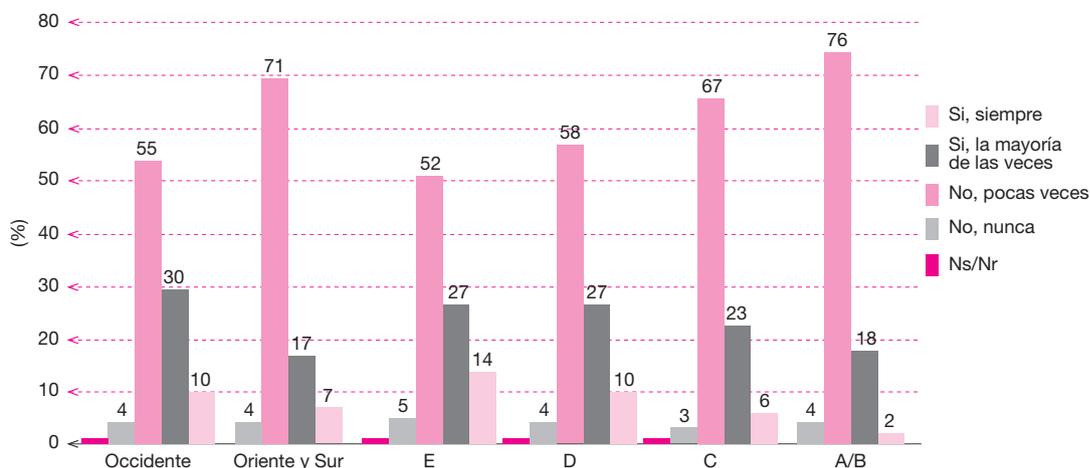
Si la percepción de que los bolivianos cumplen las leyes pocas veces es robusta en todos los grupos sociales, nuevamente las posiciones más críticas respecto de la aplicación de la ley en el país se acentúan con el mayor nivel educativo y el estrato socioeconómico de los consultados: el porcentaje de quienes opinan que los bolivianos cumplen las leyes pocas veces se incrementa del 52 por ciento en el estrato E (clase baja) al 76 por ciento en el estrato A/B (clase media-alta y alta). Una vez más, son los ciudadanos del oriente-sur del país (71 por ciento) y de las áreas urbanas (65 por ciento) quienes perciben en mayor medida que los bolivianos tienden a incumplir las leyes. Como se muestra en el Capítulo III, este perfil de ciudadanos es más propenso a afirmar que, en Bolivia, no se respetan los derechos de los demás.

Una vez más, la encuesta de control de mayo de 2007 confirma las tendencias registradas en la encuesta base: un porcentaje ampliamente mayoritario de ciudadanos opina que los bolivianos cumplen las leyes pocas veces –y, en algunos casos, “nunca”. Esta visión crítica registra un incremento

significativo el último año, pasando del 68 al 76 por ciento, esencialmente por un endurecimiento en las percepciones de los ciudadanos del occidente del país, particularmente en las ciudades de Oruro y Cochabamba. Sólo los habitantes de Trinidad han mejorado su opinión respecto del grado de cumplimiento ciudadano de las leyes en el periodo de estudio.

Al evaluar esto a nivel personal, con una interrogación (“en una escala de 1 a 10, ¿Cuánto respeta Ud. las leyes vigentes en el Estado boliviano?”) que sondea la posición concreta, inmediata del individuo, se aprecia un vuelco interesante, porque las respuestas demarcan un nuevo territorio: el de la experiencia personal y el de las leyes vigentes del Estado boliviano que es un espacio diferente al de las leyes en general, ideales y universales. Sólo el 11 por ciento de los ciudadanos adopta una posición autocrítica y afirma abiertamente que respeta “poco” o “nada” las leyes del Estado. En la posición opuesta, sólo dos de cada diez bolivianos señalan que las respetan “mucho”. El grupo más significativo de bolivianos señala respetar “bastante” las leyes (45 por ciento sin diferencias significativas entre grupos que se autocalifican con notas comprendidas entre 6 y 8 en la escala de 10).

GRÁFICO 2.15 Cumplimiento de las normas por parte de los bolivianos, nacional, según nivel socioeconómico y geografía



P: “En su opinión, ¿los bolivianos cumplen las leyes siempre, la mayoría de las veces, pocas veces o nunca?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

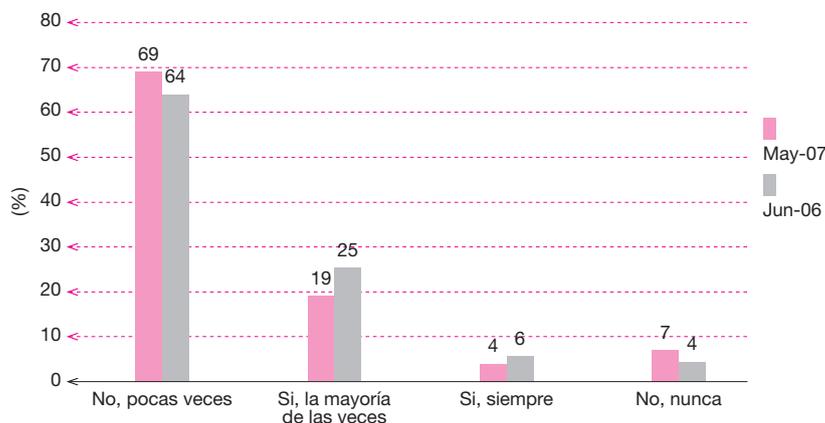
Por lo tanto, existe una brecha marcada entre la percepción de incumplimiento generalizado de las leyes en la sociedad y una autovaloración personal más bien positiva en cuanto hace el cumplimiento de las leyes. En Bolivia, esta brecha es mucho menos significativa que las que revelan los estudios mexicano y argentino. En el primer caso (UNAM, 2004:25), “la auto percepción del respeto a la ley parece ser mucho más complaciente con relación a la opinión sobre el comportamiento general de la sociedad”: En una escala de 1 a 10, el 70 por ciento de los mexicanos se autocalifica con una nota superior o igual a ocho, frente a sólo el 36 por ciento de los bolivianos. En el segundo caso (AADI-IDEA, 2005:81-82), si el 82 por ciento de los argentinos sostiene que respeta personalmente las leyes, sólo el 32 por ciento opina lo mismo de la actitud de sus conciudadanos a quienes califican de forma casi unánime de “desobedientes y transgresores”. Más aún, sólo el 11 por ciento de los encuestados “estima que se respetan las leyes y la Constitución, mientras que el 86 por ciento sostiene que los argentinos viven la mayor parte del tiempo al margen de la ley”. En el caso boliviano, las respuestas muestran una suavización y eso depende de una ubicación más cercana

(¿qué hago yo?) y de la politización contenida en la pregunta al ligar las leyes con el Estado boliviano.

En efecto, el trabajo de campo de la encuesta se realizó en un momento particularmente interesante de la coyuntura boliviana en cuanto registra un cambio progresivo en la percepción de los ciudadanos acerca de la capacidad del Estado de hacer cumplir y respetar las leyes. En junio-julio de 2006, por primera vez en un periodo prolongado de crisis estatal, el indicador medido por la empresa Equipos Mori en las ciudades del eje del país, además de Tarija, muestra que son más quienes opinan que el Estado hace respetar las leyes que quienes opinan lo contrario, que el Estado es incapaz de hacerlas cumplir.

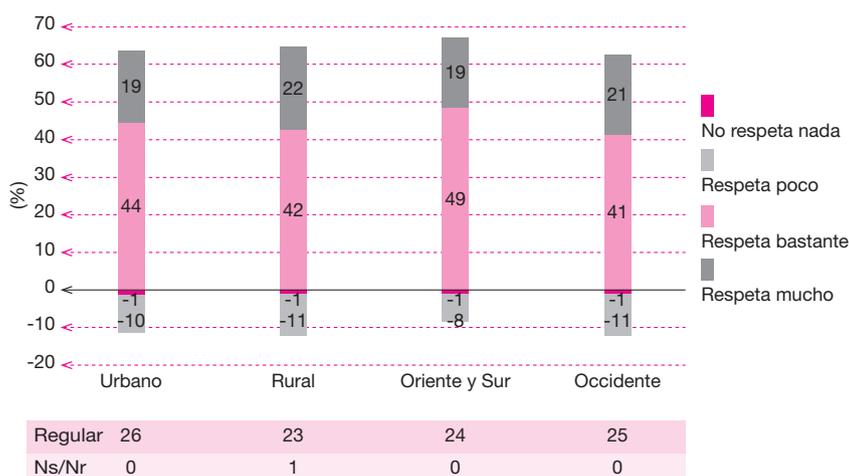
Con la excepción del mes de octubre de 2006, en que se registraron violentos enfrentamientos entre mineros sindicalizados y cooperativistas mineros en la localidad de Huanuni, en el departamento de Oruro, el giro en la percepción de los bolivianos parece bastante consistente. De hecho, en los últimos seis meses, 36 por ciento de los ciudadanos de las cinco principales ciudades del país opina que el Estado boliviano logra hacer cumplir las leyes. Si en el año 2005, la mayoría de los ciudadanos señalaba exactamente lo contrario,

GRÁFICO 2.16 Cumplimiento de las normas por parte de los bolivianos, total diez ciudades principales



P: En su opinión, ¿Los bolivianos cumplen las Leyes siempre, la mayoría de las veces, pocas veces o nunca?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

GRÁFICO 2.17 Posicionamiento del respeto personal a las leyes vigentes, nacional, según geografía



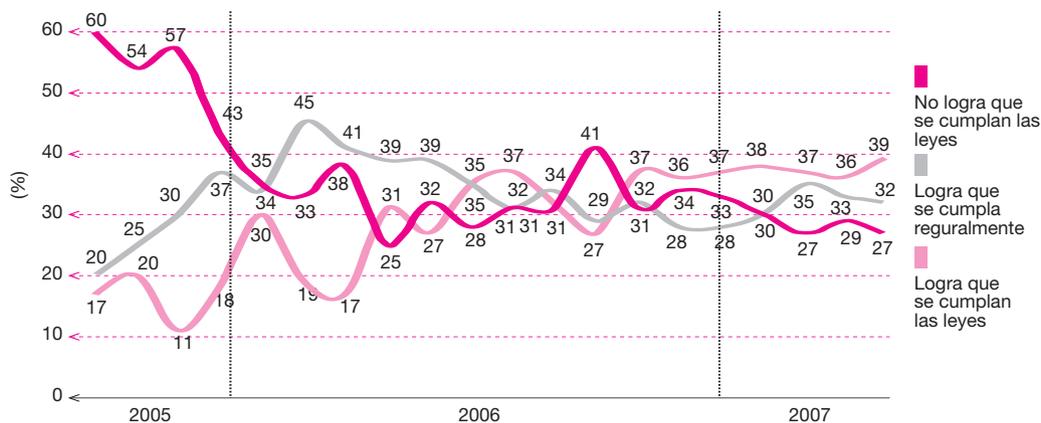
P: "En una escala de 0 a 10, donde 0 significa "no respeto nada" y 10 "respeto mucho", ¿Cuánto respeta Usted las leyes vigentes en el Estado boliviano?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

entre 2006 y 2007 estos datos muestran que la mayor parte de la población percibe que se ha recuperado, al menos parcialmente, el principio de autoridad estatal. Por ello, la opinión de los consultados acerca del nivel de respeto que le guardan los bolivianos a las autoridades es matizada, y en todo caso mucho menos negativa de lo que cabría esperar dada la percepción generalizada de incumplimiento de las leyes que

prevalece en el imaginario popular (cf. Sección II.1). Lamentablemente, la ausencia de estudios serios sobre la variable "respeto a las autoridades" limita mucho la posibilidad de discriminar la proporción de desconfianza "de arrastre", propia de la evolución larga de la crisis estatal y el componente coyuntural que expresan las respuestas en un contexto de salida de crisis como se describió en la introducción.

GRÁFICO 2.18 Labor del Estado para asegurar el cumplimiento de las normas, total ciudades del eje



La empresa Equipos Mori pregunta en su encuesta: "En una escala de 0 a 10 donde 0 significa que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley, y 10 significa que el Estado logra que se cumplan todas las leyes. ¿Dónde ubica al Estado de Bolivia?"

Fuente: Equipos Mori, cuatro ciudades eje central, mil casos, julio de 2005 a marzo de 2007.

En junio de 2006, mientras la mitad de los bolivianos opina que las personas no respetan a las autoridades, un porcentaje apenas inferior señala lo contrario. La sensación de irrespeto es mucho mayor en oriente/sur con 59 por ciento (frente a 45 por ciento en occidente) y en el ámbito urbano 57 por ciento (frente a 38 por ciento en el área rural). Cuando se consideran el corte por ingresos, la percepción negativa (“la gente respeta poco o nada a las autoridades”) se hace muy densa en el segmento con mayores ingresos alcanzando el 70 por ciento, mientras que en los estratos socioeconómicos más bajos la mayoría percibe que las personas respetan a las autoridades.

Esta diferencia, entre 15 y 20 puntos respectivamente entre el oriente-urbano y el occidente-rural, también da una pauta sobre la “sensación térmica ambiente” que los entrevistados perciben en su entorno más próximo y puede servir para aproximarse a la posición personal de los entrevistados ante las autoridades. Aquí, el filtro de neutralidad de las preguntas puede enmascarar las posiciones, tal como lo advierte Pierre Bordieu, al reflexionar sobre las encuestas como método de medición de la opinión pública. En otros términos, la pregunta no inquiriere sobre si quien contesta respeta o no a las autoridades, pero las frecuencias

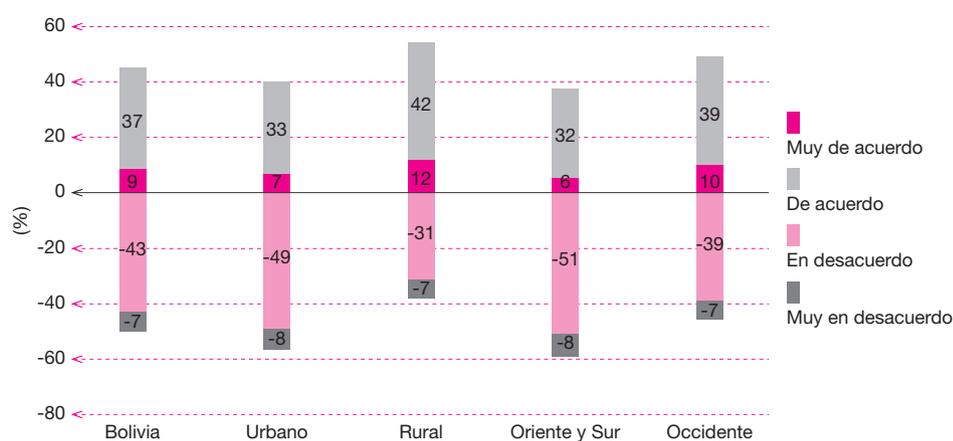
obtenidas en las respuestas otorgan un margen significativo para suponer que la percepción de respeto/irrespeto puede estar fijando también una posición de los entrevistados en un contexto específico.

Los datos recogidos tampoco permiten segregar la cuota de percepción de respeto/irrespeto por nivel gubernamental (nacional, departamental, municipal), pero el conjunto de la información recogida en este capítulo da pautas muy firmes de que las respuestas se relacionan a las autoridades nacionales. Sin duda, este alineamiento fortalece la suposición de que la respuesta no es puramente pasiva y descriptiva, sino que refleja el influjo del medio social más próximo del entrevistado y, probablemente en muchos casos, define su propia posición ante las autoridades: precisamente en los grupos sociales más afines a las autoridades del gobierno central (occidente-rural, niveles educativos y socioeconómicos medio-bajos y bajos) la sensación de irrespeto disminuye significativamente, y viceversa.

II.3. De trámites, jueces, crímenes y castigos

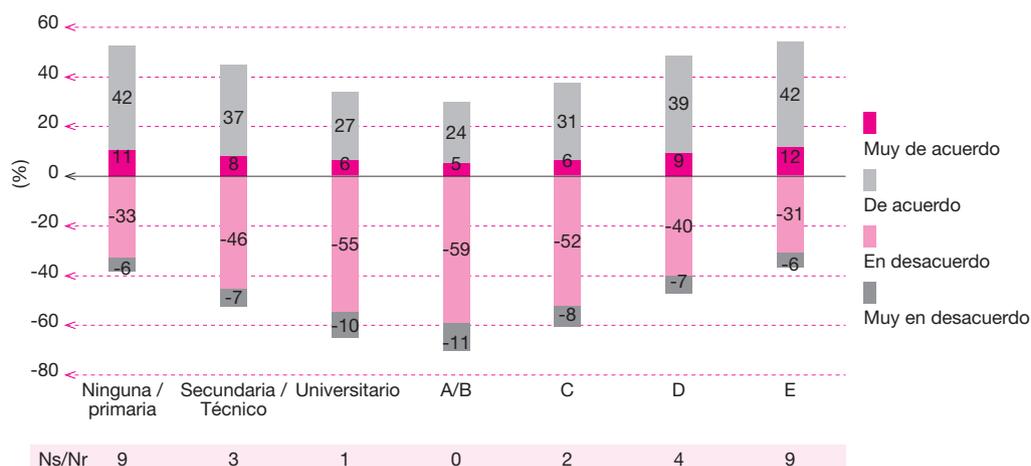
Los imaginarios y las percepciones que tienen los bolivianos de las leyes vienen cargados de contrasentidos entre creencias

GRÁFICO 2.19 **Respeto a las autoridades, total nacional y según geografía**



P: “¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo esta usted con la siguiente frase: Las personas en Bolivia respetan a las autoridades?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.20 **Respeto a las autoridades, nacional, según escolaridad e ingresos**



P: "¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: Las personas en Bolivia respetan a las autoridades?"
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

normativas y vivencias prácticas. Tienen valores y aspiraciones comunes de respeto y universalidad de la ley, pero a ellos se contraponen una visión negativa de las leyes, a partir de la constatación de que no se respetan, se aplican discrecionalmente y/o son injustas, beneficiando en todos los casos a una minoría privilegiada. Hasta ahora, el análisis ha privilegiado una aproximación más bien abstracta de las leyes, sin prestar atención, salvo en las últimas preguntas, a la evaluación que hacen los ciudadanos de la labor del propio Estado.

El considerar este punto nos permite descubrir toda la riqueza de la temática de la cultura de la legalidad, ya que gran parte de ella viene de la mano de la experiencia de los individuos al interactuar con el Estado o más específicamente con el poder judicial. Como señala, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007*, "El estado del Estado en Bolivia", esta aproximación hace referencia a un registro distinto en el vocabulario de los bolivianos, el del "Estado cotidiano", esto es una serie de organizaciones que interactúan con los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos. Lo que importa en este nivel de representación es lo que hace el Estado.

II.3.1 Sobre el Estado "trámite"

Para realizar una primera aproximación a esta temática es importante considerar que la noción de "trámite" puede ser el término que se asocia más universalmente con lo institucional y lo estatal en Bolivia, porque así suele aludirse a los contactos con esta esfera. Concretamente, a la pregunta de si se ha tenido relación alguna con instituciones estatales en los últimos doce meses para realizar algún trámite, cuatro de cada diez bolivianos responde que sí. Si no se registran diferencias estadísticamente significativas entre oriente y occidente, los datos muestran una brecha importante entre lo urbano (41 por ciento) y lo rural (30 por ciento), y sobretodo dependiendo del nivel de escolaridad y la disponibilidad de recursos económicos.

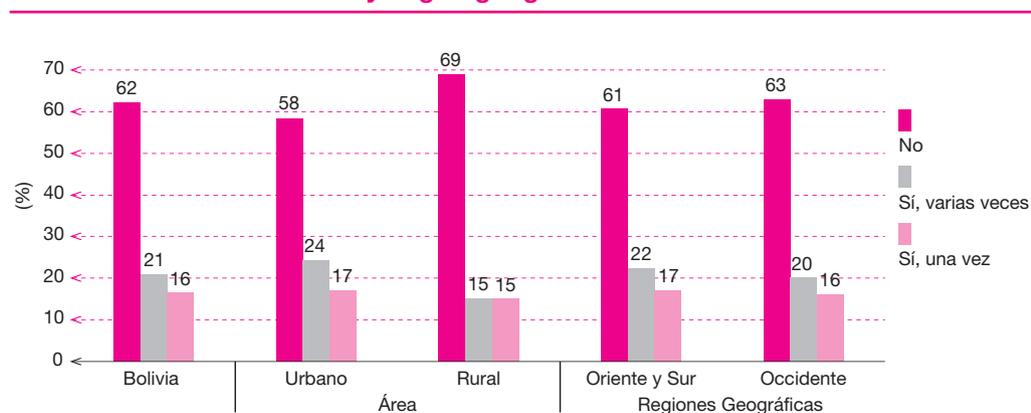
A juzgar por las respuestas a esta pregunta, las personas que mayor interacción tienen con las instituciones estatales serían los universitarios urbanos mientras que las personas que habitan en las áreas rurales y ostentan grados de instrucción primaria son quienes tendrían un contacto menos frecuente: si en el primer grupo, seis de cada diez declaran haber realizado al menos un trámite en el último año, en

el segundo, esta proporción se reduce significativamente a uno de cada cuatro. Estas tendencias son verificadas ampliamente por los resultados de la encuesta de control de mayo de 2007 realizada en las diez principales ciudades del país. Como se observa en el gráfico 2.23, el nivel de interacción de los habitantes de estas ciudades con las oficinas de la administración pública se ha incrementado del 37 al 49 por ciento en las nueve ciudades capitales y El Alto en mayo de 2007. Este incremento se debe –esencialmente– a la mayor frecuencia de trámites realizados por las cla-

ses medias y las clases media-altas y altas urbanas. Por ello, en mayo de 2007, quienes tienen mayor grado de interacción con las instituciones públicas son los ciudadanos de mayor nivel socioeconómico (69 por ciento), contra 57 por ciento en los niveles medios y 40 por ciento en los niveles más bajos.

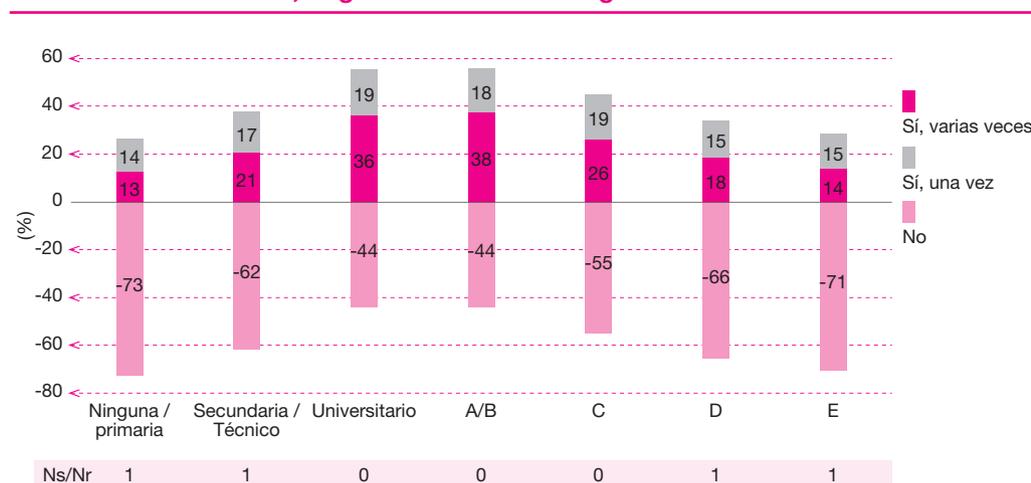
La cercanía del Estado tendería, por lo tanto, a ser mayor en las áreas urbanas y para las personas con mayor nivel educativo y económico. Si esta hipótesis es eventualmente confirmada por algunos datos como el todavía incipiente nivel de documentación

GRÁFICO 2.21 Realización de algún trámite personal en una institución pública, total nacional y según geografía



P: En los doce últimos meses, ¿ha ido Usted personalmente a alguna oficina o institución pública a realizar algún trámite?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.22 Realización de algún trámite personal en una institución pública, nacional, según escolaridad e ingresos



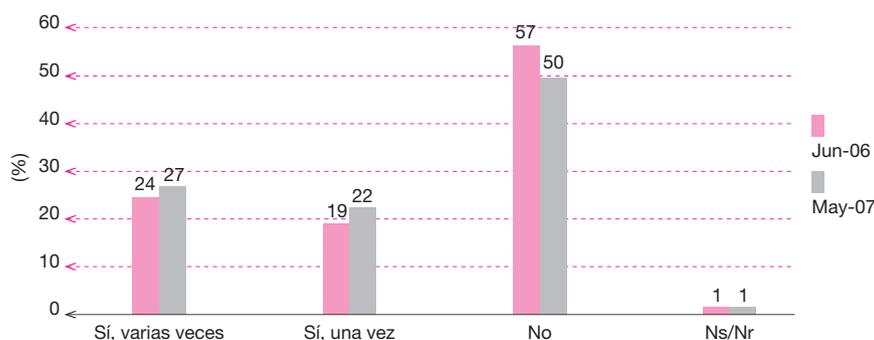
P: En los doce últimos meses, ¿ha ido Usted personalmente a alguna oficina o institución pública a realizar algún trámite?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

“carnetización”) de la ciudadanía de menores niveles educativos del área rural o por el grado de cobertura territorial de los servicios policiales de identificación y otros, sin duda, es refutada por las estadísticas de atención primaria de salud que muestran una importante cobertura a nivel municipal.

Ampliar la pregunta más allá del concepto de “trámite”, podría arrojar más luces sobre si la población boliviana registra o no como relaciones con el Estado sus contactos con instituciones y agentes relacionados con servicios básicos, de educación o de salud. En cualquier caso resulta altamente signifi-

cativo, para comprender los imaginarios populares en torno al Estado y su reforma, que estos servicios no aparezcan mencionados sino en proporciones marginales por los encuestados: al preguntar a los bolivianos cuál fue la última oficina o institución pública a la que acudieron en los últimos doce meses, encontramos que los trámites realizados tienen más bien un carácter local, donde los gobiernos Municipales, las Oficinas de Identificación de la Policía Nacional, la Corte Departamental Electoral (CDE), la Oficina de Justicia y la Policía Técnica Judicial (hoy Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, FELCC), son las más visitadas.

GRÁFICO 2.23 Realización de algún trámite personal en una institución pública, total diez ciudades principales



P: En los doce últimos meses, ¿ha ido Usted personalmente a alguna oficina o institución pública a realizar algún trámite?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

CUADRO 2.2 Institución pública a la que acudió en los últimos doce meses, total nacional

Institución	(%)	Institución	(%)
Alcaldía Municipal	19.6	Derechos Reales	2.2
Oficinas de Identificación	10.8	Oficinas Ministeriales	2.1
Corte Departamental	7.9	Salud, Caja Nacional y Hospitales	1.5
Oficina de justicia	7.4	Defensorías del Pueblo	1.2
Policía Técnica Judicial	5.2	Fondo de Pensiones	1.2
Prefectura Departamental	4.5	Plan Regulador	0.6
Oficinas de Registro Civil	4.3	Aduana	0.4
SEDUCA	4.3	Contraloría	0.2
Servicios de Impuestos Internos	4.1	YPFB	0.2
Oficinas de Tránsito	2.8	UMOPAR	0.1
Universidades Públicas	2.7	Otros	11.0
Oficinas de Migración	2.2	Ns/Nc	3.3

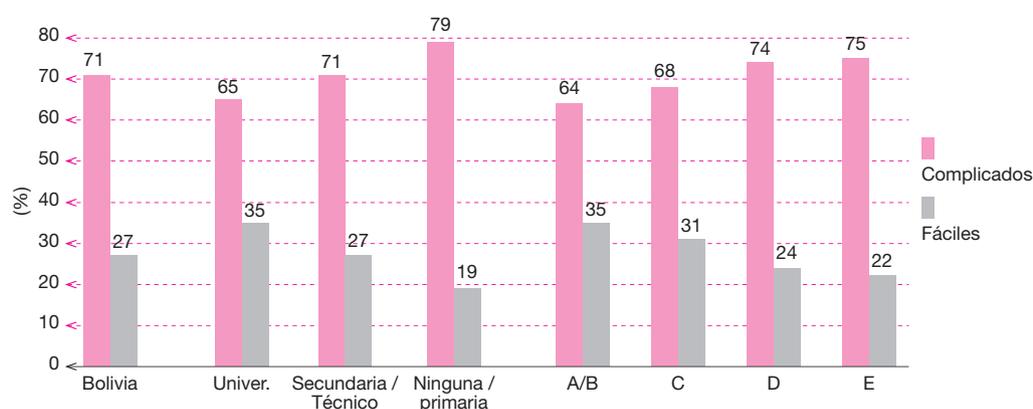
P: “¿Cuál fue la última oficina o institución pública a la que Usted acudió en los últimos doce meses?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Tal cual se observa en el cuadro 2.2, los servicios de salud y educación, prácticamente, no se mencionan. La omisión de esta referencia tiene una significación mucho mayor a la aparente, porque es en ellos donde, desde el inicio del último período democrático (1982) ha ido creciendo geométricamente la participación de padres, organizaciones vecinales, campesinas y muchas otras, en una especie de construcción estatal dentro del Estado. En una de sus vertientes, la demanda de una reforma es-

tatal profunda podría alimentarse de esa percepción de lejanía y hostilidad de la administración pública, al que se piensan contraponer las instancias más próximas y controlables por los ciudadanos, realizando una operación mental de “desestatización” de tales instancias e instituciones.

Ahora bien, más allá de ello, el amplio consenso existente entre los encuestados en torno a la dificultad percibida en la realización de trámites habla por sí sola de la funcionalidad de un Estado, estigmatizado de

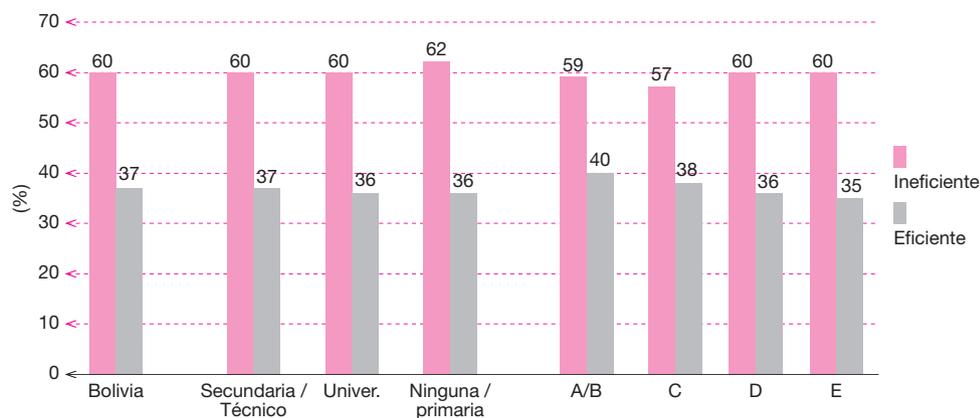
GRÁFICO 2.24 Calificación de dificultad en la realización de trámites, total nacional, según escolaridad e ingresos



P: "¿Cómo calificaría la realización de esos trámites, Usted diría que han sido fáciles, complicados?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.25 Eficiencia de la atención brindada por funcionarios públicos, total nacional, según escolaridad e ingresos



P: "¿Cómo calificaría la atención de los funcionarios en la realización de su trámite, Usted diría que ha sido eficiente, ineficiente?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

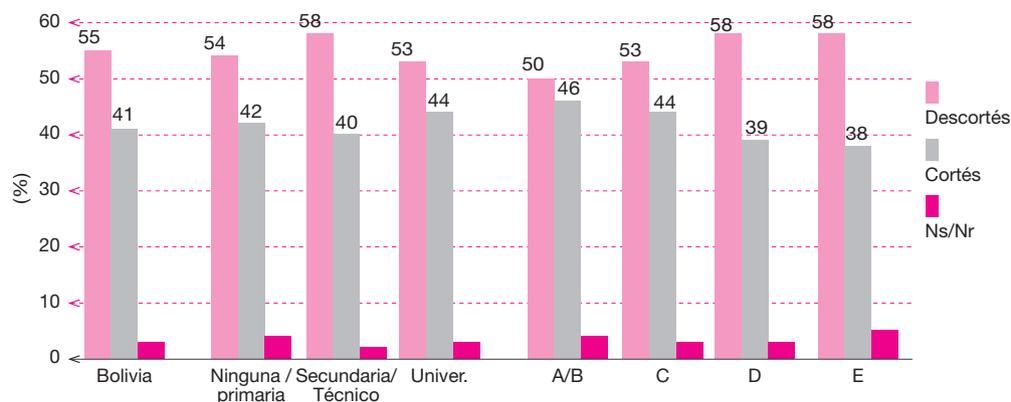
“corrupto”, “excluyente” o “colonialista” y, ello, no sólo en los discursos partidarios, sino en el lenguaje cotidiano de una parte considerable de la población: siete de cada diez bolivianos, frente a sólo cinco de cada diez mexicanos (UNAM, 2004: 72), opinan que los trámites realizados fueron complicados. Como era de esperar, los encuestados que declaran un mayor nivel de dificultad a la hora de realizar trámites son las personas con menor escolaridad e ingresos económicos.

La opinión negativa respecto a los servicios públicos es igualmente generalizada cuando se aborda el tema de la eficiencia en la realización de los trámites: ocho de cada diez bolivianos (frente a seis de cada diez mexicanos) se quejan de la lentitud de las gestiones realizadas y seis de cada diez bolivianos (frente a cuatro de cada diez mexicanos) califican abiertamente de “ineficiente” la labor de atención que realizan los funcionarios públicos en las reparticiones estatales visitadas. Sumado a ello, para los bolivianos la amabilidad no es precisamente una de las características del trato dispensado por el personal que trabaja en las entidades del Estado: cinco de cada diez bolivianos (frente a cuatro de cada diez mexicanos), declaran haber recibido un trato descortés de parte de los funcionarios públicos.

Este último dato resulta más pertinente y revelador al considerar cuáles son las dificultades más grandes que encuentran los bolivianos en la realización de los trámites, pues los encuestados ponen gran parte de la responsabilidad en hombros de los funcionarios: cinco de cada diez encuestados infiere que la mayor dificultad en completar un trámite es causada por la complejidad de los procedimientos exigidos y la falta de información al respecto, en tanto que, tres de cada diez señalan como el principal problema encontrado en la realización de trámites las actitudes propias de los funcionarios y; en algunos casos, conductas proclives a la corrupción.

Si debido a la complejidad de los trámites y la falta de información, la demanda sobre los servidores públicos es mayor, su atención deficiente torna aún más dificultoso el trayecto que debe recorrer el ciudadano que acude a una oficina estatal. De hecho, el pago de “coimas” para agilizar o viabilizar la realización de trámites en las entidades del Estado es una práctica bastante frecuente: independientemente de su nivel socioeconómico o lugar de residencia, uno de cada tres bolivianos (frente a sólo uno de cada seis mexicanos) declara haber realizado un pago ilegal (“coima”) la última vez que acudió a una oficina pública.

GRÁFICO 2.26 Calificación de la cortesía de los funcionarios públicos, total nacional, según escolaridad e ingresos



P: “¿Cómo calificaría la atención de los funcionarios en la realización de su trámite, Usted diría que ha sido cortés, descortés?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

CUADRO 2.3 Tipo de dificultades en la realización del trámite, total nacional

Tres principales dificultades que encontró al realizar los trámites	(%)
La falta de información sobre el procedimiento	19.6
La poca colaboración de los funcionarios	18.0
El tiempo de duración de los trámites	18.0
La cantidad de requisitos solicitados	15.4
La corrupción	10.7
La distancia de las oficinas	7.2
El idioma	2.0
Otros	0.7
Ninguno	0.9
Ns/Nr	7.5

P: “¿De la siguiente lista, ¿cuáles cree ud. que fueron las tres principales dificultades que encontró al momento de realizar el trámite?”

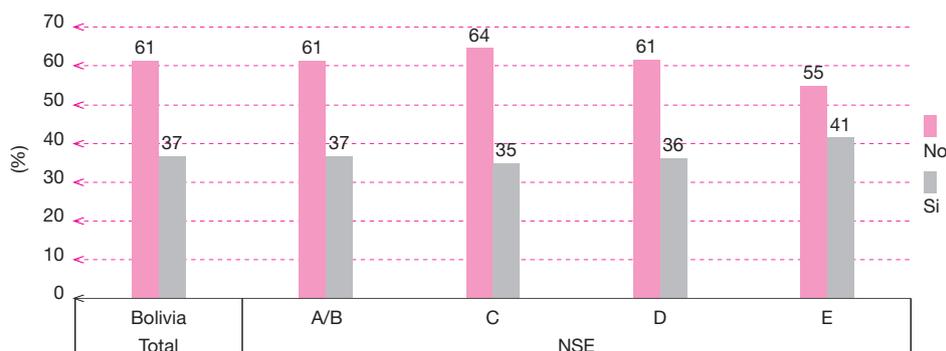
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Este dato no varía significativamente del que recoge el estudio (PNUD: 2006) sobre los trámites administrativos en dependencias policiales: 30 por ciento de quienes acudieron a realizar trámites administrativos a la Policía Nacional, señala que tuvieron que realizar algún pago irregular que oscilaba entre Bs. 15 y 200 para completar exitosamente su gestión. Si todos los ciudadanos se ven enfrentados a este tipo de extorsión, lo que varía con el nivel socioeconómico es el monto de la “coima”.

Por último, si bien la encuesta no profundiza estos aspectos, los pocos datos de que se disponen ponen de manifiesto la amplia

presencia de prácticas discriminatorias en la atención a los ciudadanos en las instituciones del Estado boliviano: al preguntar si la manera cómo uno esta vestido influye en la forma como uno es tratado por los funcionarios públicos encargados de los tramites, 77 por ciento de los ciudadanos, independientemente de sus características personales o de su lugar de residencia, responde que sí. Esto es tanto más significativo cuanto, como concluye el *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2007 “El estado del Estado en Bolivia”*, la manera como los sujetos son tratados por las autoridades y funcionarios públicos es sentido como el

GRÁFICO 2.27 Pagos ilegales para agilización de trámites, total nacional y según ingresos



P: “La última vez que tuvo que apersonarse a una oficina o institución pública para ejecutar algún trámite, ¿Necesitó Usted efectuar algún pago ilegal o coima para completar su trámite?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

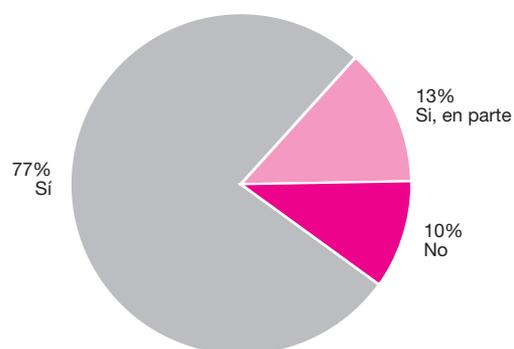
grado de equidad que de hecho disfrutaban en la sociedad y frente al Estado. Los datos de la encuesta permiten señalar que, en el trato cotidiano con la ciudadanía, el Estado ofrece un trato desigual.

La encuesta de control permite señalar que la percepción ciudadana de la calidad de los servicios públicos se ha tornado, incluso, más crítica en el último año: en mayo de 2007, ocho de cada diez ciudadanos de las capitales de departamento (frente a siete en junio de 2006) opinan que los trámites son complicados y nueve de cada diez

(frente a ocho en junio de 2006) los consideran lentos. En cuanto al trato discriminatorio que dispensan los funcionarios en función a la vestimenta del ciudadano, la baja registrada en la encuesta de control no llega a ser significativa desde el punto de vista estadístico, dado el margen de error de la muestra.

En definitiva, el Estado “trámite” es hostil y lejano para los bolivianos. Pero si los trámites son trabajosos y pesados para todos, los datos de la encuesta ratifican que esa carga es mayor para los grupos menos

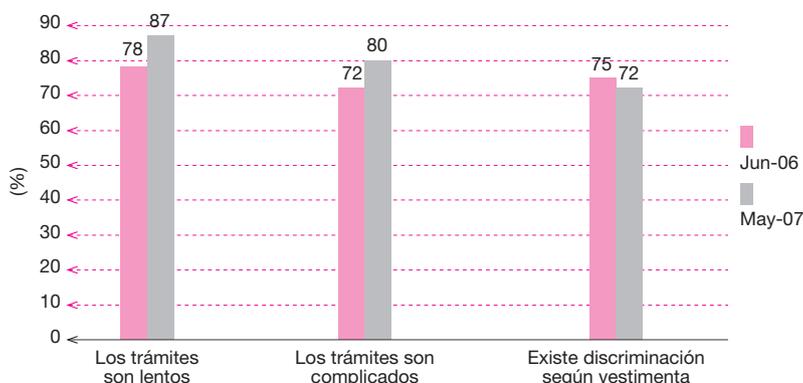
GRÁFICO 2.28 Efecto de la vestimenta en el trato recibido, total nacional



P: “¿Usted cree que la manera como uno está vestido influye en la forma como uno es tratado por los funcionarios públicos encargados de los trámites?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.29 Valoración de los servicios públicos, total diez ciudades principales



P: “¿Cómo calificaría la realización de esos trámites? Usted diría que han sido: ¿fáciles, complicados? ¿rápidos, lentos?, ¿la manera como uno está vestido influye en la forma como uno es tratado por los funcionarios públicos encargados de los trámites?”

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

favorecidos de la sociedad. No resulta sorprendente que la visión más crítica hacia los servicios públicos emerja de los ciudadanos de occidente, de las áreas rurales y de quienes tienen menor nivel educativo y socioeconómico. Es decir, precisamente de aquellas personas que declaran tener un menor nivel de interacción con las reparticiones estatales. Estos ciudadanos no sólo deben lidiar con trámites que de por sí son complejos, largos y requieren el manejo de ciertos códigos que les son ajenos, sino que muchas veces deben enfrentar el problema del traslado o del idioma, y muy frecuentemente con una atención discriminatoria de parte de los funcionarios.

II.3.2 Sobre la justicia y el sistema judicial

Sin duda, en la vivencia cotidiana de la administración estatal este imaginario del Estado “trámite” es el que intermedia la relación concreta de los bolivianos con las leyes. Se trata de un registro diferenciado del análisis de la cultura de la legalidad en el cual los ciudadanos evalúan a partir de su experiencia práctica y concreta la capacidad del aparato legal-penal del Estado para impartir justicia y ser garante de la primacía del Estado de Derecho. En este espacio jurídico-legal, los bolivianos tienen una valoración más bien negativa de la transparencia y eficacia de las instituciones y autoridades encargadas de impartir justicia.

En primer lugar, los datos de la encuesta confirman el escaso crédito que tienen los administradores de justicia como guardianes de las leyes. La opinión predominante en seis de cada diez bolivianos apunta a que políticos, jueces, abogados, funcionarios públicos y policías hacen respetar las normas sólo algunas veces (38 por ciento) o, incluso, nunca (23 por ciento). Sólo entre uno y dos de cada diez bolivianos opinan que las principales autoridades cumplen con su deber de hacer respetar las leyes “en muchas ocasiones” o “siempre”. Como suele comprobarse en otro tipo de encuestas, las críticas más duras se dirigen hacia

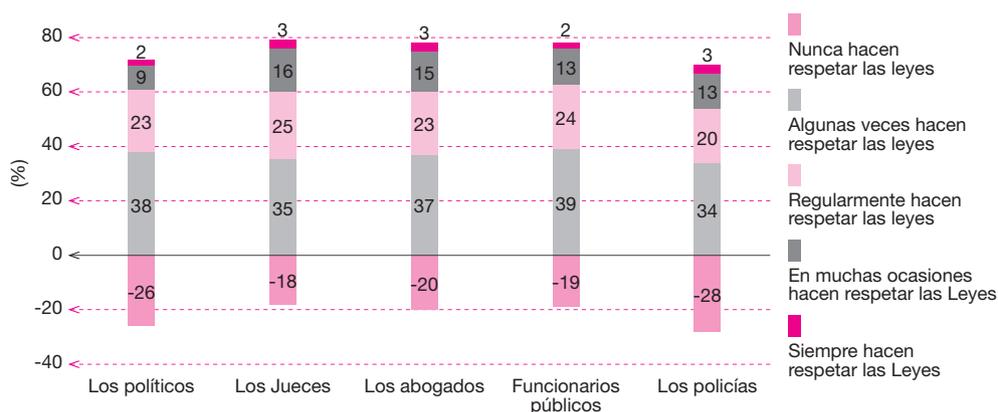
los políticos y los policías: algo más de uno de cada cuatro bolivianos consideran que no hacen respetar las leyes nunca.

Aunque las diferencias que se registran entre grupos no son muy marcadas (entre cuatro y nueve puntos porcentuales en los grupos extremos), la crítica hacia las autoridades se incrementa con el nivel educativo y socioeconómico del encuestado (salvo en el caso de los jueces), aunque esta vez es mayor en el occidente y en las áreas urbanas del país (un promedio de siete y cinco puntos porcentuales, respectivamente).

A título indicativo, los estudios de Argentina y México permiten concluir que las autoridades del Estado son igualmente percibidas como las primeras transgresoras de las leyes. Ambos estudios incluyen una pregunta sobre “¿quién viola más las leyes?” y en ambos, políticos y policías aparecen en los dos primeros lugares. En México, la “gente” aparece como tercera mención como responsables de la vulneración de las leyes, y los abogados y jueces sólo son mencionados de forma marginal. En la encuesta argentina “la gente” es mencionada sólo en quinto lugar, detrás de los funcionarios públicos y los jueces, y sólo por encima de los abogados.

A juzgar por los datos de la encuesta de control aplicada en las diez ciudades principales del país en mayo de 2007, la posición crítica de los bolivianos hacia las autoridades y su nivel de respeto de las leyes se ha incrementado de forma significativa en el último año, salvo en cuanto concierne a los policías. Si los políticos siguen siendo el grupo peor valorado por la ciudadanía, los funcionarios públicos han desplazado del segundo lugar a los policías. De forma relativamente homogénea, dos tercios de los ciudadanos de las ciudades capitales de departamento y El Alto consideran que jueces, abogados, policías y funcionarios públicos no hacen cumplir las leyes. De esta forma, el promedio de personas que opinan que las autoridades no hacen respetar las leyes “nunca” o sólo “algunas veces” se incrementa de 62 a 68 por ciento entre junio 2006 y mayo 2007.

GRÁFICO 2.30 Opinión sobre cuánto hacen respetar las leyes, total nacional

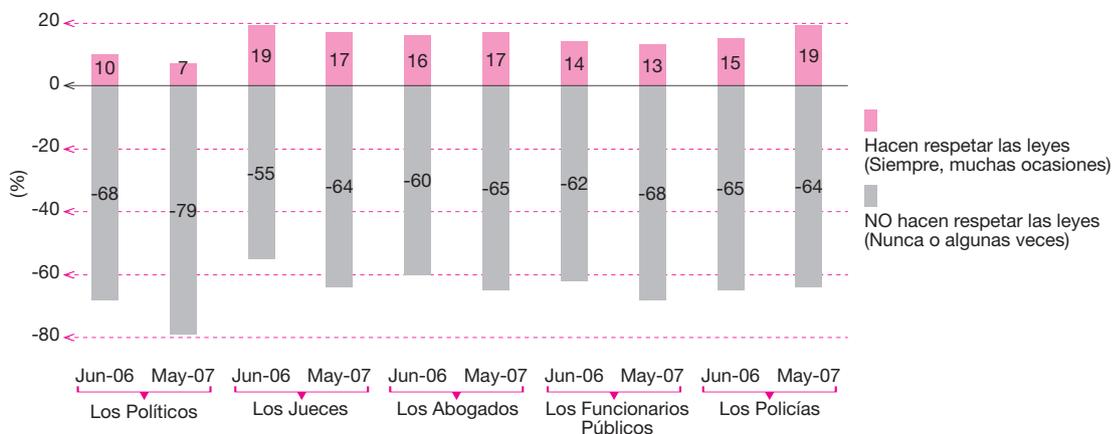


P: "En una escala de 0 al 10, donde 0 significa que nunca hacen respetar las leyes" y 10 significa "siempre hacen respetar las leyes ¿cuánto hacen respetar las leyes...?"
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

En segundo lugar, la desconfianza hacia las instituciones del Estado fue creciendo en la segunda mitad de los años noventa y alcanzó puntos extremos en el cenit de la crisis estatal (2003), en una conexión muy ceñida con el sentimiento de desencanto experimentado por importantes conglomerados sociales respecto a las reformas estructurales y los pactos de gobernabilidad que sustentaron un primer ciclo democrático entre

1982-2003. Desde entonces, y particularmente a lo largo de 2006 como se demostró en el Capítulo de Introducción al presente informe, una serie de indicadores permiten señalar que la legitimidad de las instituciones del Estado se encuentra nuevamente en un ciclo ascendente, por lo que es posible señalar que los ciudadanos confían mucho más en las instituciones que en los políticos y funcionarios encargadas de dirigir las.

GRÁFICO 2.31 Opinión sobre cuánto hacen respetar las leyes, total diez ciudades principales



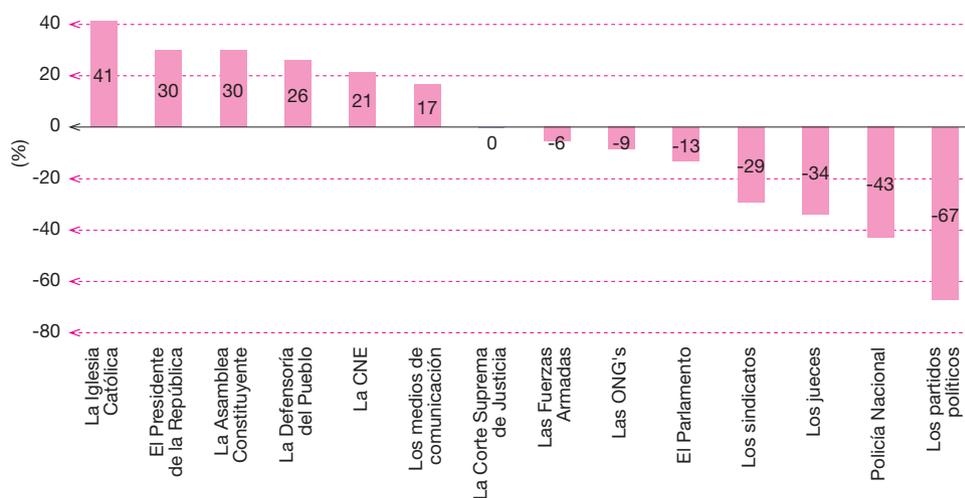
P: "En una escala de 0 al 10, donde 0 significa que nunca hacen respetar las leyes" y 10 significa "siempre hacen respetar las leyes ¿cuánto hacen respetar las leyes...?"
 Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

La encuesta de base realizada en un momento particularmente clave de intersección entre la vigencia del nuevo gobierno del presidente Evo Morales y la instalación de la Asamblea Constituyente (junio de 2006), muestra que la credibilidad de ciertas instituciones del Estado y, en particular, de aquellas encargadas de impartir justicia, sigue siendo relativamente baja. El gráfico que se muestra a continuación construye un “índice de confianza” a partir de la pregunta de base que consulta sobre el nivel de confianza que inspiran en la ciudadanía una serie de instituciones en una escala de 1 a 10, donde 1 significa “ninguna confianza” y 10 significa “mucho confianza”. En concreto, se restan el porcentaje de notas de confianza superiores o iguales a 6 de las notas de confianza inferiores o iguales a 4. Como resulta habitual en los estudios de opinión pública en Bolivia, la Iglesia Católica encabeza el listado de instituciones en las cuales la ciudadanía tiene mayor confianza, esta vez seguida de forma sorprendente por la figura del Presidente de la República y por la Asamblea Constituyente, mientras que los partidos políticos son las instituciones que menos confianza inspiran en los consultados. En el grupo de instituciones

que guardan una imagen de confianza más bien positiva resaltan de forma consistente instituciones del Estado encargadas de velar por el respeto de derechos ciudadanos como la Corte Nacional Electoral (CNE) o el Defensor del Pueblo. En este grupo resalta el espacio ocupado por los medios de comunicación: si hace 10 años ocupaban un sitio muy próximo a la Iglesia Católica, se ven mermados en su nivel de confianza pública al recabar la confianza de menos de la mitad, en tanto que acumulan desconfianza en un rango cercano al 30 por ciento.

Al contrario, en el grupo que genera menores niveles de confianza resaltan, de forma relativamente constante en los últimos años, las principales instituciones y actores de los poderes Judicial y Legislativo, en ese orden. La desagregación de los datos confirma un patrón presente en todos los estudios de opinión pública en los últimos diez años, a saber: que los niveles de confianza institucional son más altos en las áreas rurales y, sobretudo, en los departamentos del oriente-sur del país; con excepción del Presidente de la República y la Asamblea Constituyente, la brecha promedio es de cuatro a cinco puntos porcentuales en el conjunto de instituciones analizadas.

GRÁFICO 2.32 Índice de confianza según instituciones, total nacional



P: “En una escala de 0 a 10, donde 0 significa “No confío nada” y 10 significa “Confío Mucho” dígame, ¿cuánta confianza tiene Usted en...?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

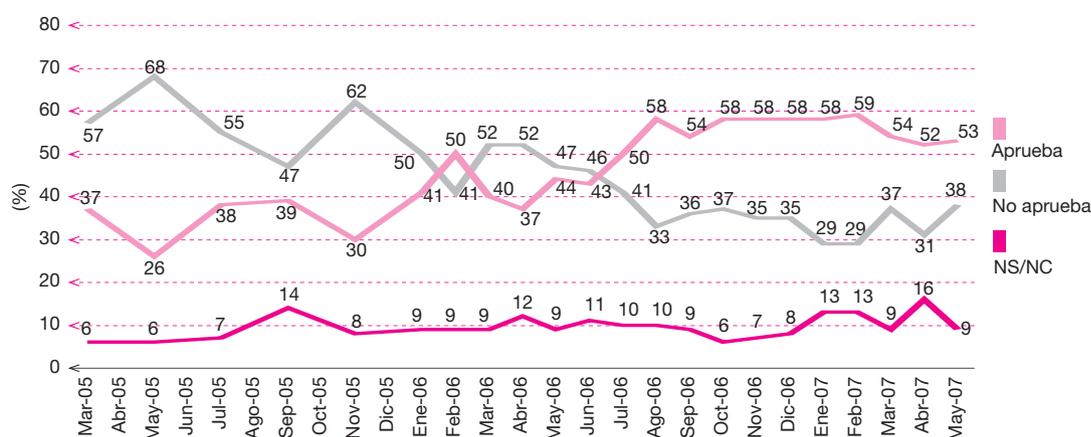
En relación al aparato judicial-penal del Estado, se observa que los niveles de confianza pasan de ser “neutros” en el caso de la Corte Suprema de Justicia a ser francamente negativos en el caso de los jueces y la Policía Nacional que, junto a los partidos políticos, ocupan los últimos sitios en materia de confianza ciudadana. En términos comparativos, se puede señalar que la escasa confianza que genera la Policía es un rasgo común en Bolivia, México y Argentina, dado que esta institución forma parte de las tres organizaciones en las cuales menos confían los ciudadanos de los tres países. La Corte Suprema de Justicia se encuentra mejor valorada en México con una nota positiva en el medio de la tabla de confianza institucional y, por lo tanto, “con una imagen aceptable que le permite dirimir posibles conflictos entre poderes” (UNAM, 2004: 40), luego en Bolivia, con una nota neutra en el medio de la tabla (Gráfico 2.32) y, finalmente, en Argentina, con una nota negativa en el tercio inferior de la tabla de confianza institucional (AADI-IDEA, 2005:64).

Esta fotografía de los niveles de confianza institucional fue tomada a mediados de 2006 y muestra un panorama más bien crítico de la actuación de las instituciones y los actores encargados de impartir justicia. Pero, en consonancia con la tesis planteada en la introducción en relación a que la mirada de

los bolivianos sobre la democracia y el desarrollo en Bolivia ha tendido a cambiar para mejor a lo largo de 2006, la desaprobación mayoritaria de las labores del Poder Judicial e incluso de la Policía Nacional se ha revertido a lo largo del segundo semestre del año como se aprecia en los gráficos siguientes pertenecientes a Equipos Mori con una muestra representativa de las cinco ciudades principales del país. A juzgar por estos datos, el punto de inflexión se sitúa en ambos casos en torno a julio de 2006, es decir inmediatamente después de la realización de la encuesta base del informe.

De esta forma, si en el periodo comprendido entre junio de 2005 y junio de 2006, seis de cada diez ciudadanos desaprueban la labor del Poder Judicial y de la Policía Nacional, en los once meses siguientes entre seis y siete de cada diez ciudadanos aprueban la labor de estas instituciones. Estaríamos, por lo tanto, ante un nuevo clima de opinión en torno a las instituciones del Estado, incluso, aquellas frente a las cuales los ciudadanos tienden a mostrarse más desconfiados y críticos. A juzgar por los datos del informe público de Equipos Mori la percepción de menor corrupción en el actual gobierno y de recuperación del principio de autoridad del Estado en la presente gestión, constituirían dos factores explicativos de este cambio de opinión.

GRÁFICO 2.33 Aprobación del Poder Judicial, total ciudades del eje

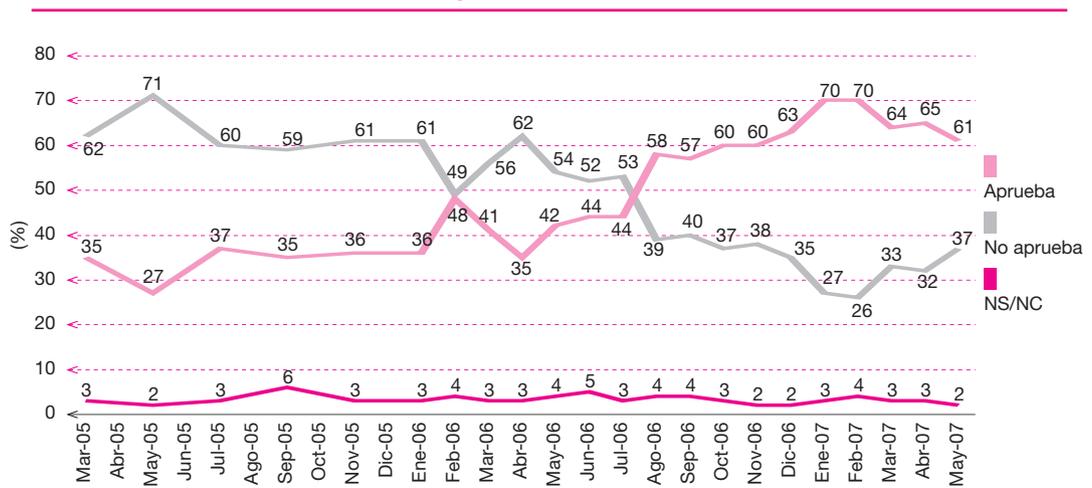


P: ¿Ud aprueba o desaprueba la gestión del Poder Judicial?
Fuente: Equipos Mori, mil casos, informe abril 2007.

En tercer lugar, en consonancia con una valoración más bien crítica de las instituciones y actores encargados de impartir justicia en el país en junio de 2006, muestra que un porcentaje elevado de ciudadanos duda abiertamente de la independencia de los jueces para tomar decisiones: 35 por ciento de los ciudadanos opina que éstos no son autónomos para tomar sus decisiones y un 8 por ciento adicional tiene dudas acerca de que estos realicen su trabajo sin interferencias ni presiones de ningún tipo.

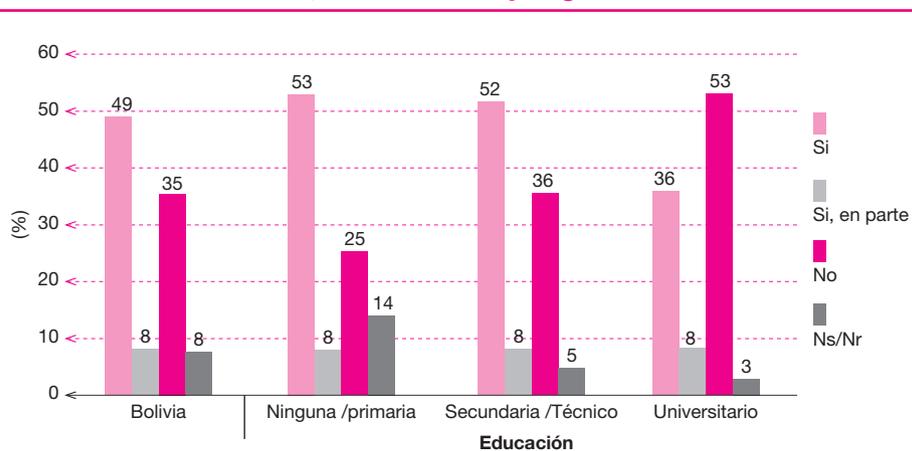
Los habitantes del área rural y las personas con menores niveles de instrucción y de ingresos son los que tienden a respaldar con más fuerza la tesis de la independencia de la justicia. En el otro extremo, los universitarios urbanos son los más suspicaces ante la actuación de los jueces: seis de cada diez señalan abiertamente que las decisiones en los tribunales no son adoptadas de forma independiente. La autonomía de los jueces es cuestionada con más fuerza aún en los otros dos países cubier-

GRÁFICO 2.34 Aprobación de la Policía Nacional, total ciudades del eje



P: ¿Ud aprueba o desaprueba la gestión de la Policía Nacional?
Fuente: Equipos Mori, mil casos, informe abril 2007.

GRÁFICO 2.35 Opinión sobre si los jueces son o no independientes para tomar sus decisiones, total nacional y según escolaridad



P: "Por lo que Usted piensa, ¿En Bolivia, los jueces son independientes o no para tomar sus decisiones?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano - rural, 3300 casos, junio 2006.

tos por la encuesta: 54 por ciento de los mexicanos en 2004 y 51 por ciento de los argentinos en 2005 señalan que estos son poco o nada independientes para tomar sus decisiones.

Entre quienes no creen en la independencia de los jueces, las razones más citadas tienen que ver con la noción, presente en las representaciones sociales de legalidad (cf. Sección II.1), de que el incumplimiento generalizado de las leyes y la discrecionalidad en su aplicación se da en beneficio de unos cuantos, personas con cierto poder político y/o económico: la mitad de las respuestas refuerzan la idea de que la “justicia se compra con plata” y de que la ley es “ancha para los ricos y angosta para los pobres” mientras que una cuarta parte de los consultados señalan que la actuación de los jueces está subordinada a lógicas propias del sistema político y, particularmente, a los privilegios de que gozan las autoridades.

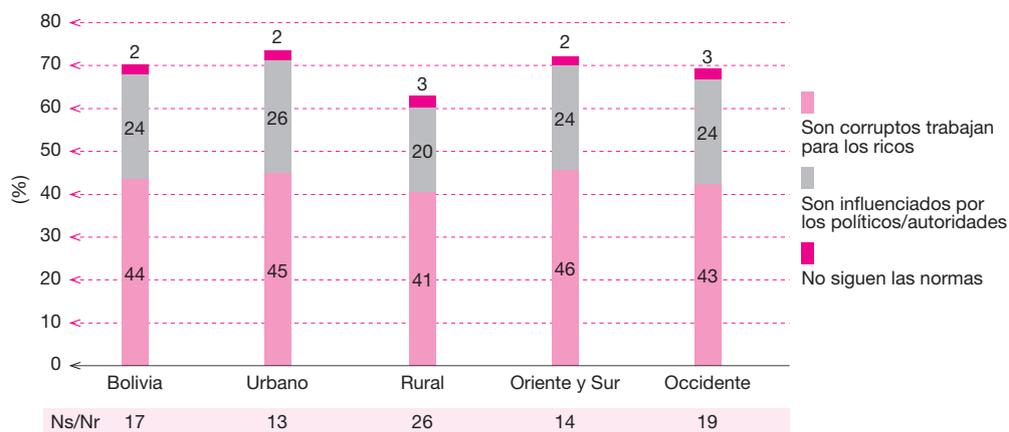
En este contexto, marcado por el imaginario de un Estado “trámite”, lejano y hostil, donde cualquier interacción con la esfera pública supone adentrarse en un laberinto, y la elevada desconfianza hacia las instituciones y actores del Poder Judicial, no resulta sorprendente que, para resolver disputas, una amplia mayoría de ciudadanos

prefiera llegar a un arreglo privado antes que acudir a los tribunales a demandar justicia: como se deduce del gráfico 2.37, 55 por ciento de los ciudadanos se declara favorable al arreglo entre partes “porque en los tribunales no hay justicia” frente a sólo el 37 por ciento que prefiere acudir a estos para resolver sus disputas.

Como era previsible, esta percepción se acentúa precisamente en los grupos que muestran mayores dificultades al momento de lidiar con las instituciones del Estado: los pobladores de las áreas rurales del occidente del país (60 por ciento) y las personas con nivel de instrucción primario (60 por ciento). Al contrario, aunque tiendan a ser más críticos de la labor de los jueces, sólo los ciudadanos de los estratos socioeconómicos más altos expresan una posición distinta al clima de opinión general: en el estrato A/B, la mayoría (55 por ciento) considera que es preferible acudir a los tribunales, tal vez porque como señala un amplio segmento de ciudadanos, las decisiones de los jueces tienden a favorecer a este grupo.

En mayo de 2007, las respuestas de los habitantes de las ciudades capitales del país muestran que se trata, al igual que el resto de preguntas relativas a la cultura de la legalidad, de percepciones bastante afinca-

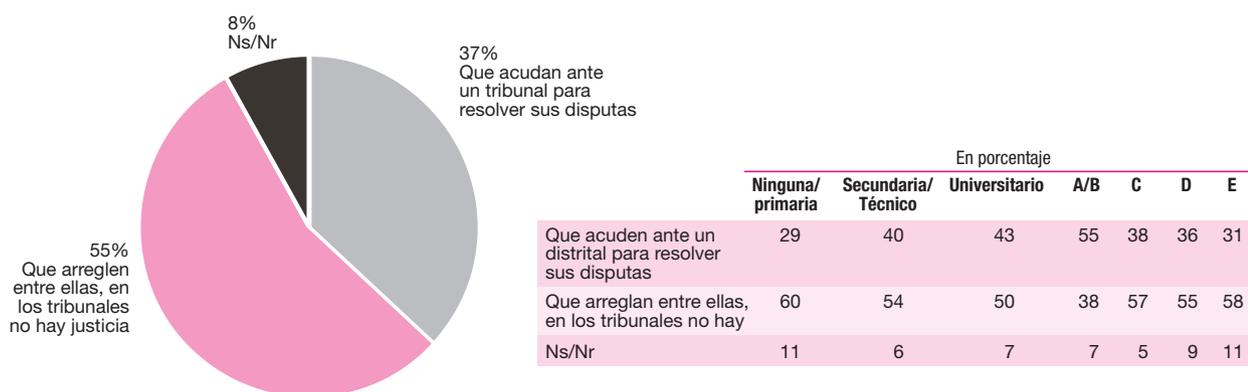
GRÁFICO 2.36 Causas a las que se atribuye la falta de independencia de los jueces, total nacional y según geografía



P: “Y en su opinión, ¿Por qué los jueces en Bolivia no son independientes (o no son totalmente independientes) para tomar sus decisiones?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.37 **Opinión sobre si es mejor o no acudir a los tribunales para demandar justicia, total nacional y según escolaridad e ingresos**



P: "¿Cuál de las siguientes frases se adecua mejor a su forma de pensar en relación a la justicia en Bolivia?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

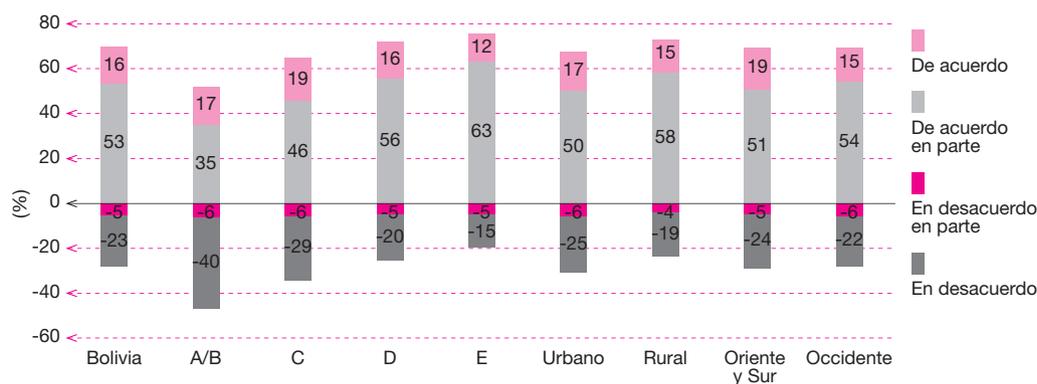
das entre los bolivianos, y por lo tanto relativamente estables en el corto plazo. Si en junio de 2006, 58 por ciento de los habitantes de las diez ciudades del país señalaba que preferiría un arreglo privado entre partes antes que acudir a un tribunal, en mayo de 2007 este porcentaje se mantiene en torno al 56 por ciento. Los jóvenes menores de veinticinco años y las personas de nivel socioeconómico alto apuntan en mayor medida a acudir a los tribunales, aunque, esta vez, incluso en estos grupos la posición es minoritaria frente a la que postula el arreglo entre partes.

Los datos de las encuestas en Argentina y México ratifican ampliamente la popularidad del dicho "más vale un mal arreglo que un buen juicio", que no es ni boliviano, ni reciente, y que sirve para recordar que, desde hace mucho, existe de manera muy general una cierta aprensión cuando uno está obligado a acudir a los juzgados: 51 por ciento de los mexicanos y 56 por ciento de los argentinos se muestran favorables a resolver los conflictos de manera extrajudicial. Como señala el estudio mexicano, "la amplia inclinación hacia los mecanismos informales, indican que esta es una opción cuyo desarrollo debe contemplarse como uno de los instrumentos de acceso a la justicia" (UNAM, 2004:39).

En Bolivia, este debate resulta particularmente relevante para la reforma constitucional, dada la diversidad étnico-cultural de la población y la existencia de diversos usos y costumbres en relación a las formas de administrar justicia. Pero, ¿qué opinan los bolivianos de la posibilidad de elevar a rango constitucional el pluralismo jurídico? La encuesta apenas incluye dos preguntas concretas al respecto, pero, como se explica en el Capítulo V, una serie de datos recogidos a lo largo de la investigación permiten señalar que, hoy en día, existe una predisposición más bien favorable de los bolivianos a introducir cambios que redunden en el reconocimiento y la promoción de los derechos indígenas.

De forma contundente, siete de cada diez bolivianos se muestran de acuerdo en que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos. Esta convicción es menos marcada en los estratos socioeconómicos medio-altos y altos (A/B) de la sociedad boliviana, pero incluso en este grupo siguen siendo mayoría quienes opinan que las prácticas originarias de los pueblos indígenas en relación a las leyes debieran ser reconocidas y admitidas (52 por ciento). Si no existen diferencias significativas entre oriente y occidente, el apoyo a la justicia comunitaria en las comunidades y pueblos

GRÁFICO 2.38 **Que los sectores indígenas administren justicia según usos y costumbres, total nacional y según geografía e ingresos**



P: "En términos generales, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

indígenas se incrementa a menor nivel educativo (hasta el 74 por ciento en grados de instrucción primaria) y socioeconómico del encuestado (hasta el 76 por ciento en los estratos bajos), y por supuesto en las áreas rurales (73 por ciento).

Esta opinión favorable al reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas en relación a la justicia está asociada a una demanda consistente por un ordenamiento legal común a todos los bolivianos. De hecho, sólo el 35 por ciento de los bolivianos opina que todas las costumbres de los pueblos indígenas deben respetarse aunque algunas de ellas estén en contra de las leyes vigentes en el Estado boliviano. Por supuesto, esta opinión es más fuerte en las áreas rurales (39 por ciento), en el occidente del país (41 por ciento) y en las personas con menores niveles educativos (40 por ciento) pertenecientes a los estratos socioeconómicos más pobres (42 por ciento).

Sin embargo, nuevamente, incluso en los segmentos más favorables al reconocimiento de las costumbres de los pueblos indígenas, son mayoría quienes opinan que sólo deben respetarse las costumbres de los indígenas que estén de acuerdo con las leyes vigentes en el Estado. En términos promedio a nivel nacional, así opinan seis de cada diez bolivianos: cinco en las áreas rurales de oc-

cidente y siete en las áreas urbanas de occidente; cinco en los individuos con niveles educativos y socioeconómicos más bajos y entre siete y ocho en niveles de instrucción universitaria y en los estratos socioeconómicos más altos, respectivamente.

La encuesta de control del mes de mayo muestra que ha disminuido la predisposición positiva hacia la administración de formas de justicia comunitaria en los pueblos indígenas entre los habitantes de las diez ciudades principales del país, aunque de forma paradójica, principalmente en las ciudades del occidente (más de veinte puntos porcentuales). En Santa Cruz, la aprobación se mantiene constante por encima del 60 por ciento. Como se observa en siguiente gráfico, entre junio de 2006 y mayo de 2007, el desacuerdo con la administración de justicia según usos y costumbres se ha incrementado de 28 a 42 por ciento. Aun así, al menos en el plano discursivo, la mayoría de los bolivianos se encuentra dispuesta a reconocer la administración de justicia comunitaria.

De acuerdo a las demandas ciudadanas recogidas en el presente informe, es posible señalar que, en medio de un proceso constituyente altamente legítimo y de una reforma constitucional que se vislumbra profunda (cf. Capítulos III y IV), el desafío de reconocer el pluralismo institucional y

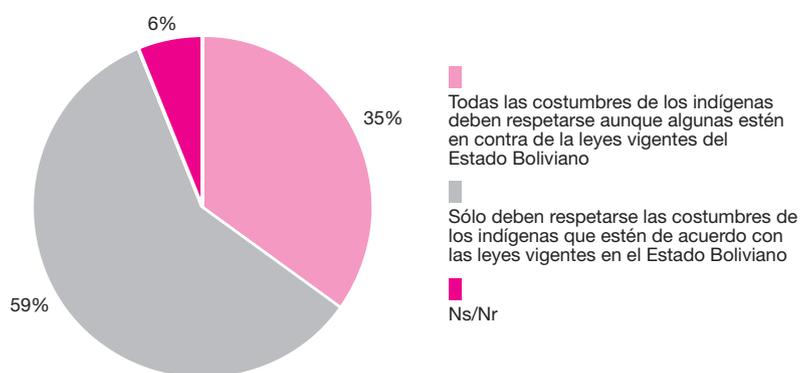
jurídico construyendo un núcleo común que garantice la convivencia y la primacía del Estado de Derecho en el país está a la orden del día.

Por último, en un contexto marcado por la percepción de que la falta de respeto a las leyes es un problema importante derivado no sólo del bajo grado de cumplimiento y respeto de las normas por los ciudadanos sino también de la aplicación diferenciada de las mismas por parte de las autoridades e instituciones del Estado, el nivel de observancia de los procedimientos penales y

el grado de respeto de los derechos humanos tiende a ser preocupantemente bajo en la sociedad boliviana.

La encuesta base del informe (junio 2006) incorpora un par de preguntas de control que abarcan tanto dimensiones éticas y morales como políticas en la medida en que hacen referencia a creencias y juicios de cómo debe administrarse el “uso legítimo de la fuerza”. Las respuestas de los bolivianos tienden a confirmar las tendencias puestas de manifiesto en el informe sobre “seguridad ciudadana y policía nacional” (PNUD,

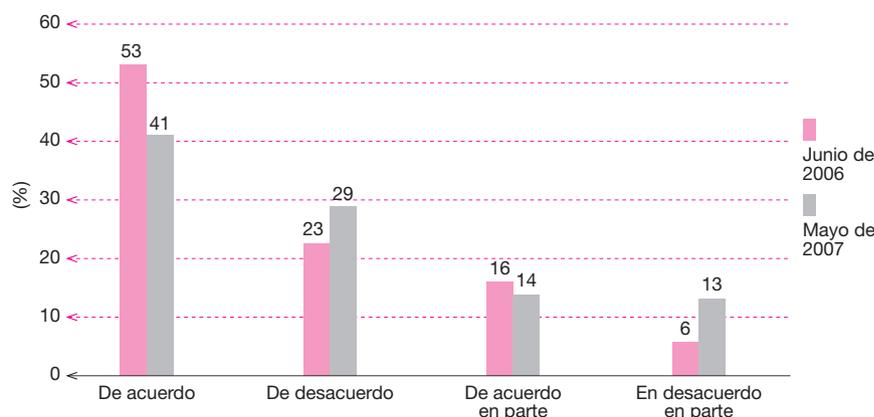
GRÁFICO 2.39 Que los indígenas administren justicia según usos y costumbres, total nacional



P: “En términos generales, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.40 Respeto a las costumbres indígenas, total diez ciudades principales



P: ¿Con cuál de las siguientes frases está Usted de acuerdo? Todas las costumbres de los indígenas deben respetarse aunque algunas estén en contra de las leyes vigentes del Estado Boliviano o sólo deben respetarse las costumbres de los indígenas que estén de acuerdo con las leyes vigentes en el Estado Boliviano”

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

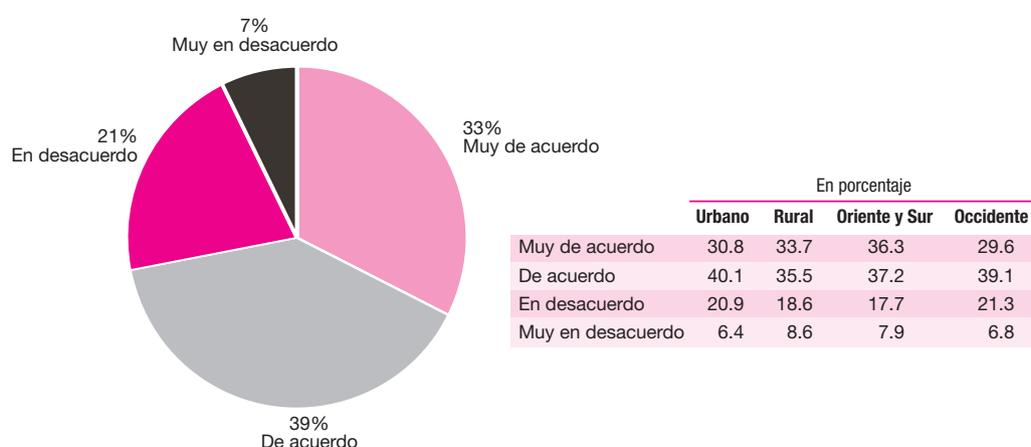
2006, 82-92): la percepción –bastante extendida entre policías y ciudadanos– de que el fin último de preservar el orden y la seguridad ciudadana justifican los medios, puede relegar rápidamente a un plano secundario las consideraciones sobre el respeto a los derechos humanos.

La figura siguiente da cuenta de la distribución de respuestas ante la consulta de si los ciudadanos están de acuerdo o no en que la Policía detenga al sospechoso de un crimen grave, aunque carezca de pruebas suficientes. La aprobación de siete de cada diez bolivianos de ese tipo de conducta y las pocas diferencias entre grupos sociales muestra un cierto “clima de opinión” que puede corresponderse con varias manifestaciones públicas a favor de modificar el procedimiento penal, haciéndolo más riguroso. Pero ilustra también la brecha que separa la voluntad de cumplimiento de las leyes con el comportamiento efectivo de los bolivianos (esta es la antinomia básica puesta de manifiesto por el estudio de representaciones sociales, cf. sección II.1), que esta vez no plantean el respeto irrestricto de las leyes cuando la eficiencia en la defensa de la sociedad es puesta en cuestión.

Por supuesto, esta radicalidad discursiva y práctica tiene un campo de aplicación preciso que es el del creciente sentimiento de indefensión en materia de seguridad ante el ascenso de la criminalidad y de sus formas más violentas, esencialmente en el eje metropolitano central (PNUD, 2006: 117-135). Pero, al mismo tiempo, no puede observarse su conexión a la política en situaciones de persistente y creciente incertidumbre y desórdenes públicos. En este último caso, existe la posibilidad que, a fuerza de expresar indignación contra los criminales y la ineficiencia del aparato penal-legal del Estado para contener el incremento en los índices de criminalidad, puede que ciertos conglomerados sociales flexibilicen su vigilancia sobre el respeto de libertades y derechos, entre los que está la presunción de inocencia, sin considerar que la falta de respeto a los procedimientos instituidos para con un ciudadano abre la vía a que prácticas puntuales se tornen en corrientes en desmedro de la colectividad al dar paso a acciones y visiones absolutistas⁸.

Las respuestas a la siguiente pregunta (acuerdo o desacuerdo con el uso de tortura para obtener la confesión de un detenido sospechoso de haber violado a una

GRÁFICO 2.41 Posición ante detención de sospechoso de delito grave, total nacional y según geografía



P: “Si la policía sospecha que una persona cometió un delito grave, pero no tiene pruebas suficientes ¿Cuán de acuerdo esta usted con que se la detenga mientras se averigua qué pasó realmente?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

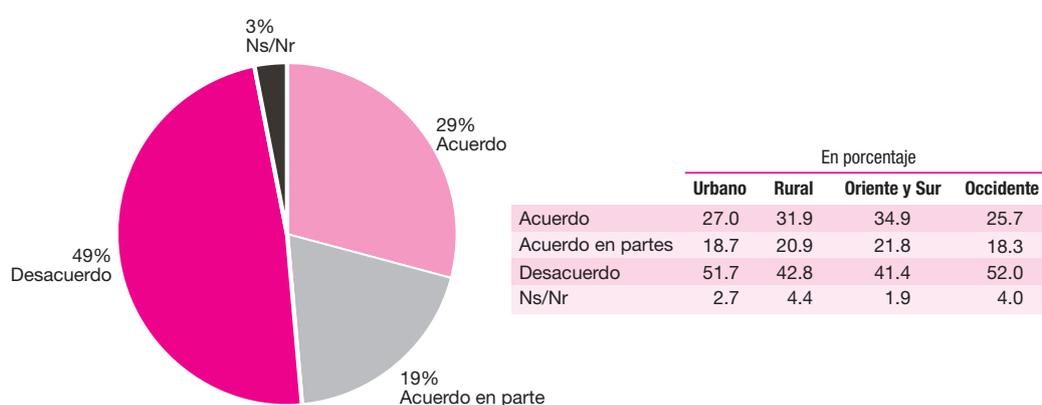
8 Utilizamos el concepto de absolutismo en el sentido de que el accionar de las autoridades se sustrae del control de la ley.

mujer) explora el mismo campo y sus resultados son más significativos: frente a la tortura, existe un discurso de condena permanente, mucho más intensa en estas latitudes, donde las dictaduras y el terrorismo de Estado han cubierto un período extenso y relativamente reciente de la historia latinoamericana. El resultado general de un 48 por ciento de los bolivianos que admite la tortura, aún cuando sea en un caso que puede considerarse extremo por el evidente rechazo social y la intensa

emotividad que generan los casos de violación, es evidentemente llamativo.

Los resultados señalan un punto relevante porque en este caso lo occidental y urbano exhiben un perfil casi idéntico con cerca de un 52 por ciento contrario al uso de la tortura y un aproximado de 45 por ciento favorable, frente a la similitud de lo rural y oriental que favorecen con alrededor de 53 por ciento a favor del empleo de tortura y comparten un 42 por ciento que se opone.

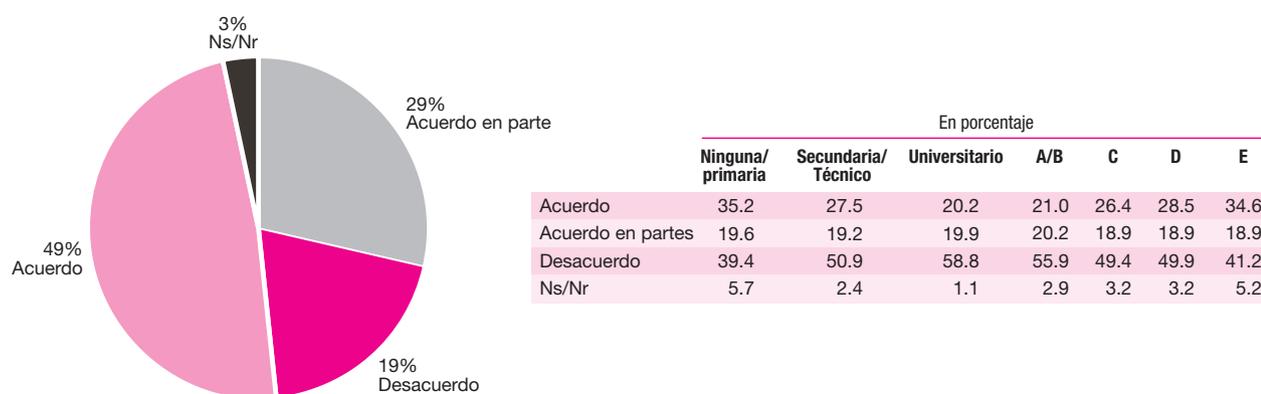
GRÁFICO 2.42 Aplicación de tortura policial para lograr confesión de un sospechoso de violación, total nacional y según geografía



P: "Si la policía sospecha que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 2.43 Aplicación de tortura policial para lograr confesión de un sospechoso de violación, total nacional, según escolaridad e ingresos



P: "Si la policía sospecha que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?"

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

En el gráfico 2.43 se identifica que los grupos que exhiben mayor tolerancia y correlativamente menor censura con la práctica de tortura para obligar a la confesión de un delincuente son los de menores ingresos y posición económica, y los que declaran tener menor tiempo de escolaridad. Esto puede estar ligado, según una visión normativa de la legalidad y a la falta de instrucción cívica de estas capas de la sociedad. Pero también podría responder a una percepción, más aguda en los ciudadanos menos favorecidos económicamente de indefensión ante los criminales e, incluso, a un sentimiento mayor de que las autoridades y los tribunales de justicia no los protegen como a otros ciudadanos.

La elaboración de un índice de apego a los derechos humanos en *"Policía Nacional y Seguridad Ciudadana"* (PNUD: 2006) permite dar un marco más amplio a ambas respuestas: En el grupo caracterizado por un nivel de "apego alto a los derechos humanos" se encuentra apenas el 5 por ciento de los ciudadanos y el 12 por ciento de los policías. Estos declaran que todas las personas gozan de las mismas garantías constitucionales y que, en ningún caso, aprueban situaciones de maltrato físico, psicológico o moral durante los interrogatorios, independientemente de la relación del individuo con el hecho delictivo.

Al contrario, en el grupo caracterizado por un nivel de "apego bajo a los derechos humanos" se concentran, de forma preocupante, el 37 por ciento de los ciudadanos y

el 27 por ciento de los policías que opinan que ningún delincuente goza de las mismas garantías que cualquier otro ciudadano, y que aprueban algún tipo de maltrato durante los interrogatorios PNUD (2006: 90-91). La permisividad que tiende a manifestarse para la utilización de prácticas arbitrarias, cuando no simplemente delictivas, a título de "bien social", no se puede calcar directa ni automáticamente a lo político, pero tampoco se la puede divorciar del todo.

La disposición de las actitudes puesta de manifiesto por la última pregunta, donde existe un empate entre quienes se muestran permisivos con una conducta considerada delito de lesa humanidad y los que la censuran, además de la existencia de bolsones en que la aceptación supera la mayoría absoluta, y del índice de apego a los derechos humanos, constituye una muestra representativa del abigarramiento ideológico en el que transcurre el proceso de reforma constitucional: si la mayoría de los ciudadanos apuesta por un Estado democrático (cf. Capítulo IV), se detectan valores y prácticas que están en tensión u oposición con estas aspiraciones de una sociedad más democrática en sus instituciones y en sus relaciones cotidianas. Este desfase entre aspiraciones y prácticas relativas al Estado de Derecho y la democracia no es privativo de Bolivia, pues las mismas conclusiones son recalculadas y validadas en los estudios realizados en México y Argentina.

Constitución y ejercicio de derechos en Bolivia

3





En años recientes, en una coyuntura particularmente compleja y conflictiva, la Constitución Política del Estado (CPE) ha sido objeto de procesos de reforma para adaptar las instituciones del Estado boliviano a los cambios y las demandas en la sociedad y responder, así, a situaciones deficitarias en materia de legitimidad, representatividad, participación y estabilidad del sistema democrático. En el lapso de diez años, la Carta Magna fue modificada dos veces. Entre los cambios introducidos en 1994 resalta la ampliación de los derechos ciudadanos y la incorporación de nuevas instituciones como el Defensor del Pueblo y el Tribunal Constitucional, así como el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación boliviana constituida en una República Unitaria. En cuanto a las características del sistema democrático, la reforma constitucional de 2004 amplió la competencia electoral a nuevas modalidades organizativas, eliminando la exclusividad de los partidos políticos en la representación política e incorporó mecanismos de democracia participativa como el Referéndum, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y, sobre todo, la Asamblea Constituyente.

La aspiración de los bolivianos de introducir modificaciones profundas al texto constitucional y contar, por tanto, con una nueva legalidad, más abierta y participativa para los ciudadanos, resalta en medio de una prolongada crisis política e institucional, donde el descontento ante el contenido y la aplicación de ciertas leyes adquiere frecuentemente una expresión de abierta insubordinación social que desafía –y defenestra– recurrentemente a las autoridades constituidas y a la misma legalidad del Estado. ¿Cómo se concilian entonces, en el terreno práctico, el gran respeto declarado por los bolivianos respecto a la vigencia de leyes acatadas universalmente frente al desacato cotidiano que enfrentan, normas y autoridades, en el desenvolvimiento de la crisis estatal? Posiblemente, a través de una estrategia de cambio que abarca diversos frentes –social, político, institucional–

que se combinan con la suficiente flexibilidad para avanzar, detenerse o retroceder en uno o varios de esos espacios, pero sin abandonar su empuje transformador.

La concreción de procesos electorales se ha mostrado como una de las herramientas más poderosas de esa estrategia para sobrellevar la crisis estatal. Con ellos se ha logrado abrir un espacio para el surgimiento de un nuevo sistema político. La manera en que se ha distribuido el voto de los bolivianos para la elección del Presidente de la República, los Diputados uninominales y plurinominales, los Prefectos (primeras autoridades departamentales) y los Alcaldes Municipales, ilumina la manera práctica en que los electores han trazado una línea de equilibrio, frenos y contrapesos, para la consolidación de un nuevo orden político e institucional en el país, que se fortalece a partir de enero de 2006 con la asunción de un presidente electo por la mayoría absoluta de los bolivianos. De la misma forma, el Referéndum sobre política energética de julio de 2004 abrió paso a una nueva Ley de Hidrocarburos y, después, al Decreto de Nacionalización de mayo de 2006, que a su vez, sugiere el surgimiento de un nuevo modelo económico. Algo similar ocurrió con la elección de Prefectos de diciembre de 2005 y con el Referéndum Autonomo de julio de 2006 que marcaron, en gran medida, el proceso de transformación del Estado boliviano que se inicia en este lustro.

En este camino, los distintos actores políticos en pugna han concentrado su disputa por el poder en torno a la preservación o el cambio de leyes, y en su actitud ha predominado la tendencia a buscar transacciones y llegar a acuerdos apelando, en casi todos los casos, a las reglas del juego de la democracia, renovándola en medio de profundos conflictos sociales y una intensa batalla de imaginarios (PNUD: 2007). ¿Cómo se posicionan los bolivianos frente al transcurrir de esta compleja crisis estatal que ha colocado a la Constitución en el centro del debate político? ¿En qué medida la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 2004 y su inicio en 2006 muestran que los ciudada-

nos y los actores sociales y políticos buscan una transformación profunda del Estado en el marco del sistema democrático? Si los ciudadanos son tan poco respetuosos de las leyes y las autoridades son las primeras en incumplirlas (cf. Capítulo II), ¿cómo se entiende que la Carta Magna y su proceso de reforma y completa transformación se encuentren al centro del imaginario del cambio en democracia, que los bolivianos demandan y aprueban?

Para esbozar respuestas a estas preguntas, el presente Capítulo combina el estudio de representaciones sociales sobre la Constitución, bajo la interrogante de “¿en qué piensan realmente los bolivianos cuando se refieren a ella, a qué valores e ideas la asocian?” (Sección III.1); con datos de encuestas que permiten profundizar en el nivel de conocimiento y de valoración del texto constitucional (Sección III.2); el análisis de las opiniones y actitudes en torno al ejercicio de los derechos constitucionales (Sección III.3); por la evaluación de percepciones en torno al grado de cumplimiento de la Carta Magna y su capacidad para regular la convivencia social (Sección III.4)

III.1. La Constitución en el imaginario de los bolivianos

La Constitución ha ingresado en el lenguaje cotidiano de los bolivianos, sobre todo en su relación con la Asamblea Constituyente y la introducción de nuevos mecanismos de democracia directa. Como solían pregonar las campañas educativas de la Corte Nacional Electoral (CNE) en vísperas de la realización del Referéndum del Gas (julio de 2004), de las Elecciones Nacionales y de Prefectos (diciembre de 2005) y de la elección de constituyentes y el Referéndum Autonómico (julio de 2006), “ahora la democracia es diferente”. Concluir sobre el impacto de estas campañas informativas en la formación de valores democráticos merece estudios especifi-

cos, sin embargo, resulta innegable la alta valoración que hacen de ellas los bolivianos —al punto de nombrarlas de forma recurrente como el aspecto más positivo de la labor que realiza el ente electora—, y su capacidad de llegada a todos los grupos sociales, incluidas las personas de menor nivel educativo y los habitantes de las áreas rurales del país.

Por ello, no parece aventurado señalar que, en los últimos años, dichas campañas informativas, junto con el ejercicio concreto del voto, jugaron un rol central a la hora de asentar en la ciudadanía una asociación concreta entre cambios constitucionales, transformaciones estructurales del Estado y ejercicio de los derechos fundamentales, al menos de orden político. Esa es, precisamente, la primera conclusión que se desprende del análisis de representaciones sociales: para los bolivianos, la Constitución es la “*Carta Magna que rige al país y que consagra y protege los derechos ciudadanos*”. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la Comisión de Deberes, Derechos y Garantías de la Asamblea Constituyente haya sido la instancia que recibiera más propuestas de parte de la sociedad civil organizada (casi setecientas) al darse por concluidas las audiencias públicas y los encuentros territoriales del foro constituyente y que, casi todas ellas, hayan estado referidas al reconocimiento de derechos, tanto individuales como colectivos.

Además de los elementos “Carta Magna”, “lo que rige al país” y “protege mis derechos”, el núcleo central de la representación social de la Constitución utiliza 14 elementos adicionales relacionados todos entre sí por 10 asociaciones de sentido en una disposición bastante compleja que da cuenta, de forma consistente con los hallazgos del capítulo anterior, de un divorcio profundo en el imaginario de los bolivianos sobre la Constitución¹, entre el mandato de protección de los derechos de todos los ciudadanos y el incumplimiento generalizado de

1 El módulo del cuestionario de representaciones sociales que explora el imaginario de Constitución incorpora las siguientes preguntas (cf. anexo metodológico): “¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en la palabra *Constitución Política del Estado*?; ¿Usted piensa que la Constitución Política del Estado se cumple o no? ¿Por qué? ¿Quiénes la cumplen?; ¿Quién debe garantizar el cumplimiento de los derechos? (*El gobierno, el Poder Judicial, los ciudadanos, la Policía?*)”; “En la Constitución Política del Estado, ¿Qué es lo más importante para usted? ¿Los derechos de las personas, las instituciones políticas, la economía, los recursos naturales?”.

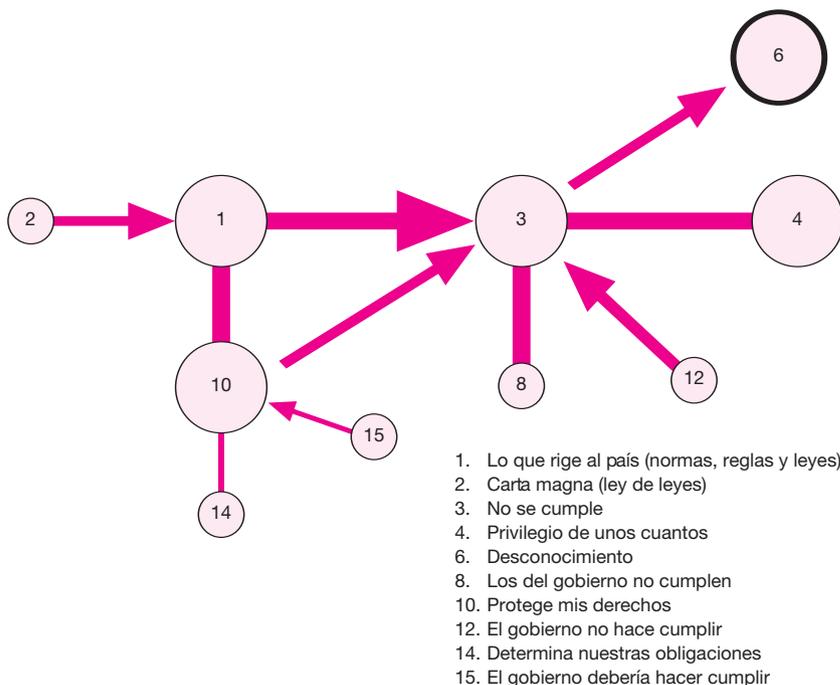
las leyes, lo que redundaría en beneficio de unos pocos sectores sociales privilegiados. La primera constelación de sentido relevante en el árbol de representación expuesto en el Esquema 3.1, está estructurada en torno a la percepción que asocia la Constitución con la protección de los derechos y, secundariamente, con el establecimiento de obligaciones ciudadanas (1-10-14). Esta articulación de conceptos muestra una valoración más bien subjetiva y normativa que los bolivianos hacen del texto constitucional: Se trata de “la Carta Magna que rige al país, protege mis derechos y determina nuestras obligaciones”. El vínculo entre Constitución y democracia, entendido como ejercicio de derechos ciudadanos, resulta explícito en el imaginario que tienen los bolivianos de la Carta Magna.

Más aún, en la representación social de algunos grupos específicos, especialmente los habitantes de las tierras bajas y los grupos indígenas, este primer significado de la Constitución, como el lugar simbólico de protección de derechos, se complementa con la noción de que la garantía de los de-

rechos constitucionales es la base de la “libertad y la justicia”, remitiendo, por lo tanto, a un concepto más amplio de legalidad que manifiesta una invocación a valores y principios de democracia. A la luz de estos datos, la reivindicación histórica de los pueblos indígenas de las tierras bajas de convocar a una Asamblea Constituyente para “refundar” el país resulta, a la vez, una prueba manifiesta y una reivindicación explícita de los valores democráticos que conforman la cultura política de los bolivianos. En este contexto, el proceso de reforma de la CPE es tanto un ejercicio democrático como una demanda expresa de profundización de este sistema político, entendido éste como ejercicio de derechos y libertades ciudadanas.

Esta primera constelación de sentido que asocia la CPE con la protección de derechos y, aunque en menor medida, con el establecimiento de obligaciones, se relaciona y complementa con la percepción de que “el gobierno debería hacer cumplir la Constitución” (15-10), evidenciando que ésta es una responsabilidad central de las

ESQUEMA 3.1 Representación social de la Constitución Política del Estado, Bolivia



autoridades del poder político más que un compromiso de la ciudadanía en general. En cualquier caso, estas ideas se estructuran como algo que “debería ser” pero que no acontece en la realidad, sobre todo en el tema de los derechos, y, por ello, la relación directa entre la idea de que la Constitución “protege mis derechos” pero “no se cumple” (10-3), al igual que la Carta Magna y las leyes, que tampoco se cumplen (1-3).

La constelación de representaciones se torna compleja pues, en torno a esta constatación resultante del ejercicio cotidiano de los derechos ciudadanos y la vivencia práctica del incumplimiento generalizado de las leyes, emerge una segunda asociación de sentido en torno a dos elementos recurrentes que se encuentran al centro del esquema 3.1: la “Carta Magna” “no se cumple” y, si se cumple, es para “privilegio de unos cuantos” (1-3-4).

Al hacer referencia a las causas por las que se incumple la CPE, surgen elementos que dan cuenta de que la Constitución no se cumple por “desconocimiento” (3-6). Esta construcción de sentido remite a dos tipos de explicaciones. Por un lado, están quienes opinan que el incumplimiento de la CPE radica en el desconocimiento que tienen los ciudadanos de los derechos que ella les garantiza y que los gobernantes tienen la obligación de cumplir. Por el otro, para quienes aluden un desconocimiento total o parcial de la Constitución, la respuesta sobre su incumplimiento remite al imaginario de la legalidad: esto es, en Bolivia las leyes no se cumplen, por lo tanto, la Carta Magna tampoco.

Un aspecto destacable de la representación social de la Constitución es la referencia explícita a la labor de los gobernantes, quienes son considerados como responsables ante la norma constitucional y tienen la misión de velar por su cumplimiento, mientras que los ciudadanos aparecen como sujetos pasivos que se benefician de los derechos asignados por la CPE o deben aceptar las obligaciones que se establecen en el texto constitucional. Esto añade un nuevo ingrediente de cultura política que

se expresa en la relación entre Carta Magna e instituciones políticas; de manera general, el gobierno y, específicamente, los gobernantes. Así, se percibe que la CPE no se cumple debido a que “los del gobierno no la cumplen” y, además, porque “el gobierno no la hace cumplir” (12-3 y 8-3).

En cierto sentido, la responsabilidad del cumplimiento de la Constitución recae, casi exclusivamente, en el Poder Ejecutivo o el poder político, independientemente del comportamiento de los ciudadanos respecto a las leyes. Es posible suponer que estos rasgos de “cultura constitucional” están vinculados a la efectividad de las normas, esto es que, en la medida que las autoridades y los ciudadanos ajustan sus conductas a las reglas, la legitimidad de los gobernantes refuerza la legalidad en general y, en particular.

En suma, la representación social de la Carta Magna muestra una idea medular que es común a los distintos grupos sociales en Bolivia: los ciudadanos reconocen la preeminencia de la Constitución como “ley de leyes” y su importancia en la protección de los derechos ciudadanos. Sin embargo, al mismo tiempo, perciben que —en los hechos— esta norma no se cumple y que, en todo caso, su aplicación favorece a los sectores sociales privilegiados (1-10-3-4). Por tanto, la noción de que la Constitución protege los derechos de las personas y, más tenuemente, que establece obligaciones, se ensombrece por la idea de que la misma no se cumple y beneficia a algunos. Para los bolivianos, esta situación se da en la medida en que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la Carta Magna, no sólo no la hacen cumplir, sino que son los primeros en eludir su cumplimiento efectivo (12-3-8).

Una desagregación de los datos cualitativos según regiones (tierras altas / tierras bajas), permite señalar que estos lineamientos generales de la representación social de Constitución en la sociedad son matizados con la presencia de nuevos elementos en ciertos grupos. En general, las construcciones de sentido son muy complejas porque

involucran una decena de elementos, sin embargo, el rasgo principal de la representación social de la Constitución en Tierras altas presenta en su núcleo varios elementos principales que dirigen la significación a la idea central del “incumplimiento de la CPE” sobre todo en la protección de derechos (1-3-10). Así lo expresó un entrevistado: *“La Constitución es aquello que nos manda, que nos rige, y donde están los derechos de cada uno”*.

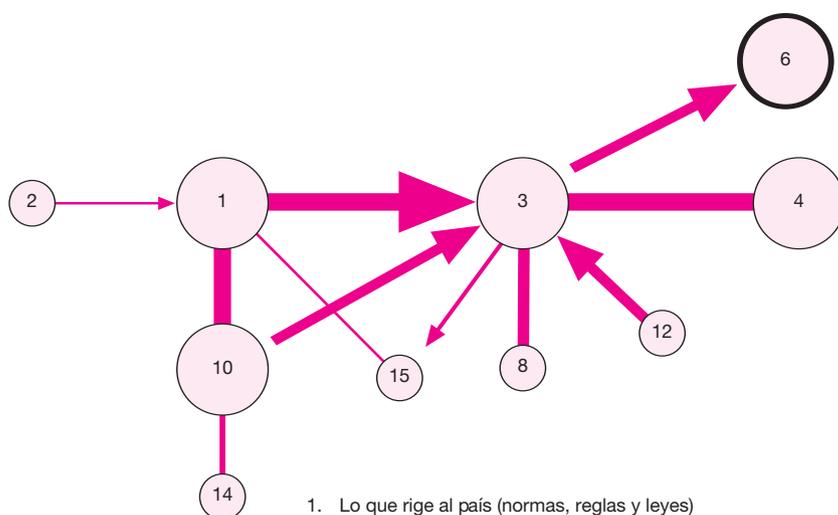
A partir de estas asociaciones se puede decir que la CPE ha sido internalizada en el imaginario colectivo como “la ley máxima del país”, vinculada a los derechos, pero matizada por el enunciado de que “no se cumple”. Como en los demás grupos, la relación entre incumplimiento y autoridades (12-3 y 12-8), reafirma la noción de que la responsabilidad del cumplimiento y el respeto de la Constitución se asignan principalmente al gobierno de turno.

Estas relaciones son similares en los pobladores de Tierras bajas, empero, existe una variación notable dividiendo la significa-

ción en dos nociones centrales. La primera, con asignación positiva, da cuenta que la CPE es la “ley de leyes que rige al país”, que “protege los derechos” de las personas (2-1-10) y es considerada, además, como la “base de la libertad y la igualdad” de todos los ciudadanos. Este concepto no aparece en la representación nacional pero está presente con fuerza en la construcción de sentido de los habitantes de tierras bajas, de las zonas rurales y en particular de los pueblos indígenas. Más aún, la percepción sobre la protección de los derechos se asocia con el concepto de “Carta Magna”, que “determina las obligaciones” (14-10), definiendo, por tanto, un criterio más amplio de legalidad, que remite a la democracia. Una vez más, todo ello queda matizado por su relación con el elemento referido al incumplimiento de la norma (3).

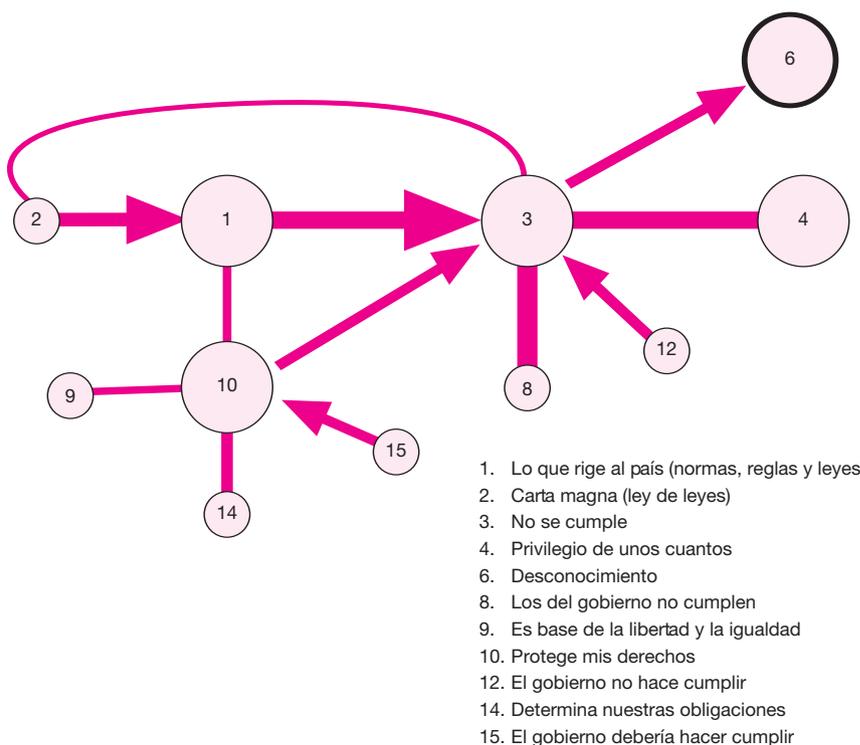
La segunda noción central, con una connotación negativa, señala la percepción de incumplimiento de la CPE vinculada a dos argumentos: el desconocimiento (3-6) y el hecho de que el gobierno no obliga a las

ESQUEMA 3.2 Representación social de la Constitución Política del Estado, Tierras altas



1. Lo que rige al país (normas, reglas y leyes)
2. Carta magna (ley de leyes)
3. No se cumple
4. Privilegio de unos cuantos
6. Desconocimiento
8. Los del gobierno no cumplen
10. Protege mis derechos
12. El gobierno no hace cumplir
14. Determina nuestras obligaciones
15. El gobierno debería hacer cumplir

ESQUEMA 3.3 **Representación social de la Constitución Política del Estado, Tierras bajas**



personas a cumplirla (3-12). Esta última idea se refuerza en las relaciones que dan cuenta de que la CPE no es acatada por el gobierno y, además, es “privilegio de unos cuantos” en la medida en que se acomoda a los intereses de ciertos grupos (8-3 y 3-4). Entre los habitantes de las áreas rurales, al igual que los de las Tierras bajas, está presente la idea de Constitución como “la base de la libertad y la igualdad”, sin embargo, no aparece la relación entre la Carta Magna y la definición de obligaciones ciudadanas, denotando un mayor énfasis en los derechos que se asocian también con el elemento relativo al incumplimiento de la norma constitucional. El enunciado de que “no se cumple” se convierte en el núcleo de la representación para los pobladores de las zonas rurales donde convergen prácticamente todos los demás elementos, incluido el referido a la CPE como base de la libertad y la igualdad.

En este sentido, la Constitución es considerada como “la Carta Magna que rige al país,

pero no se cumple” (2-1-3); “protege los derechos de las personas y es la base de la libertad e igualdad pero tampoco se cumple” (10-9-3). Asimismo, aparece al centro de la constelación de sentido normativo de la Constitución (1-3-10), y con mucha fuerza, la noción de que el gobierno debería hacer cumplir la Carta Magna para proteger los derechos ciudadanos, pero que ello no ocurre (10-15-3). Por ello, de las distintas representaciones sociales de sentido, la del área rural es la que tiene una percepción más fuerte del incumplimiento de la Constitución y un énfasis mayor en el rol de que las autoridades deberían cumplir la norma pero, en definitiva, no lo hacen.

En la representación social del grupo urbano, el significado principal de su núcleo está en la percepción de la CPE como la “Carta Magna”, ley principal “que rige al país”, pero que “no se cumple” ya que no se aplica a todos, sino que sólo es “privilegio de unos cuantos” (1-2-3-4). La CPE, en el saber común de este sector social, con ras-

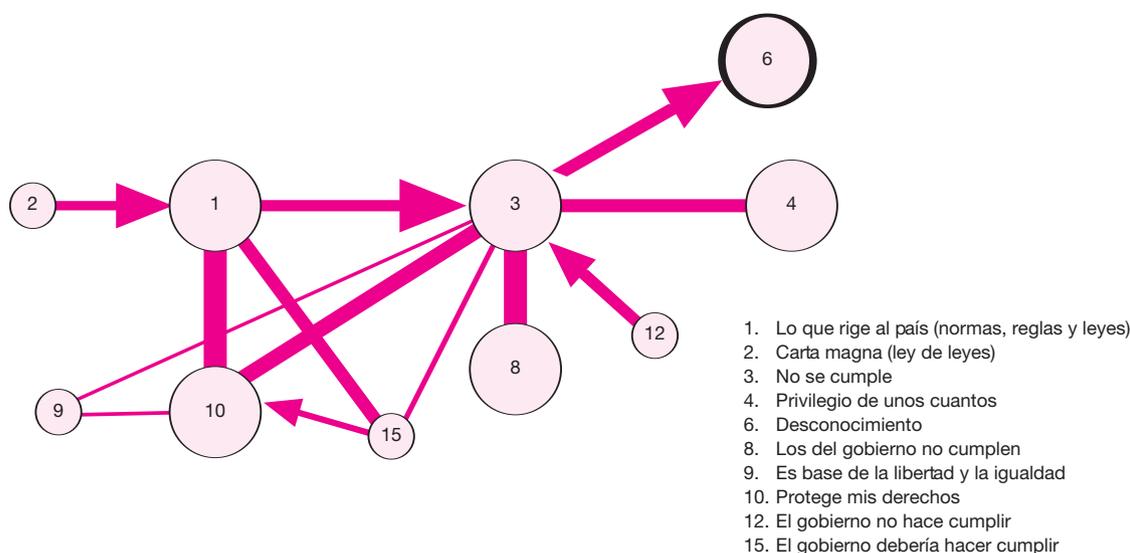
gos muy cercanos al de tierras altas, no se cumple por tres razones fundamentales: el gobierno no la cumple (8-3); se desconoce su contenido (6-3) y el poder político no la hace cumplir (12-3). Una distinción entre las constelaciones de sentido de los pobladores del área rural y urbana es la disociación entre derechos y deberes, puesto que los primeros son percibidos de manera más amplia en el ámbito rural sin vínculo con las obligaciones, algo que ocurre de manera inversa en el ámbito urbano, donde se enfatiza en las obligaciones y no se incide en los derechos.

La desagregación por nivel socioeconómico muestra una particularidad significativa: tanto los grupos socioeconómicos altos como los estratos bajos establecen, aunque débilmente, una relación entre la protección de los derechos ciudadanos y el incumplimiento de deberes por parte del gobierno (10-12-15). Por lo tanto, para estas personas existe un vínculo casi causal entre las fallas de poder político y la vulneración de los derechos en la democracia boliviana. En el grupo de nivel socioeconómico bajo, las asociaciones son más complejas porque está presente la percepción de que la Constitución tiene que ver con los derechos que

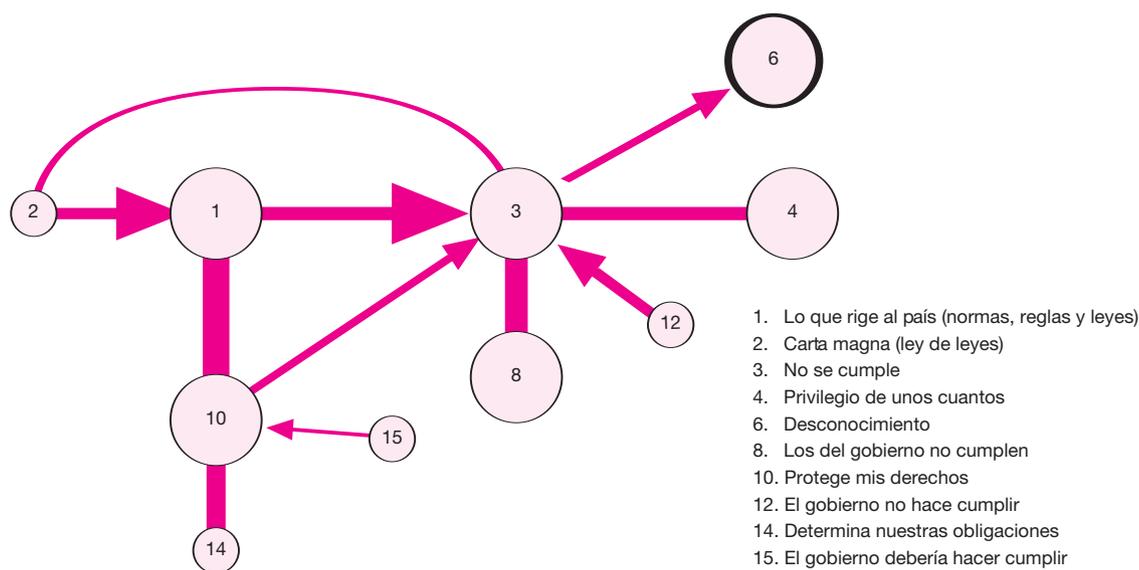
son base de la “libertad y la igualdad” y, en menor medida, con las obligaciones (9-10-14). Resulta notable, por tanto, que a pesar de constituir el grupo que expresa un desconocimiento mayor de la Carta Magna (concepto 6), los grupos de nivel socioeconómico bajo tengan una noción clara de lo que el texto constitucional implica en términos de derechos ciudadanos y valores democráticos. Una vez más, sin embargo, esta valoración positiva de la Constitución en el plano normativo se ve opacada por la constatación de que, en el plano práctico, “no se cumple” porque el gobierno debería hacer cumplir pero no lo hace (12, 15 y 3).

En cambio, las personas que forman parte del nivel socioeconómico alto no invocan a la Constitución como base de la libertad e igualdad entre los ciudadanos, y enfatizan en la lógica de las obligaciones pese —o debido— a que se trata del grupo que en menor proporción manifiesta su desconocimiento de la norma constitucional. De hecho, el elemento “desconocimiento de la CPE” pierde relevancia en este sector, tornándose periférico en comparación con el nivel bajo donde es un elemento central. Asimismo, los elementos relativos al papel del gobierno en el cumplimiento/incumplimiento

ESQUEMA 3.4 Representación social de la Constitución Política del Estado, Área rural



ESQUEMA 3.5 Representación social de la Constitución Política del Estado, Área urbana

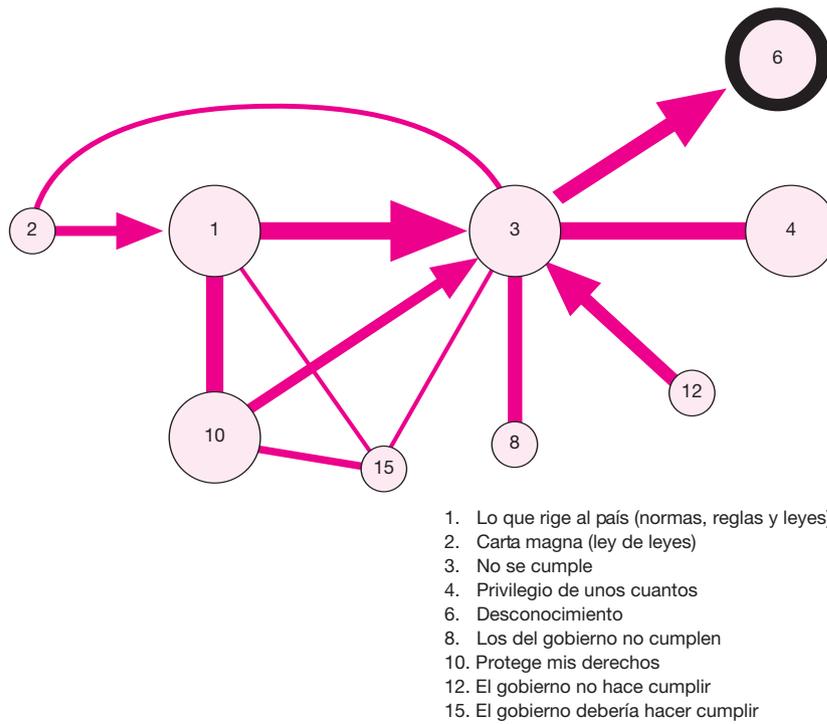


miento de la CPE pierden fuerza en este caso puesto que están presentes sólo con asociaciones muy débiles.

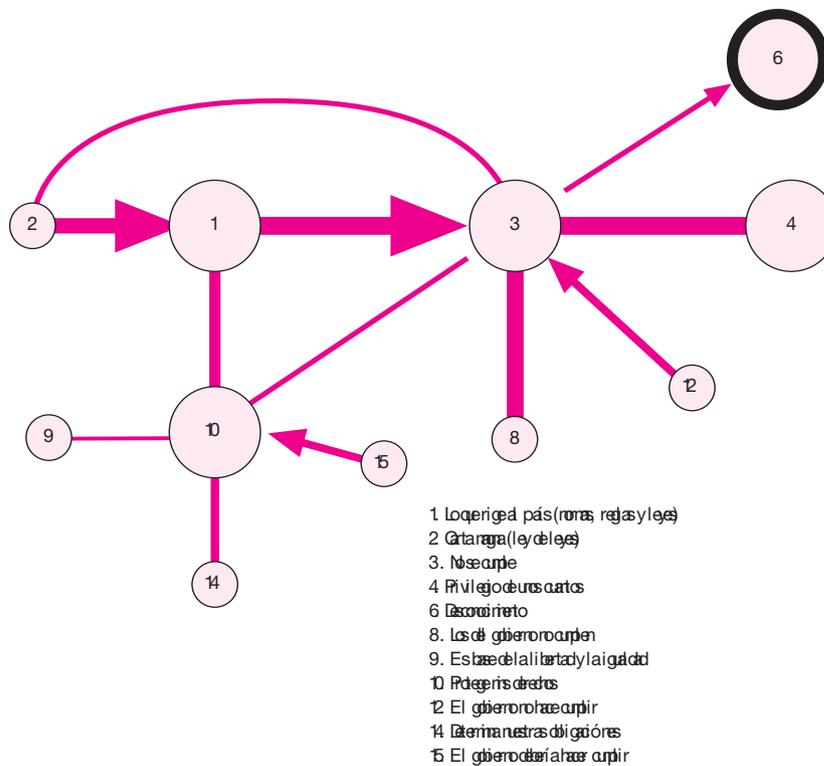
El análisis de los datos según las características étnico-culturales de la población entrevistada, muestra que en la representación social de los indígenas sobre la Constitución no se contempla la idea de obligaciones ni la noción de que ésta constituye la base de la libertad e igualdad entre los ciudadanos, ambos aspectos presentes en el árbol de representación de los habitantes de las áreas rurales y de las personas de nivel socioeconómico bajo. La mayoría de los significados que engloba el núcleo convergen en el elemento “no se cumple”, lo que implica que la primera y más importante noción que tienen los grupos indígenas sobre la Constitución tiene que ver con su incumplimiento. Esto se refuerza con la mención frecuente al “desconocimiento” de la Carta Magna, que da cuenta de que la falta de cumplimiento se origina en su desconocimiento. Así lo testifican dos personas consultadas: *“Le puedo decir que casi no se acata... por falta de mayor conocimiento”*; *“No se cumple porque a veces hombres o mujeres humildes no saben cuál es su derecho y se desvían de la CPE”*.

En la representación social de los sectores no indígenas, la Constitución es concebida como la Carta Magna que determina la normativa que rige al país, donde se reconocen los derechos de las personas, así como sus obligaciones (10-14). Para este grupo, la Constitución tiene que ver —primordialmente— con los derechos y las obligaciones, todo ello vinculado íntimamente al reconocimiento de que la CPE “es base de la libertad y la igualdad” (9-10). Otra diferencia significativa entre ambos grupos se encuentra en las asociaciones del elemento relativo a la responsabilidad del poder político puesto que, entre los no indígenas, el único significado está en su asociación con el concepto que se refiere a que el gobierno debería hacer cumplir y proteger los derechos de las personas (15-10). En cambio, en el grupo de los indígenas la significación recorre tres direcciones: La primera es similar respecto al deber gubernamental en el respeto y protección de los derechos de las personas (15-10); la segunda se refiere a que el gobierno debería hacer cumplir todas las leyes y normas que rigen al país (15-1); y, finalmente, aquella que concibe como que no se cumple y que “el gobierno debería hacer cumplir” (15-3).

ESQUEMA 3.8 Representación social de la Constitución Política del Estado, indígenas



ESQUEMA 3.9 Representación social de la Constitución Política del Estado, no indígenas



En suma, la representación acerca de la Constitución muestra una idea central donde los diversos grupos sociales reconocen su preeminencia como la Carta Magna que rige el país y como aquella que contempla los derechos y libertades ciudadanas. No obstante, esta idea queda matizada porque la Constitución “no se cumple” y su aplicación favorece a sectores privilegiados. Existen, por tanto, dos sentidos principales en el núcleo de representación: el primero con una connotación positiva: percibe a la Constitución como “lo que rige al país”, la “ley de leyes” que “protege mis derechos” y delega en el gobierno la responsabilidad de su cumplimiento “el gobierno debería hacer cumplir”.

La segunda construcción de sentido, con una connotación negativa, pone énfasis en el incumplimiento de la Constitución con ideas tales como “privilegio de unos cuantos”, “los del gobierno no cumplen”, “el gobierno no hace cumplir”, “el gobierno debería hacer cumplir” y “desconocimiento”. El poder político de turno es percibido como el que tiene la responsabilidad exclusiva de cumplir y hacer cumplir la Constitución, sin que exista un reconocimiento personal y subjetivo de incumplimiento.

Por último, resulta altamente revelador que las personas que menos conocimiento muestran o señalan tener de la Constitución sean, precisamente, quienes con mayor fuerza tienden a asociarla con valores y principios de la democracia. Se puede desconocer el texto constitucional pero la idea de la Constitución como ámbito privilegiado de la protección de derechos y el ejercicio democrático está muy presente en el imaginario de los bolivianos.

III.2. Conocimiento y valoración de la Constitución

Como se desprende del análisis de representaciones sociales, un grupo más o menos amplio de ciudadanos desconoce total o parcialmente la Constitución. A pesar de ello la Constitución tiene un lugar privilegiado en el imaginario de los más pobres y en

aquellos que residen las áreas rurales, al menos en dos sentidos concretos. Por un lado, es en los grupos que mayor desconocimiento expresan de la Constitución en quienes ésta se encuentra asociada al respeto de los derechos ciudadanos como base de la igualdad y la libertad. Por el otro, si para todos los bolivianos es en el incumplimiento de la norma constitucional que residen el privilegio y los beneficios de unos cuantos, para quienes menos conocen la norma constitucional, ese desconocimiento es precisamente la clave para entender por qué las autoridades del gobierno tienden a incumplirla. Si los bolivianos la conocieran más, con seguridad las autoridades y los ciudadanos no se desviarían de la Constitución.

Frente a estos imaginarios, los datos de la encuesta base de junio de 2006 permiten cuantificar el grado y el tipo de desconocimiento de la Constitución que existe en la sociedad boliviana y compararlos con los datos obtenidos de ejercicios similares en México y Argentina. En primer lugar, las respuestas a la pregunta abierta “¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en la Constitución Política del Estado?”, sugieren que ésta es una cuestión que no se piensa habitualmente en tales términos, de allí que el índice de abstenciones alcanza, en el área rural, la enorme proporción de 36 por ciento y un nada despreciable 24 por ciento en las áreas urbanas. Las asociaciones que se recogen entre quienes responden a la pregunta tienen que ver con leyes (33 por ciento), con cambios y mejoras (17 por ciento) y con símbolos patrios y democracia (8 por ciento), ratificando que el primer sentido que los bolivianos, al igual que los mexicanos y los argentinos, asocian a la Constitución tiene que ver con “normas, leyes y reglas”.

Como señala el documento sobre cultura constitucional en México (UNAM: 2004), “se trata de una respuesta que identifica los aspectos formales del orden jurídico y que, por ello, resulta casi tautológica. Pareciera que los ciudadanos no asocian la Constitución con ninguna función positiva ni con ningún contenido específico”. La evidente

particularidad del caso boliviano resalta en la segunda respuesta: para los bolivianos, “Constitución” es sinónimo de cambio y de mejoras. Asociación que es señalada con más fuerza en las áreas urbanas y en el oriente-sur, y que, sin duda, a la luz de lo expuesto en la introducción, se encuentra marcada por el particular contexto socio-político que enfrenta el país. Tanto la demanda de cambio que emana de la ciudadanía como la oferta de cambios que los actores políticos y sociales colocan en el sistema político, tienen que ver con el ordenamiento constitucional-legal. Sin duda, el proceso de reforma de la Constitución a través de una Asamblea Constituyente constituye el espacio central del cambio.

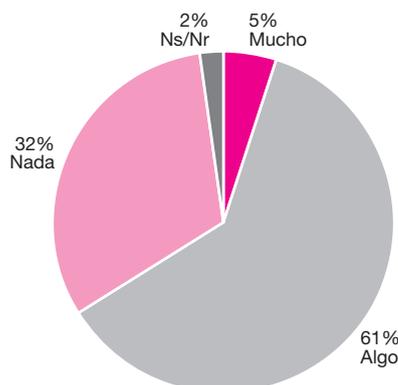
En cualquier caso, el conocimiento de la Constitución es, en el mejor de los casos, relativo en los tres países en que se realizó la encuesta: 61 por ciento de los bolivianos, 62 por ciento de los argentinos y 71 por ciento de los mexicanos, señalan conocer “algo” o “poco” el texto constitucional. Dadas las brechas en desarrollo humano que separan a Bolivia (0,692: puesto 115 en el *ranking* de Desarrollo Humano) de Argentina (0,863: puesto 36) y México (0,821: puesto 53), no resulta llamativa la diferencia significativa que sí se presenta al analizar el grupo de personas que señalan no tener ningún conocimiento del texto constitucional. Éste se incrementa de 15 por ciento de los ciudadanos en Argentina

CUADRO 3.1 Ideas principales sobre la Constitución, total nacional y según geografía

	Total	Área		Regiones Geográficas	
		Urbano (%)	Rural (%)	Oriente y Sur (%)	Occidente (%)
Malos manejos, no funciona	7	7	7	10	5
Símbolo de la patria, de la democracia	8	9	7	7	9
Leyes, cumplimiento	33	34	30	28	35
Cambios, mejoras	17	18	14	20	15
Asamblea Constituyente	3	3	3	2	3
Otros	4	5	4	5	4
NS/NR	29	25	36	27	3

P: “¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en la Constitución Política del Estado?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006

GRÁFICO 3.1 Conocimiento de la Constitución, total nacional



P: “¿Cuánto considera Usted que conoce la Constitución Política del Estado: mucho, poco, nada?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

y 20 por ciento en México a 32 por ciento en Bolivia, respondiendo –esencialmen– a brechas de género, nivel educativo y socioeconómico.

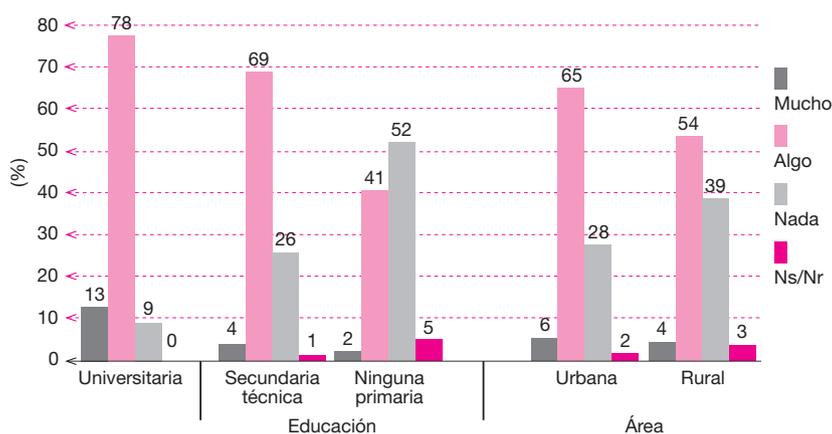
Así, cuatro de cada diez mujeres frente a sólo dos de cada diez hombres; cinco de cada diez personas con nivel de instrucción primaria frente a sólo uno de cada diez personas con grado universitario y; cinco de cada diez personas de los estratos más pobres frente a sólo uno de cada diez en los grupos socioeconómicos más altos, señalan no conocer “nada” la Constitución. Esta proporción también se incrementa significativamente a menor grado de urbanización: de 25 por ciento en las ciudades capitales a 32 por ciento en las ciudades intermedias y 39 por ciento en las áreas rurales.

La encuesta exploró igualmente el nivel de presencia de la Constitución en el hogar y/o en el lugar de trabajo o estudios de los bolivianos. A juzgar por las respuestas, entre tres y cuatro de cada diez ciudadanos tienen acceso directo a un ejemplar de la Constitución. Nuevamente, el nivel educativo constituye la variable más significativa

al explicar diferencias de acceso al texto constitucional: seis de cada diez ciudadanos con grado universitario declaran con certeza tener un ejemplar de la Constitución en sus hogares, frente a tres de cada diez en el nivel de instrucción secundaria y sólo uno de cada diez en el nivel de instrucción primaria. En estos dos últimos niveles, las brechas de género permiten explicar diferencias significativas: cuatro de cada diez hombres, pero sólo tres de cada diez mujeres, con educación secundaria, tienen una Constitución en su hogar o lugar de trabajo o estudios, mientras que en grados de instrucción primaria este acceso se restringe a sólo dos de cada diez hombres y una de cada diez mujeres.

El cruce de ambas variables permite esbozar un mapeo preliminar del grado de conocimiento de la Constitución. En general, en la población boliviana, un tercio de los ciudadanos conoce y tiene acceso directo al texto constitucional (Grupo 1), otro tercio conoce algo la Constitución pero no accede con facilidad a ella (Grupo 2) y el último tercio, ni la conoce ni tiene acceso a ella².

GRÁFICO 3.2 Conocimiento de la Constitución, nacional, según escolaridad y geografía

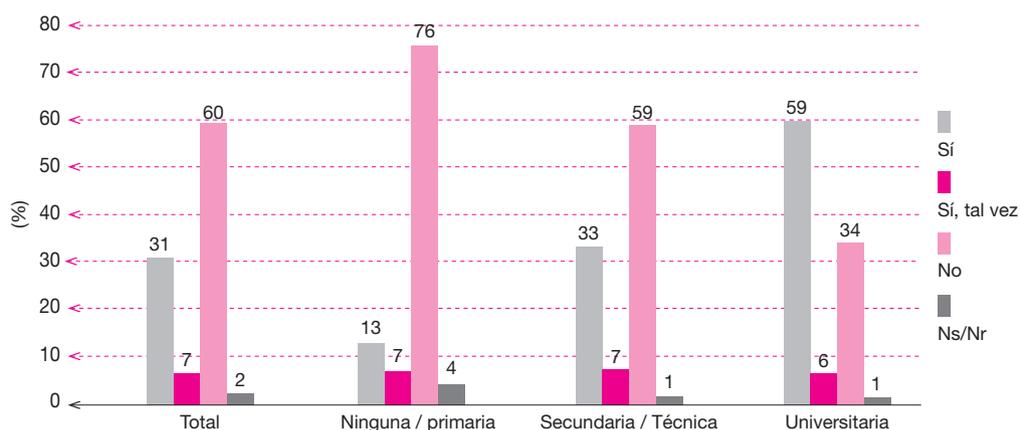


P: “¿Cuánto considera Usted que conoce la Constitución Política del Estado: mucho, poco, nada?”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

2 El indicador de conocimiento de la Constitución se construye a partir del cruce de las preguntas 27 y 28 del cuestionario. El Grupo 1 (conoce y accede) se compone de personas que señalan conocer “mucho” o “algo” la Constitución y que tienen o piensan que tienen un ejemplar de la Constitución en su casa y/o lugar de trabajo o estudio. El Grupo 2 (conoce algo pero no accede) reagrupa a las personas que conocen “algo” la Constitución y que tienen o piensan que tienen acceso directo a un ejemplar. Por último, el Grupo 3 (no conoce ni accede) se compone de las personas que no conocen “nada” la Constitución y señalan no tener un ejemplar de ella ni en su casa ni en su lugar de trabajo o estudios.

GRÁFICO 3.3 Acceso a la Constitución, total nacional y según escolaridad



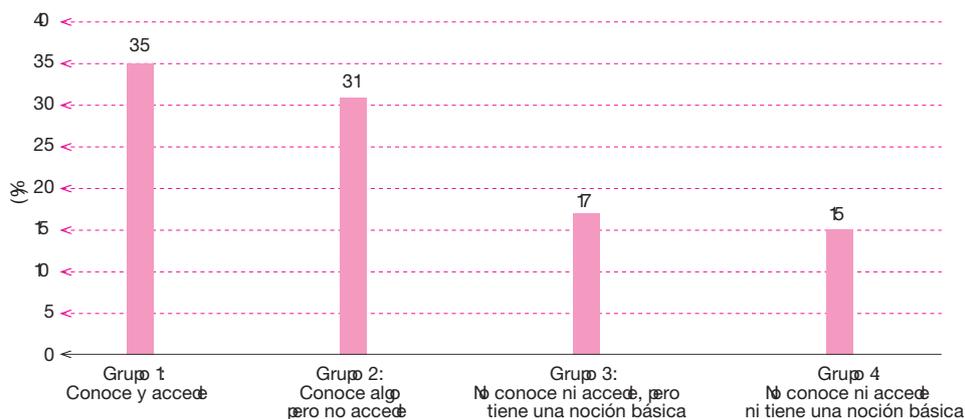
P: "¿Usted tiene un ejemplar de la Constitución Política del Estado en su casa o en su lugar de trabajo o estudios?"
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Cuando estos ciudadanos son consultados sobre la primera imagen que se les viene a la mente al pensar en la Carta Magna, la tasa de no respuesta se dispara de 6 por ciento y 13 por ciento en los grupos 1 y 2, al 47 por ciento en el último grupo.

Por tanto, es posible señalar que un 15 por ciento de la población boliviana no conoce la Carta Magna, no tiene acceso a ella y ni siquiera tiene una idea o noción que le permita anclar el significado de la palabra Constitución (Grupo 4). En cierta forma, es-

te es el grupo en cuya representación social de Constitución la relación entre "incumplimiento" y "desconocimiento" (elementos 3-6) remite mayoritariamente a la cultura de la legalidad: si la Constitución resulta ser la "ley de leyes", como las leyes no se cumplen, entonces la Carta Magna tampoco. Un 15 por ciento adicional, a pesar de no conocer la Constitución, al menos tiene una idea de su significado asociándola esencialmente a "leyes, normas y reglas" o a "cambios y mejoras" (Grupo 3).

GRÁFICO 3.4 Indicador de conocimiento de la Constitución, total nacional



Cruce de variables

Fuente: Elaboración propia sobre la encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

En todos los grupos –por supuesto, a excepción del cuarto–, el ordenamiento de respuestas a la pregunta sobre la primera imagen a la cual remite la Constitución sigue siendo el mismo (cf. cuadro 3.1). Por ello, resulta altamente significativo, por la trascendencia del contexto sociopolítico actual, que incluso entre las personas del Grupo 1 –que al menos han tenido alguna vez en sus manos el texto constitucional– la segunda asociación de sentido que hacen de la palabra Constitución siga siendo con “cambios y mejoras”.

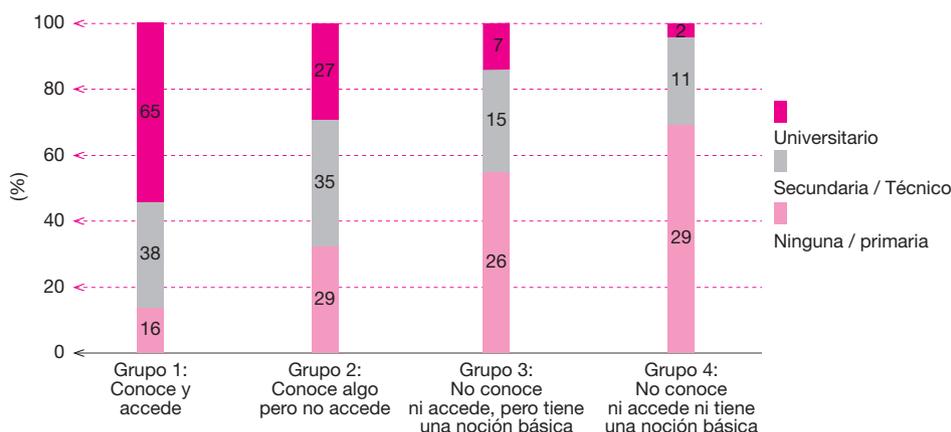
Al analizar la composición de los grupos, la variable regional (oriente/occidente) no resulta significativa para explicar diferencias de conocimiento de la Constitución, pero sí lo son las variables de nivel educativo, sexo, localización geográfica e incluso edad. Esta última variable permite mostrar un cambio generacional significativo que remite a un cierto aprendizaje de la Constitución en las escuelas pero también a mejoras en indicadores educativos básicos: 44 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años conocen y acceden a la Carta Magna, frente a un porcentaje relativamente homogéneo del 33 por ciento en los grupos etáreos restantes –aunque con un ligero descenso entre las personas de mayor edad.

Las diferencias por género resultan particularmente notables en los grupos extremos:

9 por ciento de los hombres frente a 22 por ciento de las mujeres forman parte del Grupo 4, que menos conocimiento tienen del texto constitucional, mientras que 42 por ciento de los varones frente a sólo 30 por ciento de las mujeres pertenecen al grupo que exhibe mayores conocimientos sobre la Constitución. Este patrón se repite al analizar las brechas urbano-rurales. Por último, como se observa en el Gráfico 3.5, el nivel educativo resulta ser la variable más significativa para explicar la composición de los distintos grupos.

La pregunta que se representa a continuación supone un conocimiento más concreto y práctico de la Constitución, relacionado con las instituciones del Estado y las funciones centrales que el texto constitucional les asigna. Pese a la tecnicidad de las preguntas, resulta notable que, incluso en el grupo de personas que no tiene ningún conocimiento de la Carta Magna, los ciudadanos reconozcan con bastante claridad el rol que realizan ciertas instituciones básicas del Estado. En términos generales, entre siete y ocho de cada diez bolivianos señalan que la función de juzgar a los delincuentes recae en los jueces, la función de proteger los derechos de las personas en el Defensor del Pueblo y la función de organizar elecciones en la Corte Nacional Electoral (CNE).

GRÁFICO 3.5 Indicador de conocimiento de la Constitución, nacional, según escolaridad



Cruce de variables

Fuente: Elaboración propia sobre la encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

CUADRO 3.2 **Conocimiento de las funciones de las instituciones del Estado, total nacional**

¿Quién organiza las elecciones?	General (%)	¿Quién protege los derechos de las personas?	General (%)
Defensor del pueblo	3	Defensor del pueblo	75
CNE	80	CNE	1
Presidente de la Republica	5	Presidente de la Republica	9
Congreso nacional	5	Congreso nacional	4
Jueces	1	Jueces	4
Ns/Nr	5	Ns/Nr	7
¿Quién juzga a los delincuentes?	General (%)		
Defensor del pueblo	16		
CNE	2		
Presidente de la Republica	3		
Congreso nacional	3		
Jueces	71		
Ns/Nr	5		

La pregunta del cuestionario consiste en varias consultas, las representadas en el cuadro corresponden a: "Puede usted decirme, ¿Quién o quienes realizan la función de organizar las elecciones?"; "¿Quién o quienes realizan la función de aprobar los gastos del gobierno?"; "¿Quién o quienes realizan la función de proteger los derechos de las personas?"; "¿Quién o quienes realizan la función de aprobar los tratados internacionales?".

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Las brechas que permite detectar el indicador de conocimiento de la Constitución, si bien son significativas, no modifican el resultado: de forma consistente, al menos seis de cada diez personas que no conocen la Carta Magna y ni siquiera se animan a verbalizar una primera imagen a la noción de Constitución (Grupo 4), son capaces de identificar con claridad los roles de estas tres instituciones. Este promedio se eleva a siete de cada diez en el Grupo 3 y a ocho de cada diez en los dos primeros grupos. Resulta altamente significativo en cuanto se refiere al ejercicio de derechos políticos en Bolivia que los roles del Defensor del Pueblo y de la Corte Nacional Electoral sean incluso mejor identificados por los bolivianos (75 y 80 por ciento respectivamente), que por mexicanos (70 y 79 por ciento) y argentinos (63 y 69 por ciento).

Las respuestas son menos precisas cuando se trata de delimitar las funciones diferenciadas que realizan los poderes Ejecutivo, particularmente la figura del Presidente de la República, y Legislativo. Al ser consultados sobre la aprobación de los gastos del

gobierno, la aprobación de los impuestos, la aprobación de los tratados internacionales y la función de orientar la economía, las respuestas muestran una evidente confusión entre los ciudadanos: la tasa de no respuesta pasa de un nivel de 5-7 por ciento al 10-16 por ciento. Incluso, las respuestas a dos preguntas resultan incorrectas atribuyendo al Presidente funciones que son del Parlamento en relación a los tratados internacionales y los impuestos. En ambos casos, un cierto margen de duda puede explicarse porque, en primera instancia, tanto la negociación de los tratados internacionales como la elaboración de las leyes impositivas y del Presupuesto General de la Nación (PGN) corren por cuenta del Presidente y el Poder Ejecutivo.

Sin duda, esta confusión de roles guarda también una relación estrecha con el grado de conocimiento de la Constitución, pues las brechas entre grupos resultan significativas al menos en las preguntas que tienen que ver con el Presupuesto y, en menor medida, los impuestos: las personas del Grupo 4, tienden a asignarle, de forma sistemática,

CUADRO 3.3 Conocimiento de las funciones del Ejecutivo y del Legislativo, total nacional

¿Quién aprueba los gastos del gobierno?	General (%)	¿Quién aprueba los tratados impuestos?	General (%)
Defensor del Pueblo	4	Defensor del Pueblo	4
Corte Nacional Electoral	4	Corte Nacional Electoral	3
Presidente de la República	29	Presidente de la República	41
Congreso Nacional	52	Congreso Nacional	37
Jueces	1	Jueces	1
Ns/Nr	10	Ns/Nr	14

¿Quién orienta la economía?	General (%)	¿Quién aprueba los tratados internacionales?	General (%)
Defensor del Pueblo	5	Defensor del Pueblo	4
Corte Nacional Electoral	2	Corte Nacional Electoral	2
Presidente de la República	48	Presidente de la República	56
Congreso Nacional	29	Congreso Nacional	25
Jueces	1	Jueces	1
Ns/Nr	16	Ns/Nr	13

¿La pregunta del cuestionario consiste en varias consultas, las representadas en el cuadro corresponden a: “Puede usted decirme, ¿Quién o quiénes realizan la función de organizar las elecciones?”; “¿Quién o quiénes realizan la función de aprobar los gastos del gobierno?”; “¿Quién o quiénes realizan la función de proteger los derechos de las personas?”; “¿Quién o quiénes realizan la función de aprobar los tratados internacionales?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

ambas funciones al Presidente de la República, mientras que las personas del Grupo 1 asignan ambos roles al Congreso Nacional, aunque con dudas más marcadas en el tema impositivo. El caso de las relaciones internacionales muestra un desconocimiento profundo, incluso de los grupos mejor informados, de los mecanismos legislativos que deben aprobar la política exterior del gobierno. Ello remite no sólo a un déficit de información en el ejercicio democrático de los ciudadanos sino –especialmente– al carácter eminentemente presidencialista que ha adquirido el ejercicio del poder en Bolivia, en particular, y en América Latina, en general, a lo largo del último ciclo democrático inaugurado en la década de 1980.

Los casos mexicano y argentino muestran el mismo tipo de confusión entre el rol del Congreso y las competencias presidenciales. En el primer caso, “apenas una de cada cinco personas acertó en cuanto a que la aprobación de tratados es competencia del Senado, y apenas la mitad sabe que la del Presupuesto es materia de la Cámara de Diputados” (UNAM, 2004: 69). Y, como se-

ñala el segundo, “se observa la tendencia a asignarle al Presidente de la República varias funciones en diversos temas, algunos fuera de su competencia, como lo es la aprobación de impuestos y de los tratados internacionales. Esto es comprensible porque muchas personas identifican la figura del Presidente como el responsable de “todo” lo que se refiere a gobernar, en el sentido más amplio del término (decisión, administración y ejecución), y no tienen claro las delimitaciones de las responsabilidades institucionales” (AADI-IDEA, 2005: 73).

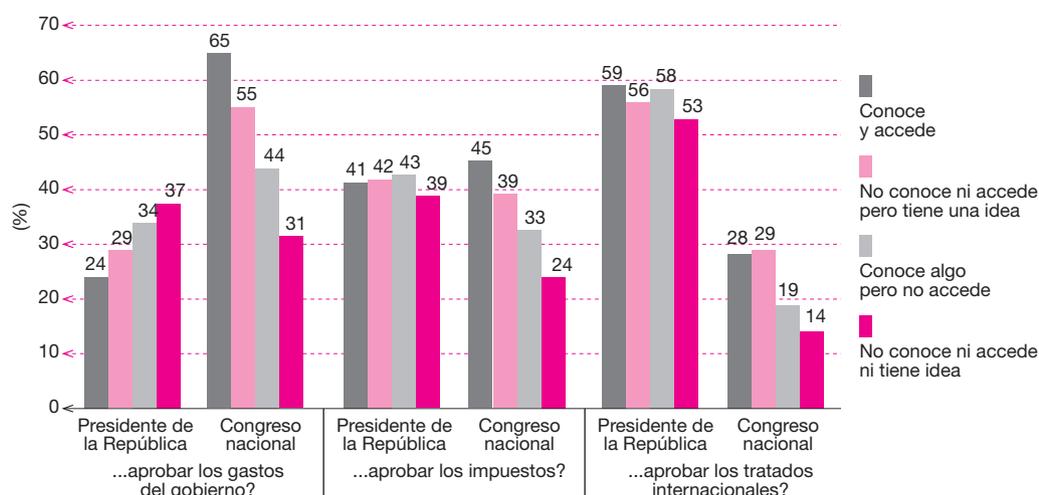
En el caso boliviano, más allá de las diferencias que introduce el nivel de conocimiento del texto constitucional, el conjunto de respuestas permite señalar que los entrevistados se ubican con claridad frente a la esfera institucional delimitada por la Constitución. Más aún, como se destaca de forma reiterada en el análisis de las representaciones sociales (Sección III.1) todos los bolivianos valoran la importancia de la Carta Magna para organizar la vida nacional: 81 por ciento opina que ésta es muy importante para el desarrollo de un país y

78 por ciento cree que es muy importante para establecer las reglas de convivencia en sociedad.

Las diferencias por región o localización geográfica son escasamente significativas, por lo que las respuestas marcan un clima de opinión nacional en torno a la importancia de la Constitución en el plano normativo. Los datos sólo muestran un ligero descenso en las respuestas de los habitantes del occidente rural. Las características socioeconómicas de los encuestados y su nivel de

conocimiento de la Constitución son variables significativas para explicar brechas en el nivel de valoración normativa de la Carta Magna, pero sin modificar la esencia de un consenso que habla de la existencia de un cierto “sentido común” altamente positivo en torno a la idea de la CPE. Nueve de cada diez hombres con grado universitario frente a menos de siete de cada diez mujeres con instrucción primaria señalan la importancia de la Constitución para el desarrollo y la convivencia en sociedad.

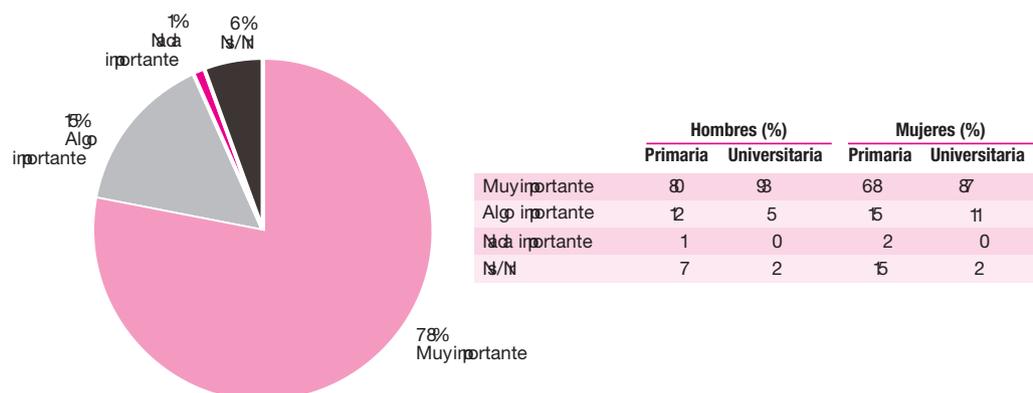
GRÁFICO 3.6 Conocimiento de las funciones del Ejecutivo y Legislativo, nacional, según conocimiento de la CPE



Cruce de variables

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

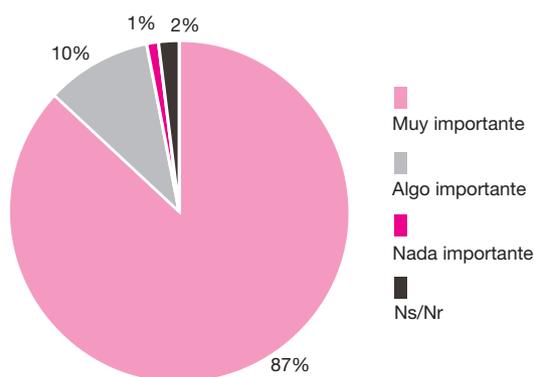
GRÁFICO 3.7 Importancia de la CPE para el desarrollo de un país, total nacional, según sexo y escolaridad



P: “En su opinión, ¿cuán importante es la Constitución Política del Estado para el desarrollo de un país?”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.8 Importancia de la CPE para establecer las reglas de convivencia entre los ciudadanos, total nacional



P: "En su opinión, ¿cuán importante es la Constitución Política del Estado para establecer las reglas de convivencia entre los ciudadanos de un país?".

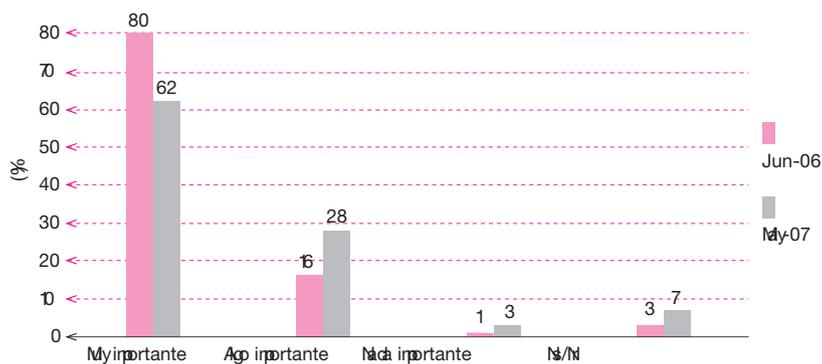
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Una medición de control posterior realizada en las diez ciudades más importantes del país muestra que el porcentaje de bolivianos que expresa que la Constitución es muy importante para establecer las reglas de convivencia en una sociedad cae drásticamente en comparación con lo expresado en junio del 2006. En mayo de 2007 aumenta el porcentaje de bolivianos que considera que es algo importante en doce puntos, como se observa en el gráfico siguiente. La caída más significativa se registra en Santa Cruz (23 puntos porcentuales) y Oruro (21 puntos porcentuales) mientras en Cobija la valoración de la

Constitución como muy importante para la convivencia entre ciudadanos crece en 14 puntos porcentuales.

No resulta fácil explicar esta evolución, aunque es probable que tenga que ver con el desarrollo ciertamente conflictivo del proceso constituyente. A pesar de ello, la gran mayoría de los bolivianos en todas las regiones del país sigue asignando una importancia elevada a la Constitución como garante de la vida en sociedad. Más aún, sólo el 3 por ciento de los habitantes de las diez ciudades principales del país opina que la Constitución no es importante para garantizar la convivencia entre los ciudadanos.

GRÁFICO 3.9 Importancia de la CPE para establecer las reglas de convivencia entre los ciudadanos, total diez ciudades principales



P: "En su opinión, ¿cuán importante es la Constitución Política del Estado para establecer las reglas de convivencia entre los ciudadanos de un país?".

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

Este elevado grado de valoración normativa de la Constitución es una característica común que los bolivianos comparten con sus pares latinoamericanos: 89 por ciento de los argentinos y 88 por ciento de los mexicanos se inclinan por considerar “importante” o “muy importante” a sus respectivas constituciones nacionales. Además, en los tres países cubiertos por estudios similares, apenas entre 1 y 2 por ciento de los encuestados señalan que la Carta Magna no tiene “ninguna importancia”.

En el caso boliviano, a mayor grado de conocimiento mayor es la valoración normativa de la Constitución, pero incluso entre los ciudadanos que tienen dificultades para hacerse siquiera una primera imagen o idea concreta del texto constitucional (Grupo 4), el 64 por ciento la considera “muy importante” para el desarrollo del país y el 60 por ciento para el establecimiento de reglas de convivencia entre los ciudadanos. Estos porcentajes se elevan al 71-74 por ciento en el Grupo 2 y al 84-89 por ciento en el Grupo 1.

Como lo muestra el estudio de representaciones sociales que explora en profundidad las asociaciones de ideas que hacen los entrevistados de la Constitución, el vínculo principal en el plano normativo se asocia con la protección de derechos ciudadanos. En ese sentido, el estudio mexicano concluye que el grado de conocimiento relativo que tienen los ciudadanos respecto de la Carta Magna no resulta sorprendente –pues “el desconocimiento de las normas jurídicas” es “la regla en las sociedades modernas”–, ni debe resultar preocupante, pues el conocimiento de las funciones constitucionales de ciertas instituciones clave, las referencias explícitas a la protección de derechos y la valoración normativa del texto constitucional, son algunos datos que demuestran que, en algunas áreas, “la población cuenta con una conciencia visible” de lo que representa y significa la Constitución (UNAM, 2004:51). Las mismas conclusiones se aplican al caso boliviano.

III.3 Constitución y derechos

Si los bolivianos asocian la Constitución Política del Estado a la “protección de derechos” y cada vez más la democracia al ejercicio de esos derechos más que al simple acto del sufragio (cf. Capítulo IV), ¿cuáles son los derechos consagrados en la Carta Magna que los bolivianos consideran más importantes? Al responder esta pregunta, las abstenciones prácticamente desaparecen (menos del 1 por ciento) y los derechos constitucionales vigentes más importantes se delimitan con absoluta claridad: el derecho a la vida (25 por ciento), a la salud (20 por ciento), a recibir educación (13 por ciento) e, inmediatamente después, el derecho a trabajar y conseguir una remuneración digna (12 por ciento).

Los datos muestran una significativa tendencia en los distintos grupos sociales: si el “derecho a la vida” es algo más importante en personas con niveles educativos altos (28 por ciento), el “derecho a la salud” más pregonado en las áreas rurales del oriente boliviano (24 por ciento) o el “derecho a la educación” algo más reivindicado entre quienes menos conocimiento tienen de la Constitución (15 por ciento), en todos los casos las abstenciones no son significativas y el ordenamiento de los derechos más importantes es el mismo, independientemente del nivel de conocimiento de la Carta Magna, de las características socioeconómicas o del lugar de residencia del entrevistado.

La jerarquización que revela el Gráfico 3.10 pone de manifiesto la prioridad que tienen a asignarle los bolivianos a los derechos sociales y económicos por encima de los derechos políticos. Sin duda, como se verá más adelante, esto se debe en buena medida a la percepción de que los derechos políticos son aquellos que más se respetan actualmente en Bolivia. La medición de control realizada en mayo de 2007 en las diez ciudades principales del país muestra variaciones poco significativas confirmando la alta valoración que tienen

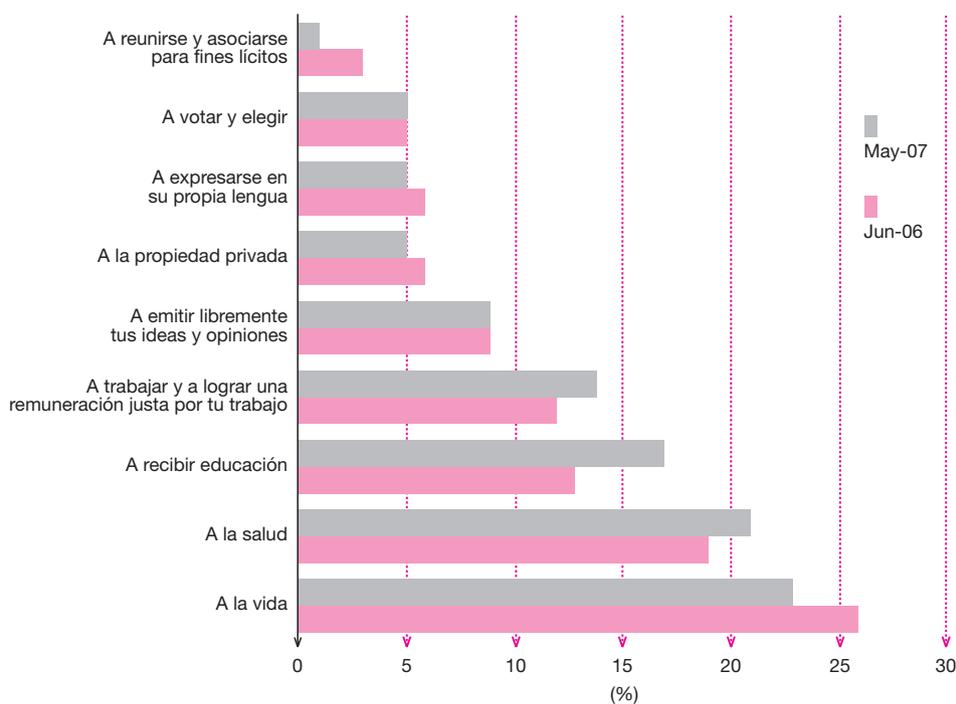
los bolivianos de los derechos sociales, especialmente el derecho a la vida, a la salud y a la educación, que siguen siendo considerados los derechos más importantes que consagra la Constitución.

Algo similar sucede con la enunciación de los tres deberes constitucionales vigentes más trascendentes para los encuestados. La tasa de no respuesta es apenas cercana al 1 por ciento y la mayoría de los encuestados coinciden en señalar que el deber más importante que le asigna la Constitución a todos los ciudadanos es el respeto estricto a las leyes (26 por ciento). Nuevamente, como se puso de manifiesto al analizar la relación de los bolivianos con las leyes en el Capítulo II esta pregunta permite detectar una aspiración ampliamente compartida en torno al predominio del Estado de Derecho en Bolivia al margen de la valoración específica que los ciudadanos puedan tener de la concepción y la aplicación de las leyes.

La única diferencia significativa a este nivel se detecta en el grupo de personas que tienen menor conocimiento de la Constitución: para estos ciudadanos, el deber de proteger a la familia (24 por ciento) resulta ligeramente más importante que el deber de cumplir y acatar las leyes (23 por ciento). En las preferencias reveladas en el ponderado nacional, el deber de proteger a la familia (22 por ciento) y el deber de respetar los derechos de los demás (21 por ciento) son los otros dos deberes constitucionales más mencionados por los ciudadanos. Si el primero es ligeramente más valorado entre las personas con menor nivel educativo y que habitan en el oriente, el segundo es mencionado con más fuerza por ciudadanos de mayor nivel educativo que tienen mayor grado de conocimiento de la Constitución y que habitan en el occidente del país.

La valoración de deberes puesta de manifiesto en el Gráfico 3.11 muestra una intere-

GRÁFICO 3.10 Tres derechos considerados más importantes, total diez ciudades principales



P: "A continuación le voy a leer una lista de derechos que la Constitución Política del Estado le garantiza a todos los ciudadanos bolivianos. ¿En orden de importancia, me podría decir los tres derechos que Usted considera más importantes?"

Fuente: Encuestas 1400 cas, junio 2006 Encuesta de control, 2100 cas, mayo 2007.

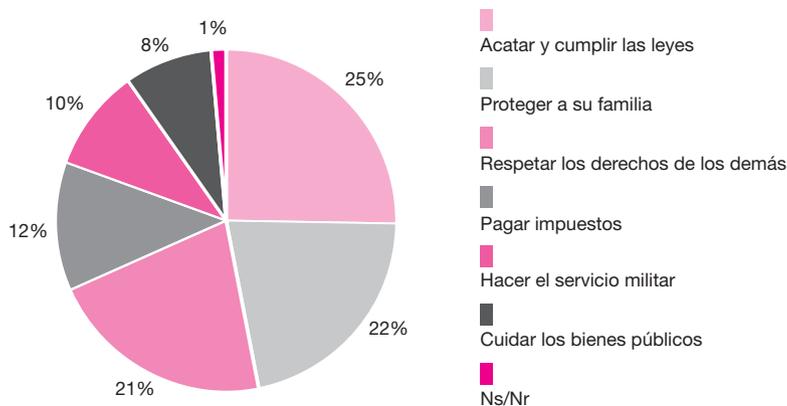
sante mixtura de deberes más cívicos (pago de impuestos, servicio militar, cuidar los bienes públicos), con imperativos más “sociales” y “éticos”, próximos a las costumbres y el derecho cotidiano.

Sin duda, la Constitución ha asumido una importancia central en la vida de los bolivianos, se ha interiorizado como un núcleo duro de la avenencia social y de la vida en democracia en un contexto sociopolítico donde predomina la demanda y la voluntad de cambio. Por ello, a juzgar por los imaginarios sociales, las percepciones y las actitudes detectadas en los bolivianos,

los principios que establece la Carta Magna en su estado actual y su grado de cumplimiento resultan ser tan irrenunciables como insuficientes e insatisfactorios, lo que permite comprender porqué la sociedad civil organizada ha asumido posiciones tan marcadas cuando se trata de opinar sobre la Asamblea Constituyente y las reformas constitucionales.

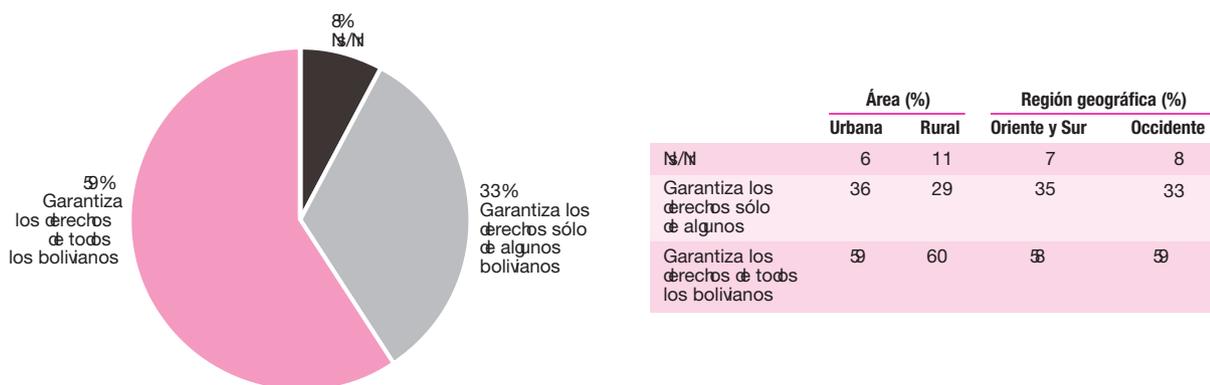
En efecto, un grupo importante de ciudadanos opina que no se respetan los derechos de todos los bolivianos como tampoco se respetan todos los derechos consagrados en el texto constitucional. Si existen gru-

GRÁFICO 3.11 Tres deberes considerados más importantes, total nacional



P: “¿En orden de importancia, me podría decir los tres deberes que Usted considera más importantes?”.
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.12 La CPE garantiza los derechos de todos los bolivianos, total nacional y según geografía



P: “En su opinión, ¿La Constitución Política del Estado garantiza los derechos de todos los bolivianos o sólo de algunos bolivianos?”.
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

pos críticos y áreas más sensibles en materia de ejercicio de derechos ciudadanos, el balance general de la Constitución vigente y su grado de cumplimiento tiende a ser matizado.

En términos más generales, seis de cada diez bolivianos, al margen de sus características personales o su lugar de residencia, opinan que la Carta Magna garantiza los derechos de todos los ciudadanos. Si ese dato muestra que la Constitución es válida y pertinente en materia de derechos, resulta altamente significativo que un tercio de los bolivianos considera que la misma en su estado actual no garantiza los derechos de todos. Esta visión crítica es transversal al conjunto de la sociedad boliviana y simplemente tiende a disminuir ligeramente en las áreas rurales (29 por ciento) y en las personas con nivel educativo (29 por ciento) y socioeconómico bajo (30 por ciento) en la medida en que la tasa de no respuesta se incrementa en estos grupos.

Al consultar sobre quiénes serían excluidos, una tercera parte de los bolivianos que opina que la Constitución resulta discriminatoria prefirió no contestar o dijo no saberlo. Casi un 32 por ciento identificó a los pobres y un 12 por ciento adicional a los campesinos e indígenas como los sectores cuyos derechos no son garantizados por la CPE actual. El restante 30 por ciento dispersó sus opiniones en un amplio espectro, donde si bien aparecen grupos bastante relacionados con los dos primeros, se mencionan distintos sectores sociales vulnerables como los niños, ancianos e inválidos (3 por

ciento), pero también a sectores de clase media e, incluso, a los empresarios con dinero (5 por ciento). En cualquier caso, se concibe —mayoritariamente— que los más desprotegidos por la Constitución son los sectores económicamente más deprimidos. Esta relación fluye directamente con los hallazgos del análisis de representaciones sociales (Sección III.1) y la asociación entre el incumplimiento de la Carta Magna y el “privilegio de unos cuantos”.

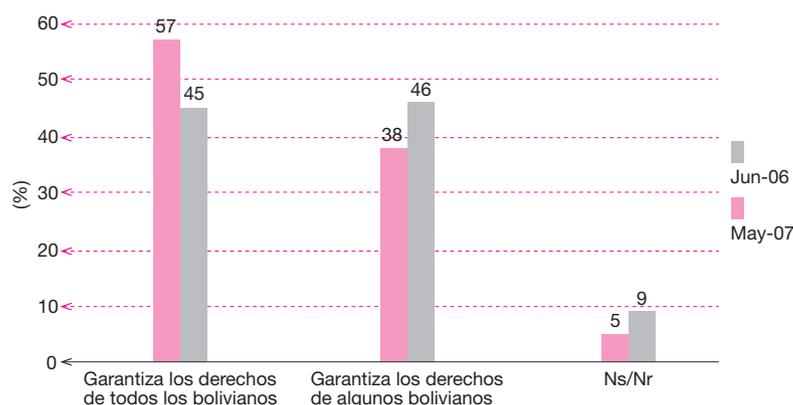
Ahora bien, esta percepción moderadamente crítica de la Constitución como garante de los derechos de todos los bolivianos se ha acentuado de forma considerable al menos en las diez principales ciudades del país a juzgar por los datos de la encuesta de control. Si en junio de 2006, la opinión mayoritaria resaltaba el respeto indiferenciado de los derechos de todos los ciudadanos, en mayo de 2007 las opiniones se encuentran divididas. En la medida en que la caída registrada en las cuatro ciudades del oriente-sur (19 puntos porcentuales) es, en términos promedio, mucho más significativa que el descenso registrado en las ciudades del occidente-centro del país (6 puntos porcentuales), es posible que ello esté asociado al amplio debate registrado en la Asamblea Constituyente sobre el mecanismo de votación de una nueva Constitución y, sobre todo, con un discurso crítico que cuestiona la representatividad de una nueva Carta Magna que fuera aprobada por mayoría absoluta y no así por dos tercios de los votos tal como exige la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

CUADRO 3.4 Los que no tienen garantizados sus derechos con la CPE, total nacional (menciones superiores al 2 por ciento)

	(%)
Personas de escasos recursos / pobres	32
Campesinos	6
Indígenas (aymaras, quechuas)	5
Personas con dinero, empresarios	2
Todos los ciudadanos de Bolivia	2
Políticos	2

P: “En su opinión, ¿A quién o quienes la Constitución Política del Estado NO les garantiza sus derechos?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.13 **La CPE garantiza los derechos de todos los bolivianos, total diez ciudades principales**



P: "En su opinión, ¿La Constitución Política del Estado garantiza los derechos de todos los bolivianos o sólo de algunos bolivianos?"
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

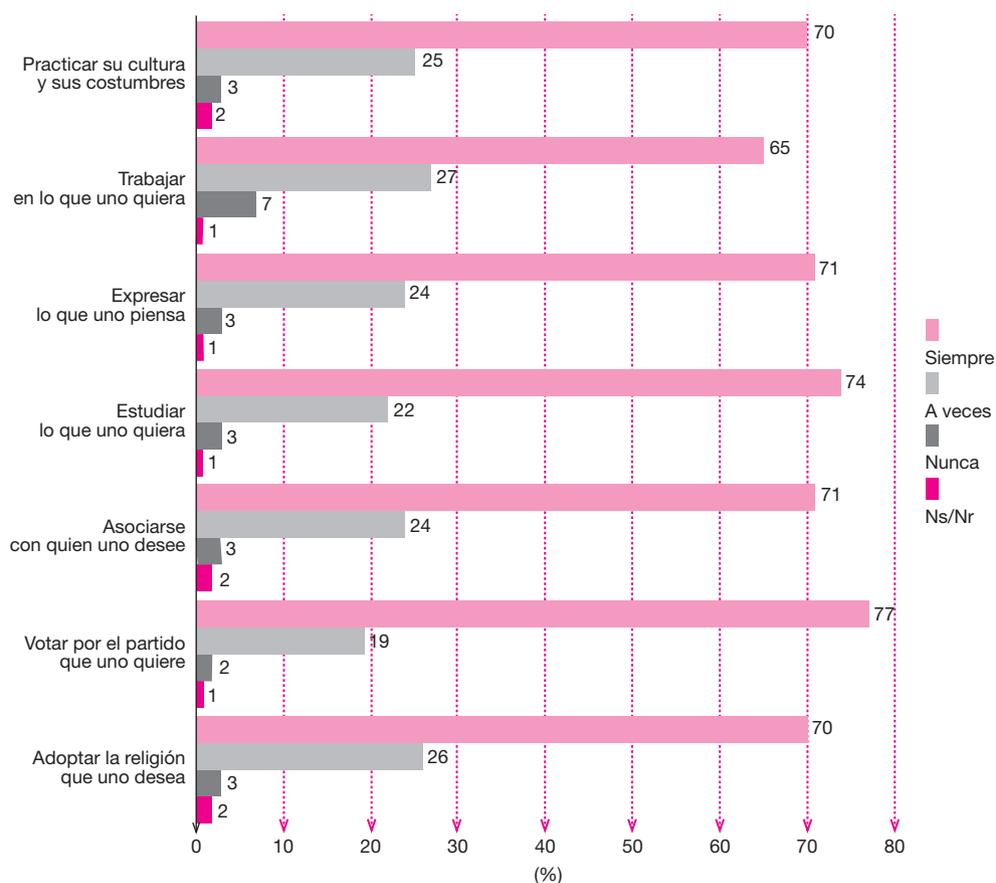
Al indagar sobre el ejercicio de una serie de derechos ciudadanos en el país, el balance resulta igualmente matizado aunque con un sesgo más bien positivo. Por un lado, de forma relativamente homogénea, siete de cada diez ciudadanos opinan que, en Bolivia, "siempre" es posible votar por el partido que se quiera, asociarse con quien uno desee o expresar lo que se piensa (derechos políticos), tener la religión que se quiera o practicar la cultura y las costumbres de su preferencia (derechos culturales), estudiar lo que se quiera o trabajar en lo que se quiera (derechos sociales). Al contrario, sólo un 20 por ciento considera que estos derechos son respetados ocasionalmente y, más aún, se detecta una proporción muy baja de abstenciones y de respuestas negativas: sólo entre el 2 y el 7 por ciento de los ciudadanos, afirma enfáticamente que estos derechos no pueden ser ejercidos en la sociedad boliviana.

De forma sistemática, los habitantes del oriente-sur del país tienden a ser más optimistas que sus pares del occidente, pero no se detectan brechas significativas entre las áreas urbanas y rurales del país. De la misma forma, las diferencias por nivel educativo o socioeconómico son escasamente significativas y no arrojan patrones de comportamiento sistemático, sino más bien diferencias de percepción que, en algunos ca-

sos, pueden resultar interesantes: las personas con grado universitario opinan en menor medida que, en Bolivia, se puede trabajar en lo que se quiera (53 por ciento, "siempre"), tal vez por su experiencia concreta en el mercado laboral; o las personas de nivel socioeconómico alto son ligeramente más críticas con el ejercicio de la libertad de expresión (63 por ciento, "siempre"), tal vez por la presión del entorno social y familiar más que por restricciones oficiales que se han reducido visiblemente en las dos últimas décadas de ejercicio democrático; o las personas de nivel educativo o socioeconómico bajo que son algo más críticas con el ejercicio de la libertad de culto (64 por ciento, "siempre"), posiblemente por la fuerte presencia e impacto de las escuelas de convenio entre el Estado y la Iglesia Católica.

El contraste con los resultados que arroja la misma encuesta en Argentina y México resulta altamente significativo: en Bolivia, al menos dos tercios de los entrevistados opinan que los distintos derechos explicitados pueden ser ejercidos "siempre", mientras en México, pero sobretudo en Argentina, se detecta un cuestionamiento más o menos importante al ejercicio de ciertos derechos sociales y políticos, particularmente en cuanto hace la libertad de expresión (71 por ciento de los bolivianos considera que ello "siempre" es posible frente a sólo el 56

GRÁFICO 3.14 **Ejercicio de libertades en Bolivia, total nacional**



P: "Por lo que usted ha visto, ¿en qué medida en nuestro país se puede...?"
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

por ciento de los mexicanos y 42 por ciento de los argentinos) y la posibilidad de trabajar en lo que uno quiera (sólo el 25 por ciento de los argentinos frente al 57 por ciento de mexicanos y 65 por ciento de bolivianos considera que ello es posible "siempre"). Al contrario, mexicanos y argentinos son bastante más enfáticos que sus pares bolivianos al señalar que la libertad de culto y la libertad de asociación se respetan "siempre" en sus países. Ciertamente, resulta difícil concluir a partir de estas respuestas que la situación de los bolivianos en el mercado de trabajo o respecto al ejercicio concreto de la libertad de expresión sea mejor que la de mexicanos y argentinos. Sería igualmente aventurado y erróneo señalar que la democracia boliviana no se asienta en ciudadanos críticos y

reflexivos, cuando precisamente los procesos electorales en los últimos años han demostrado la emergencia de electores que, con su voto, diferencian distintos espacios de gobernabilidad y generan pesos y contrapesos al ejercicio del poder en la democracia boliviana.

Frente a ambas hipótesis, resulta bastante plausible pensar que, en el caso boliviano, la formulación misma de la pregunta tiende a remitir a los encuestados no al plano práctico del ejercicio cotidiano de sus derechos, lo cual implicaría que sus respuestas contemplasen la existencia de barreras de distinto orden a su ejercicio efectivo, sino más bien al plano normativo, en el cual estos tienden a valorar la inexistencia de prohibiciones o restricciones "oficiales" al ejercicio de los derechos explicitados. De

hecho, cuando las preguntas se ciñen estrictamente a la experiencia personal y al plano práctico y concreto del respeto de derechos ciudadanos específicos por parte del Estado boliviano, la figura que emerge denota una postura más crítica.

Por un lado, en términos generales, 56 por ciento de los bolivianos opina que sus derechos le son respetados en alguna medida por el Estado. Sin duda, la barra de medición que coloca la pregunta no es demasiado elevada pues, en el lenguaje cotidiano y popular, la categoría “algo” se sitúa mucho más cerca de “poco” que de “mucho”, lo que conlleva, en muchos casos, una connotación más bien negativa. En cualquier caso, los dos grupos extremos permiten encontrar posiciones diferenciadas y polares respecto al ejercicio de derechos constitucionales en Bolivia: mientras 20 por ciento de la población considera que sus derechos le son respetados estrictamente, otro 20 por ciento señala, al contrario, que el Estado no le garantiza, en ninguna medida, el ejercicio de sus derechos.

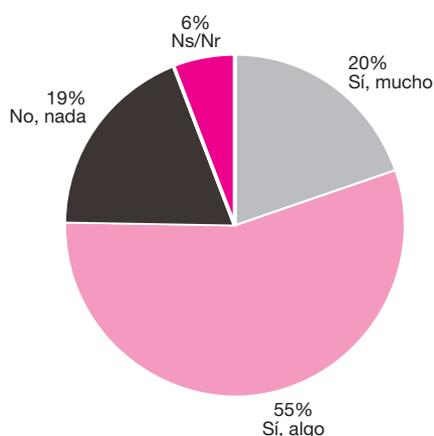
De forma algo paradójica, son los hombres y mujeres con bajos niveles educativos (25-23 por ciento) y socioeconómicos, junto con los habitantes de las áreas rurales del país, particularmente, en el oriente boliviano

(27 por ciento), quienes sienten, en mayor medida, que sus derechos le son “muy” respetados por el Estado boliviano. Al contrario, es en las ciudades del oriente boliviano (23 por ciento), entre las mujeres con grado universitario (24 por ciento) y sobretodo entre los hombres que pertenecen a los estratos socioeconómicos más elevados (27 por ciento) donde se percibe mayor crítica hacia el Estado boliviano y su capacidad de velar por el ejercicio de sus derechos.

Este dato, si bien resulta llamativo desde el punto de vista de los datos objetivos que son corroborados por la percepción de un tercio de los ciudadanos que opina que los más pobres son los más desfavorecidos frente a la Constitución, es congruente con el hecho de que las personas con mayores niveles educativos y socioeconómicos tienden a ser sistemática y consistentemente más críticos con el ejercicio de las leyes en el país.

Por otro lado, al indagar acerca de la experiencia personal del entrevistado en relación al cumplimiento por parte del Estado boliviano de derechos específicos consagrados en la Carta Magna, cuatro de cada diez bolivianos señalan que los distintos derechos constitucionales de que goza son

GRÁFICO 3.15 Respeto a los derechos ciudadanos por parte del Estado, total nacional y según geografía



	En porcentaje			
	Urbano	Rural	Oriente y Sur	Occidente
Sí, mucho	16	25	17	21
Sí, algo	58	50	60	53
No, nada	21	16	19	19
Ns/Nr	4	8	4	7

P: “La CPE contiene derechos para todos los ciudadanos bolivianos. En términos generales, ¿Usted diría que sus derechos ciudadanos le son o no le son respetados por el Estado boliviano?”

Fuente: Eruestabae, rural urbano-rural, 3300 casos, junio 2016

“bastante” respetados por la administración estatal, cinco de cada diez opina que estos le son respetados “algo” y tan sólo uno de cada diez señala que no le son respetados “nunca”.

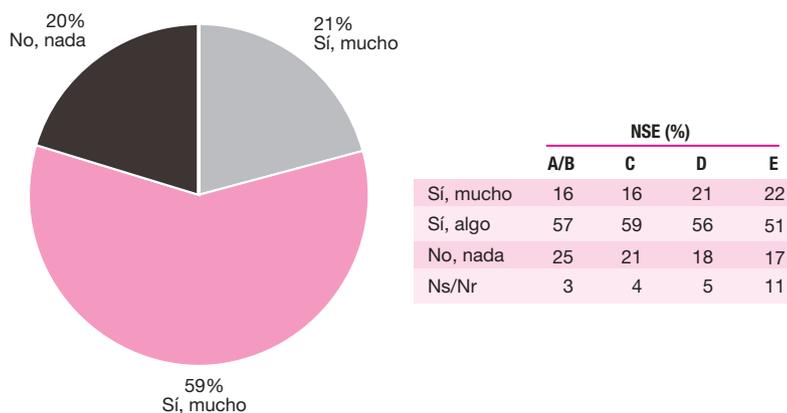
Ciertamente, las categorías utilizadas en las respuestas pueden dar lugar a equívocos en cuanto a la intensidad de la afirmación porque en el léxico cotidiano de la población boliviana la palabra “bastante” empleada como adjetivo contiene una cierta matización, distinta a su uso categórico y castizo. Ese giro, de influencia indígena y aymara en particular, amortigua la contundencia del vocablo. Incluso, en amplias zonas del occidente del país la afirmación de que un derecho “se respeta bastante” estaría remitiendo a una zona ambigua entre “sí, se me respeta” y “se me respeta algo” (“más o menos” o “no tanto”, en el lenguaje coloquial cotidiano que incluye a una parte importante de las capas medias urbanas).

En otros términos, las respuestas aquí obtenidas muestran una suavización, al compararse con las anteriores y eso depende de una ubicación más cercana del encuestado y de la politización contenida en la pregunta al ligar las leyes con el Estado boliviano. En cualquier caso, el clima de opinión imperante en torno al ejercicio

de derechos en el país remite a un plano de cumplimiento relativo que podría resumirse en la constatación de que “*algo se ha hecho, pero mucho queda aún por hacer*”. Un análisis más detallado permite evidenciar progresos más claros en el plano de los derechos políticos y el déficit relativamente importante en materia del respeto de los derechos sociales y sobre todo económicos.

Por un lado, dos décadas y media de ejercicio democrático han asentado en la gran mayoría de los ciudadanos, aunque en menor medida en los sectores más pobres, la convicción de que el derecho al voto es respetado por el Estado boliviano: 73 por ciento de los ciudadanos de nivel socioeconómico alto y 56 por ciento de los estratos más pobres señalan que este derecho se respeta “bastante”. A pesar de ello, una amplia mayoría opina que aún quedan desafíos pendientes para lograr que todos los bolivianos puedan expresarse en su propia lengua y consagrar el ejercicio pleno de la libertad de expresión en el país. Como se discutió anteriormente, este último es un cuestionamiento común a argentinos, mexicanos y bolivianos, y plantea un serio desafío en el camino de la profundización democrática en América Latina.

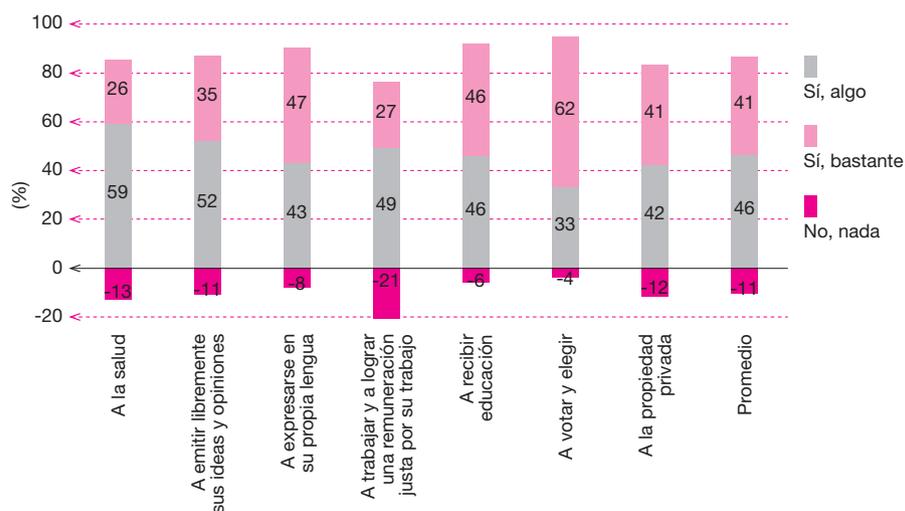
GRÁFICO 3.16 Respeto a los derechos ciudadanos por parte del Estado, total nacional y según ingresos



P: “La CPE contiene derechos para todos los ciudadanos bolivianos. En términos generales, ¿Usted diría que sus derechos ciudadanos le son o no le son respetados por el Estado boliviano?”.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.17 **Grado de cumplimiento de los derechos ciudadanos, total nacional**



P: "Mirando la siguiente lista de derechos ciudadanos, y pensando en su situación personal, ¿Me podría señalar si ese derecho se le cumple bastante, se le cumple algo o no se le cumple nada?".

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Por otro lado, en relación al cumplimiento de derechos económicos y sociales, las respuestas tienden a reflejar de forma bastante cercana el perfil de desarrollo humano de Bolivia: la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos treinta años muestra que se han logrado avances importantes en educación, pero que la esperanza de vida en el país sigue siendo muy inferior al promedio latinoamericano y, más aún, que el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* ha quedado prácticamente estancado. No resulta sorprendente, por tanto, que el porcentaje de bolivianos que considera que sus derechos no son respetados en absoluto por el Estado se incrementa drásticamente del 6 por ciento cuando estos se refieren al derecho a la educación, al 13 por ciento cuando mencionan el derecho a la salud y al 21 por ciento cuando se refieren al derecho a trabajar y a recibir una remuneración justa. De forma consistente, todos los grupos sociales coinciden en señalar que estos dos derechos son los que menos respeta el Estado boliviano.

III.4 Constitución y convivencia social

Como lo demuestra el estudio de representaciones sociales (Sección III.1), los bolivianos perciben un distanciamiento claro entre la norma constitucional, que tiende a ser altamente valorada, y su aplicación concreta, que remite a un cuadro de incumplimiento que redundaría en beneficio de unos cuantos. Los datos de la encuesta de cultura constitucional permiten señalar que son pocos los ciudadanos que opinan que la Constitución se cumple a cabalidad en el país. Este hallazgo resulta igualmente válido para Argentina y México: sólo 16 por ciento de los bolivianos, 5 por ciento de los mexicanos y 2 por ciento de los argentinos, señalan que las Constituciones nacionales se cumplen "mucho" en sus países. En Bolivia, este porcentaje se eleva ligeramente entre las áreas rurales (19 por ciento) y entre quienes tienen menores niveles educativos (18 por ciento).

El giro que adopta la palabra "bastante" en el lenguaje cotidiano de los bolivianos y que suaviza su significado, puede explicar que

un grupo importante de ciudadanos, casi uno de cada cuatro, opine que la Carta Magna se cumple “bastante” en Bolivia. Esta aseveración, en el caso boliviano, remite —más bien— al imaginario del cumplimiento relativo de la ley. Por último, algo menos de la mitad de los ciudadanos (49 por ciento) expresa abiertamente que la Constitución se cumple “poco” o “nada” en el país. Las posturas más críticas se detectan entre los hombres, los grupos sociales con mayores niveles educativos y socioeconómicos, en las áreas urbanas y en el oriente del país. Por ello, las brechas más significativas de opinión son aquellas que se detectan entre los hombres universitarios del oriente urbano y las mujeres con grado de instrucción primaria que habitan en el occidente rural: mientras el 73 por ciento de los primeros opina que la Constitución se cumple “poco” o “nada”, este porcentaje se reduce al 30 por ciento entre las segundas. Entre éstas la no respuesta concentra una frecuencia similar.

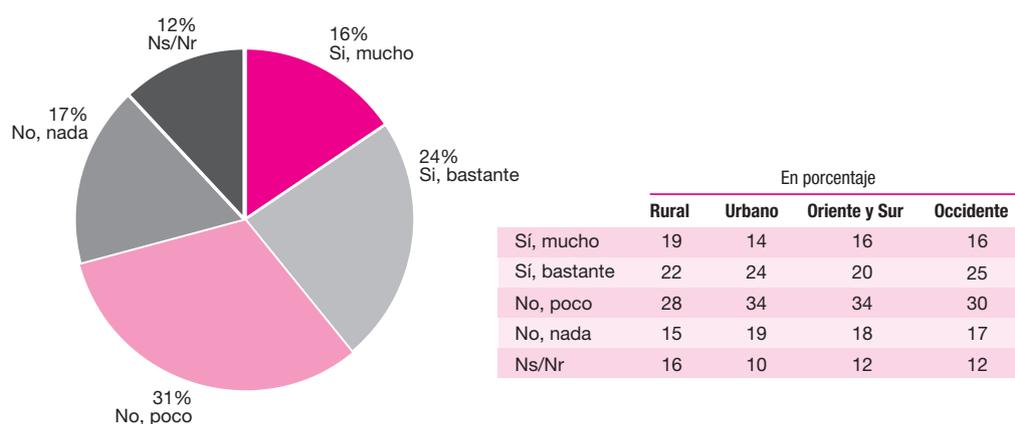
De hecho, un factor que incide en la postura que adoptan los ciudadanos frente a esta pregunta está relacionada con el grado de conocimiento relativo que tienen de la Constitución: entre las personas que no conocen la Carta Magna (Grupo 4) predomina la “no respuesta” (37 por ciento) o una

postura más bien “respetuosa” del texto constitucional, que los impulsa a señalar mayoritariamente que este tiende a aplicarse al menos de forma relativa (37 por ciento, “mucho” y “bastante”). Al contrario, entre las personas que conocen y acceden a la Constitución (Grupo 1), seis de cada diez opinan enfáticamente que ésta se cumple “poco” o “nada” en el país.

Otro factor que incide de forma significativa en la opinión que se forman los bolivianos del grado de cumplimiento de la Carta Magna es la percepción subjetiva que tienen del respeto de sus propios derechos ciudadanos por parte del Estado: quienes consideran que éstos le son respetados “mucho” (uno de cada cinco bolivianos), señalan mayoritariamente que la Constitución se cumple al menos en alguna medida en el país (56 por ciento, “mucho y bastante”); al contrario, entre las personas que señalan que sus derechos no le son respetados “nada” por el Estado (uno de cada cinco bolivianos) dos tercios opinan que la Constitución no se cumple en Bolivia.

Al cruzar esta pregunta con aquella relativa al respeto de las leyes por parte de los ciudadanos, es posible obtener un mapeo indicativo de las percepciones ciudadanas con relación al cumplimiento de la Constitución y las leyes en Bolivia. La primera cons-

GRÁFICO 3.18 Cumplimiento de la Constitución Política del Estado en Bolivia, total nacional y según geografía



P: “En su opinión, ¿Actualmente la Constitución Política del Estado se cumple o no en Bolivia?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.19 **Cumplimiento de la Constitución Política del Estado en Bolivia, nacional, según escolaridad e ingresos**



P: "En su opinión, ¿Actualmente la Constitución Política del Estado se cumple o no en Bolivia?" cruce de variables.
Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2015

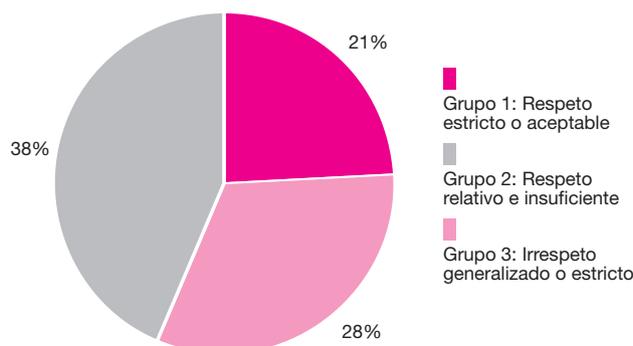
tatación que emerge es que apenas el 3 por ciento de los bolivianos opina que, en el país, prima un respeto estricto al Estado de Derecho, es decir que la Constitución se cumple "mucho" y que los bolivianos respetan "siempre" las leyes. Pero de la misma forma, resulta marginal el porcentaje de ciudadanos (2 por ciento) que señalan que el Estado de Derecho es una "ilusión absoluta", esto es, que la Carta Magna no se cumple "nunca" y que los bolivianos no respetan "nunca" las leyes.

Frente a estas posiciones extremas, que apenas concitan el apoyo del 5 por ciento de la ciudadanía, la mayoría relativa de los bolivianos (41 por ciento) adopta una postura muy crítica pero realista, enfatizado en la ausencia casi generalizada de una actitud de respeto y cumplimiento de las normas, pero sin llegar al extremo de señalar que la Constitución y las leyes no juegan ningún rol concreto para organizar la vida en sociedad. Al contrario, 15 por ciento de los bolivianos tiene una visión más bien positiva y expresa un grado aceptable de cumplimiento de la Constitución y las leyes que favorecen la convivencia entre los ciudadanos. Sobre el porcentaje restante es posible señalar que uno de cada diez bolivianos queda eliminado de la muestra por el elevado grado de no respuesta que suscitan las preguntas especifi-

cas sobre la Constitución entre aquellos que señalan no conocerla. Y tres de cada diez tienen visiones matizadas que apuntan a un cumplimiento relativo de las leyes y de la Carta Magna aunque con consecuencias más bien negativas en términos de convivencia social.

A partir de estas consideraciones, el Gráfico 3.20 permite distinguir tres percepciones diferenciadas respecto al cumplimiento de la Constitución y las leyes en el país. El primer grupo, aproximadamente el 20 por ciento de los consultados, aduce un respeto sino estricto, al menos, aceptable de las leyes: la Carta Magna se cumple "bastante" o "mucho" y los bolivianos, sino respetan "siempre" las leyes, al menos, lo hacen la "mayoría de las veces". El segundo grupo, que concentra al 28 por ciento de los bolivianos, señala que el respeto a las leyes y la Constitución en el país es "relativo", revelando una posición más bien crítica al respecto: la mayoría de las personas de este grupo señala que, en términos generales, la Constitución se aplica, al menos, en alguna medida, pero que los bolivianos son poco proclives a cumplir la ley. Por último, el tercer grupo que reúne al 38 por ciento de la población boliviana, es muy crítico, afirma que la actitud de los bolivianos y sus autoridades hacia las leyes y la Constitución es de un "irrespeto generalizado".

GRÁFICO 3.20 **Percepciones respecto al respeto de las leyes y la CPE en Bolivia, total nacional**



Cruce de variables.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

En términos generales, de cada diez ciudadanos, dos pertenecen al primer grupo, tres al segundo y cuatro al tercero³. Pero un análisis desagregado de los datos permite señalar que tanto la edad, el sexo, el nivel educativo y socioeconómico del entrevistado, como su lugar y región de residencia, inciden fuertemente en la probabilidad de pertenencia a los distintos grupos, es decir, en sus percepciones frente a la Constitución y las leyes. Así, los hombres son más críticos que las mujeres, esencialmente, porque un porcentaje mayor de éstas señalan desconocer el texto constitucional y, por tanto, prefieren no responder. De hecho, si el porcentaje de hombres que pertenecen al Grupo 3 se eleva al 41 por ciento y de mujeres al 35 por ciento, esta diferencia se explica esencialmente porque la tasa de no respuesta entre las mujeres es del 17 por ciento frente a sólo el 8 por ciento entre los hombres.

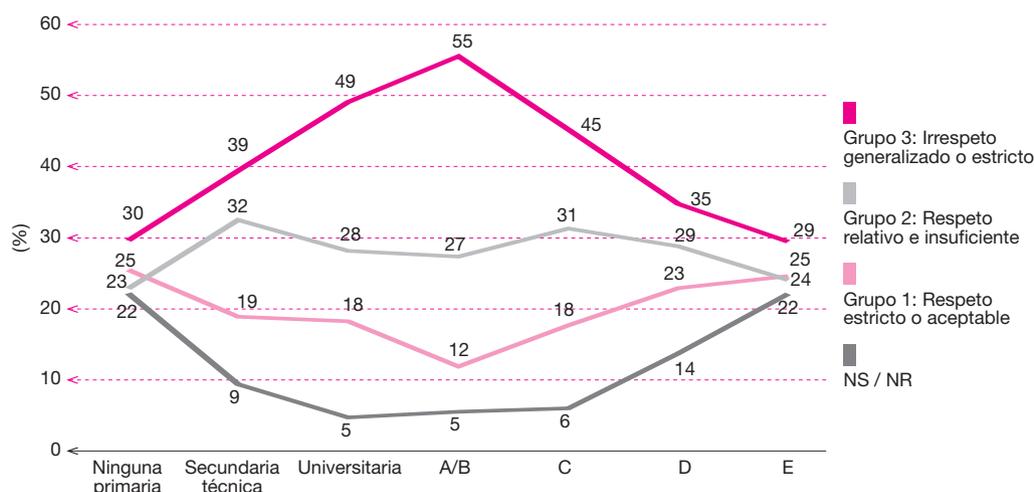
Por otra parte, los jóvenes de menos de 25 años se muestran bastante más críticos al cumplimiento de las leyes y la Carta Magna que los adultos, sobre todo en relación a los mayores de 55 años. Estos últimos no sólo señalan desconocer en mayor grado el texto constitucional, por lo cual la tasa de no respuesta entre las personas mayores se eleva al 17 por ciento (frente a 10 por ciento entre los más jóvenes), sino que tienden

a adoptar una actitud más “conservadora” frente a las leyes, por lo que suelen ser menos críticos de las mismas y de su aplicación. Como se observa a lo largo de los capítulos II y III, el nivel educativo y socioeconómico de los encuestados juega un rol central en discriminar percepciones y actitudes en relación a la legalidad.

En ambos casos, el patrón es el mismo: a menor nivel educativo y socioeconómico, mayor es el porcentaje de personas que opina que el grado de cumplimiento de las leyes en Bolivia es aceptable (pasando de 12 por ciento en los estratos medio-altos al 25 por ciento en los sectores más pobres) como también resulta mayor el porcentaje de personas que, por falta de conocimientos específicos del texto constitucional, prefiere abstenerse de emitir una opinión al respecto (la no respuesta pasa de 5-6 por ciento en los grupos socioeconómicos medios y altos al 22 por ciento en el estrato más pobre). Al contrario, a mayor nivel educativo y socioeconómico, mayor es el porcentaje de personas que opina que el comportamiento de los bolivianos frente a las normas es de incumplimiento e irrespeto generalizado. De esta forma, si tres de cada diez ciudadanos de los estratos más pobres pertenecen al Grupo 3, esta relación se eleva prácticamente al doble en el estrato socioeconómico más alto.

3 Por la tasa de “no respuesta” combinada de ambas preguntas, 13% de los ciudadanos quedan excluidos de la muestra.

GRÁFICO 3.21 **Percepciones respecto al respeto de las leyes y la CPE en Bolivia, nacional, según escolaridad e ingresos**



Cruce de variables.
Fuente: Encuestas nacionales urbano-rural, 3300 casos, junio 2006

El lugar de residencia del encuestado también influye en su opinión sobre el grado de cumplimiento de las leyes en Bolivia. En términos generales, los habitantes de las áreas rurales tienen una percepción bastante más optimista y positiva del respeto de las normas en la sociedad boliviana que los pobladores de las áreas urbanas al igual que los bolivianos del occidente son mucho menos críticos que sus pares del oriente-sur: el porcentaje de personas que opina que, en Bolivia, el grado de cumplimiento de las leyes es aceptable se eleva del 17 por ciento en las áreas urbanas, al 27 por ciento en las áreas rurales y del 16 por ciento en los departamentos del oriente-sur del país al 23 por ciento en los departamentos de Occidente. Por ello, como se observa en el gráfico siguiente, la incidencia de pertenencia al Grupo 1 (“de respeto estricto o aceptable”) pasa del 14 por ciento en el oriente urbano al 29 por ciento en el occidente rural mientras, de forma inversa, se observa un incremento significativo en el porcentaje de personas que pertenecen al Grupo 3 (“de irrespeto generalizado”) a medida que nos desplazamos del occidente rural al oriente urbano.

En suma, las visiones más distantes en cuanto hace al respeto de las leyes y el cumplimiento de la Constitución se encuentran en dos grupos con características polares. Por un lado, el 62 por ciento de los universitarios de sexo masculino del oriente urbano opina que la falta de respeto a las leyes es generalizada en el país, apenas el 9 por ciento señala que, al contrario, las leyes se cumplen en un nivel aceptable y un grupo marginal del 3 por ciento no expresa una opinión al respecto. Por el otro, la opinión mayoritaria de las mujeres con grado de instrucción primaria que habitan en el occidente rural del país apunta que el respeto a las leyes en el país es un hecho (31 por ciento) frente a un porcentaje similar que no opina (30 por ciento) y bastante por encima de quienes piensan que el nivel de cumplimiento es relativo (16 por ciento) o directamente inexistente (22 por ciento). Cuando se trata de identificar las causas que explican el incumplimiento de la Constitución entre aquellos que señalan que ésta se cumple “poco” o “nada”, los datos de la encuesta muestran bastante consistencia con los hallazgos del estudio de representaciones sociales. En primer lugar, para cuatro de cada diez bolivianos la Carta

Magna no se cumple porque los gobernantes encargados de velar por su cumplimiento no la hacen cumplir, o bien, son los primeros en incumplirla. Esta referencia explícita a la labor de “malos gobernantes” es mayor entre los habitantes de las áreas urbanas y del oriente-sur del país.

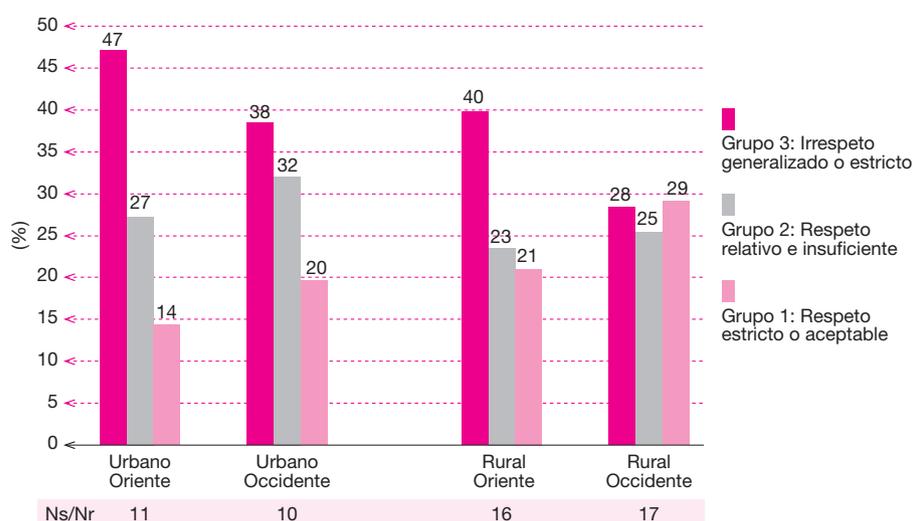
Las respuestas de los ciudadanos también remiten al imaginario de la legalidad: en Bolivia, las leyes no se cumplen, por lo tanto, la Constitución tampoco. Así piensan uno de cada cuatro bolivianos, independientemente de sus características socioeconómicas o de su lugar de residencia. Para uno de cada diez, la causa principal del incumplimiento de la Constitución radica en su aplicación “arbitraria” y “discrecional”, implicando una serie de “injusticias” que redundan en beneficio de unos pocos. Por último, el desconocimiento del texto constitucional explica su escasa o nula aplicación para uno de cada diez ciudadanos.

Las distintas opiniones detectadas en torno al grado de cumplimiento de las leyes y la Constitución, implican juicios igualmente diferenciados sobre la convivencia social en Bolivia. Si bien una mayoría consistente de ciudadanos señala que la gente respeta las reglas necesarias para una buena

convivencia social, la opinión pública nacional se encuentra dividida en relación al grado de respeto de los derechos de los demás, a la existencia de acuerdos básicos sobre “lo que está bien y lo que está mal” o sobre el grado de respeto a las autoridades. En todos estos temas, las brechas según lugar de residencia o, sobretudo, según características socioeconómicas, son significativas y remiten de forma consistente al imaginario de la legalidad que tienen los distintos grupos sociales. El Gráfico 3.24 deja entrever una tendencia más bien positiva ya que en todos los grupos son mayoritarias las opiniones que afirman que “la gente respeta la convivencia”. Esta opinión, si bien disminuye de forma significativa a medida que los ciudadanos se tornan más críticos del cumplimiento de las leyes, es incluso mayoritaria en el grupo de personas que opina que el irrespeto generalizado de las normas es la característica sobresaliente de la relación de los bolivianos con el Estado y las leyes.

Este clima de opinión resulta particularmente significativo si se toma en cuenta que uno de los rasgos en la coyuntura de crisis y cambio por la que atraviesa el país es que el desajuste político e institucional avanza

GRÁFICO 3.22 Percepciones respecto al respeto de las leyes y la CPE en Bolivia, nacional, según geografía



Cruce de variables.

Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2016

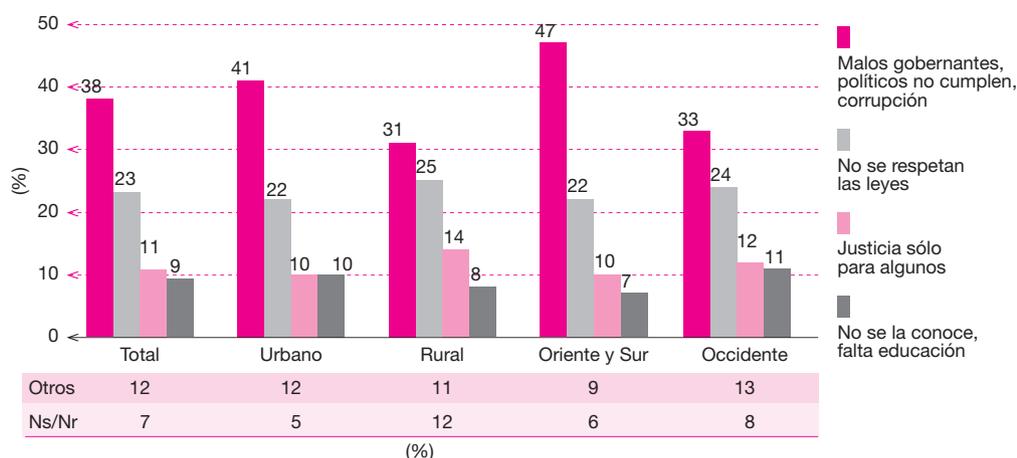
en medio de importantes episodios de choques abiertos entre grupos sociales distintos –como en el caso de Cochabamba, en enero de 2007– o, incluso, de muy parecidas características, cuando no dentro de cada uno de esos mismos grupos –como lo muestran los enfrentamientos registrados en la localidad minera de Huanuni, en octubre de 2006.

En Bolivia, estos incidentes han empezado a manifestarse de forma creciente en los tres últimos años en una relación muy estrecha con la evolución de la crisis de Estado y se han referido a disputas de tierras para agricultura o ganadería, a terrenos para construcción de viviendas en las ciudades más grandes y a choques por concesiones mineras, entre cooperativistas y obreros de minas estatales. De modo más general, puede afirmarse que este tipo de confrontaciones está asociado a poblaciones que se desplazan buscando recursos naturales –primordialmente tierra– para su supervivencia. Ello, en un marco de aceleración del crecimiento de las ciudades por la constante migración desde zonas rurales y la muy alta tasa de conflictos sociales y políticos, que abarcan marchas y cierre de carreteras, estimulados por las dificultades que enfrenta el aparato estatal para mantener el orden.

En cualquier caso, como parte de las contradicciones que marcan la maduración de la crisis del Estado boliviano y el avance del proceso constituyente, esas expresiones coexisten con otras exactamente inversas y que, hasta ahora, se mantienen como predominantes, en sentido que importantes transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se están verificando en los últimos años han sido posibles a partir de la extensión y el fortalecimiento de redes y vínculos sociales. Éstos han logrado sobrepasar el umbral del descontento y la protesta para perfilar una estrategia de cambios en el sistema democrático a partir del fortalecimiento de nuevos mecanismos de participación y democracia directa.

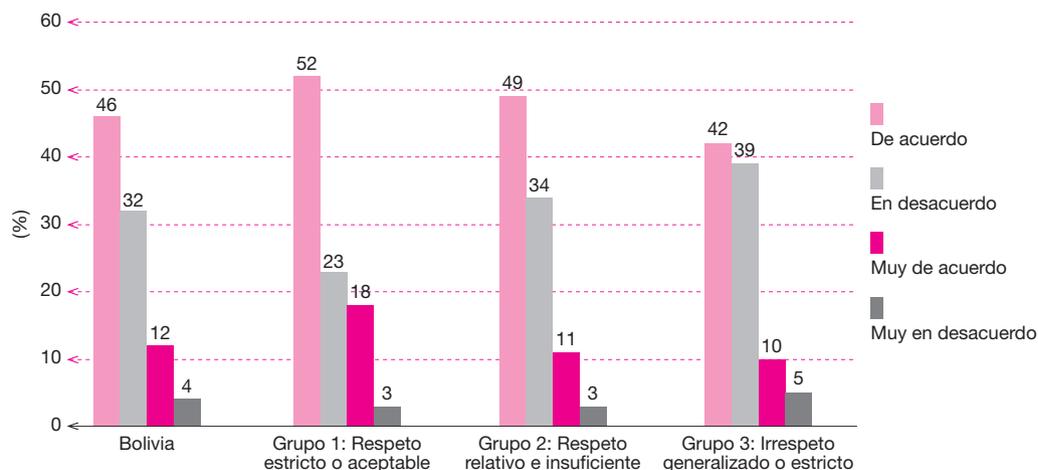
Por ello, en medio de un contexto particularmente conflictivo, la opinión mayoritaria de los bolivianos, incluso los más críticos en niveles socioeconómicos altos, en el oriente-sur y en los centros urbanos, apunta que las reglas de la convivencia social todavía son observadas en el país. Esa conclusión adquiere aún más relevancia, cuando se comparan las respuestas obtenidas en Bolivia y Argentina: entre ocho y nueve de cada diez argentinos consideran que “no se respetan las reglas de una buena convivencia social” (AADI-IDEA, 2005:51),

GRÁFICO 3.23 Razones para el NO cumplimiento de la CPE en Bolivia, total nacional y según geografía



P: “En su opinión, ¿Por qué NO se cumple actualmente la Constitución Política del Estado en Bolivia?”
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 3.24 Respeto ciudadano a las reglas necesarias para una buena “convivencia social”, total nacional, según percepción de respeto de las leyes



P: “Cuán de acuerdo o en desacuerdo esta usted con la siguiente frase: “La gente respeta las reglas necesarias para una buena convivencia social”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

mientras esta proporción sólo se eleva a entre cuatro y cinco de cada diez en el grupo más crítico de los ciudadanos bolivianos.

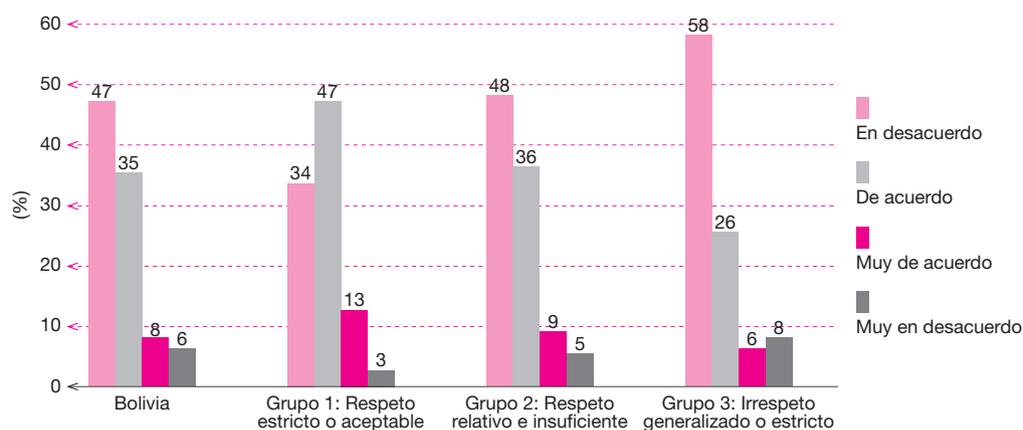
La opinión de los bolivianos es menos benevolente cuando se consulta si “la gente respeta los derechos de los otros”, pues a nivel nacional las opiniones se encuentran claramente divididas (45 y 55 por ciento, respectivamente). Las opiniones negativas predominan especialmente en las zonas urbanas (58 por ciento) y en los departamentos del oriente-sur del país (60 por ciento). Las zonas rurales y el occidente contrastan con aquella tendencia, pero tampoco alcanzan la mitad de opiniones positivas. Esta diferencia regional de percepciones puede estar asociada, de alguna forma, a lo que se expresa como la percepción de “avasallamiento” que se utiliza, particularmente en Santa Cruz, frente al crecimiento constante de la migración de pobladores provenientes de las tierras altas.

Las diferencias de percepción, muy claras entre los distintos grupos definidos por nivel de escolaridad y nivel socioeconómico, sugieren que las percepciones de “amenaza” son mayores entre los estratos más favore-

cidos de la sociedad (65 por ciento opina que “los bolivianos no respetan los derechos de los demás”). Al mismo tiempo, es importante tomar en cuenta que las expresiones superlativas (“muy en desacuerdo”) son –uniformemente– mínimas para todos los grupos. Si estas brechas permiten plantear la hipótesis de que las respuestas negativas se asocian, al menos en alguna medida, con una percepción de amenaza sobre los propios derechos e intereses, lo cierto es que estas remiten de forma consistente a percepciones diferenciadas sobre el predominio del Estado de Derecho en el país.

Como se observa en el Gráfico 3.25, las personas que opinan que el grado de respeto de las normas en la sociedad boliviana es aceptable, generalmente, de menores recursos que residen en las áreas rurales del occidente del país, difieren de forma radical con la percepción mayoritaria de que los bolivianos no respetan los derechos de los demás. A medida que el imaginario sobre la legalidad se torna más crítico, la percepción de que existen carencias marcadas con relación al respeto de los derechos ciudadanos en la sociedad boliviana es más aguda.

GRÁFICO 3.25 **Acuerdo o desacuerdo con la frase: “las personas en Bolivia respetan los derechos de los demás”, total nacional, según percepción de respeto de las leyes**



P: “Cuán de acuerdo o en desacuerdo está Usted con la siguiente frase: “La gente respeta las reglas necesarias para una buena convivencia social”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

A título meramente indicativo, la comparación con las respuestas obtenidas en el estudio realizado en Argentina muestra una brecha muy importante de percepciones: si dos tercios de los bolivianos más críticos con la aplicación de la ley opinan que, en Bolivia, los ciudadanos “no respetan los derechos de los demás”, esta proporción se eleva al 90 por ciento entre los argentinos, quienes opinan de forma consensual que en su país “las personas no se respetan las unas a las otras”.

Cuando se interroga sobre su acuerdo respecto de la aseveración de si “existe un gran acuerdo social sobre lo que está bien y lo que está mal” se observa una tendencia más bien optimista dado el contexto socio-político interno de continuas pugnas y su retransmisión ampliamente explotada por algunos medios de comunicación. Incluso en relación a otros países, las respuestas de los bolivianos resultan más bien positivas. Si en Argentina se detecta nuevamente un consenso mayoritario sobre la inexistencia de acuerdos básicos en la sociedad sobre “lo que está bien y lo que está mal” (78 por ciento), en Bolivia, las posiciones se encuentran divididas: mientras la mitad opina que el imaginario de los ciudadanos sobre el bien y el mal difiere entre distintas

personas y grupos sociales, la otra mitad considera que éste remite más bien a percepciones y nociones comunes.

A pesar de que la consulta tiene un tono de mayor abstracción que podría dar pie a que se abra mucho el abanico de percepciones culturales diferenciadas, esto no ocurre, excepto, quizás, por lo que pueda representar la mayor percepción positiva en las zonas rurales. En efecto, las brechas de opinión más significativas tienden a diferenciar al occidente rural y los estratos más pobres de la sociedad —que señalan de forma bastante consistente que los bolivianos coinciden en sus apreciaciones sobre el bien y el mal (61 y 57 por ciento, respectivamente)— del resto del país y, sobretudo, de los estratos socioeconómicos más favorecidos —que expresan mayoritariamente lo contrario (55 y 64 por ciento, respectivamente).

Si bien las respuestas se modifican de acuerdo a las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la Constitución y las leyes, esta vez las brechas son menos marcadas, pasando de un acuerdo algo más amplio entre quienes opinan que las normas se respetan en el país (60 por ciento considera que existe un gran acuerdo sobre el bien y el mal) a un desacuerdo más amplio entre quienes señalan que el estado de dere-

cho no prevalece en Bolivia (60 por ciento dice que ese acuerdo no existe).

Esta vez, las diferencias de percepción no sólo remiten a opiniones opuestas en cuanto se refiere al cumplimiento o no de las leyes en el país sino también a percepciones diferenciadas sobre la similitud de valores y principios que los entrevistados experimentan en sus relaciones sociales. Para demostrar este vínculo, la siguiente pregunta pasa de la percepción social sobre la similitud de valores en torno al “bien” y el “mal” a la experiencia concreta del entrevistado en sus relaciones sociales con las personas que habitan el país, su departamento, su municipio, su comunidad o más directamente su familia.

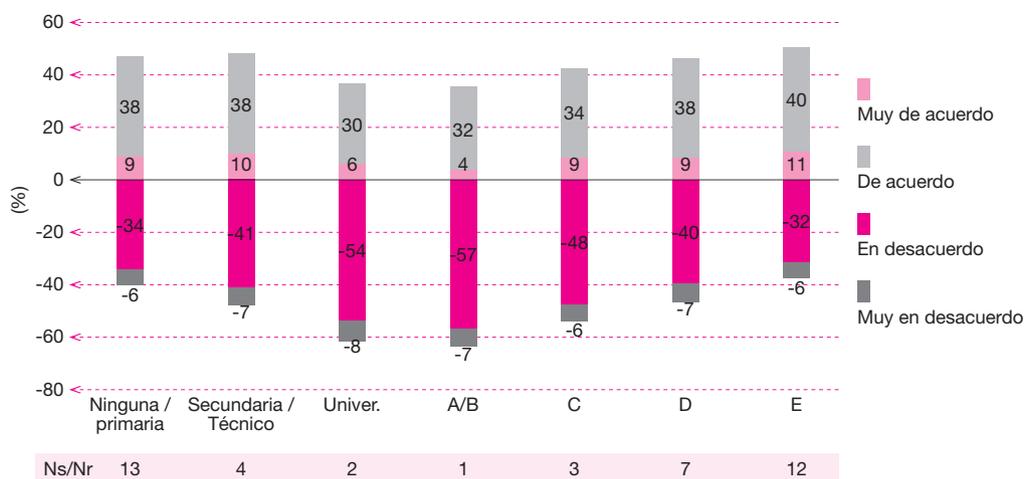
Como se observa en el Gráfico 3.27, resulta notable que, en un momento en que los temores sobre la unidad nacional se encuentran exacerbados por la apertura del debate sobre el carácter autonómico o plurinacional del Estado boliviano, y por las referencias permanentes a choques entre identidades regionales o étnico-culturales en un proceso de construcción nacional “inacabado”, seis de cada diez ciudadanos opinan que “los bolivianos tienen valores y principios parecidos a los míos” y que las percepciones positivas duplican a las negativas a nivel na-

cional. Más aún, la proporción no varía significativamente al inquirir sobre la similitud de valores que perciben los bolivianos con las personas de su mismo departamento o de su mismo municipio. Como resulta previsible, la referencia a personas del mismo barrio o comunidad, que remite probablemente a las amistades más cercanas y, más aún, a los miembros de su familia, incrementa notablemente este sentimiento.

El análisis desagregado de los datos por región muestra escasas diferencias de opinión entre los ciudadanos de oriente y occidente. Éstas se limitan a diferencias en el grado de acuerdo (los habitantes del oriente son más enfáticos en señalar su acuerdo, sobretodo cuando la referencia apunta a la comunidad o a la familia) o en los niveles de no respuesta (la no respuesta tiende a ser más elevada en la región occidental), pero, en ningún caso, a miradas distintas sobre la existencia de valores y principios comunes entre ciudadanos. Tampoco se detectan brechas significativas de opinión por nivel socioeconómico o educativo, a no ser aquellas que emergen de una tasa de no respuesta más elevada en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Es posible concluir, al menos hasta donde alcanza la interrogante, que existe un clima

GRÁFICO 3.26 Acuerdos básicos de convivencia, nacional, según escolaridad e ingresos



P: “¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo esta usted con la siguiente frase?: “En nuestra sociedad existe un gran acuerdo sobre lo que esta bien y lo que esta mal”

Fuente: Encuestas nacionales urbanas-rurales, 3300 casos, junio 2006.

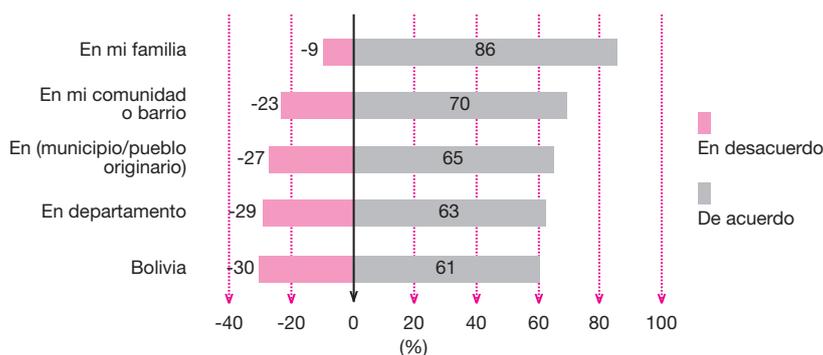
de opinión nacional favorable en torno a la existencia de valores y principios comunes que sustentan redes de comunicación y solidaridad que juegan un papel de referencia para los bolivianos. De forma transversal a los distintos grupos sociales, la mitad de los ciudadanos opina que sus propios valores son compartidos por su familia, sus vecinos, los miembros de su municipio, los habitantes de su departamento y por el resto de los bolivianos. Dicho esto, si en términos abstractos y normativos ocho de cada diez bolivianos opinan que la Carta Magna es esencial para el desarrollo de un país y la convivencia en sociedad, las percepciones son matizadas cuando se trata de evaluar el impacto de la Constitución boliviana en su estado actual sobre la convivencia social y, más aún, cuando se indaga sobre su adecuación a las necesidades actuales del país. Nuevamente, al tratarse de preguntas específicas sobre el texto constitucional que demandan de los entrevistados un conocimiento siquiera superficial e indirecto sobre el debate en curso, las tasas de no respuesta en ambas preguntas superan el 10 por ciento del total de la muestra, alcanzando el 14 por ciento en las áreas rurales, el 20 por ciento en ciudadanos con grado de instrucción primaria y el 30 por ciento en personas que no tienen siquiera referencias concretas sobre la Carta Magna. Una mayoría amplia de los ciudadanos señala que la actual Constitución garantiza la

convivencia social de forma total (24 por ciento) o parcial (41 por ciento). Sólo uno de cada cinco bolivianos se muestra crítico al respecto aunque no en exceso, pues el porcentaje de quienes creen que el texto constitucional actual es un claro factor de desunión entre los bolivianos apenas se eleva al 2 por ciento a nivel nacional. Una vez controlado el impacto de la tasa de no respuesta en la distribución de frecuencias, las diferencias por sexo y edad no resultan estadísticamente significativas.

Al contrario, las diferencias por localización geográfica muestran que la opinión de los habitantes de las áreas rurales y de los departamentos del occidente del país es mucho más positiva. Las brechas por clase social son igualmente significativas mostrando una percepción más positiva a medida que disminuye el nivel socioeconómico del entrevistado. Entre quienes se pronuncian sobre la pregunta, 82 por ciento de los habitantes de nivel socioeconómico bajo del occidente rural frente al 59 por ciento de los ciudadanos de los estratos altos del oriente urbano opinan que la Carta Magna en su estado actual garantiza, al menos en parte, la convivencia social.

Si bien los bolivianos no se muestran categóricos al respecto, parece existir un clima de opinión nacional más bien favorable respecto de la capacidad de la Constitución para garantizar parcialmente la vida en sociedad. Por tanto, para la mayoría de los

GRÁFICO 3.27 Similitud de valores y principios, total nacional



P: "¿Cuán de acuerdo está Usted con la siguiente frase? "Las personas que viven en (Bolivia, en mi departamento, en mi municipio, en mi comunidad, en mi familia, en mi barrio) tienen valores y principios parecidos a los míos."
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

ciudadanos el problema central no radica tanto en la “letra muerta” del texto constitucional si no más bien en su incumplimiento sistemático y generalizado que, como señala el estudio de representaciones sociales, se atribuye esencialmente a las autoridades de gobierno y se da “en beneficio de unos cuantos”.

No sorprende, por tanto, que el optimismo respecto del impacto positivo de la Constitución para ordenar la vida en sociedad se incremente con la percepción del cumplimiento de las leyes. Nueve de cada diez ciudadanos que considera que el grado de respeto y vigencia del estado de derecho es aceptable en el país, señalan que la Constitución garantiza –en buena medida– la convivencia entre bolivianos. Sin embargo, incluso entre quienes opinan que la falta de respeto a las leyes es generalizada en Bolivia, una mayoría amplia atribuye connotaciones positivas al espíritu de la Carta Magna en relación con la convivencia social.

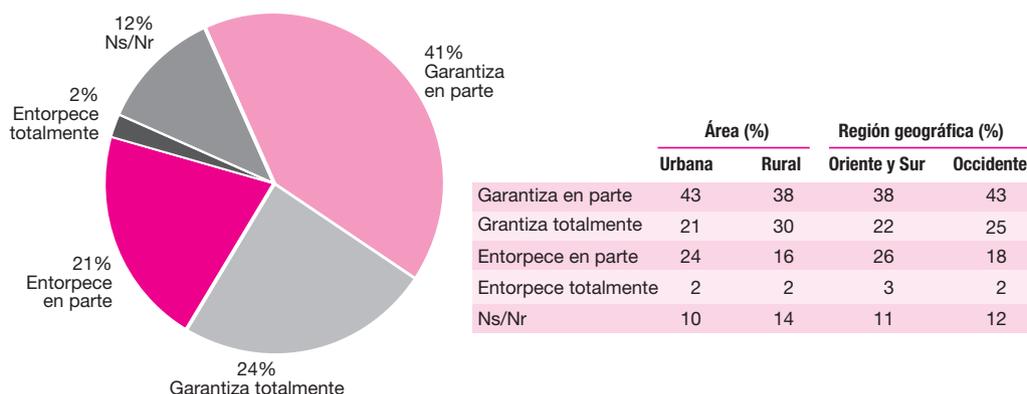
Las opiniones de los bolivianos son menos positivas cuando se indaga acerca de la adecuación de la actual Carta Magna a las necesidades del país: sólo 40 por ciento de los ciudadanos opina que ésta se adecua plenamente, mientras 34 por ciento señala directamente que no responde a las necesidades de la sociedad. El porcentaje de no respuesta se eleva del 3 al 6 por ciento

en los grupos de personas que conocen la Constitución (grupos 1 y 2), al 16 por ciento entre aquellas personas que al menos tienen nociones claras sobre lo que ella significa (Grupo 3) y hasta el 29 por ciento entre las personas que no la conocen, no tienen acceso a ella, ni tienen una noción formada sobre su valor para la organización social (Grupo 4).

La posición de las personas que, perteneciendo a estos dos últimos grupos, se animan a emitir un criterio sobre la pregunta deja traslucir una tendencia más bien “respetuosa” o “conservadora” hacia el actual texto constitucional: entre quienes responden a partir de la escasa información con que cuentan, seis de cada diez opinan que éste se adecua a las necesidades del país frente a sólo tres de cada diez que lo critican. En todos los casos, el nivel de crítica se incrementa con el grado de conocimiento de la Constitución, al punto de ser mayoritaria la posición que sostiene la inadecuación del actual texto constitucional en el grupo de personas que lo conocen y tiene acceso directo a él (Grupo 1).

Los grupos más críticos con el grado de adecuación de la Carta Magna a las necesidades del país son precisamente los más informados y quienes perciben en mayor medida el irrespeto generalizado de las leyes en la sociedad boliviana: los hombres que habitan las áreas urbanas y las personas con grado

GRÁFICO 3.28 Rol de la Constitución en la convivencia entre bolivianos, total nacional, según geografía



P: “Por lo que Usted piensa, ¿la CPE actual garantiza o entorpece la convivencia entre los bolivianos?”.
Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006

de instrucción universitario. Entre estos, el 55 por ciento de los universitarios urbanos opina que la actual Constitución no se adecua a las necesidades del país. Al contrario, entre las personas con grado de instrucción primaria que habitan en las áreas rurales y se animan a responder la pregunta, 55 por ciento considera que el texto constitucional resulta adecuado a la realidad del país. Una vez más, frente a la actitud abiertamente crítica de los más informados, se detecta una actitud más bien “respetuosa” en los grupos sociales que menor conocimiento tienen de la Constitución.

Estas tendencias son puestas igualmente de manifiesto por el estudio de cultura constitucional en México, que resalta “el mayor desconocimiento del texto constitucional en los estratos bajos, la tendencia más conservadora del grupo social bajo y la tendencia más crítica en los sectores medios y altos” (UNAM, 2004: 53).

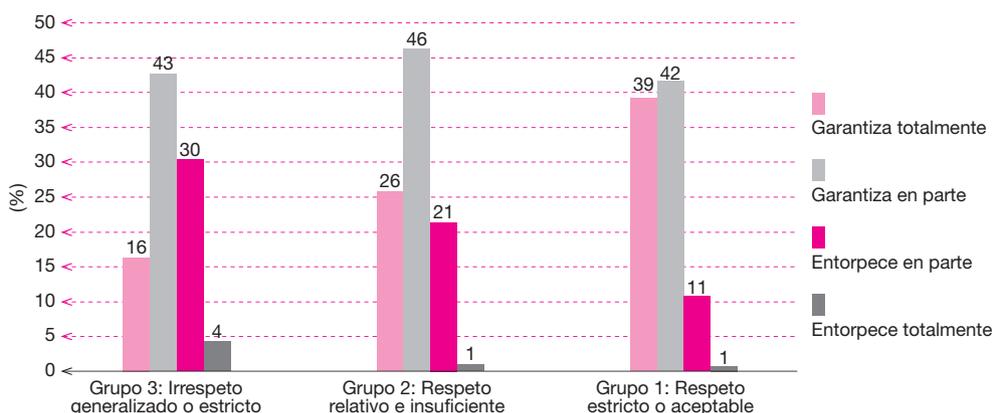
Al indagar sobre la necesidad de cambiar la Carta Magna, los bolivianos no tienen dudas: nueve de cada diez opinan que el texto constitucional debe cambiar si no totalmente, al menos, parcialmente. Si los ciudadanos de los tres países analizados coinciden en la importancia y relevancia de introducir modificaciones a sus constituciones nacionales, esta demanda es, sin duda, más elevada en Bolivia en el contexto es-

pecífico de la convocatoria a una Asamblea Constituyente cuya agenda de cambio es impulsada con particular fuerza por la sociedad civil organizada, especialmente los pueblos indígenas del país, los movimientos sociales de occidente y los movimientos cívicos del oriente.

En efecto, sólo el 13 por ciento de los bolivianos frente al 40 por ciento de los mexicanos y el 30 por ciento de los argentinos señalan que es preferible dejar la Constitución en su estado actual. En Bolivia, este porcentaje se incrementa de manera significativa a menor nivel educativo, confirmando la actitud más “respetuosa” de la Constitución entre quienes menor conocimiento tienen de ella: si uno de cada diez bolivianos que conoce y tiene acceso directo a la Carta Magna se opone a su reforma, esta relación se incrementa a tres de cada diez entre quienes, aduciendo un desconocimiento amplio del texto constitucional, se animan a opinar sobre su reforma. Por ello, como se observa en el Gráfico 3.31 la relación de personas que demandan una reforma constitucional pasa de 8/1 en el primer grupo a 3/1 en el segundo.

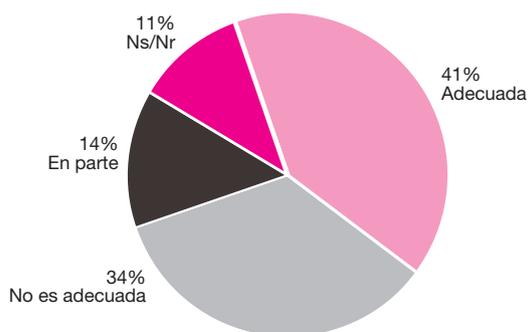
En cualquier caso, se detecta una demanda transversal a la sociedad boliviana por emprender una reforma constitucional más o menos amplia. El análisis de representaciones sociales y las respuestas a la encuesta

GRÁFICO 3.29 Rol de la Constitución en la convivencia entre bolivianos, nacional, según percepción de cumplimiento de las leyes



P: “Por lo que usted piensa, ¿la CPE actual garantiza o entorpece la convivencia entre los bolivianos?”. Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006

GRÁFICO 3.30 Adecuación de la Constitución a las necesidades del país, total nacional, según escolaridad e ingresos



	Educación (%)			NSE (%)			
	Ninguna primaria	Secundaria Técnica	Universitaria	A/B	C	D	E
Adecuada	44	43	27	30	38	41	45
No es adecuada	24	34	53	47	41	34	24
En parte	12	15	16	18	16	13	12
Ns/Nr	20	8	4	5	5	12	19

P: "Por lo que usted piensa, ¿la CPE que tenemos ahora es adecuada o no para las necesidades del país?". Cruce de variables.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

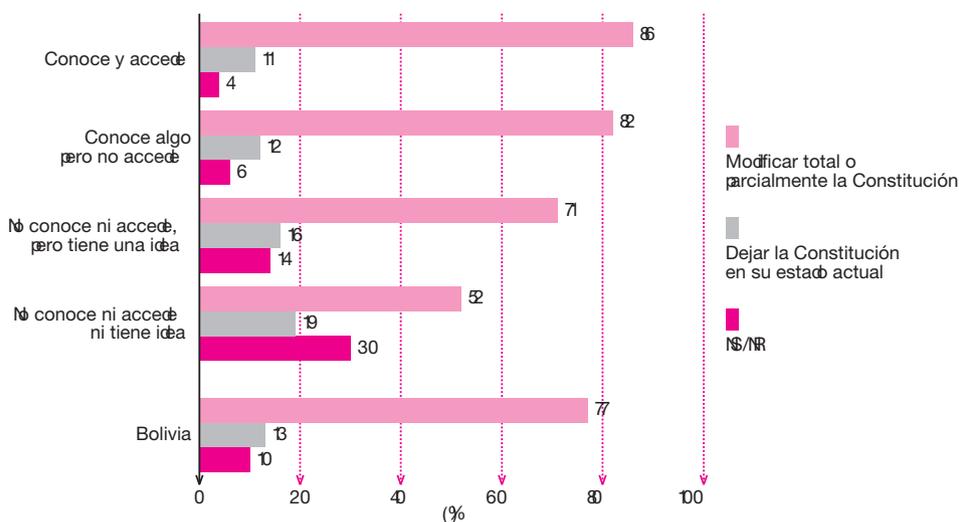
de cultura de la legalidad y de la Constitución a lo largo del presente capítulo han permitido identificar una serie de elementos que se combinan en las percepciones ciudadanas para explicar la amplia popularidad de esta demanda.

En primer lugar, el elevado nivel de incumplimiento de las leyes y de la Constitución en el país, especialmente debido a la presencia de "malos gobernantes", junto con el carácter intrínsecamente injusto que tienen las leyes para una proporción importante de ciudadanos, explican la necesidad central de dotar de una legitimidad renova-

da al marco legal constitucional. En segundo lugar, la necesidad de adecuar el texto constitucional a la realidad actual del país para garantizar la convivencia plena entre los bolivianos en momentos particularmente complejos en que la percepción de grupos mayoritarios apunta a la escasa predisposición de los ciudadanos a respetar los derechos de los demás.

Por último, si entre los bolivianos la Constitución representa el lugar simbólico de protección ante los derechos, sin duda, la Constituyente, se erige como una nueva forma de ejercer la democracia.

GRÁFICO 3.31 Acuerdo con la reforma de la Constitución, nacional, según grado de conocimiento de la CPE

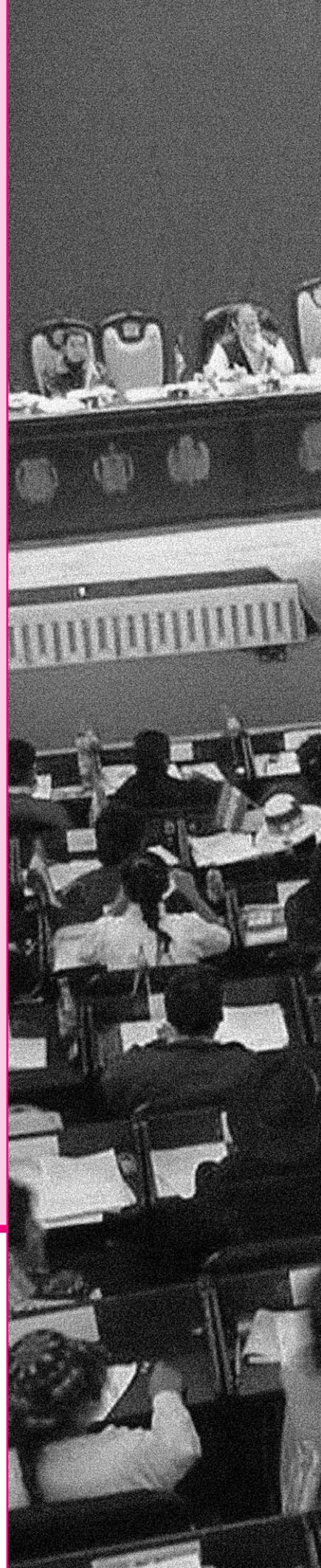


P: "Por lo que usted piensa, ¿la CPE que tenemos ahora es adecuada o no para las necesidades del país?". Cruce de variables.

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

La Asamblea y el proceso constituyente

4





La historia republicana de Bolivia ha visto 21 constituciones –número no consensuado por los historiadores–, algunas modificadas a través de Asambleas, otras mediante Congresos o Convenciones Constituyentes. La mayoría de ellas respondieron a propósitos de legitimación política de gobiernos de facto, mientras que otras fueron concebidas como salidas a momentos particularmente complejos de crisis estatal. Sin embargo, son pocas aquellas que marcaron ciclos históricos más o menos largos de forma tal de cristalizar un debate profundo sobre los temas centrales del desarrollo del país a partir de una participación más o menos amplia y representativa de la sociedad boliviana.

Entre ellas, la primera, la Constitución Vitalicia o Bolivariana, fue el resultado de la Asamblea General Constituyente de 1826, y su promulgación fue el primer acto soberano de la República, constituyendo el país que ahora conocemos como Bolivia. Dicho texto constitucional estableció la primera estructura estatal y generó los primeros derechos y obligaciones para sus habitantes. Aquella Constitución respondió tanto a las tendencias y al pensamiento predominante en la época como a la correlación de fuerzas emergente de las guerras de independencia. Aún cuando participaron de una u otra forma de aquel proceso de liberación, ningún representante de los pueblos indígenas ni ninguna mujer participaron del momento constitutivo del Estado-nación boliviano.

En el siglo XIX tuvieron lugar otros diez procesos de reforma constitucional. Dignas de mención, por los significativos cambios introducidos en la Constitución y por su origen en convocatorias expresas, son las Asambleas Nacionales de 1831 y 1861. La primera de ellas, convocada por el presidente Andrés de Santa Cruz, reconoce una forma de gobierno republicano, popular y representativo, bajo la forma unitaria, y es considerada por la historia como una de las más importantes de ese siglo, no sólo por reformar la “Constitución Bolivariana”,

reconocer la provincia de Tarija y por eliminar el Poder Electoral, sino también, porque trata asuntos tan importantes y vitales hasta el día de hoy, como son los temas de la tierra, la agricultura y la minería. Durante la gestión del presidente José María Achá, se constituyó la Asamblea Nacional de 1861, la más avanzada del siglo XIX y la que realizó los mayores aportes doctrinales; en ella se dio plena libertad de opinión, garantías a la propiedad privada y se introdujo el régimen municipal. Entre otras, una de las modificaciones de mayor valía fue la incorporación de un Consejo de Estado con competencias para la recepción de denuncias y querrelas contra el Presidente de la República y/o sus ministros, denotando su carácter liberal. Las demás asambleas del siglo XIX no resultan de mayor interés, excepto –tal vez– las que se llevaron a cabo en 1871 y 1899, puesto que la primera trató el federalismo por primera vez y, la segunda, aunque decide mantener la Constitución de 1880, alberga la riqueza del debate entre el “unitarismo” y el “federalismo” entre los “patriarcas de la plata” y la nueva “oligarquía del estaño”, respectivamente. Es bajo esta lógica que la Constitución de 1871 cambia la definición fundamental de “República, una e indivisible” por la de “República democrática representativa” y, la de 1880 que restablece el principio de descentralización.

Si durante el siglo XIX la mayoría de las constituyentes sirvieron para legitimar gobiernos nacidos en el poder de facto, las siete que se dieron durante el siglo XX sólo pueden reclamar el nombre de asambleas las de 1938 y 1967. A tiempo de anticipar la caída de un régimen oligárquico, la Convención Nacional de 1938 generó una de las Constituciones más importantes del siglo. Develó la realidad de un tejido social complejo después de la Guerra del Chaco y, por ello, es la primera en que la representación se amplía al sector obrero del país. Inicia lo que se llamaría el “constitucionalismo social” al introducir los regímenes social, familiar, cultural y, por primera vez, del campesinado. Da una función social a

la propiedad, colocando al Estado como garante de los intereses colectivos, sin desmedro de los individuales, que también gozan de su protección. Por último, recupera para el Estado la tuición de los recursos naturales bajo la línea del socialismo militar, impulsada por el presidente de ese entonces, Germán Busch.

La Asamblea Constituyente de 1967, convocada mediante decreto en abril de 1965, elabora una Constitución mejor estructurada en términos doctrinales, ya que contempla las vertientes del “constitucionalismo social” e incorpora, a su vez, las profundas reformas impulsadas por la Revolución Nacional de 1952. Por primera vez el sistema de partidos, la mayoría absoluta de votos para la elección del Presidente y Vicepresidente figura en la Constitución, a tiempo que establece la renovación total del Poder Legislativo cada cuatro años. Otro de los logros de esta versión de la Carta Magna, aún vigente en la actual, es el recurso de amparo constitucional y la existencia de un régimen agrario y campesino.

La Asamblea Constituyente, como proceso de reforma total de la Constitución, desaparece de la agenda política nacional desde 1967. En parte por la eliminación explícita del artículo 230 de la nueva Constitución, que genera una serie de candados y llaves para la modificación del texto constitucional: esta prerrogativa recae exclusivamente en el Congreso Nacional, que debe aprobar por dos tercios de los votos y a lo largo de dos legislaturas consecutivas las propuestas de reforma al texto constitucional para que entren en vigencia y ser aplicadas recién en la legislatura siguiente¹. En parte por la cantidad de golpes de Estado, los prolongados gobiernos de facto vividos hasta 1982 y; por el monopolio de la representación política ejercido por los partidos políticos a través del Congreso Nacional en las dos décadas que siguen al reestablecimiento de la democracia en Bolivia.

El concepto abstracto de Asamblea Constituyente entró en el lenguaje cotidiano de

los bolivianos y se posicionó como parte de la agenda pública desde que los pueblos indígenas de las tierras bajas lo asociaran de forma explícita a una reivindicación de ciudadanía en la primera marcha indígena de 1990. En 1995, la Asamblea del Pueblo Guaraní publicó un manifiesto exigiendo la convocación inmediata a una “Asamblea Nacional Constituyente”. Y, durante el “Diálogo Nacional II”, del año 2000, se registraron diversas demandas de una reforma política incluyendo la desmonopolización de la representación política, la figura de Referéndum popular y la Asamblea Constituyente. Excluida de la ley de reforma constitucional de 2002, esta última demanda se intensificó como reclamo desde su discusión pública en las elecciones generales ese año y su inclusión en la agenda de los movimientos sociales y –finalmente– en la agenda política de octubre de 2003. En febrero de 2004, la Asamblea Constituyente se incorporó en el texto constitucional como una institución de democracia participativa. Esa definición, entre el procedimiento para la reforma constitucional y la calidad de la participación en democracia, muestra un enlace muy fuerte entre legalidad, Constitución y democracia.

Finalmente, tras la aprobación de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, en el marco de un consenso tan amplio como complejo en el Congreso Nacional (marzo 2006), 16 años después de que la demanda ingresara al escenario de las luchas políticas y sociales en Bolivia, ésta logró materializarse el 6 de agosto de 2006. Se trata de un proceso constituyente con una enorme capacidad de representación social y de generación de propuestas de cambio político-institucional, que la sitúan como una de las más importantes de cuantas se han llevado a cabo en la historia republicana. Partiendo de esta constatación, el presente capítulo pretende aportar a la comprensión de la elevada legitimidad del proceso constituyente actual, y de la Asamblea Constituyente como nue-

1 Régimen que había sido eliminado en las constituciones de 1843 y 1851.

va institución de la democracia boliviana, desde una aproximación empírica que privilegia, a través de datos cuantitativos y cualitativos de opinión pública, una mirada desde la cultura de la legalidad y la Constitución.

Para ello, el capítulo se estructura en tres secciones. La primera sección utiliza datos de encuestas de opinión para comprender la demanda de la Asamblea Constituyente en el marco de la valoración que hacen los bolivianos del sistema democrático tras dos décadas de su ejercicio efectivo en lo que constituye el ciclo más largo de la historia republicana del país. La segunda sección explora, a partir del análisis cualitativo de representaciones sociales, el “sentido común” emergente asociado a la Asamblea Constituyente, para comprender la elevada legitimidad de que goza el proceso constituyente actual. Por último, la tercera sección presenta datos de encuestas y análisis cualitativos de expectativas, que contribuyen a entender por qué la Asamblea Constituyente es considerada como un espacio de cambio donde se discuten temas cruciales para el desarrollo humano de los bolivianos. Como tal, el proceso constituyente despierta esperanzas, pero también temores en la ciudadanía.

IV.1. Los bolivianos y la democracia

Como se señaló ampliamente en el Capítulo introductorio, haciendo referencia a distintos estudios de opinión pública, los niveles de adhesión a la democracia en Bolivia se han incrementado de forma consistente en los dos últimos años junto con la legitimidad de sus actores e instituciones centrales. Si el cuestionamiento a la legitimidad de los partidos políticos como únicos intermediarios de las demandas de la sociedad civil ante el Estado y la baja legitimidad de las instituciones de los tres poderes del Estado en contextos de crisis política aguda pusieron en tela de juicio el respaldo de los bolivianos a la vigencia del sistema democrático –al punto que entre cuatro y cinco de cada diez ciudadanos señalaban su posible respaldo a una salida de fuerza en caso de desorden generalizado (LAPOP, 2002-2004), hoy la situación es totalmente diferente: como lo señala el Latinobarómetro, el caso boliviano resulta excepcional incluso comparado con el resto de países de la región (cf. Capítulo I).

En junio de 2006, seis de cada diez bolivianos afirman que la democracia es la mejor forma de gobierno frente a sólo dos de cada diez que opinan que, en algunas circuns-

CUADRO 4.1 **Preferencia por la democracia, total nacional y diez ciudades principales**

	2005, diciembre (%)		2006, junio (%)		2007, mayo (%)
	Total nacional	Total ciudades principales	Total nacional	Total ciudades principales	Total ciudades principales
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	58	56	59	55	70
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	21	25	20	23	10
A la gente como uno, le da lo mismo un gobierno democrático o un gobierno autoritario	13	12	13	15	16
NS/NR	7	7	8	7	4

P: "¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor su forma de pensar?"

Fuente: total nacional, 3300 casos en diciembre 2005 (Equipos Mori) y en junio 2006 (Encuesta base). Ciudades principales: 1744 casos en diciembre 2005 (Equipos Mori), 1400 casos en junio 2006 (Encuesta base), 2100 casos en mayo 2007 (Apoyo, Opinión & Mercado)

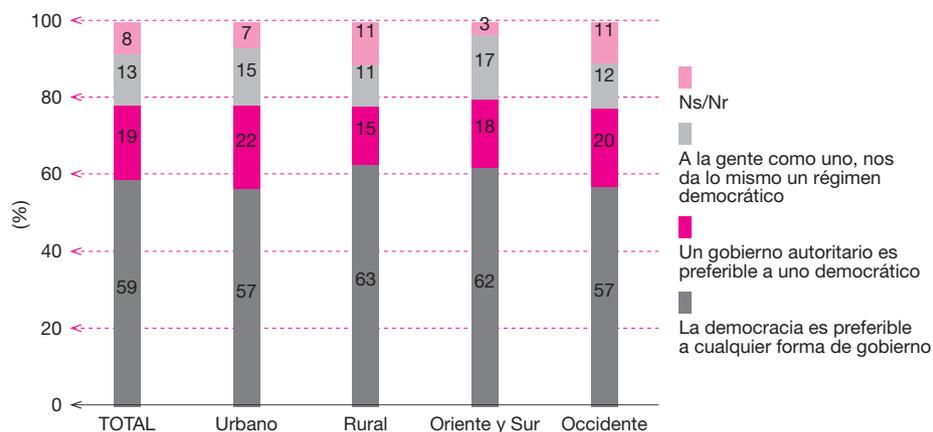
tancias, un gobierno autoritario es preferible a uno democrático. A título indicativo, dos encuestas de control con datos de las diez ciudades principales del país realizadas en el marco de la agenda de investigación en opinión pública que sustenta el presente informe muestran que este porcentaje se ha mantenido estable entre diciembre de 2005 (antes de las elecciones generales) y junio de 2006 (antes de la elección de constituyentes y el Referéndum autonómico) y se ha incrementado considerablemente en el último año, de 55-56 al 70 por ciento en mayo de 2007 en las nueve ciudades capitales más El Alto.

A nivel nacional urbano-rural, los datos de diciembre de 2005 y de junio de 2006 muestran que el nivel de preferencia por la democracia es relativamente homogéneo y se mantiene estable entre los diferentes grupos sociales: en términos generales, seis de cada diez bolivianos, sin importar su lugar de residencia o sus características socioeconómicas, respaldan la democracia como forma de gobierno. El rango de variación se sitúa en más/menos cuatro puntos en torno a la media nacional. Las diferencias por sexo son las más marcadas: 63 por ciento de los hombres declara su preferencia por la democracia frente a sólo 55 por ciento de las mujeres, grupo en

el cual se incrementa de forma significativa la indiferencia o la tasa de no respuesta. A nivel urbano, la preferencia por la democracia se incrementa con el nivel educativo y socioeconómico del encuestado, pero cuando se considera el conjunto de la muestra urbano-rural las diferencias entre grupos sociales desaparecen. Ello debido a que el apoyo a la democracia crece de forma significativa en las áreas rurales, cuyos habitantes tienen menores niveles educativos y pertenecen mayoritariamente a los estratos socioeconómicos más bajos (D y E). Por último, la preferencia por la democracia se incrementa en el oriente-sur del país. Por ello, los habitantes del oriente rural son quienes manifiestan una preferencia más marcada por el régimen democrático (72 por ciento), mientras que ésta disminuye al 55 por ciento entre los habitantes del occidente urbano.

La encuesta de control realizada en las diez principales ciudades del país en mayo de 2007 no permite señalar nada en relación a la preferencia por la democracia en las áreas rurales, pero confirma las tendencias detectadas en relación a las brechas regionales, de género y de ingresos: el nivel de respaldo a la democracia se incrementa entre los hombres, los habitantes del oriente-sur y, de forma sistemática, con el

GRÁFICO 4.1 Preferencia por la democracia junio 2006, total nacional y según geografía



P: ¿Con cuál de las siguientes frases esta UD. más de acuerdo?
Fuente: encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

CUADRO 4.2 **Preferencia entre democracia o autoritarismo, diez ciudades principales, según región y sexo**

	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno		Un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	
	Jun - 06 (%)	may - 07 (%)	jun-06 (%)	may-07 (%)
	Oriente	57	74	20
Occidente	53	66	24	12
Hombres	59	72	22	9
Mujeres	51	69	23	10
Total	55	70	23	10

P: ¿Con cuál de las siguientes frases esta UD. más de acuerdo?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

CUADRO 4.3 **Preferencia entre democracia o autoritarismo, diez ciudades principales, según nivel socioeconómico**

	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno		Un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	
	Jun - 06 (%)	may - 07 (%)	jun-06 (%)	may-07 (%)
	Nivel A/B (medio-alto y alto)	62	75	25
Nivel C (medio típico)	58	71	21	10
Nivel D (medio-bajo)	51	70	25	9
Nivel E (bajo)	48	66	17	8
Total ciudades	55	70	23	10

P: ¿Con cuál de las siguientes frases esta UD. más de acuerdo?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100, mayo 2007

nivel socioeconómico del entrevistado. Dicho esto, la última medición registra un incremento significativo de la preferencia por el sistema democrático en todos los grupos sociales, al tiempo que disminuye la preferencia por los gobiernos autoritarios y el nivel de indiferencia se mantiene relativamente constante.

Como se observa en ambos gráficos, en todos los grupos sociales considerados, al menos dos tercios de los ciudadanos reivindican a la democracia como mejor forma de gobierno mientras sólo uno de cada diez bolivianos opina que un gobierno autoritario es preferible en algunas circunstancias. En el grupo más crítico, los habitantes del occidente urbano con bajos niveles de ingresos, el apoyo a la democracia se ha incrementado del 46 al 64 por ciento en el último año. Y en mayo de 2007, los hombres del oriente urbano del país forman parte del grupo que presenta mayores

niveles de apoyo a la democracia: independientemente de su nivel socioeconómico, ocho de cada diez señalan preferir un gobierno democrático que uno autoritario.

Sin duda, parece posible plantear que el notable incremento en la preferencia por la democracia a nivel nacional está asociado al menos a dos dinámicas distintas. Por un lado, la llegada al poder del primer Presidente indígena del país, Evo Morales, y la instalación de la Asamblea Constituyente, en agosto de 2006, con un amplio respaldo de los movimientos sociales, resultan una clara señal para los grupos más empobrecidos del occidente que comienzan a considerar que la democracia boliviana permite cambios profundos, tanto en el modelo político y el económico, como en la estructura misma del Estado. Por otro lado, la agenda de las autonomías departamentales encarada discursivamente como un proceso de profundización de la democracia junto con la

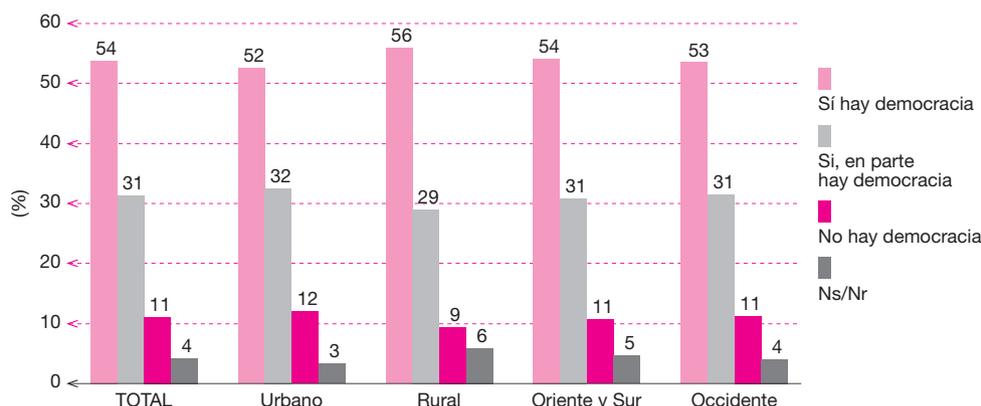
correlación de fuerzas reinante en la Asamblea Constituyente y la reivindicación expresa de los dos tercios como fórmula de votación que garantiza el respeto de los derechos de las minorías, parecen haber incrementado notablemente la empatía de los ciudadanos del oriente-sur del país con el régimen democrático.

Por supuesto, estos datos no permiten afirmar que la democracia esté completamente afianzada en la cultura política de los bolivianos, pero, al menos, que existe una clara convicción democrática. De hecho, si existe un rasgo característico del proceso de cambio vivido en el país en este momento, este es el encauce democrático sostenido firmemente. En las crisis políticas más agudas, los bolivianos han respaldado la vigencia del sistema democrático y asegurado que la continuidad institucional prime sobre cualquier voluntad particular de interrumpirla. Las elecciones se han mostrado como una de las herramientas más poderosas para encarrilar un proceso de cambio al abrir un espacio para el surgimiento de un nuevo sistema político y trazar una línea de equilibrios, pesos y contrapesos para la consolidación de un nuevo orden político e institucional. Todas las encuestas muestran de forma consistente que, tras el conflicto, los bolivianos opinan que es necesario encontrar una salida negociada.

De alguna manera, el conflicto social como forma de reivindicación política de derechos individuales y colectivos y como búsqueda de acuerdos se ha vuelto consustancial a la cultura política boliviana, reforzándose en estos 25 años de democracia. Este rasgo supuso que, en el año 2006, la mayoría absoluta de los bolivianos en oriente y occidente, en las áreas urbanas y rurales del país no dudara en afirmar que la democracia tiene plena vigencia y es una realidad en Bolivia (entre el 52 y el 56 por ciento como se observa en el Gráfico 4.2). Las diferencias por nivel socioeconómico o educativo tampoco resultan significativas desde el punto de vista estadístico, salvo en lo que hace a la tasa de no respuesta: antes que señalar que en Bolivia la democracia es sólo parcial o que directamente no existe, los ciudadanos de menor nivel educativo optan por no responder a la pregunta, elevando las “abstenciones” del 1 al 9 por ciento.

Frente a esta postura que declara abiertamente la existencia de la democracia, un tercio de los consultados postula que –actualmente– este sistema es sólo parcial y que, por tanto, debe ser profundizado, mientras tan sólo uno de cada diez bolivianos opina que no hay democracia en Bolivia. Ante esta diferenciación resulta comprensible que se experimente el impulso de adicionar el porcentaje de la primera fila (*si hay democracia*), con el siguiente “sí,

GRÁFICO 4.2 Existencia de democracia en Bolivia, total nacional y según geografía



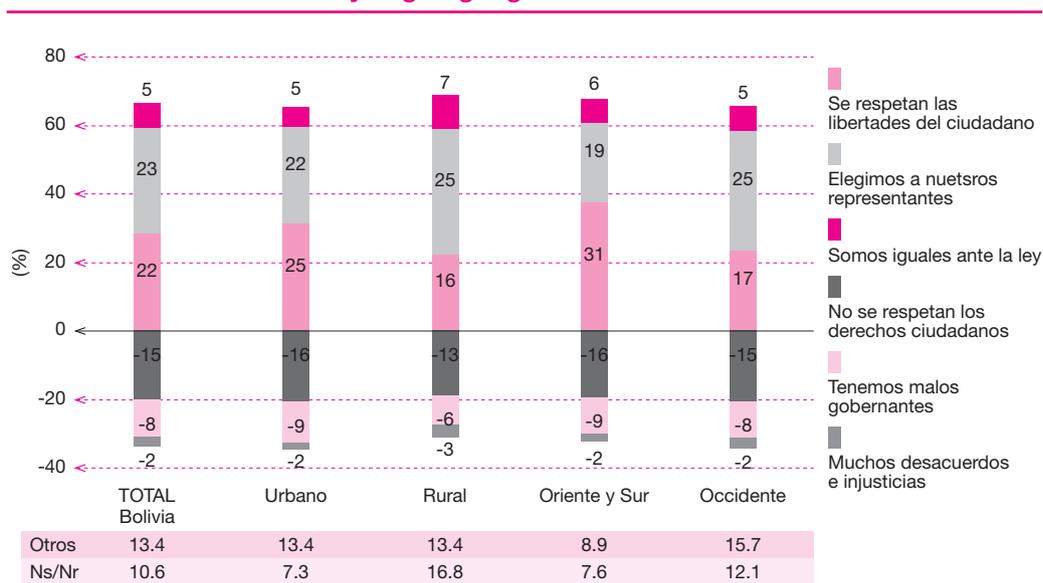
P: En su opinión, ¿hay o no hay democracia en Bolivia?
Fuente: encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

en parte”. Razones no faltarían en el sentido que parece existir una base común afirmativa, distinta en grado. Pero la información del cuadro que viene a continuación, donde se ve la distribución de respuestas ante la pregunta abierta en que se pide que se fundamente la opinión expresada sobre si existe o no democracia, prueba que la situación es más compleja.

El trabajo de campo registra al menos 43 expresiones distintas que usan los bolivianos para manifestar su posición frente al sistema democrático vigente en el país. Desde valoraciones positivas como “se puede decir lo que uno piensa” (11 por ciento), “uno puede hacer lo que quiera” (6 por ciento), “tenemos los mismos derechos”, “todos somos iguales” (3 por ciento) o “hay participación de todos los bolivianos” (1 por ciento), las mismas que remiten a una concepción amplia de la democracia como ejercicio de libertades y derechos ciudadanos; o expresiones como “hay elecciones, el pueblo elige a sus representantes” (18 por ciento) o “tenemos un Gobierno y un Presidente elegido” (1 por ciento) que remite a una idea de la democracia asimilada al ejercicio del voto; pasando por expre-

siones más neutras como “no vivimos en un régimen militar” (1 por ciento) o “la convivencia es tranquila, se trata bien a la gente” (1 por ciento), que tienden a definir la democracia por oposición a los gobiernos dictatoriales. O, valoraciones algo más críticas que señalan que tanto el ejercicio de ciertas libertades (“sólo porque podemos opinar”, 2 por ciento) como el ejercicio del voto (“sólo porque podemos votar”, 2 por ciento), no bastan para poder dar certificado de existencia a la democracia boliviana; hasta expresiones abiertamente negativas que afirman la inexistencia de democracia porque “no se cumplen todas las leyes” (5 por ciento), “no se respetan todos nuestros derechos” (2 por ciento), entre ellos el “voto” (2 por ciento); por las extendidas prácticas de “corrupción” (3 por ciento) y la presencia de “malos políticos” (2 por ciento) que “hacen lo que quieren” (1 por ciento); porque “no somos tomados en cuenta” (2 por ciento), “no nos escuchan” (1 por ciento), “ni hacen lo que decimos” (1 por ciento), o, finalmente, porque existe “discriminación, pobreza” (2 por ciento) y la “democracia es para los ricos y poderosos” (2 por ciento).

GRÁFICO 4.3 Razones de la existencia de democracia en Bolivia, total nacional y según geografía

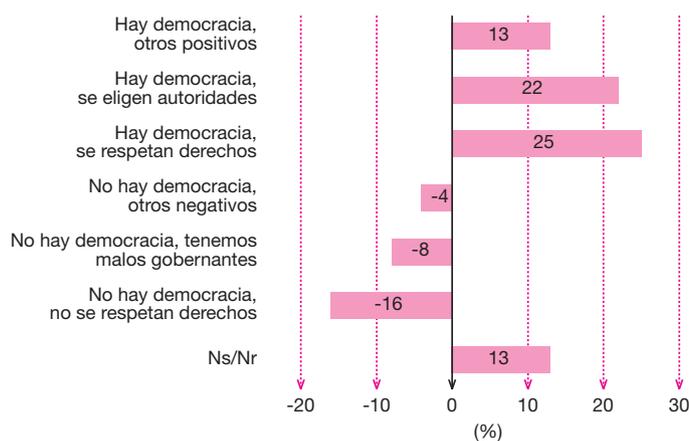


P: “Y en su opinión, ¿Por qué hay democracia (o no hay democracia, o sólo hay democracia en parte) en Bolivia?”.
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

En términos agregados, la pregunta permite identificar una mayoría –ciertamente amplia– que identifica a la democracia en relación al respeto de libertades, a la elección de gobernantes y a la igualdad de los ciudadanos ante la ley, aunque estos últimos son ciertamente los menos. Quienes afirman que no existe democracia lo sustentan afirmando que no se respetan derechos ciudadanos, que los gobernantes son malos y que existen demasiados desacuerdos e injusticias. La abstención general es significativa (10 por ciento) y muy grande en las áreas rurales, casi 17 por ciento. Lo interesante de esta pregunta es que se inserta en un proceso largo de construcción democrática, por lo que las respuestas no se basan en el “deber ser”, esto es, en modelos más o menos ideales de democracia, sino que califican la democracia “realmente existente” en casi dos décadas y media de su ejercicio pleno en Bolivia. Así, mientras los habitantes del occidente y de las áreas rurales asocian –de forma ampliamente mayoritaria– la democracia vigente al ejercicio del voto, los habitantes del oriente-sur y de las principales ciudades del país tienden a vincularla con el ejercicio de libertades y derechos ciudadanos. Si cruzamos la información contenida en esta pregunta (p84) con la pregunta anterior (p83), es posible delimitar percepciones diferenciadas sobre la forma de ver que des-

pierta la democracia vigente entre los bolivianos. En primer lugar, resulta evidente que, entre quienes apuntan que la existencia de la democracia en Bolivia es sólo parcial, la mayoría tiene una idea más bien negativa de ella (representando el 18 por ciento de la muestra) y para sustentar su posición señala razones bastante parecidas a aquellas que son esgrimidas por quienes consideran que no existe democracia en el país (10 por ciento de los bolivianos): la presencia de malos gobernantes y, sobretudo, deficiencias claras en el ejercicio de derechos ciudadanos. De esta forma, algo menos de tres de cada diez bolivianos postulan que la democracia “realmente existente” es, en el mejor de los casos, sólo parcial y asocia conceptos más bien negativos a ella. Al contrario, como se observa en el Gráfico 4.4, seis de cada diez bolivianos señalan que existe democracia en Bolivia y la asocian a conceptos positivos. Su argumentación resulta bastante fácil de diferenciar: en general, la mitad tiene un concepto amplio de democracia que se asocia al ejercicio de derechos mientras la otra mitad lo asocia estrictamente al ejercicio del voto. Por último, el análisis no permite decir nada sobre las ideas que tienen de la democracia uno de cada diez bolivianos: esto es, el 5 por ciento de ciudadanos que no responden a la pregunta sobre la existencia de la democracia en Bolivia (p83) y el 8 por

GRÁFICO 4.4 Ideas sobre la democracia en Bolivia, total nacional



Cruce de Variables
Fuente: encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, Junio 2006.

ciento de quienes responden que esta existe parcialmente pero cuyas razones no pueden ser detectadas en la base de datos, ya sea por la recodificación de las respuestas o directamente por la “abstención” registrada en la pregunta p84.

Un análisis desagregado de los datos permite señalar que en todos los grupos sociales, de forma bastante homogénea seis de cada diez las personas postula la existencia de la democracia en Bolivia. La brecha más importante es aquella que separa a hombres (62 por ciento) y mujeres (57 por ciento), y se explica únicamente por la elevada tasa de no respuesta entre estas últimas. Las brechas por región y localización geográfica muestran que porcentajes bastante similares de personas tanto en oriente (62 por ciento) y occidente (59 por ciento), co-

mo en las áreas urbanas (62 por ciento) y rurales del país (58 por ciento) opinan que hay democracia en Bolivia, pero la asocian a conceptos positivos diferenciados. Como se observa en el gráfico siguiente, en el occidente rural predomina una visión que asocia la democracia al ejercicio del voto y a una serie de calificativos positivos diversos, mientras en los departamentos del oriente-sur, y con más fuerza en las ciudades, la visión mayoritaria asocia la democracia con el ejercicio de libertades y derechos. Los más críticos con la democracia resultan ser los habitantes del occidente urbano, donde 31 por ciento asocia la democracia a conceptos más bien negativos, por oposición a los ciudadanos del occidente rural donde el mismo porcentaje cae al 23 por ciento.

CUADRO 4.4 Ideas sobre la democracia en Bolivia, nacional, según geografía (en porcentaje)

	Urbano Oriente	Urbano Occidente	Rural Oriente	Rural Occidente
Hay democracia, se respetan derechos	36	23	31	17
Hay democracia, se elige a las autoridades	18	23	22	25
Hay democracia, otros positivos	8	11	10	20
No hay democracia, no se respetan derechos	16	18	15	13
No hay democracia, tenemos malos gobernantes	10	8	8	5
No hay democracia, otros negativos	3	5	3	5
Ns/Nr	10	13	11	15

Cruce de Variables

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

CUADRO 4.5 Ideas sobre la democracia en Bolivia, nacional, según edad y nivel educativo (en porcentaje)

		Ninguna/ primaria	Secundaria/ Técnico	Universitario
Hay democracia y/o se la asocia a conceptos positivos	18 a 25 años	58	58	57
	26 a 55 años	60	59	58
	56 años o más	65	58	67
No hay democracia y/o se la asocia a conceptos negativos	18 a 25 años	26	30	36
	26 a 55 años	24	30	32
	56 años o más	17	28	28
Ns/Nr	18 a 25 años	16	12	8
	26 a 55 años	16	11	10
	56 años o más	18	14	6

Cruce de Variables

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

Por último, la edad y el nivel educativo de los entrevistados permite identificar a los grupos que tienen las visiones más críticas de la democracia “realmente existente” en el país: en términos generales, el porcentaje de personas que consideran que no hay democracia y/o la asocian a conceptos negativos se incrementa de forma significativa a menor edad y mayor nivel educativo. De esta forma, los jóvenes universitarios de menos de 25 años, casi todos ellos nacidos durante la primera etapa del periodo democrático marcada por la hiperinflación, la crisis económica y el ajuste estructural (1982-1988), son los ciudadanos que se muestran más críticos con la democracia, particularmente, en cuanto hace a su dimensión de ejercicio de libertades y derechos. Al contrario, las personas mayores de 56 años que como mucho han completado la educación primaria son, a la vez, quienes más apoyan la vigencia del régimen democrático (junto con sus pares de niveles educativos más altos) y quienes menos críticos se muestran hacia su ejercicio.

Por último, es posible señalar que la preferencia por el régimen democrático adquiere características de valor normativo para los bolivianos toda vez que sus actitudes y percepciones sobre la democracia “real-

mente existente”, si bien influyen en su grado de respaldo, no modifican sustancialmente su posición. Como se observa en el gráfico siguiente, construido a partir de los datos de la Encuesta Base de junio de 2006², sólo entre las personas más críticas con la democracia vigente, esto es, en el grupo compuesto mayoritariamente por personas que señalan que no existe democracia en Bolivia (“no hay democracia, otros negativos”), las posiciones se encuentran divididas entre quienes apoyan este sistema, por un lado, y quienes se muestran indiferentes al régimen político o expresan abiertamente su apoyo a un régimen autoritario, por el otro.

En todos los demás grupos, una mayoría nítida de ciudadanos señala su preferencia por la democracia, pasando de 55 por ciento entre quienes opinan que la democracia boliviana es sólo parcial porque está dirigida por malos gobernantes hasta el 67 por ciento entre quienes señalan que el sistema democrático es una realidad y está asociado principalmente al ejercicio y respeto del derecho a votar y elegir. De la misma forma, un 20 por ciento aproximado de personas que declara abiertamente su apoyo a regímenes autoritarios constituye un “núcleo duro” de ciudadanos que cree en su adecuación para la realidad del

CUADRO 4.6 Preferencia por la democracia, según ideas de la democracia en Bolivia, total nacional (en porcentaje)

	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	A la gente como uno, le da lo mismo un gobierno democrático o un gobierno autoritario	NS/NR
Hay democracia, se respetan derechos	62	19	13	5
Hay democracia, se elige a las autoridades	67	18	10	5
Hay democracia, otros positivos	57	20	13	10
No hay democracia, no se respetan derechos	60	22	13	5
No hay democracia, tenemos malos gobernantes	55	20	18	7
No hay democracia, otros negativos	46	21	20	14

Cruce de Variables

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

2 Durante la mayor parte del periodo, la Legislatura duró cuatro años.

CUADRO 4.7 **Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, total Bolivia y total diez ciudades principales (en porcentaje)**

	2005, diciembre		2006, junio		2007, mayo
	Total nacional urbano-rural	Total ciudades principales	Total nacional urbano-rural	Total ciudades principales	Total ciudades principales
Muy satisfecho	13	11	16	14	11
Más bien satisfecho	18	16	29	29	41
No muy satisfecho	44	47	41	44	31
Nada satisfecho	22	24	10	11	13

P: En general, ¿Diría UD. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?

Fuente: Para total nacional, Equipos Mori, 3300 casos, diciembre 2005; Encuesta base, 3300 casos, junio de 2006. Para ciudades principales: 1744 casos en Diciembre 2005, 1400 casos en Junio 2006, 2100 casos en mayo 2007 (Apoyo, Opinión & Mercado)

país, pues su presencia es igualmente significativa e importante incluso entre aquellos que tienen un buen concepto de la democracia construida en el último cuarto de siglo.

Si una mayoría amplia de bolivianos –que ronda el 60 por ciento de la población y que se habría incrementado considerablemente en el último año–, otorga certificado de existencia a la democracia boliviana, asocia conceptos e ideas positivas con su ejercicio efectivo y señala su preferencia por un régimen democrático como valor normativo, resulta incuestionable que un grupo muy importante de ciudadanos se encuentra, al mismo tiempo, insatisfecho con el funcionamiento de la misma. Ello, a pesar de que el nivel de insatisfacción con la democracia se ha reducido de forma drástica tras las elecciones generales de diciembre de 2005, incluso, en términos comparativos con el resto de países de la región, como se señaló ampliamente en el capítulo primero. A juzgar por las tres encuestas realizadas en el marco de este proceso de investigación, en el último año y medio, la insatisfacción con la democracia ha caído 22 puntos porcentuales en las diez ciudades principales del país, de un categórico 66 por ciento antes de las elecciones generales a 51 por ciento antes de las elecciones a constituyentes y a 44 por ciento en mayo de 2007.

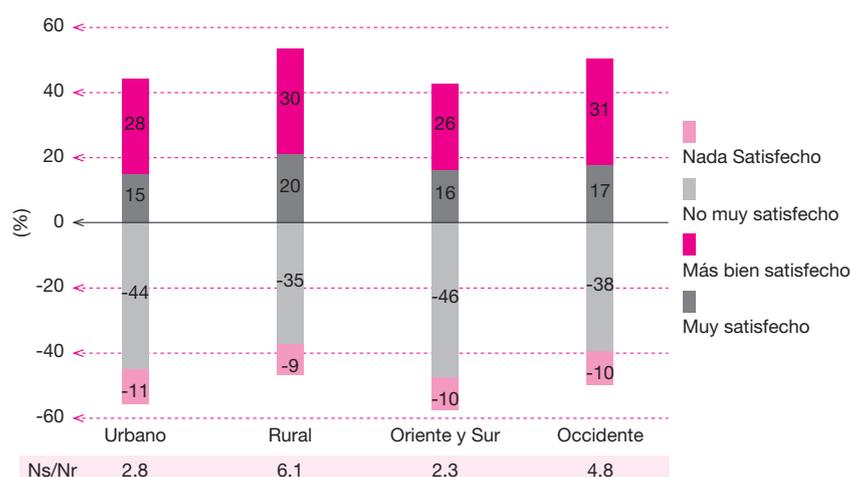
Esta última medición registra, por primera vez, un porcentaje más elevado de perso-

nas que señalan sentirse satisfechas con la democracia. En las tres encuestas, las respuestas de los bolivianos no son categóricas ni contundentes (en promedio las categorías “nada satisfecho” y “muy satisfecho” apenas representan el 22 por ciento y 12 por ciento respectivamente) sino que hacen referencia de forma predominante a una insatisfacción moderada que en el último año da paso a un sentimiento, también moderado, de satisfacción con los resultados de la democracia vigente.

La desagregación de los datos según las características socioeconómicas de los individuos o su lugar de residencia permite señalar que las opiniones de los bolivianos respecto a los resultados de la democracia vigente han mejorado en todos los grupos sociales urbanos, con excepción de aquellos con menores ingresos económicos. Ahora bien, dependiendo del grupo analizado, un sentimiento tiende a predominar sobre el otro. En junio de 2006, en los departamentos de occidente y en las áreas rurales la opinión ligeramente mayoritaria revela la satisfacción de los ciudadanos con la democracia vigente, mientras que en el oriente-sur y en las ciudades tiende a predominar con más fuerza un sentimiento de insatisfacción hacia el régimen democrático.

Si la mayor empatía relativa de los habitantes del campo con la democracia vigente es un dato confirmado por diferentes encuestas, la mayor satisfacción de los habitantes de occidente en junio de 2006 es un resultado

GRÁFICO 4.5 Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, nacional, según geografía



P: En general, ¿Diría ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

atípico que se revierte nuevamente en mayo de 2007. Como se observa en el Gráfico 4.8, si bien se ha incrementado el nivel de satisfacción de los habitantes de las seis ciudades principales del occidente en el último año (de 44 a 48 por ciento), este incremento es mucho más importante en las ciudades capitales del oriente-sur (de 41 a 61 por ciento). Actualmente, mientras en occidente las opiniones se encuentran divididas respecto al funcionamiento de la democracia “realmente existente”, en el oriente el sentimiento de satisfacción relativa con esta es ampliamente mayoritario.

En junio de 2006, la desagregación por escolaridad e ingresos revela un patrón de comportamiento relativamente estable en el tiempo: a nivel nacional, el grado de satisfacción con la democracia suele disminuir a medida que se incrementa el nivel educativo y socioeconómico de los entrevistados, al punto de definir visiones diferenciadas sobre los resultados de la democracia boliviana en los grupos más diferenciados. Como se observa en el gráfico, mientras entre las personas con nivel de instrucción primaria o de menores recursos predomina la satisfacción con el siste-

CUADRO 4.8 Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, diez ciudades principales, según región y sexo (en porcentaje)

	Satisfacción con la democracia		Insatisfacción con la democracia	
	Jun - 06	may - 07	jun-06	may-07
Oriente	41	61	58	35
Occidente	44	48	53	48
Hombres	47	52	52	46
Mujeres	39	53	57	42
Total ciudades	43	53	55	44

P: En general, ¿Diría UD. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 1400 casos, junio 2006. Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007

ma democrático, el sentimiento contrario es ampliamente mayoritario entre los individuos con grado universitario o aquellos que pertenecen a los estratos de mayores ingresos.

Sin duda, este perfil de respuestas se encuentra fuertemente influenciado por la mayor satisfacción relativa que expresan los habitantes de las áreas rurales, dado que estos pertenecen de forma mayoritaria a grupos sociales con menores niveles de ingreso y de educación. A nivel urbano, las brechas entre grupos sociales no resultan tan marcadas: como se observa en el

cuadro siguiente, en junio de 2006 sólo se detecta una diferencia de seis puntos porcentuales a favor de los grupos más empobrecidos. Dicho esto, los resultados de la encuesta urbana realizada en mayo de 2007 muestran un cambio significativo. Esta vez, son los grupos con mayores niveles de ingreso quienes declaran sentirse más satisfechos con el funcionamiento de la democracia boliviana, mientras que entre los grupos urbanos más empobrecidos la tendencia se revierte, dejando entrever un sentimiento mayoritario de insatisfacción con la democracia.

GRÁFICO 4.6 Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, nacional, según nivel de instrucción y socioeconómico



P: En general, ¿Diría ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

CUADRO 4.9 Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, diez ciudades principales, según nivel socioeconómico (en porcentaje)

	Satisfacción con la democracia		Insatisfacción con la democracia	
	Jun - 06	may - 07	jun-06	may-07
Nivel A/B (medio-alto y alto)	41	69	59	28
Nivel C (medio típico)	38	60	61	38
Nivel D (medio-bajo)	47	48	49	50
Nivel E (bajo)	47	37	47	53
Total ciudades	43	53	55	44

P: En general, ¿Diría ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Bolivia?

Fuente: Encuesta base, 1100 casos, junio 2006. Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

Por último, a modo de hipótesis, parece posible señalar que si la adscripción a la democracia, como régimen político, revela un posicionamiento ampliamente normativo de los ciudadanos, el sentimiento de satisfacción o de insatisfacción que estos expresan dependen, en gran medida, de la valoración que hacen de la democracia “realmente existente”. Al respecto, resulta altamente significativo, que los ciudadanos que asimilan la democracia vigente en el país al ejercicio del voto son las que se muestran más satisfechas con su funcionamiento. En tanto, que aquellos que tienden a asimilar la democracia de forma mayoritaria al respeto de libertades y al ejercicio de derechos ciudadanos tienden a mostrarse más insatisfechas con su funcionamiento³.

Como se observa en el Cuadro 4.10, que utiliza datos de la Encuesta nacional de junio de 2006, la relación entre las ideas que despierta en los bolivianos el ejercicio democrático del último cuarto de siglo resulta fundamental al momento de definir su grado de satisfacción con el régimen democrático vigente. Así, entre quienes postulan que la democracia no es plena porque la asocian a un ejercicio parcial y limitado de derechos ciudadanos o a malas prácticas de malos gobernantes, siete de cada diez expresan su insatisfacción con la democracia boliviana. Al contrario, la insatisfacción se reduce significativamente entre quienes

extienden certificado de existencia a la democracia en Bolivia, aunque incluso en este grupo sigue siendo importante el nivel de insatisfacción con el sistema democrático (cuatro de cada diez). De forma clara, quienes critican la corrupción de la clase política y la discrecionalidad en la administración del poder representan el grupo más crítico e insatisfecho con la democracia boliviana. Al contrario, entre quienes asocian la democracia al ejercicio del voto y la elección de autoridades, seis de cada diez se muestran satisfechos con el funcionamiento de la democracia en país.

En suma, no cabe duda que el nuevo periodo democrático marcado por la ascensión al poder del primer Presidente indígena, la primera elección democrática de Prefectos y los debates que rodean la reforma constitucional en la Asamblea Constituyente se ha acompañado de un incremento significativo en la preferencia y el nivel de satisfacción con la democracia. Pero si una mayoría amplia de ciudadanos otorga certificado de existencia a la democracia boliviana gracias al ejercicio efectivo de ciertos derechos esencialmente de carácter político (cf. Capítulo III), al mismo tiempo una mayoría importante de bolivianos admite no estar satisfecho con su funcionamiento debido al ejercicio parcial de esos derechos y las malas prácticas de la clase política.

CUADRO 4.10 Satisfacción con el funcionamiento de la democracia, según ideas de la democracia, total nacional (en porcentaje)

	Hay democracia, se respetan derechos	Hay democracia, se elige a las autoridades	Hay democracia, otros positivos	No hay democracia, no se respetan derechos	No hay democracia, tenemos malos gobernantes	No hay democracia, otros negativos
Satisfecho con la democracia	54	60	58	31	21	22
Insatisfecho con la democracia	44	38	38	67	77	75
Ns/Nr	2	2	4	2	2	3

Cruce de variables

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

3 Dado que la encuesta de control realizada en mayo de 2007 sólo se limita al área urbana y no incorpora preguntas relativas a la existencia o no de democracia en Bolivia, el análisis que se realiza a continuación utiliza los datos de preferencia por la democracia de la encuesta nacional urbano-rural de junio de 2006.

Veinticinco años después de la transición a la democracia, el amplio respaldo ciudadano a la convocatoria, a la instalación y a los debates de la Asamblea Constituyente se inserta en este cuadro de percepciones y demandas: La necesidad de definir nuevos derechos individuales y colectivos, pero también de garantizar su ejercicio efectivo mediante mecanismos que profundicen la participación directa de la ciudadanía en la esfera pública. Sin duda, el Referéndum del gas (julio 2004), la Asamblea Constituyente (agosto de 2006) y el Referéndum autonómico (julio de 2006) constituyen nuevas instituciones de una democracia más cercana a los ciudadanos. De hecho, como se profundizará a continuación, los imaginarios que los bolivianos han construido en torno a la Asamblea Constituyente demuestran que ella responde, ante todo, a una demanda de cambio y a un ejercicio de profundización democrática.

IV.2. Los imaginarios en torno a la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente, como procedimiento basado en una modalidad participativa, fue una consigna que precedió al debate sobre el contenido de la reforma de la Constitución. El método se antepuso a la finalidad, privilegiando las características del proceso respecto a cómo debería encararse la reforma constitucional y quiénes debían ser los sujetos de esa acción. Sin duda, la legitimidad marcó el carácter de la demanda de Asamblea Constituyente y, por ello, la legalidad vigente fue modificada para permitir su realización.

Tras un largo recorrido, el significado de Asamblea Constituyente parece haber limitado su flotación y haberse anclado en el saber común de los bolivianos; si la legalidad es cuestionada y la Constitución poco conocida, los ciudadanos perciben nítidamente el carácter y los alcances de la Asamblea Constituyente: su representación social, en el núcleo central, no muestra antinomias ni contradicciones, tampoco un cuadro complejo de relaciones entre

elementos. Las aspiraciones son claras y los vínculos entre los distintos elementos manifiestan esa certeza. Como se observa en el esquema 4.1, la construcción del núcleo central de la representación social de Asamblea Constituyente a nivel nacional utiliza seis elementos y ocho asociaciones entre pares, con frecuencias de aparición distintas. Dicha representación casi circular, entre los cuatro elementos centrales que la componen, implica que las distintas ideas se refuerzan mutuamente.

En la percepción de los bolivianos, la Asamblea Constituyente es un “proceso de participación” con el fin de “reformular la Constitución Política del Estado (CPE)”, para “beneficio de los más necesitados”, escuchando e incorporando las “demandas” de todos los sectores sociales (1-2-3-4). Esta relación casi-circular entre los cuatro elementos tiene un vínculo más relevante por su frecuencia de asociación en la pareja: “reformular la CPE para beneficiar a los más necesitados” (2-3), es decir en la finalidad de la reforma y, también, en la pareja “proceso de participación para la reforma de la CPE” (1-2), denotando que tanto la finalidad –generar justicia social–, como la modalidad –la participación ciudadana–, son aspectos centrales en la definición del nuevo marco legal constitucional: el proceso constituyente implica la presencia de todos los bolivianos y que, tanto los beneficios de esa acción –la participación– y su objeto –la reforma de la Constitución–, sean “para beneficiar a los que están en mala situación” (1-3) y (1-2).

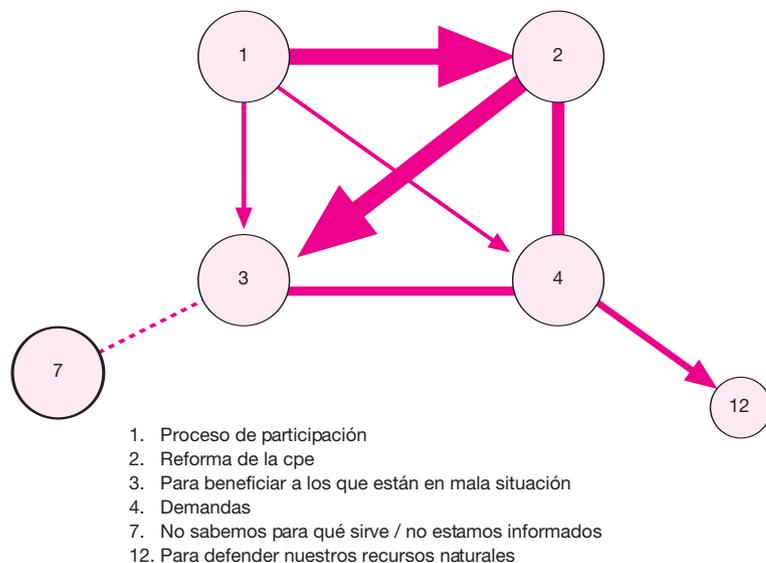
Dos elementos adicionales forman parte del núcleo de esta representación. Por un lado, entre las demandas de mayor importancia para los entrevistados, se destaca “la defensa de nuestros recursos naturales” como una de las reivindicaciones más reiteradas y susceptibles de generar beneficios para los más pobres. Por otro lado, y pese a su reiteración, el peso del elemento “no sabemos para que sirve, no estamos informados” pone en evidencia que existe un desconocimiento total o parcial acerca de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, su

peso y su importancia en el núcleo central de la representación es relativa, puesto que no tiene relaciones importantes con otros elementos, excepto con la idea de que la Asamblea Constituyente sirve “para beneficiar a los que están en mala situación” (7-3). Es decir, aunque no se tiene información sobre la Asamblea Constituyente, ésta es evaluada *a priori* positivamente, ya que se asocia este proceso a otros ciudadanos –aquellos marginados y excluidos–, denotando un criterio de justicia subyacente a este elemento y explícito en la relación circular entre los otros elementos. Ello expresa cierto sentido respecto al objetivo de un procedimiento que no se conoce con precisión. Por último, es importante señalar que los derechos y las obligaciones ciudadanas no aparecen como elementos, ni siquiera periféricos, en la representación de la Asamblea Constituyente: lo central es la participación ciudadana y la justicia social. El análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad con grupos diferenciados muestra que este imaginario sobre la Asamblea Constituyente es consistente y común a todos los bolivianos, en oriente y occidente, en las ciudades y en el campo, entre indígenas y no indígenas, entre ricos y pobres. Es decir, se repiten cuatro ele-

mentos dominantes que definen su significado: la Asamblea Constituyente es un proceso participativo que tiene por finalidad reformar la Constitución para beneficiar a los bolivianos más necesitados, prestando atención a las demandas sociales, entre las que sobresale la defensa de los recursos naturales como un elemento presente en todos los grupos. Sin embargo, se encuentran ligeras diferencias y matices entre los distintos grupos.

El análisis diferenciado entre occidente (esquema 4.2) y oriente (esquema 4.3), muestra que tanto para los pobladores de tierras altas (occidente) como de tierras bajas (oriente), la Asamblea Constituyente es considerada un “proceso de participación”, donde se reunirán representantes de todas las organizaciones y agrupaciones del país para dar ideas, llevar propuestas y debatir sobre una “reforma de la CPE” (1-2). La percepción de reforma va desde ideas de corrección de ciertos artículos de la Constitución, hasta su modificación y reformulación completa. Otra idea importante y común a ambas representaciones, está referida a que en la Asamblea Constituyente se van a escuchar las “demandas” de todos los sectores, que servirán como insumos para la “reforma de la

ESQUEMA 4.1 Representación social de la Asamblea Constituyente, Bolivia



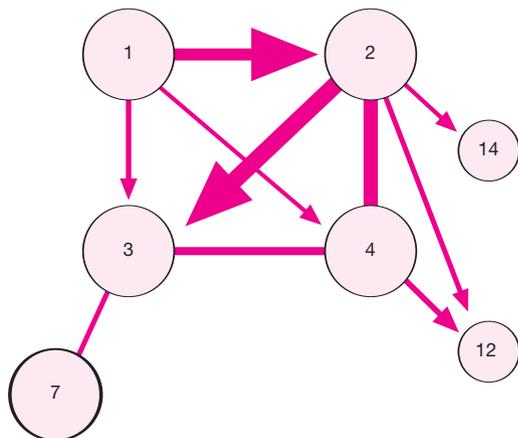
CPE” (2-4) que deberá “beneficiar a los bolivianos”, sobre todo a los que están en mala situación (4-3), con expectativas que van desde la satisfacción de necesidades básicas, el progreso en los aspectos económicos, hasta el mejoramiento del nivel de vida de todos los bolivianos, apuntando siempre y con preferencia a los más pobres y excluidos.

La diferencia más evidente entre ambos grupos tiene que ver con las “demandas”. Si en las tierras altas la defensa de recursos naturales se halla relacionada con las “demandas” y la “reforma a la CPE” (12-2-4), en las tierras bajas esta defensa tiene que ver también con las “demandas”, pero para “beneficiar a quienes están en mala situación” (12-4-3). Es decir, en las tierras bajas la lucha por los recursos naturales tiene destinatario específico y está asociada a un sentido de justicia. Asimismo, en tierras bajas, la “reforma de la CPE” está asociada a otro elemento relevante, no presente en tierras altas, que se refiere a la “esperanza para el futuro” (2-14) y que muestra cómo la gente de este grupo está percibiendo la Asamblea Constituyente. La última

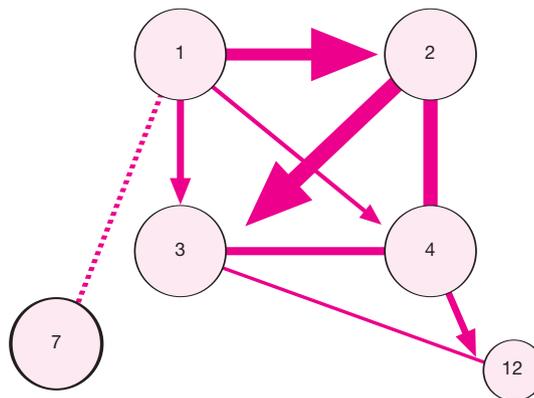
diferencia entre estas representaciones, a pesar de no tener relaciones importantes, es la relativa al elemento “no sabemos para qué sirve, no estamos informados”. Mientras en las tierras altas, quienes menos conocen la Asamblea Constituyente la relacionan con un sentido de justicia social, en las tierras bajas la vinculan con un proceso de participación.

La desagregación por adscripción étnico-cultural, muestra que las representaciones sociales de los grupos conformados por indígenas de los grupos conformados por no indígenas (esquema 4.4) conciben a la Asamblea Constituyente como un “proceso de participación” que tiene como objetivo “reformular la CPE” para “beneficio de todos los bolivianos, pero sobre todo para los que están en mala situación”, a partir de las “demandas” de todos los sectores (1-2-3-4). El carácter general del beneficio y la preferencia por sectores desfavorecidos muestran una combinación de justicia y equidad, presente en todos los grupos sociales. Una vez más, las demandas que serán respondidas por la Asamblea Constituyente están vinculadas a los efectos de la

ESQUEMA 4.2 Representación social de Asamblea Constituyente, Tierras altas



ESQUEMA 4.3 Representación social de Asamblea Constituyente, Tierras bajas



1. Proceso de participación
2. Reforma de la cpe
3. Para beneficiar a los que están en mala situación
4. Demandas
7. No sabemos para qué sirve / no estamos informados
12. Para defender nuestros recursos naturales
14. Esperanza para el futuro

lucha por “defender nuestros recursos naturales”, tema considerado prioritario en la agenda constituyente (4-12).

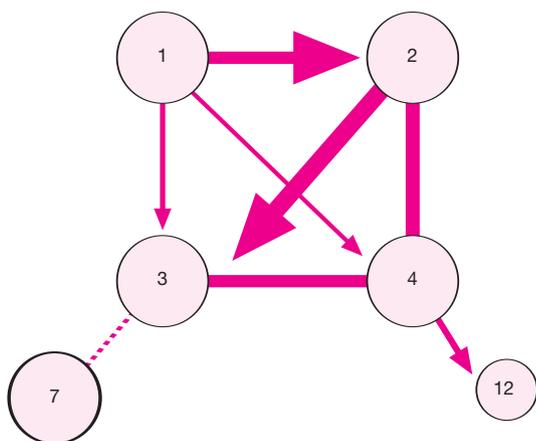
En la representación de los que se consideran no indígenas no se evidencia desinformación ni desconocimiento acerca de la Asamblea Constituyente. Al contrario, en el caso de la representación de los que se autoidentifican como indígenas, el elemento “no sabemos para que sirve/no estamos informados” está presente, aunque no muestra relaciones importantes. El desconocimiento de parte de este grupo sobre el proceso constituyente se relaciona, en su saber, con la búsqueda de “beneficio para todo los bolivianos, pero sobre todo con los que están en mala situación”, lo que denota cierta claridad respecto al objetivo de un procedimiento que no se conoce con precisión.

Por nivel socioeconómico se puede señalar que el núcleo de la representación del grupo de nivel socioeconómico alto (esquema 4.7) no es circular, por lo que no todos los elementos se refuerzan entre sí como en el caso del grupo de nivel socioeconómico bajo (esquema 4.6), que tiene una representa-

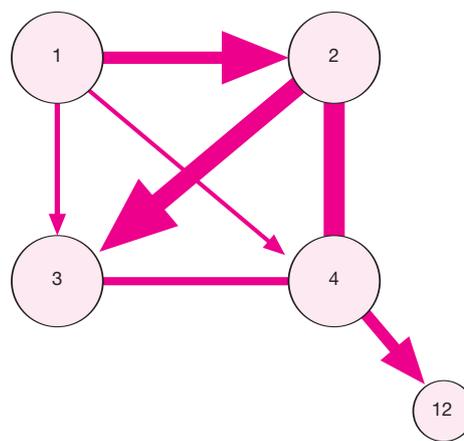
ción muy similar a la nacional y a la del resto de grupos identificados en el análisis desagregado. Ello significa que los sectores con mayores recursos económicos no perciben los beneficios de la participación en el proceso constituyente de los más pobres sino a través de las modificaciones que vayan a introducirse en el texto constitucional. Para las personas con menores recursos económicos, al contrario, la participación en sí en el marco de la Asamblea Constituyente es percibida como un derecho cuyo ejercicio tiene una repercusión directa en mejorar de la situación de los sectores más pobres, es decir ellos mismos.

Pero, para ambas representaciones, la Asamblea Constituyente es nuevamente percibida como un “proceso de participación” para “reformular la CPE” (1-2) que tiene el objetivo de beneficiar a los sectores más deprimidos (2-3), escuchando las demandas de los diferentes sectores y organizaciones sociales de todo el país. La demanda que sobresale en ambos grupos es la “defensa de los recursos naturales”. Empero, paralelamente a esta petición, en el grupo de nivel socioeconómico alto (NSEA), se presenta

ESQUEMA 4.4 Representación social de Asamblea Constituyente, indígenas



ESQUEMA 4.5 Representación social de Asamblea Constituyente, no indígenas



1. Proceso de participación
2. Reforma de la cpe
3. Para beneficiar a los que están en mala situación
4. Demandas
7. No sabemos para qué sirve / no estamos informados
12. Para defender nuestros recursos naturales

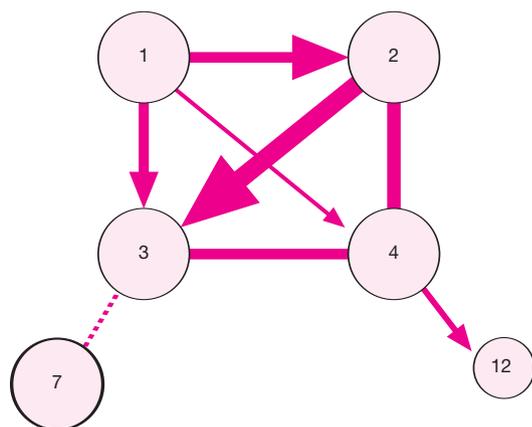
otra demanda que relaciona la Asamblea Constituyente con el reclamo expreso de materializar las autonomías (“pedir autonomías”). Otro elemento nuevo en esta representación es la asociación de un sentido de optimismo respecto al futuro gracias a la reforma de la Constitución (14-2), vinculación presente también en el grupo de tierras altas. La última diferencia entre ambos es que el elemento “no sabemos para qué sirve/no estamos informados” desaparece en el grupo de nivel socioeconómico alto y, en el de nivel bajo, se hace presente relacionado –débilmente– al elemento “para beneficiar a los que están en mala situación”, por lo que su relevancia queda relativizada al convergir esta idea con uno de los objetivos del proceso constituyente.

Por último, el análisis desagregado campo/ciudad (esquemas 4.8 y 4.9, respectivamente) presenta árboles de representaciones similares al nacional con un núcleo semi-circular que refuerza los principales elementos entre sí. Las diferencias más evidentes entre estos dos grupos están, para el caso de la representación de la zona ru-

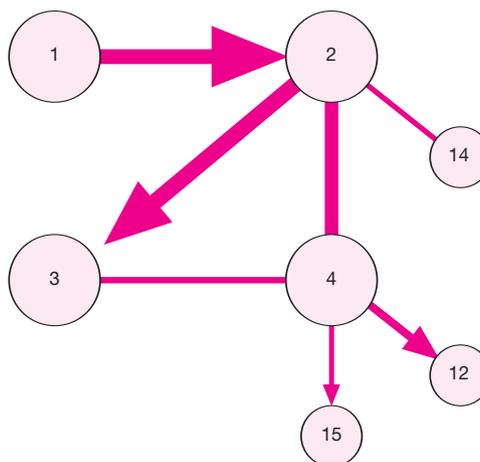
ral, en la aparición de dos nuevos elementos que señalan mayor variedad de sentidos: a diferencia del área urbana, en las demandas que tendrían que ser la base para la reforma a la CPE, destaca la necesidad de “defender nuestros recursos naturales”, pero asociada al objetivo de “distribuir nuestros recursos económicos” (12-8). Esta relación señala la expectativa de los pobladores de las áreas rurales de recibir una mayor cantidad de dinero y, por tanto, de beneficiarse de forma directa de la explotación de los recursos naturales. En el caso de la zona urbana destaca la desaparición del elemento “no sabemos para qué sirve/no estamos informados”. Este último, si bien esta presente en las zonas rurales, resulta de escasa relevancia –al igual que en los demás– en la medida en que, si bien falta información sobre el proceso, su realización está asociada a su finalidad: beneficiar a los que están en mala situación.

Un dato llamativo en algunos grupos es la expectativa asociada a la Asamblea Constituyente bajo la idea de esperanza en el futuro, noción que contrasta con el cálculo racional

ESQUEMA 4.6 Representación social de Asamblea Constituyente, N.S.E. bajo

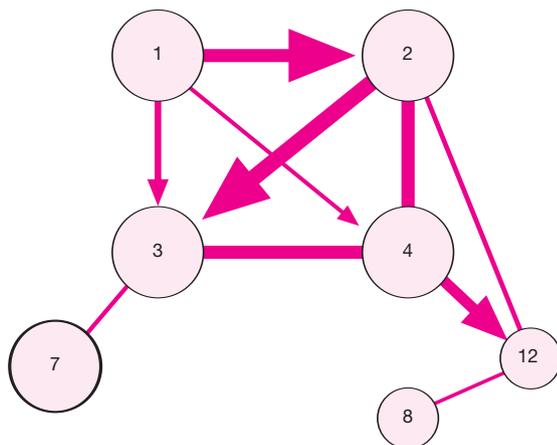


ESQUEMA 4.7 Representación social de Asamblea Constituyente, N.S.E. alto

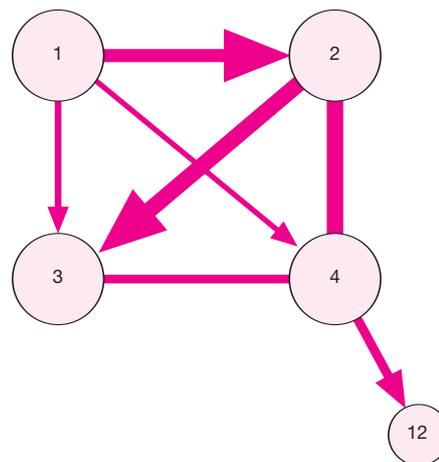


1. Proceso de participación
2. Reforma de la cpe
3. Para beneficiar a los que están en mala situación
4. Demandas
7. No sabemos para qué sirve / no estamos informados
12. Para defender nuestros recursos naturales
14. Esperanza para el futuro
15. Para pedir autonomías

ESQUEMA 4.8 **Representación social de Asamblea Constituyente, área rural**



ESQUEMA 4.9 **Representación social de Asamblea Constituyente, área urbana**



1. Proceso de participación
2. Reforma de la cpe
3. Para beneficiar a los que están en mala situación
4. Demandas
7. No sabemos para qué sirve / no estamos informados
8. Para distribuir nuestros recursos económicos
12. Para defender nuestros recursos naturales

y que permite observar la multiplicidad de sentidos que vehicula el proceso constituyente. Por lo mismo, la fuerza que tiene la Asamblea como proceso participativo en el imaginario de los bolivianos puede entenderse como una apuesta a la deliberación, independientemente de la mirada crítica que exista con respecto a la legalidad y a la actual Constitución. La respuesta al *déficit* de legalidad y al incumplimiento de las normas constitucionales es la participación en un proceso que implica su reforma. La evaluación crítica sobre el pasado y el presente es respondida con un deseo normativo que no depende sino de los propios sujetos como partícipes y, para ello, no es un requisito el conocimiento de los aspectos formales de la legalidad.

IV.3.- La Asamblea Constituyente, entre esperanzas y temores

La representación social sobre la Asamblea Constituyente es consistente, estable y robusta en todos los sectores de la sociedad

boliviana. Con ligeros matices, en las áreas urbanas y rurales, en oriente y en occidente, entre indígenas y no indígenas, entre clases medias y clases bajas, el “imaginario” sobre esta institución de la democracia es el mismo: se trata de un proceso participativo que tiene por finalidad reformar la Constitución para beneficiar a los bolivianos más necesitados, incorporando las demandas de los sectores sociales, entre las que sobresale la defensa y recuperación de los recursos naturales.

De esta forma, para los bolivianos, la Asamblea Constituyente se escribe con A mayúscula y con c minúscula. En su percepción no se trata tanto de un congreso constituyente en el cual los elegidos, gente que conoce de leyes, se aboca a cambiar el texto constitucional en medio de un debate político y técnico alejado de la ciudadanía. Los bolivianos están pensando más en una Asamblea, en la cual el debate se abre a la participación de todos y ello contribuye a que los cambios introducidos en la Constitución se den en beneficio de los más pobres. Este es

un primer resultado del estudio de representaciones sociales que encuentra un fuerte correlato en la encuesta: se detecta una demanda consistente de participación y “empoderamiento” de la población bajo la visión esperanzadora del cambio.

No de otra forma se entiende que la Asamblea Constituyente, como nueva institución de la democracia participativa, preserve elevados niveles de legitimidad y aprobación aún después de un largo y conflictivo debate sobre las reglas que debían regular su funcionamiento o en medio de una cobertura de prensa que tiende a resaltar el carácter conflictivo del proceso. Después de realizados los nueve encuentros territoriales, las 21 comisiones de la Asamblea han recibido más de tres mil propuestas de reforma constitucional de parte de la sociedad civil organizada. Sin duda, este dato es un reflejo del elevado nivel de fragmentación social, pero también de la capacidad de propuesta de la sociedad y de la importancia que otorgan los bolivianos al proceso constituyente. A pesar de las dificultades, el sitio de la Constituyente al centro del imaginario del cambio en democracia sigue plenamente vigente.

La Asamblea Constituyente, una institución con legitimidad

A diferencia de otros procesos constituyentes que se realizaron en la región andina en la última década, la Asamblea Constituyente boliviana nace y se consolida en el debate público como la respuesta privilegiada de los movimientos sociales y, en términos generales, de la sociedad civil organizada a la crisis estatal. Esta demanda es –posteriormente– procesada por un sistema político en vías de recomposición e incorporada en la agenda política nacional en un contexto marcado por las aspiraciones de refundación de un espectro amplio de actores políticos y sociales, y por el amplio respaldo de la opinión pública nacional.

De hecho, los datos de dos encuestas con cobertura urbano-rural realizadas en los nueve departamentos del país muestran de for-

ma consistente el apoyo masivo de la población boliviana a la realización de la Constituyente en vísperas de su convocatoria e instalación. Entre diciembre de 2005 y junio de 2006, el nivel de aprobación que suscitaba la convocatoria a una Asamblea se incrementó del 74 al 80 por ciento a nivel nacional mientras disminuyó significativamente el nivel de desconocimiento y se mantuvo prácticamente constante el nivel de rechazo (8-9 por ciento) a la instalación de la Asamblea Constituyente

En ambas encuestas, el perfil de apoyo es el mismo: los sectores medios y medio-altos de las áreas urbanas, especialmente en el occidente, son quienes apoyan en mayor proporción la realización de la Asamblea Constituyente (86 por ciento) mientras los sectores bajos de las áreas rurales, también del occidente del país, son quienes muestran un menor grado de apoyo (71 por ciento); ello en la medida en que el desconocimiento se incrementa de forma sistemática a menor nivel socioeconómico y menor grado de urbanización, alcanzando el 21 por ciento en los sectores rurales más pobres. De forma significativa, como se observa en el gráfico siguiente, el apoyo a la Asamblea Constituyente se incrementa con más fuerza en el oriente-sur que en el occidente del país. Es, por lo tanto, el conjunto de la población boliviana el que valora la Constituyente como una nueva institución de la democracia boliviana.

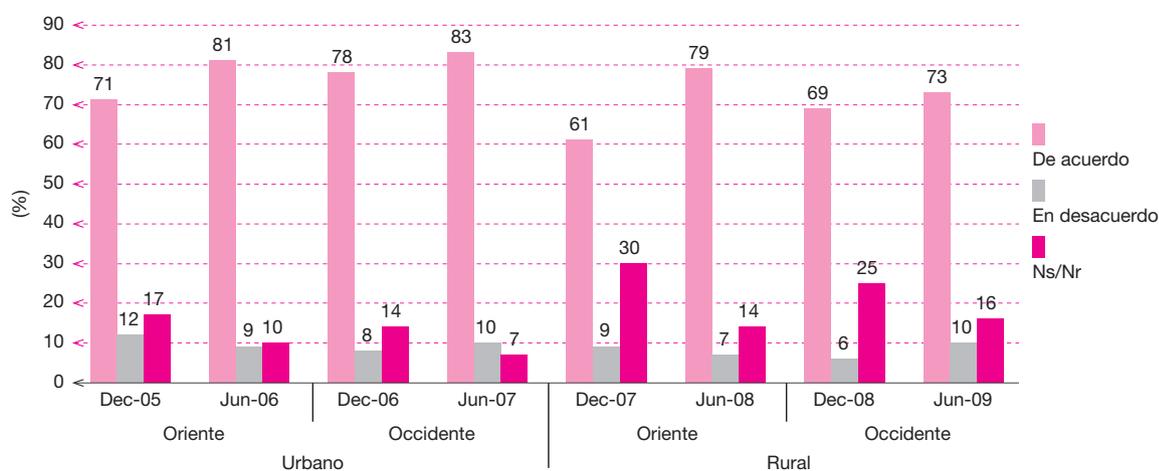
Entre las principales razones que explican el apoyo mayoritario de la ciudadanía a la Asamblea Constituyente se encuentran la necesidad de “tener leyes más adecuadas”, el horizonte de “cambiar y mejorar Bolivia y la vida de los bolivianos” y la “participación de todos los bolivianos que realice la democracia”. Entre diciembre de 2005 y junio de 2006, las razones que explican el apoyo de los bolivianos a la Constituyente difieren de forma significativa: el porcentaje de quienes apelan a la necesidad de tener mejores leyes se incrementa significativamente del 19 al 26 por ciento –particularmente en las clases medias y altas (30 por ciento)– mientras, de forma

constante, el 22 por ciento señala que su apoyo al proceso constituyente está vinculado a sus expectativas de cambio. En vísperas de la elección de constituyentes, la “participación de todos” es la principal razón de sólo el 5 por ciento de los bolivianos. Entre los pocos que señalan estar en desacuerdo con la realización de la Asamblea Constituyente, la mayoría opina que “no solucionará nada”, mientras otros señalan que “falta capacitación”. Ocho meses antes de su instalación, junto a los escépticos del proceso, se identificaba a un grupo muy minoritario de ciudadanos que contraponía la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales.

Estos cambios en las razones que explican el apoyo de la ciudadanía a la Asamblea Constituyente parecen ser el resultado de su “materialización” en la elección del 2 de julio de 2006. Mientras a principios de diciembre de 2005, los bolivianos responden a una pregunta “etérea”, en un contexto sociopolítico polarizado y marcado por la incertidumbre, en junio de 2006, los ciudadanos asocian esta institución al proceso electoral que están viviendo y clarifican su sentido como espacio de reforma de la Constitución. En el primer caso, responden resal-

tando los valores que le adjudican al proceso constituyente (cambio y participación), mientras que, en el segundo, el significado de la Asamblea Constituyente se vuelve más concreto, al punto que el 8 por ciento responde que está de acuerdo con su instalación en Sucre, el 6 de agosto de 2006, porque es el aniversario patrio; para ellos, se trata de una fecha y de un lugar adecuados. En el mismo sentido, los datos de junio de 2006 muestran –igualmente– que la confianza que inspira la Constituyente entre los bolivianos es significativamente elevada: 52 por ciento de los ciudadanos señala confiar “mucho” o “bastante” en ella, frente a sólo el 24 por ciento que dice confiar “poco” o “nada” en esta nueva institución de la democracia boliviana. En vísperas de su instalación, la Asamblea Constituyente es una de las instituciones que goza de mayor credibilidad entre la ciudadanía junto con la Iglesia Católica (62 por ciento), el Defensor del Pueblo (52 por ciento) y el Presidente de la República (52 por ciento). Y una vez más, su legitimidad es nacional: tanto en oriente como en occidente y en las áreas urbanas como rurales, más de la mitad de los bolivianos señala tener confianza en la Asamblea.

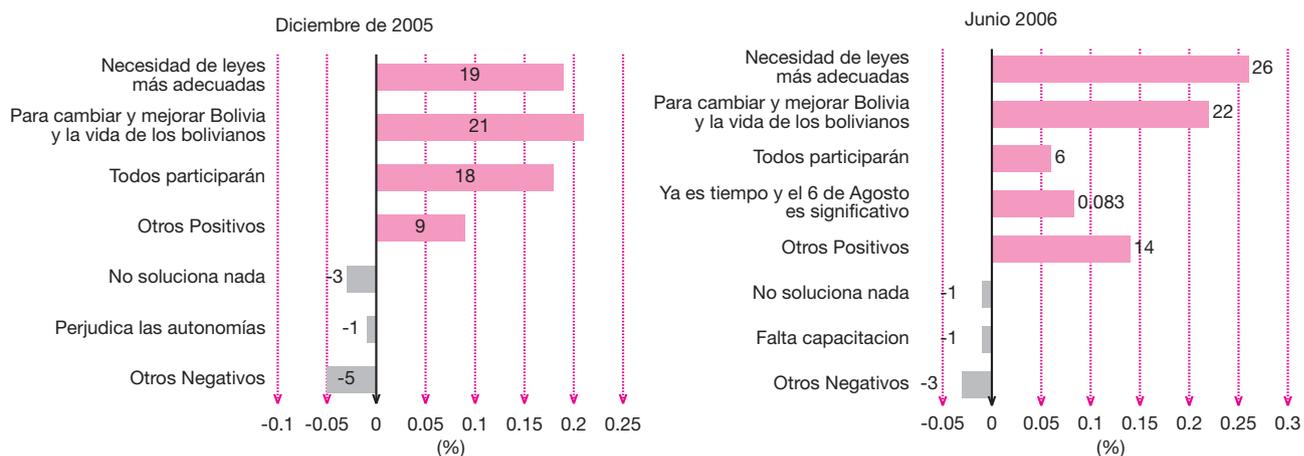
GRÁFICO 4.7 Nivel acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, nacional, según geografía



P: para Dic. 2005 ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la instalación de la Asamblea Constituyente?; para junio de 2006 ¿Está Usted de acuerdo o en desacuerdo con la instalación de la Asamblea Constituyente el 6 de Agosto de 2006?

Fuente: Equipos Mori, 3300 casos, diciembre de 2005. Encuesta de control, 3300 casos, junio de 2006

GRÁFICOS 4.8 Y 4.9 **Razones para estar de acuerdo/desacuerdo con la Asamblea Constituyente, total nacional**



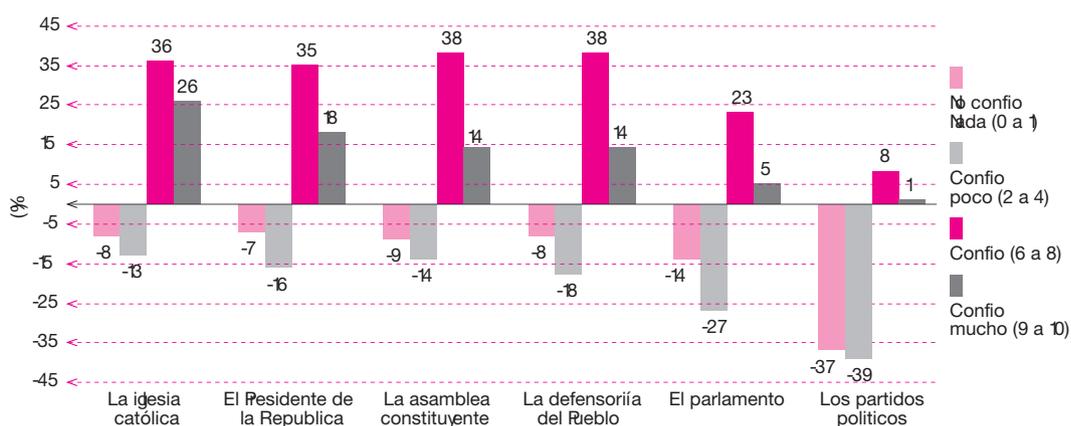
P: Para diciembre de 2005 ¿Por qué está Usted (de acuerdo/en desacuerdo) con la instalación de la Asamblea Constituyente el 2006?; Para junio de 2006 ¿Por qué está Usted (de acuerdo/en desacuerdo) con la instalación de la Asamblea Constituyente el 6 de Agosto de 2006?
 Fuente: Equipos Mori, 3300 casos, diciembre de 2005. Encuesta de control, 3300 casos, junio de 2006.

Los datos de una encuesta realizada en las diez principales ciudades del país, inmediatamente después de la instalación de la Asamblea Constituyente en agosto de 2006 muestran que antes de votar por su candidato a constituyente y luego de que este iniciara oficialmente sus actividades en la ciudad de Sucre, los bolivianos confiaban en la institución llamada a reformar la Constitución. Es muy posible que este dato varíe en función del trabajo realizado y de las coyunturas específicas por las que

atraviesa el difícil proceso constituyente, pero al menos demuestra que la Asamblea Constituyente surgió como parte de una “agenda de cambio” apoyada por el conjunto de los ciudadanos.

Diferentes estudios de opinión pública realizados en la región muestran, de forma constante en los últimos años, que los bolivianos y los latinoamericanos tienden a desconfiar del sistema político y los partidos políticos. En ese contexto, incluso en los momentos de mayor legitimidad del

GRÁFICO 4.10 **Confianza en la Constituyente, respecto a otras instituciones, total nacional**



P: En una escala de 0 a 10, donde 0 significa “No confío nada” y 10 significa “Confío Mucho” dígame, ¿cuánta confianza tiene Usted en ...?
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

proceso constituyente, el apoyo de los ciudadanos se dirige a la institución y no así a las personas que la componen. De hecho, al inicio de las sesiones, algunos preconceptos intermediaban la relación entre los constituyentes y la ciudadanía: *a priori*, sin conocerlos, seis de cada diez habitantes de las ciudades principales del país opinaban que los constituyentes electos trabajarían pensando en los intereses de su partido y en sus intereses personales antes que en los intereses de la nación y del pueblo. Esta tendencia, presente en todos los grupos sociales analizados incluidas las áreas rurales, remite a imaginarios bastante asentados en la ciudadanía: uno positivo, que asocia la Asamblea Constituyente como un espacio para el cambio profundo en democracia, y el otro que remite a percepciones negativas sobre las dinámicas de funcionamiento del sistema político.

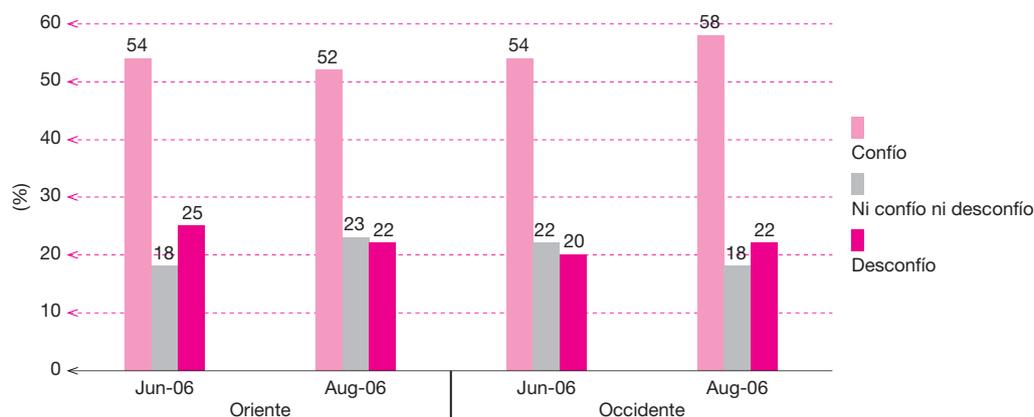
Si los bolivianos esperan que los constituyentes tomen sus decisiones pensando en sus intereses personales y partidarios, ¿cómo es posible que confíen en el resultado que produzca la Asamblea Constituyente? Es probable que la clave para entender esta aparente contradicción se encuentre en el carácter participativo que los bolivianos otorgan al proceso constituyente. A pesar de que en Bolivia no se oficializó un perio-

do pre-constituyente, la sociedad civil organizada viene elaborando propuestas de reforma constitucional, al menos, desde que se hizo pública la voluntad política de convocar a una Asamblea Constituyente en octubre de 2003. Estas fueron entregadas oficialmente a las distintas comisiones constituyentes desde que estas fueron creadas en marzo de 2007 hasta que concluyeron los foros territoriales en mayo de 2007.

Por ello, como se profundizará en la próxima sección del capítulo, tanto el imaginario de la “auto representación” política como el de “control social” se encuentran bastante afincados entre los ciudadanos de todo el país. En agosto de 2007, seis de cada diez habitantes de las principales ciudades opinaban que en la Asamblea Constituyente es el pueblo el que participa y decide directamente, mientras que sólo uno de cada tres consideraba que esta responsabilidad recae de forma exclusiva en los constituyentes electos de los distintos partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. Si esta percepción es más fuerte en las ciudades de occidente, también representa opiniones mayoritarias en las ciudades capitales del oriente-sur.

La importancia tanto práctica como simbólica que los bolivianos otorgan a este proceso constituyente se confirma al analizar la

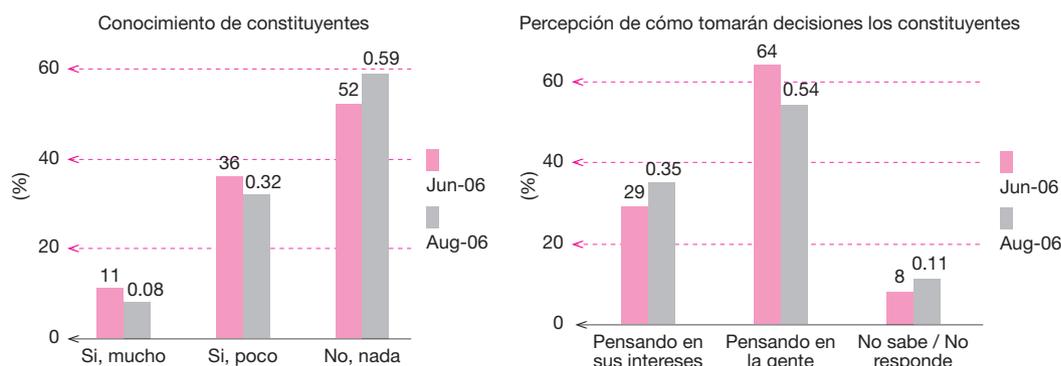
GRÁFICO 4.11 Confianza en la Asamblea Constituyente, diez ciudades principales, según geografía



P: En una escala de 0 a 10, donde 0 significa “No confío nada” y 10 significa “Confío Mucho” dígame, ¿cuánta confianza tiene Usted en la Asamblea Constituyente?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, agosto 2006.

GRÁFICOS 4.12 Y 4.13 **Conocimiento y percepción de los constituyentes, total diez ciudades principales**



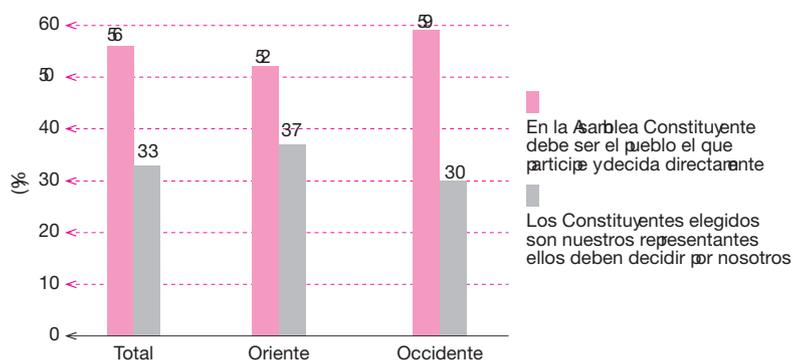
P: ¿Usted conoce a los candidatos a Constituyentes por su circunscripción?; En su opinión, ¿los constituyentes que serán elegidos el próximo 2 de Julio tomarán decisiones pensando primero en la gente o en sus intereses personales y partidarios?
 Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, agosto 2006.

evolución del índice de aprobación de la Asamblea Constituyente medido por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado entre agosto de 2006 y mayo de 2007 en las diez principales ciudades del país. Si bien los niveles iniciales de aprobación ciudadana no se han vuelto a materializar en los nueve meses siguientes de funcionamiento efectivo de la Asamblea, en ningún momento este indicador se ha tornado negativo, a pesar de que la aprobación del Reglamento General de Debates tomó casi siete meses. Más aún, desde el inicio del trabajo de las comisiones constituyentes y de los debates sobre la reforma constitucional se registra una tendencia sostenida al alza en este in-

dicador. Con este nuevo impulso que zanja las dinámicas polarizantes de diciembre 2006 y enero 2007, todos los indicadores de opinión medidos por los informes mensuales de las empresas Apoyo, Opinión & Mercado y Equipos Mori registran tendencias ascendentes (cf. capítulo I).

En mayo de 2007, el nivel de aprobación de la Asamblea Constituyente se incrementa de forma significativa en las ciudades del oriente-sur del país (57 por ciento frente a 51 por ciento en las ciudades de occidente), como viene siendo característico desde que se aprobó el Reglamento de Debates de manera concertada, y tiende a incrementarse de forma sistemática y consis-

GRÁFICO 4.14 **El principio de representación política en la Constituyente, total diez ciudades principales y según geografía**



P: ¿Con cual de las afirmaciones está Usted más de acuerdo?
 Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, agosto de 2006.

tente a medida que disminuye el nivel socioeconómico del entrevistado (de 60 por ciento en los estratos urbanos más pobres al 35 por ciento en las clases medio-altas y altas). Sólo entre las clases altas de todo el país y la clase media típica de occidente se detectan cuestionamientos significativos al funcionamiento de la Asamblea Constituyente. En todos los demás grupos, incluida la clase media del oriente-sur, una mayoría amplia de ciudadanos aprueba el trabajo de la Asamblea Constituyente.

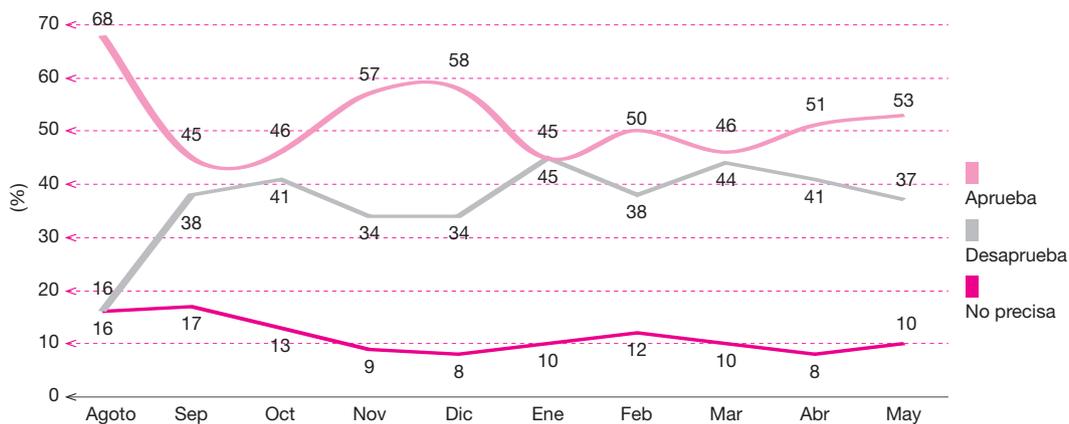
Sin duda, lo que ocurra en los próximos meses en la Constituyente impactará de forma decisiva sobre las percepciones y las expectativas de los bolivianos respecto al proceso de cambio. Por ello, cabe preguntarse si, en medio de un clima de opinión pública polarizado, crítico y pesimista en torno a las distintas propuestas de reforma constitucional, ¿caerán también los indicadores de aprobación de la Asamblea Constituyente? Por supuesto, es posible que ello ocurra en los próximos meses y que la Constituyente pierda algo de legitimidad. Sin embargo, resulta importante constatar que, de forma paradójica, el momento de mayor aprobación de la Asamblea fue precisamente el momento más crítico y complejo por el que le tocó atravesar: en diciembre de 2006, cuando la mayoría de los

formadores de opinión alertaba sobre su posible fracaso, casi seis de cada diez bolivianos señalaban aprobar el trabajo de la Constituyente, y la desagregación de los datos por región y nivel socioeconómico confirma que este mes marcó el punto más alto de aprobación, incluso, en los grupos más críticos.

De la misma forma, resulta sorprendente que sean menos quienes señalen sentirse identificados y representados con la Asamblea Constituyente en mayo 2007 que tres meses antes, cuando aún persistía el bloqueo procedimental en la Asamblea aunque ya se vislumbraba un acuerdo amplio para superarlo. En febrero de 2007, todos los grupos sociales señalan sentirse representados por la Constituyente: 64 por ciento en occidente y 59 por ciento en oriente, 66 por ciento en los grupos de menores ingresos y 48 por ciento en los estratos más ricos. En la última medición, tanto en oriente como en occidente estos porcentajes se reducen de forma significativa al 47 por ciento, mientras en los grupos sociales más favorecidos el balance es claramente negativo.

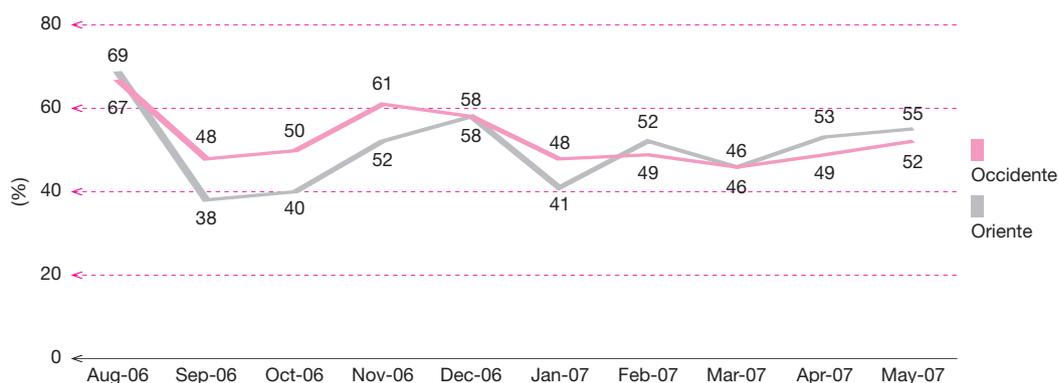
¿Supone ello que los bolivianos valoran más la Asamblea cuando se producen conflictos que la colocan en las primeras planas de los periódicos, y que se alejan cuando

GRÁFICO 4.15 Aprobación de la Asamblea Constituyente, total diez ciudades principales



Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, informe público, 2100 casos, agosto 2006 a mayo de 2007.

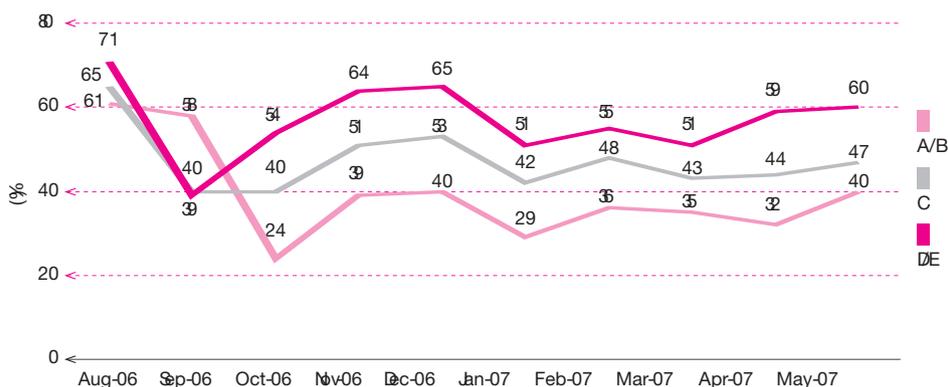
GRÁFICO 4.16 **Aprobación de la Asamblea Constituyente, diez ciudades capitales, según región**



Aquí sólo "aprueba"

Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, informe público, 2100 casos, agosto 2006 a mayo de 2007.

GRÁFICO 4.17 **Aprobación de la Asamblea Constituyente, diez ciudades capitales, según nivel socioeconómico**



Aquí sólo "aprueba"

Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, informe público, 2100 casos, agosto 2006 a mayo de 2007.

las comisiones se enfrascan en sus trabajos dando paso a debates técnicos y políticos de fondo? Si la tendencia creciente del dato de aprobación en los últimos tres meses es argumento de peso para rechazar esta hipótesis, los datos presentados más adelante sobre la importancia acordada a los temas en discusión y la demanda de información de la ciudadanía imponen a búsqueda de explicaciones alternativas. ¿Cómo se entiende, entonces, que el nivel de aprobación sea más alto en diciembre 2006 en medio de una polarización profunda y que el nivel de representatividad sea más alto en febrero 2007 cuando los debates aún no se habían iniciado?

El imaginario positivo que los bolivianos asocian a la Asamblea Constituyente (un proceso participativo de reforma de la Constitución para beneficio de los más necesitados), constituye el "saber común" a partir del cuál los bolivianos decodifican e interpretan los mensajes emitidos por los actores políticos y sociales y que son transmitidos y amplificados por los medios de comunicación. Por un lado, en febrero de 2007, la cercanía del acuerdo que destrabara el funcionamiento de la Asamblea se acompañó de una especie de "vigilia ciudadana": en general, los ciudadanos se sentían representados por una institución que debía comenzar sus actividades lo antes posible.

Por el otro, en el último trimestre del año, la “batalla de imaginarios” en torno a la fórmula de votación que debía ratificar el Reglamento de Debates de la Asamblea Constituyente consolidó su legitimidad como espacio privilegiado de cambio y de la justicia social entre quienes apoyaban la “mayoría absoluta” y su importancia central como institución de la democracia participativa que garantiza el respeto de las minorías entre quienes postulaban los “dos tercios”. Por ello, no resultaría extraño que, de prevalecer dinámicas polarizantes en la fase conclusiva de su trabajo, la Constituyente se reposicionara nuevamente al centro del imaginario del cambio y de la democracia en Bolivia.

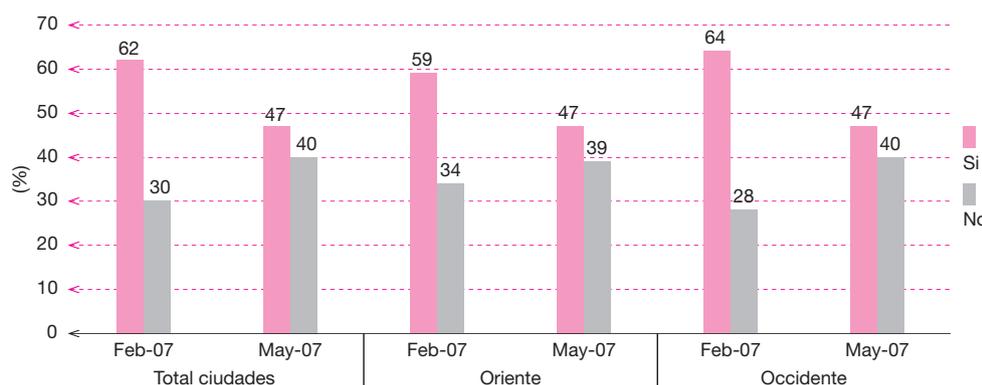
La Asamblea Constituyente, una institución para el cambio concertado

La legitimidad y la importancia del proceso es tal que los ciudadanos están dispuestos a movilizarse y enfrentarse por él. La Asamblea Constituyente no sólo emite imaginarios que unen, también genera imaginarios polarizantes que pueden llevar a callejones sin salida. De hecho, el mayor nivel de aprobación relativo de diciembre de 2006 se acompañó de un endurecimiento en las posiciones de la opinión pública nacional en torno a la modalidad de

votación que debía prevalecer en la Asamblea. Si los constituyentes llegaron a un acuerdo que consagró la votación, “en grande” y “en detalle” del proyecto de Constitución por dos tercios de los votos hasta el 2 de julio, para después abrir la posibilidad de la aprobación de los artículos no consensuados por mayoría absoluta, las posiciones de los ciudadanos apenas se han modificado.

Allí reside el principal riesgo de agudizar “batallas de imaginarios” en torno a la reforma estatal: los actores políticos y sociales que las impulsan pierden márgenes de maniobra para legitimar acuerdos posteriores capaces de desbloquear la situación política una vez que las demandas y los objetivos se coloquen en un lugar demasiado alto. En junio de 2006, antes siquiera de conocerse los resultados de las elecciones a constituyentes, la Encuesta Base detectaba una fuerte y consistente demanda de consensos incluyentes y de procedimientos que garantizaran el respeto a las minorías. A nivel nacional, el 62 por ciento de los bolivianos señalaba preferir la búsqueda de soluciones de consenso y un porcentaje similar (63 por ciento) opinaba que, si bien la mayoría decide, es importante respetar los derechos de las minorías. Al contrario, sólo tres de cada diez bolivianos consideraba que se debían

GRÁFICO 4.18 **La Asamblea Constituyente como defensora de los derechos personales, total diez ciudades principales y según geografía**

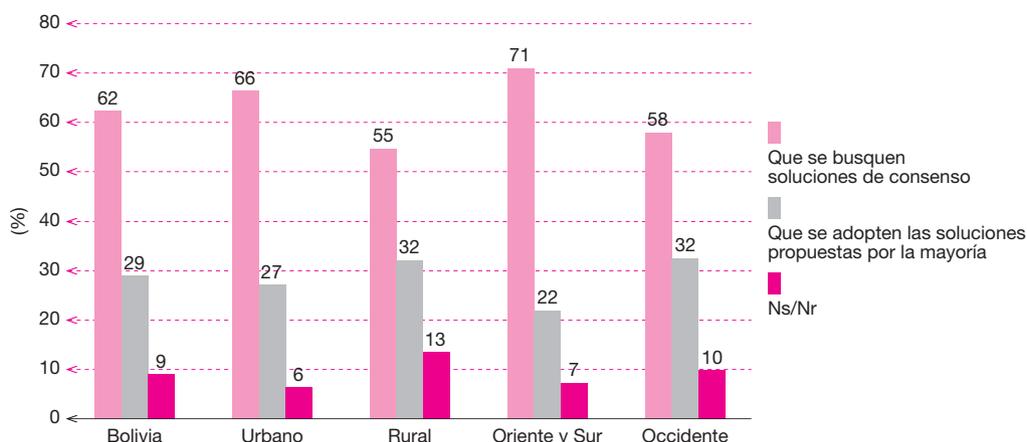


P: En su opinión, ¿La Asamblea Constituyente representa y defiende los derechos de personas como usted?
Fuente: Encuestas de control, 2100 casos, febrero y mayo de 2007

adoptar las soluciones propuestas por la mayoría y, de la misma forma, sólo tres de cada diez señalaban que la minoría debía acatar y hacer lo que la mayoría decidiera. Antes de ir a votar, tal vez por la correlación de fuerzas que se preveía iba a predominar en la Asamblea Constituyente, eran los ciudadanos del oriente-sur del país, esencialmente de las áreas urbanas, los que demandaban con mayor fuerza que las decisiones fueran adoptadas respetando los derechos de las minorías y privilegiando la búsqueda de consensos. Estos datos, obtenidos en plena campaña electoral, muestra-

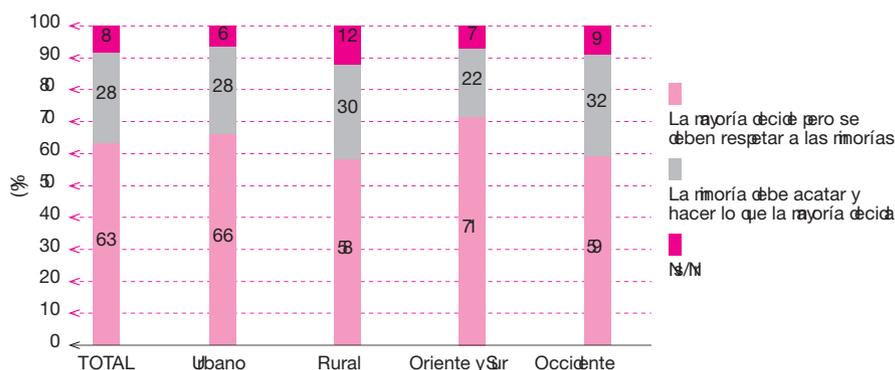
ban un estado de ánimo muy distinto entre las elecciones de diciembre de 2005 y las de julio de 2006. En las primeras, la demanda mayoritaria apuntaba a desbloquear la situación política, otorgar un mandato claro de cambio y evitar la reedición de pactos políticos en el Congreso. De forma consistente, dos tercios de los bolivianos opinaban que su candidato presidencial no debía establecer alianzas políticas y que debía imponer sus puntos de vista. Al contrario, la demanda ciudadana en el 2006 apuntaba en otra dirección: una vez desbloqueada la situación y establecida

GRÁFICO 4.19 Soluciones por consenso o sometimiento a la mayoría en la Asamblea Constituyente, total nacional y según geografía



P: En la Asamblea Constituyente, ¿qué cree Usted que es más importante...?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 4.20 Opinión sobre la relación entre mayoría y minorías en la Asamblea Constituyente, total nacional y según geografía



P: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Usted más de acuerdo...?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

una mayoría nítida, los ciudadanos planteaban –mayoritariamente– el respeto a las minorías y la necesidad de trabajar en la búsqueda de consensos para aprobar reformas constitucionales profundas. De hecho, al ser consultados sobre la actitud que debía adoptar en la Constituyente el partido político o agrupación ciudadana por la cual votaron, la mitad de los habitantes de las diez ciudades principales del país señalaba que debía tratar de buscar grandes acuerdos con todos las bancadas políticas representadas en la Asamblea. Un 18 por ciento adicional, opinaba que su representante debía buscarse el apoyo de los dos tercios de voto y dejar de lado el resto de propuestas. En julio de 2006, sólo un 15 por ciento de los encuestados pensaba que su partido político o agrupación ciudadana debía tratar imponer sus puntos de vista en las deliberaciones constituyentes.

Al calor del debate político y mediático sobre “mayoría absoluta” y “dos tercios” como fórmulas de votación que remitían a los ciudadanos a imaginarios diferenciados sobre el cambio y la democracia (“el cambio sin bloqueo” / “el respeto a la democracia”), este clima de opinión favorable al respeto a las minorías en las deliberaciones de la Constituyente se modificó drásticamente en apenas tres o cuatro meses, definiendo nuevas posiciones en

la opinión pública que apenas se han modificado desde que este conflicto llegara a su punto más alto en el mes de diciembre de 2006. En mayo de 2007, las opiniones se encuentran divididas respecto a si las decisiones en la Constituyente deben ser tomadas por la mayoría representada por el MAS, pero respetando los derechos de las minorías (50 por ciento) o deben ser tomadas por la mayoría y acatadas y cumplidas sin discusión por las minorías (44 por ciento).

La desagregación de los datos por región muestra la notable incidencia de los discursos políticos amplificadas por los medios de comunicación, en la formación de opiniones políticas de los ciudadanos. No podía ser de otra forma dadas las tendencias registradas en el Capítulo I sobre la legitimidad renovada de los actores e instituciones de la democracia tanto a nivel nacional como departamental y local, y la notable exposición de los ciudadanos a los medios de comunicación: a título indicativo, una pregunta de control de la Encuesta Nacional de junio de 2006 permite señalar que dos tercios de los bolivianos ve algún programa de noticias políticas en la televisión varias veces por semana –la mayoría de ellos, todos los días–, mientras que la mitad escucha noticias políticas en la radio con la misma frecuencia.

GRÁFICO 4.21 Actitud de su partido político o agrupación ciudadana en la Asamblea Constituyente, diez ciudades principales



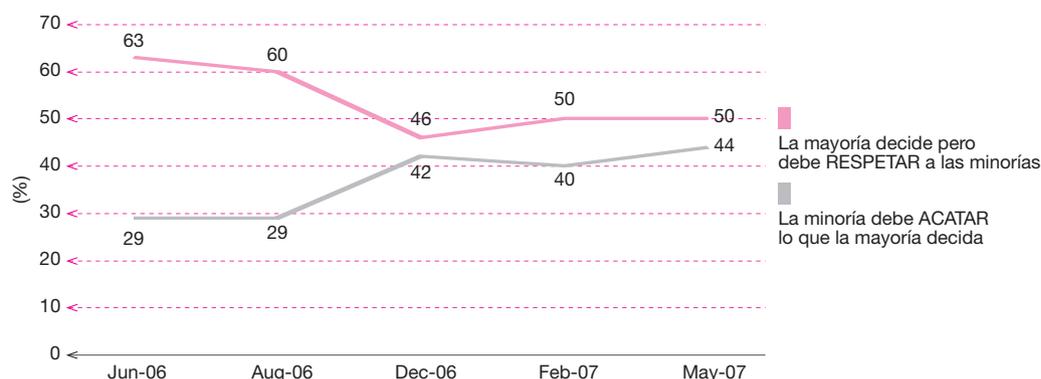
P: Pensando en la próxima conformación de la Asamblea Constituyente, ¿qué cree que debería hacer el partido político o agrupación ciudadana por el cual Ud. votó?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, julio de 2006

En contextos de mayor conflictividad e incertidumbre política es posible que estos datos de exposición de los ciudadanos a los medios de comunicación sean aún más elevados. Dada la legitimidad de los liderazgos, el rol de los medios, la avidéz de información de los ciudadanos y la complejidad de los temas en debates la fuerza de la “batalla de imaginarios” es ciertamente notable. Sin duda, los imaginarios sociales sobre el Estado y su reforma no son intrascendentes. Tienen consecuencias diarias

sobre lo que es y hace el Estado y sobre la orientación que toma el proceso de cambio. En medio de una coyuntura histórica compleja de crisis y cambio, las percepciones de los ciudadanos están en constante transformación y los imaginarios son susceptibles de modificarse de forma duradera. Al menos en cuanto concierne la relación entre mayorías y minorías en la Constituyente, el país en su conjunto se ha vuelto menos tolerante, aunque en el oriente y sur del país todavía predomina una visión

GRÁFICO 4.22 Opinión sobre relación entre mayoría y minorías dentro de la Asamblea Constituyente, total diez ciudades principales

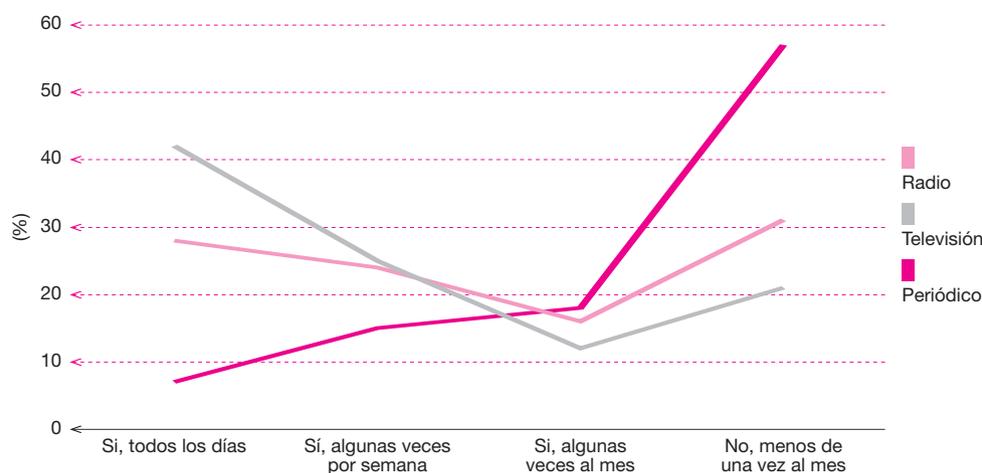


P: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Usted más de acuerdo...?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio de 2006; encuesta de control, 2100 casos, julio de 2006 a mayo de 2007.

Nota: Los datos del mes de diciembre de 2006 son sólo aproximados pues se utiliza una pregunta diferente que indagaba directamente sobre la preferencia por mayoría absoluta o dos tercios.

GRÁFICO 4.23 Nivel de exposición de los ciudadanos a los medios de comunicación, total nacional, según tipo de medio



P: Para empezar, ¿acostumbra Usted escuchar algún programa de noticias políticas...?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

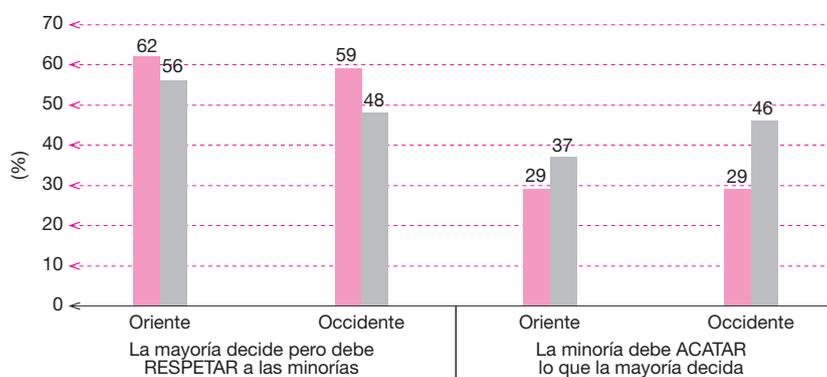
que apoya el respeto de los derechos de las minorías, mientras en el occidente las opiniones están divididas.

A pesar de la polarización registrada en las percepciones ciudadanas sobre los mecanismos de votación y deliberación, los bolivianos todavía apuestan por la aprobación concertada de la nueva Constitución. Tanto en oriente como en occidente, la mitad de los ciudadanos encuestados en las ciudades capitales y El Alto, en abril de 2007, señalan preferir una Carta Magna que refleje un acuerdo entre la bancada mayoritaria del MAS y la oposición cívico-regional en la Asamblea Constituyente. En vísperas de que las distintas comisiones entreguen sus informes al plenario de la Asamblea y que esta encare su fase conclusiva, este dato representa una oportunidad para que el con-

junto de actores políticos y sociales encaren un proceso amplio de concertación.

Dicho esto, dado que las dinámicas de cambio político en los últimos siete años han combinado conflictos en las calles con concertación en las instituciones y voto en las urnas, es muy posible que el camino de salida hacia la aprobación de una nueva Constitución que refleje el sentir ciudadano sea bastante más complejo. De hecho, los datos de la misma pregunta permiten vislumbrar las raíces de un nuevo proceso de polarización en los próximos meses si los actores políticos en disputa deciden tensionar el panorama político. La pregunta indagó imaginarios sobre el cambio a partir de las dos posiciones que, de forma recurrente, aparecen en los medios de comunicación marcando los clivajes más im-

GRÁFICO 4.24 Opinión sobre relación entre mayoría y minorías en la Constituyente, diez ciudades principales, según geografía



P: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Usted más de acuerdo...?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, agosto de 2006 y mayo de 2007.

CUADRO 4.11 Opinión sobre la nueva Constitución, total diez ciudades principales (en porcentaje)

	Oriente	Occidente
Que se apruebe una Constitución que refleje un acuerdo entre el MAS y los comités cívicos	50	50
Que se apruebe una Constitución lo más cercana posible a las demandas de los comités cívicos	36	14
Que se apruebe una Constitución lo más cercana posible a la propuesta del MAS	11	21
No sabe/No precisa	4	15

P: En la Asamblea Constituyente, ¿qué cree usted que es mejor para el país...?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, abril de 2007.

portantes del debate político, aún cuando estas no son homogéneas, una de ellas no tenga representación formal en la Asamblea e incluso antes de que puedan proponer sus propuestas sobre los distintos temas en debate.

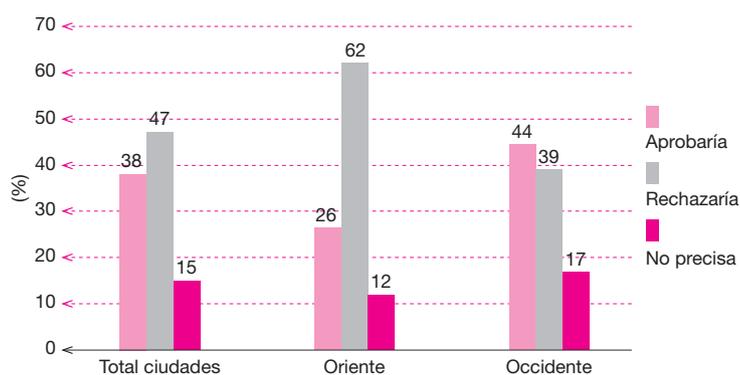
En ese contexto, resulta llamativo que, antes siquiera de conocer sus propuestas, un tercio de los habitantes de las ciudades capitales del oriente-sur señalara preferir una Constitución que se acerque más a las demandas de sus liderazgos regionales, mientras que en el occidente la posición del MAS tiene un amplio apoyo. En este último caso, dada la distribución sesgada de la tasa de no respuesta en las ciudades de occidente, es posible que una mayoría de quienes prefieren no responder a la pregunta sean más proclives a apoyar la propuesta de la banca mayoritaria, aún en un contexto de polarización social y política. En vísperas de abordar la fase decisiva de las deliberaciones constituyentes, en ambas regiones la mitad de los ciudadanos apuesta por la concertación, mientras un tercio tiende a apoyar a uno de los actores más representativos del cambio en su región.

Hoy, los datos surgidos de las encuestas muestran que la predisposición mayoritaria de los ciudadanos apunta a un proceso concertado de aprobación de la nueva Constitución en tiempos razonables. Como

se observa en el Gráfico 4.25, aún cuando persiste un elevado nivel de indecisión dado el carácter altamente “virtual” de la pregunta, las opiniones se muestran divididas sobre la aprobación o el rechazo que suscitaría una Constitución que no fuera ratificada por dos tercios de los asambleístas cuando apenas se iniciaban los debates de fondo en la Asamblea Constituyente (febrero de 2007). A nivel nacional urbano, la predisposición ligeramente mayoritaria señala que rechazaría una Constitución no consensuada. Esta opinión es ampliamente mayoritaria en las ciudades capitales del oriente-sur y ligeramente minoritaria en las ciudades de occidente. Por supuesto, este dato no puede ser tomado siquiera como una referencia lejana de los resultados de un Referéndum constituyente que se diera en este escenario, pero marca una señal de alerta sobre los mecanismos que rijan en el debate constituyente para enviar a la población un proyecto de Constitución que represente el sentir nacional.

Sin duda, los bolivianos apuestan por el cambio y el imaginario de la Asamblea Constituyente como el espacio central de esa transformación es bastante robusto a nivel nacional. Por ello, si los habitantes de las principales ciudades del país prefieren un proceso concertado de reforma constitucional, una amplia mayoría reclama que

GRÁFICO 4.25 Aprobación o rechazo de la nueva Constitución, diez ciudades principales, según región



P: Si la Asamblea Constituyente aprueba una nueva Constitución sin el respaldo de dos tercios de los votos, ¿Ud. aprobaría o rechazaría la nueva Constitución?
 Fuente: Encuesta de opinión, 10 ciudades, febrero de 2007.

sus representantes en la Asamblea se pongan de acuerdo en los procedimientos para convocar a un Referéndum sobre los artículos conflictivos de la nueva Constitución antes que prolongar por mucho tiempo los debates y sesiones de la Asamblea Constituyente. Esta posición es transversal a los distintos grupos sociales y a las regiones del país, que prefieren ser convocados a las urnas antes que asistir a un nuevo bloqueo político-institucional en torno a los temas más conflictivos de la constitución.

En suma, al menos en las ciudades capitales del país y El Alto, los bolivianos parecen decir mayoritariamente “ni imposición ni bloqueo”. La preferencia por un cambio constitucional concertado tiene dos aristas: Por un lado, la gran mayoría en las ciudades del oriente-sur, la importancia crucial de que ésta sea aprobada por dos tercios de voto como una garantía de que los derechos de las minorías serán respetados y de que las autonomías departamentales responderán a sus expectativas y demandas; por el otro, la importancia de que el proceso de cambio cuyo epicentro es la Asamblea Constituyente no sea a la vez frenado, bloqueado o alargado indefinidamente. Pero, ¿cómo se entiende que los bolivianos prefieran la convocatoria a un Referéndum constituyente antes que dialogar hasta las últimas consecuencias en el marco de la Asamblea Constituyente?

Sin duda, las respuestas recogidas en junio de 2006 sobre la complejidad de lograr acuerdos en los temas más importantes de la reforma constitucional junto con los conflictos, la incertidumbre y el miedo que acompañaron los seis meses de bloqueo procedimental en la Asamblea Constituyente dan una pista inequívoca sobre lo que piensan los bolivianos: las propuestas de los diferentes actores sociales y políticos son tan encontradas que es mejor que acerquen sus posiciones lo más posible y que, luego, trasladen la decisión a las urnas, antes que iniciar una escalada de mayor polarización social y política que impregne la vida cotidiana de los ciudadanos. En todos los temas explorados en la encuesta base de junio de 2006 –desde los derechos económicos y sociales, hasta las autonomías, la tierra o los recursos naturales–, las expectativas de los bolivianos eran bastante pesimistas sobre las posibilidades reales que tenían los asambleístas de lograr consensos amplios en el marco del proceso constituyente: aún antes de elegir al representante de su circunscripción, entre el 60 y el 80 por ciento de los bolivianos señalaba que el proceso de negociación iba a ser “difícil” o “muy difícil”.

Esta opinión no sólo refleja un cierto pesimismo de los bolivianos respecto a las dinámicas del sistema político o hacia las po-

CUADRO 4.12 Opinión sobre la resolución de diferencias en la Constituyente, total diez ciudades principales (en porcentaje)

	Total ciudades	Oriente	Occidente
Que los constituyentes convoquen a un Referéndum para que la gente decida sobre los puntos conflictivos	47	51	45
Que los constituyentes amplíen las sesiones de trabajo cuanto sea necesario para lograr acuerdos sobre los puntos conflictivos	28	26	29
Que la mayoría de los constituyentes imponga sus ideas para resolver los puntos conflictivos	15	18	13
No sabe / No precisa	10	5	13

P: Si hasta el 6 de Agosto los Constituyentes no se han puesto de acuerdo sobre puntos conflictivos de la nueva Constitución, ¿qué cree usted que es mejor para el país...?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, abril de 2007.

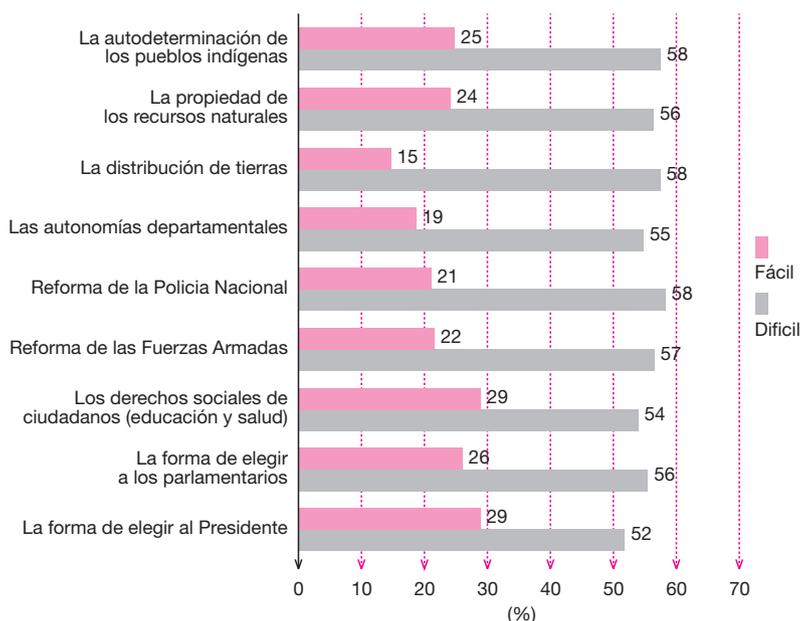
siciones adoptadas por sus líderes, sino también el grado de importancia que estos otorgan a la reforma estatal en curso y a los distintos temas en debate en la Asamblea Constituyente. En junio del 2006, nueve de cada diez bolivianos consideran que los temas que tratará la Asamblea son “muy importantes” (siete de cada diez) o “importantes” (dos de cada diez). Los que creen que estos son “poco” o “nada” importantes apenas suman el 5 por ciento de las respuestas a nivel nacional. Si esta percepción refleja un clima de opinión nacional, los habitantes de las áreas urbanas y de los departamentos del oriente-sur del país tienden a otorgarles un grado de importancia algo mayor. Una encuesta de control realizada en febrero de 2007, siete meses después de instalada la Asamblea y justo antes de que se lograra un acuerdo amplio sobre el reglamento de debates, este porcentaje se había reducido ligera pero significativamente en las ciudades principales del país (pasando de 69 a 58 por ciento).

Aún así, seis de cada diez habitantes de las principales ciudades del país opinan que

los temas que se discuten en la Asamblea Constituyente son muy importantes. Y es que, más allá del pluralismo constitutivo del Estado-nación en Bolivia, existe un tejido social nacional previo que reconoce en el proceso constituyente el espacio privilegiado para tratar los temas centrales de la reforma estatal. Al respecto, resulta altamente significativo que, en un contexto sociopolítico tan polarizado como el actual, 70 por ciento de los consultados en las diez ciudades principales del país opina que las autonomías departamentales deben tratarse y resolverse en la Asamblea Constituyente, al igual que el tema de la distribución de la tierra (76 por ciento) y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y originarios (83 por ciento). Por ello, de forma consistente, los bolivianos se oponen a que los constituyentes de su circunscripción pudieran abandonar la Constituyente.

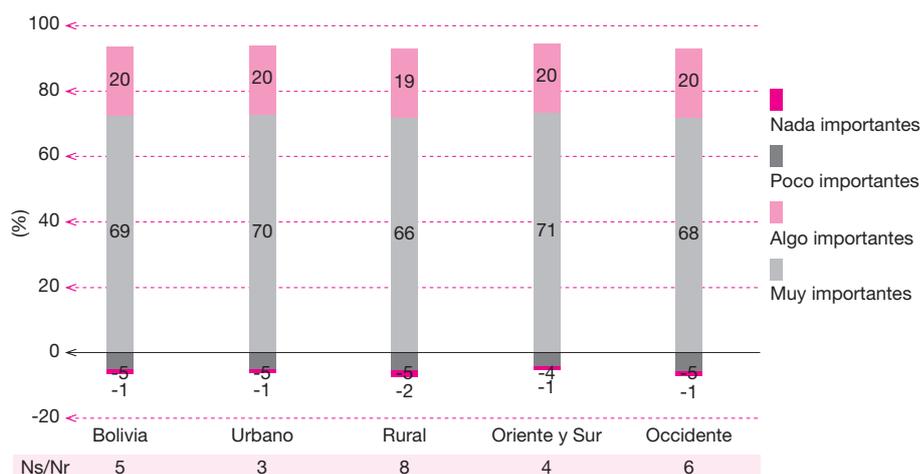
Dada la importancia que le otorgan a los temas que allí se discuten, los bolivianos demandan estar informados sobre cuanto acontece en la Asamblea Constituyente. En

GRÁFICO 4.26 Posibilidades de concertar temas en la Asamblea Constituyente, total nacional, por tema



P: . En relación a los temas.... ¿Usted cree que será fácil, difícil o muy difícil que los constituyentes logren encontrar soluciones de consenso en el marco de la Asamblea Constituyente? (aquí sólo graficado Fácil y difícil)
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 4.27 Importancia de los temas que tratará la Asamblea Constituyente, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿los temas que se tratarán en la Asamblea Constituyente son muy importantes, algo importantes, poco importantes o nada importantes para el futuro de los bolivianos?
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

junio de 2006, el 75 por ciento de los encuestados señalaba encontrarse “mucho” o “algo” interesado en seguir los debates de la Constituyente frente a sólo el 21 por ciento que se encontraba “poco” o “nada” interesado en hacerlo. La misma encuesta permite señalar que siete de cada diez bolivianos demandaba recibir “mucho” información sobre los temas y las propuestas en debate frente a sólo el 5 por ciento que señalaba no querer recibir información al respecto. El cruce de estas variables con el grado de importancia otorgado a los temas en discusión, permite señalar que algo menos de 3,4 millones de bolivianos en edad de votar consideraba “muy importantes” los debates constituyentes, estaba “muy interesado” en seguirlos y, en consonancia, demandaba recibir “mucho información” al respecto. En el otro extremo, sólo 30 mil ciudadanos mayores de 18 años opinaban que los debates eran “poco” o “nada” importantes para el país, señalaban estar “poco” o “nada” interesados en seguirlos y, por lo tanto, no mostraban interés alguno en recibir información sobre la Constituyente.

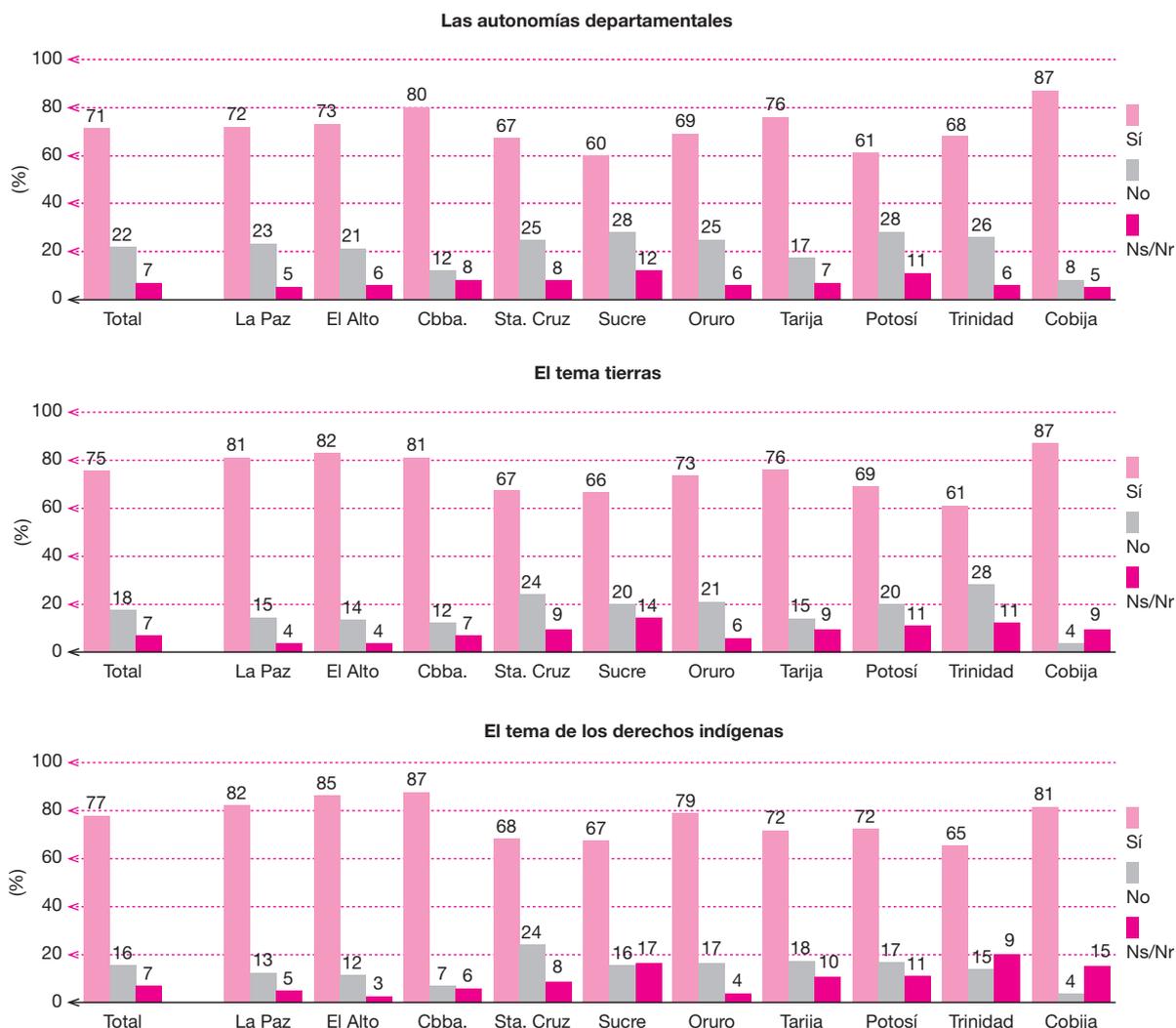
A pesar de este enorme interés, al momento de decidir su voto para elegir al representante de su circunscripción a la Asamblea,

los bolivianos señalaban no estar suficientemente informados sobre las propuestas y discusiones asociadas al proceso constituyente. En una escala de 1 a 10, donde 1 significaba no tener ninguna información y 10 tener mucha información, el promedio nacional era inferior a 4. Es decir, cinco de cada diez bolivianos señalaban tener poca o ninguna información, tres de cada diez afirmaban recibir alguna información y sólo dos de cada diez sentía tener información suficiente sobre los debates de la Asamblea Constituyente.

Por supuesto, el conjunto de datos presentados en este capítulo corrobora que no se trata de un desconocimiento sobre la importancia, el significado o las implicaciones del proceso, sino más bien de la falta de información específica sobre las propuestas en discusión. Como se observa en el gráfico siguiente, el déficit de información era más agudo en el occidente rural (3.4) y en los grupos sociales con menores ingresos (E, 3.0). Sólo las personas de los estratos socioeconómicos altos (A/B, 5.3) declaraban estar suficientemente informados (único promedio superior a 5).

Mediciones posteriores sobre el nivel de información que disponían los ciudadanos

GRÁFICO 4.28 **La Constituyente espacio para tratar el tema tierra, autonomías y derechos indígenas, total diez ciudades principales y según ciudad**

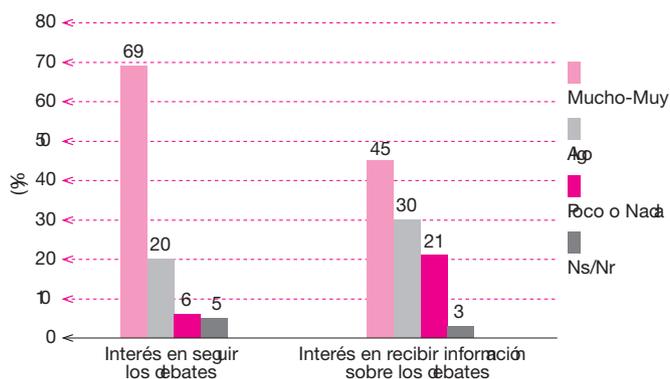


P: En su opinión, ¿La Asamblea Constituyente es o no el espacio indicado para resolver el tema de...?
 Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, febrero de 2007.

sobre decisiones o discusiones importantes realizadas en la sede de la Asamblea Constituyente en Sucre, muestran que esta tendencia inicial no se ha modificado sustancialmente en los meses siguientes. El 28 de noviembre de 2006, tras casi cuatro meses de discusiones sobre la fórmula de votación que debía prevalecer en el cónclave y en medio de una polarización creciente, la plenaria de la Constituyente decidió aprobar un reglamento que consagraba la mayoría absoluta. Semanas después, una encuesta de control realizada en las

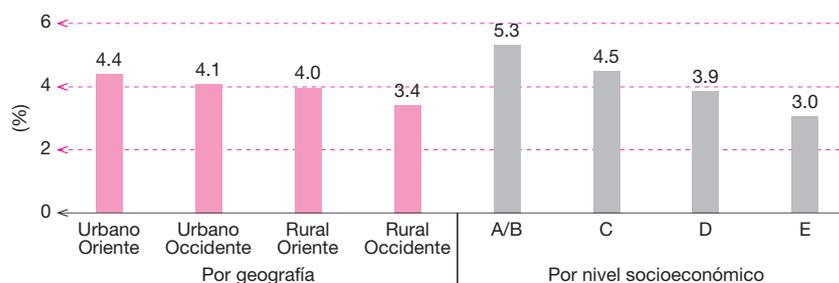
diez ciudades capitales muestra que más de la mitad de los ciudadanos las nueve ciudades capitales y El Alto no conocía o no había escuchado hablar del reglamento de debates. Más aún, en marzo de 2007, semanas después de producirse uno de los primeros y más importantes debates sobre la reforma estatal en torno a la “Visión de País” de las distintas bancadas representadas en la Constituyente, casi dos de cada tres personas en las principales ciudades del país no conocía nada y ni siquiera había

GRÁFICO 4.29 Interés en los debates y demanda de información, total nacional



P: . En qué medida, ¿está Usted interesado en seguir los debates que se desarrollarán en la Asamblea Constituyente?; ¿Le interesaría a Usted recibir información sobre los temas que se debatirán en la Asamblea Constituyente?
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 4.30 Grado de información sobre la Asamblea Constituyente, nacional, según geografía y nivel socioeconómico



P: Actualmente, en una escala de 0 a 10, ¿Hasta qué punto se considera Usted informado sobre la Asamblea Constituyente?
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

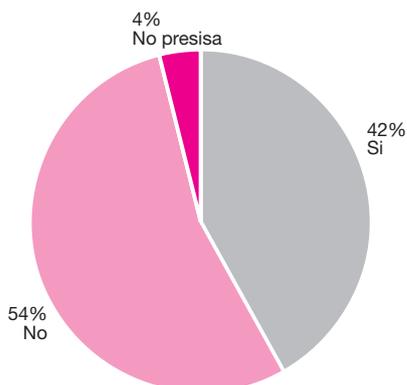
escuchado hablar de las principales propuestas de visión de país expuestas en la Constituyente. Sólo en las dos ciudades capitales del norte amazónico, Cobija, adonde se había trasladado la plenaria de la Asamblea días antes, y Trinidad, eran más quienes señalaban haber seguido los debates. Ambos datos ponen en tela de juicio la capacidad de los representantes políticos y sociales para transmitir sus propuestas al conjunto de la población boliviana –problema tal vez paliado en parte con los foros territoriales– y, sobretudo, la eficiencia y la orientación de la cobertura mediática del proceso constituyente.

En efecto, según un estudio realizado por el Observatorio Nacional de Medios de Comunicación (ONADEM) en los ocho prime-

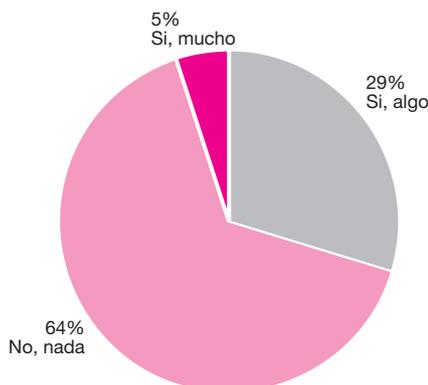
ros meses de funcionamiento, la Asamblea Constituyente ha generado un promedio de 200 noticias y 50 titulares semanales en 14 medios impresos de todo el país. Resulta significativo que, en los momentos de polarización y conflicto político, en promedio, el número semanal de noticias se duplica (pasando de 170 a 340) y su ubicación en los principales periódicos del país mejora considerablemente (25 por ciento son titulares). El estudio de los editoriales de prensa, las mismas que expresan la opinión del medio, muestran no sólo que la Asamblea ha dado poco que hablar sino que, cuando lo ha hecho los medios, han preferido fijar su posición frente a los conflictos políticos generados en el cónclave más que en las propuestas en juego.

GRÁFICOS 4.31 Y 4.32 **Grado de información sobre temas específicos, total diez ciudades principales**

Conocimiento del reglamento de debates



Conocimiento de las propuestas de "visión país"



P: ¿Usted conoce o ha escuchado hablar del reglamento de debates de la Asamblea Constituyente?; ¿Usted conoce o ha escuchado hablar de las principales propuestas de visión de país presentadas en la Asamblea Constituyente o no?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, diciembre de 2006 y marzo de 2007.

Así, el 22 por ciento de los editoriales habla sobre la modalidad de aprobación de la nueva Constitución; el 14 por ciento habla de la injerencia de otros poderes en la Asamblea Constituyente; el 9 por ciento habla de los conflictos en el cónclave y del rol de las principales bancadas mientras que sólo el 5 por ciento se dedicó a fijar posiciones sobre las autonomías; el 6 por ciento sobre los objetivos de la Asamblea; y, el 3 por ciento sobre las visiones de país debatidas en el seno de la Constituyente. En suma, a pesar de estar interesados en los debates de fondo, a través de los medios escritos, los bolivianos sólo han recibido información sobre los conflictos o las relaciones de poder subyacentes al debate sobre la reforma estatal.

Dicho esto, ¿cuáles son los temas que le interesan más a la gente en relación al proceso constituyente? Una primera aproximación a los datos de la encuesta y de las entrevistas en profundidad sugiere que la preocupación central de los bolivianos, cualquiera sea el grupo social considerado, consiste en garantizar sus derechos sociales y económicos, incluso por encima de temas tan importantes y que han generado tanto debate como la distribución de la tierra, la propiedad de los recursos naturales o las autonomías, particularmente en el oriente y sur del país. Incluso, parece posible decir

que detrás de estos temas está la preocupación central por garantizar una vida mejor, sobre todo a los más pobres y necesitados. Las únicas diferencias significativas en las prioridades de los bolivianos radican en la mayor importancia que los habitantes de los departamentos del oriente-sur le otorgan al tema autonómico y en la importancia del tema tierras en las áreas rurales, ambos apenas por detrás de los derechos económicos y sociales.

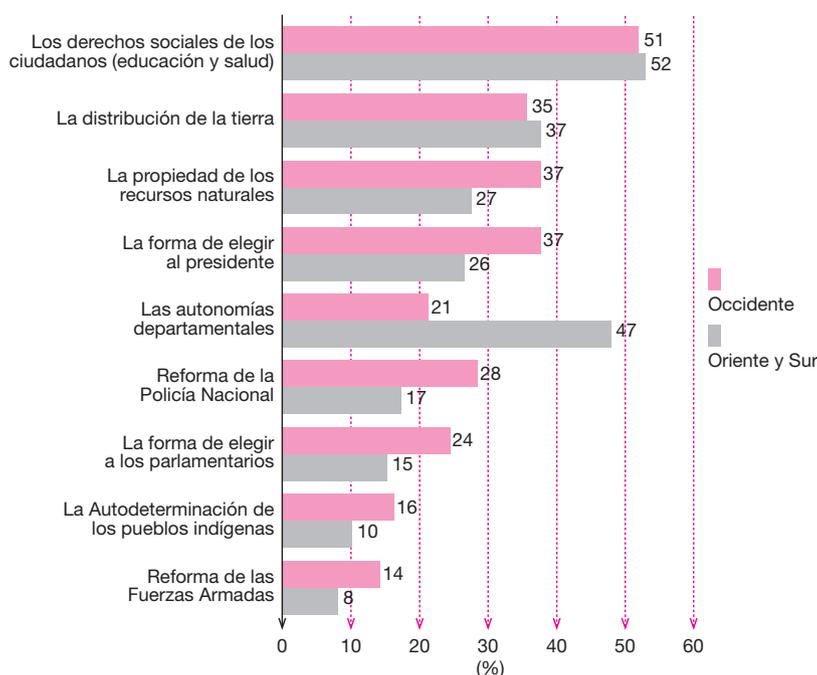
La encuesta de control de mayo 2007 aplicada únicamente en las diez ciudades principales del país muestra un cambio en las prioridades de los ciudadanos en consonancia con el debate político y mediático generado en torno a la Asamblea: si los derechos económicos y sociales siguen siendo la prioridad, su importancia se acrecienta a tiempo que la forma de elegir al Presidente se convierte en la segunda preocupación de los bolivianos tras el anuncio del presidente Morales, en marzo de 2007, de convocar a una elección general en 2008. Nuevamente, la propiedad de los recursos naturales, la distribución de la tierra y la adopción de un modelo autonómico de Estado son las otras reformas priorizadas por los encuestados de entre una lista cerrada de nueve temas. La menor prioridad relativa acordada al tema tierras y recursos natu-

rales, al menos por los habitantes de las áreas urbanas del país, parece responder a la importancia que adquirieron los debates sobre la ley de tierras y los contratos petroleros en el Congreso Nacional en los últimos seis meses. Ambos debates y sus resultados concretos –la nueva ley de tierras y los nuevos contratos de operación en el sector de los hidrocarburos– generaron señales de que el proceso de cambio avanza en estos temas sin necesariamente recurrir a modificaciones en el texto constitucional. Sin duda alguna, detrás de los temas macropolíticos que movilizan a la ciudadanía, comenzando por el imaginario que sustenta la legitimidad de la propia Constituyente, la preocupación central de los ciudadanos tiene que ver con el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Cuando la pregunta es abierta y no contiene opciones pre-definidas de respuesta como la anterior, los ciudadanos demandan una serie de cambios legales en la Asamblea Constituyente para mejorar la economía y el empleo, la seguridad ciudadana, la salud o la educación. De forma es-

pontánea, el tema tierras, la nacionalización de los recursos naturales o las autonomías departamentales sólo son mencionados de forma marginal. Si los ciudadanos perciben avances notorios en el ejercicio de derechos políticos (cf. Capítulo III), es el *déficit* en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales los que generan mayor preocupación. A juzgar por las prioridades de los ciudadanos, uno de los consensos esenciales en torno a la reforma estatal consiste en profundizar el capítulo de derechos tanto individuales como colectivos en el texto constitucional y, de esta forma, avanzar hacia la consolidación de un Estado social de derecho en Bolivia.

Sin duda, los bolivianos reconocen en el proceso constituyente el espacio privilegiado para lograr acuerdos y tratar los temas críticos de la reforma estatal. Pero si la demanda de cambios es profunda, existen temas que los bolivianos se muestran más reticentes a tratar. Incluso entre quienes demandan un cambio total del texto constitucional (un tercio de los encuestados, cf. Capítulo

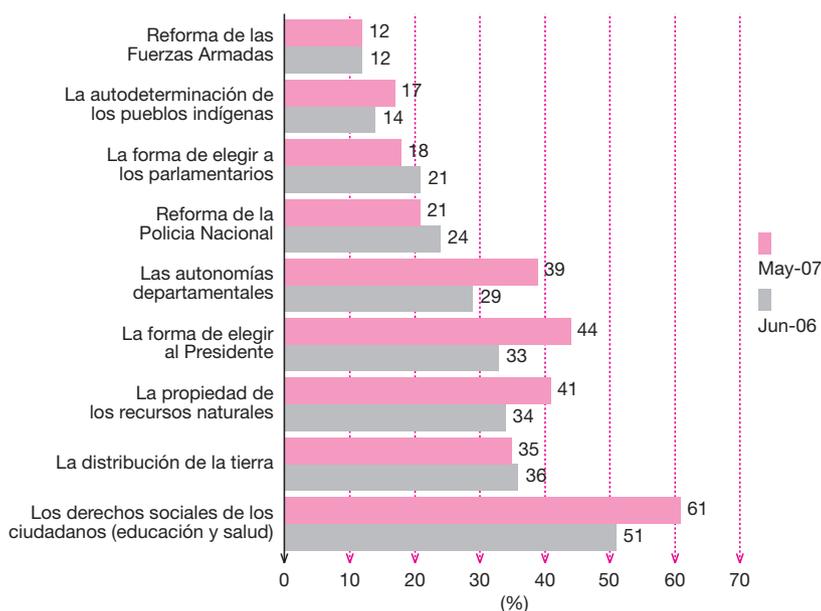
GRÁFICO 4.33 **Temas considerados importantes en la Asamblea Constituyente, nacional, según geografía**



P: De la siguiente lista, me podría decir en orden de importancia, ¿cuáles, en su opinión, son los tres temas más importantes que debe tratar la Asamblea Constituyente?

Fuente: Encuesta nacional urban-rural, 3300 casas, junio 2016

GRÁFICO 4.34 **Temas considerados importantes en la Asamblea Constituyente, total diez ciudades principales**



P: De la siguiente lista, me podría decir en orden de importancia, ¿cuáles, en su opinión, son los tres temas más importantes que debe tratar la Asamblea Constituyente?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo de 2007.

III), existe unanimidad en que la bandera, el himno nacional y los demás símbolos patrios deben ser preservados. Entre quienes demandan introducir modificaciones más o menos importantes en la Constitución (esto es, nueve de cada diez bolivianos, cf. Capítulo III), sólo el 5 por ciento estaría de acuerdo con reformar la letra del himno y el 7 por ciento con cambiar los colores de la bandera nacional. Estos porcentajes se elevan significativamente (26 por ciento) cuando se ponen en cuestión los límites departamentales, sobre todo, en los casos de Tarija (40 por ciento), Chuquisaca (34 por ciento) y Beni (29 por ciento). Aunque nuevamente, como se profundizará en el Capítulo V, una mayoría amplia de bolivianos considera que el mapa político-administrativo del país no debe ser modificado incluso en el contexto de la adopción de un Estado autónomico que complemente distintos tipos de autonomías.

En suma, los bolivianos opinan que el proceso constituyente va a ser complejo porque se tienen que lograr acuerdos y consensos básicos sobre temas importantes que ge-

neran “imaginarios polarizantes” y, por ello, son potencialmente conflictivos, como la tierra, los recursos naturales o las autonomías. Los ciudadanos demandan cambios profundos y esperan que esos cambios se den en beneficio de los más necesitados y garanticen el ejercicio de sus derechos económicos y sociales sin poner en cuestión los avances realizados y los logros conquistados, particularmente en materia de derechos políticos. Dada su importancia y su complejidad, la Asamblea Constituyente despierta esperanzas pero también temores en los bolivianos.

Esperanzas y temores en torno a la Asamblea Constituyente

A fin de evaluar las expectativas asociadas al proceso constituyente, la presente sección combina datos de encuestas de opinión que ahondan en el impacto esperado de la Asamblea Constituyente en la situación del país, la calidad de vida de los ciudadanos o las desigualdades entre grupos sociales con un análisis cualitativo de expectativas

CUADRO 4.13 **Mención de aspectos prioritarios a cambiar y/o introducir en la Constitución, total nacional**

Aspectos prioritarios a cambiar y/o introducir en la CPE	(%)	Aspectos prioritarios a cambiar y/o introducir en la CPE	(%)
Seguridad Ciudadana con penas severas a delincuentes	6,3	Leyes para mejorar la estructura económica del país	1,4
Modificar las leyes	5,2	Leyes de seguridad laboral para la protección al trabajador	1,4
Respeto al Derecho de las personas y a la igualdad social	5,1	Leyes para controlar a los políticos	1,4
Mejorar la educación en todo el país	4,7	Más control en el cumplimiento de las leyes	1,2
Leyes para eliminar la corrupción	4,5	La forma de la elección de autoridades	0,9
Mejorar la salud con más hospitales y seguros	3,7	Leyes que beneficien al país y los pueblos	0,9
Leyes en beneficio de la gente pobre y humilde	2,6	Modelo Neoliberal	0,7
Generar más fuentes de trabajo	2,6	Normas y reglas para la Policía	0,7
Reforma Agraria y distribución de tierras	2,3	Leyes contra el consumo de alcohol y drogas	0,3
Ley de Nacionalización de los recursos naturales	2,1	Cumplimiento con el pago de impuestos sin excepciones	0,2
Autonomías Departamentales	1,9	Otros	9,5
Garantías constitucionales y seguridad jurídica	1,7	Ninguno	0,4
Correcta distribución de tierras sin avasallamientos	1,5	Ns/Nc	36,8

P: Por favor, mencione dos aspectos que, en su opinión, es prioritario cambiar y/o introducir en la CPE?

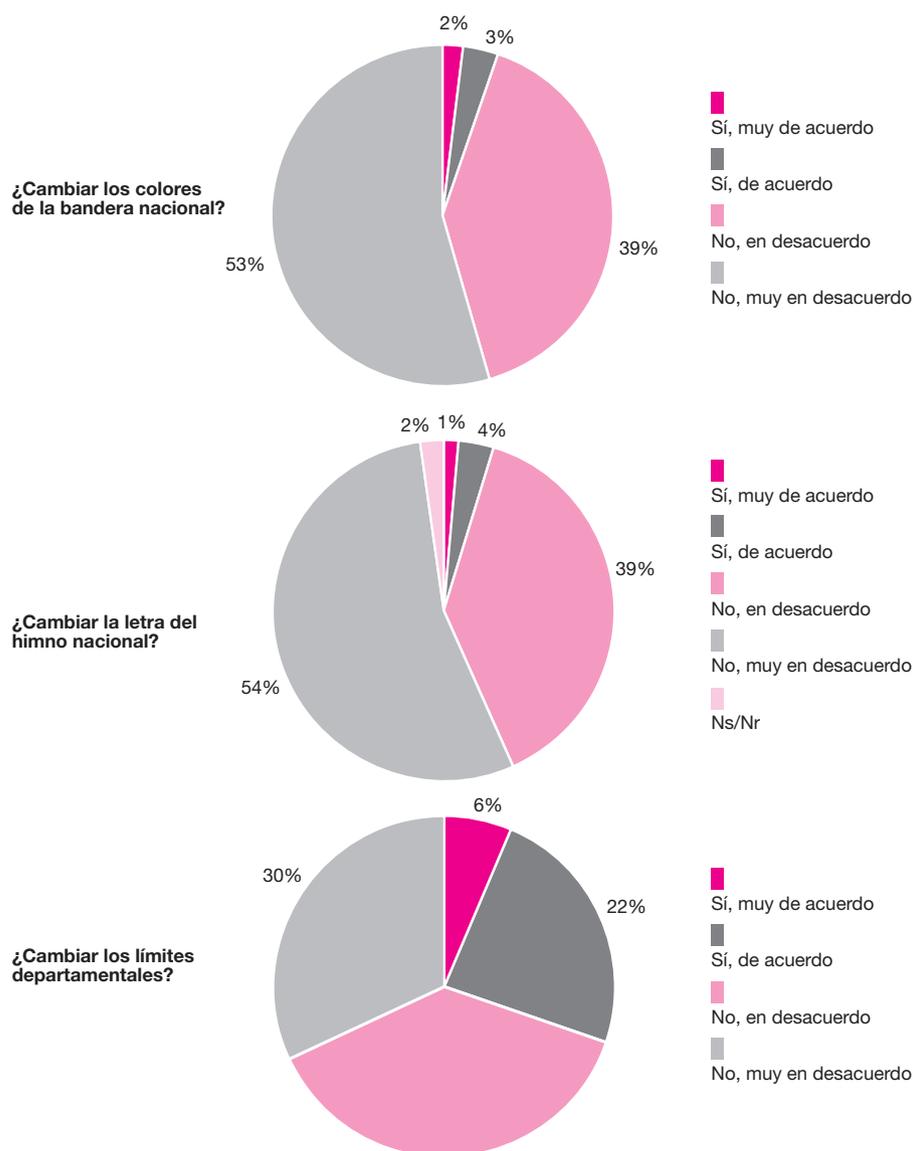
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

asociadas a distintos elementos que componen la representación social de Asamblea Constituyente (cf. sección IV.2), esencialmente, el elemento “demandas sociales”. El objetivo consiste en conocer las expectativas que despierta el cónclave, sus consecuencias sobre la nueva Constitución y su impacto en la sociedad. Por supuesto, los conceptos y alcances del análisis de expectativas –como el de representaciones sociales– tienen un carácter temporal y están subordinados al dinamismo con que se desarrollan otras ideas e imaginarios entorno al tema analizado. En ambos tipos de datos la desagregación privilegia una mirada según región (oriente-tierras bajas; occidente-tierras altas) y nivel socioeconómico (A/B alto, C medio, D/E bajo).

¿Qué esperan los bolivianos de la nueva Constitución? Con matices y con prioridades distintas según el grupo analizado, las expectativas de todos apuntan a que el nuevo marco normativo se cumpla e incida en la vida cotidiana de la gente, garantizando el ejercicio de sus derechos ciudadanos y generando condiciones de desarrollo y mayor equidad social.

En las tierras altas, en las personas de menores niveles de ingreso predomina el sentimiento de que la nueva Constitución “permitirá mejores días para Bolivia, cuidando los recursos naturales y fuentes de trabajo para todos los bolivianos”. Ello sólo será posible si la Constitución “sale de un consenso para que las leyes sean acatadas y cumplidas por todos” y, por tanto,

GRÁFICOS 4.35, 4.36 y 4.37 **Disposición a cambiar la bandera, el himno nacional, los límites departamentales, total nacional**



P: En el marco de la Asamblea Constituyente, ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría Usted con que los constituyentes decidan...
 Fuente: Encuesta nacional urbana, 3300 casos, junio 2016.

“la población debe estar vigilante a la actuación de los asambleístas para que cumplan correctamente sus funciones”. Si bien todos los bolivianos debieran mejorar sus derechos, “en la participación, salud y educación debe haber mayor equidad para la población indígena”. En las personas de nivel socioeconómico medio/popular, las expectativas se concentran en “esperar un mejor marco normativo”, “una ley igualitaria, justa que

busque la equidad”, enfatizando que estos cambios debieran “notarse y ser practicados” de manera que incidan directamente “en la realidad de los bolivianos, aportando con oportunidades para mejorar su vida”. Por último, en los estratos altos, las expectativas se centran en tres aspectos: que la nueva Constitución proporcione “un mejor marco normativo a partir del cual se desarrollen todas las actividades sociales y productivas, con equidad y

participación ciudadana”; la “defensa de los recursos naturales” y la expectativa de que la nueva Constitución “señalará caminos para cambios transcendentales en salud, educación y en la distribución equitativa de los recursos naturales y las regalías para tener un país justo para todos”.

En las tierras bajas, las personas de menores ingresos esperan que, con la nueva Constitución, haya “mayor participación, leyes que se cumplan, que apoyen a la gente pobre”, como también una sociedad “con mayores oportunidades de desarrollo, trabajo y mejor calidad de vida”, que se logrará a condición de que el nuevo marco normativo permita que “se modernice el agro con maquinaria, más mercados y un manejo adecuado de los recursos naturales y respeto al saber indígena”. En este grupo se detectan, aunque en mucha menor medida, expectativas negativas: “más bien todo quedará igual, como siempre”. Las expectativas en los estratos medios se focalizan en tres aspectos: que la nueva Constitución “favorezca y se aplique a todos los bolivianos, con equidad”, que “se mejore la economía y la generación de fuentes de trabajo” y que se aprueben las autonomías para “dar mayor seguridad y desarrollo al país”. Por último, las expectativas en las personas de mayores ingresos apuntan principalmente a que Bolivia tenga “una Constitución donde todos los bolivianos se encuentren identificados, que se respeten los derechos de todos y que aporte a mejorar la calidad de vida”, esperando que con ella se “establecerá un marco jurídico y político acorde a los tiempos actuales, que permita nacer a un país desconcentrado y con autonomía departamentales”.

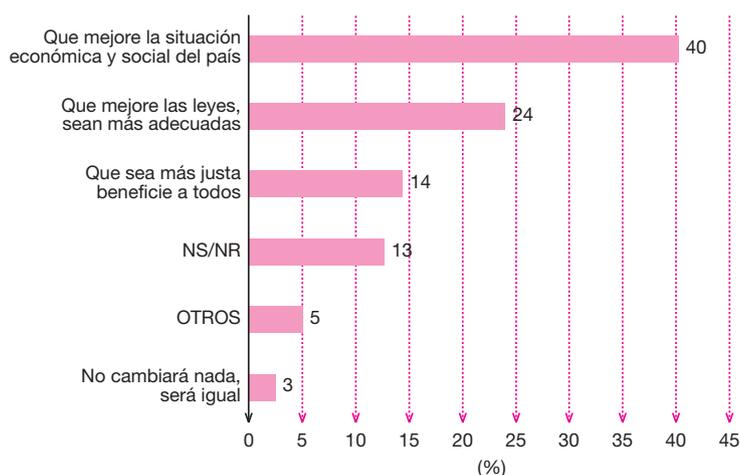
A grandes rasgos, la encuesta nacional de opinión pública realizada en junio de 2006 confirma los hallazgos del estudio cualitativo de expectativas. La mirada más crítica y pesimista del proceso resulta marginal (tres de cada cien personas a nivel nacional y el doble en los grupos de menores ingresos del oriente urbano) y se limita a señalar que “nada cambiará, todo

seguirá igual”. Como en todas las preguntas asociadas a la Constitución la tasa de abstención es elevada, particularmente en las áreas rurales (20 por ciento), entre las personas de menor nivel educativo y socioeconómico (24 por ciento), y particularmente entre aquellos que declaran tener menores niveles de conocimiento de la Carta Magna (35 por ciento, cf. Capítulo III). Sin embargo, de forma mayoritaria, y a pesar de tratarse de una pregunta abierta –sin respuestas predefinidas– las expectativas ciudadanas convergen en tres ejes: que se “mejoren y apliquen las leyes” (24 por ciento), que se generen condiciones de equidad y justicia (14 por ciento) y, sobre todo, que “mejore la situación económica y social del país” (40 por ciento). Respeto a las leyes, justicia y desarrollo son los valores que todos los bolivianos asocian a la nueva Constitución.

A través de distintos mecanismos (el respeto a las leyes, leyes más justas, marco normativo que favorezca el desarrollo), los bolivianos esperan que la nueva Constitución incida en su vida cotidiana. Pero, ¿en cuánto tiempo suponen que ello ocurrirá? ¿Son expectativas asociadas a un cambio rápido de corto o de muy corto plazo capaz de producir resultados concretos en menos de dos años o inclusive en menos de seis meses? ¿O se trata más bien de expectativas puestas en el mediano o el largo plazo? A juzgar por los datos de la encuesta realizada en junio de 2006, la mayoría de los bolivianos apunta a un cambio gradual que producirá resultados en un plazo mayor a dos años (34 por ciento), e incluso mayor a los cinco años (20 por ciento).

Sólo el 22 por ciento considera que los cambios se sentirán en menos de dos años y un porcentaje marginal (6 por ciento), señala que este se producirá menos de seis meses después de promulgada la nueva Carta Magna, esencialmente entre quienes opinan que los cambios introducidos empeorarán la calidad de vida de los bolivianos. Quienes se muestran más optimistas sobre el impacto de la reforma constitucional en las condiciones de vida de los ciudadanos

GRÁFICO 4.38 **¿Qué espera usted de la nueva Constitución?, total nacional**



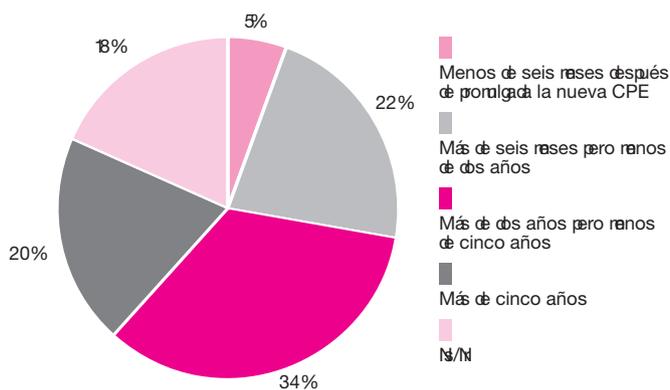
P: ¿Qué espera Usted de la nueva Constitución?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

sitúan los resultados del cambio –mayoritariamente– en un plazo mayor a dos años pero inferior a cinco. Nuevamente, la tasa de abstención es elevada (18 por ciento), sobretudo en las áreas rurales, las personas de menor nivel socioeconómico y entre quienes señalan no tener ningún conocimiento de la Constitución (30 por ciento). La tasa de no respuesta también es elevada en los departamentos del oriente-sur (22 por ciento), donde se incrementa de forma significativa el porcentaje de quienes opinan que los cambios se sentirán en el corto plazo (33 por ciento opinan que estos se

sentirán en menos de dos años, frente a 25 por ciento en el occidente del país). El análisis cualitativo de las expectativas corrobora ampliamente este hallazgo. Consultados sobre si los resultados de la Constituyente tienen que darse de inmediato o más bien en el mediano y largo plazo, las expectativas de los entrevistados de las tierras altas apuntan de manera unánime en los tres grupos socioeconómicos analizados, a que se trata de un proceso y, por tanto, los efectos se sentirán a mediano plazo. En ningún estrato, excepto un grupo reducido ubicado en las clases medias, se detectan expectati-

GRÁFICO 4.39 **Tiempos en los que se esperan cambios por efecto de la nueva Constitución, total nacional**



P: Y, ¿en cuánto tiempo, cree Usted que la vida de personas como Usted mejorará/empeorará con la nueva CPE?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

vas de que se podrán apreciar los resultados de inmediato. En las tierras bajas los resultados son menos contundentes y muestran tendencias distintas: en el estrato socioeconómico bajo las expectativas apuntan, en su mayoría, a que se trata de un proceso de largo plazo. Entre las clases medias las expectativas se dividen entre quienes piensan que los cambios serán inmediatos –la mayoría– y entre los que opinan que serán de mediano plazo. Por último, entre las personas de mayores ingresos, las expectativas apuntan tanto a que los cambios se producirán de inmediato –“se van a aprobar las autonomías departamentales y eso va a ser un cambio que se sentirá a penas se apruebe la nueva Constitución”– como quienes opinan que se trata, más bien, de un proceso.

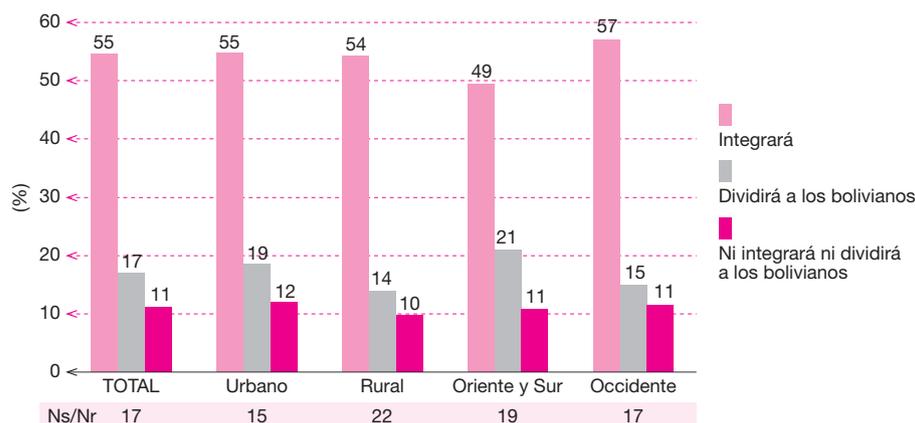
Dado que el proceso mismo de elaboración de la nueva Carta Magna es complejo y se inserta en medio de dinámicas políticas polarizantes y de elevados niveles de conflictividad social, resulta pertinente evaluar si, más allá de las expectativas positivas que los bolivianos colocan en el mediano plazo, estos perciben problemas en el corto plazo que lleven a un enfrentamiento entre bolivianos. La nueva Constitución, ¿integrará o dividirá a los bolivianos?

Aunque los matices emergen con mayor fuerza en las respuestas de los entrevistados de tierras bajas, los resultados son relativamente homogéneos en todos los estratos sociales en ambas regiones del país: la nueva Constitución no dividirá, sino más bien “integrará, debe integrar a todos los bolivianos”. Sin embargo, se muestran algunas amenazas. Algunas personas de menores niveles de ingreso apuntan que los riesgos existen, que “siempre habrá enfrentamientos” y “se verán divisiones” porque “no habrán acuerdos entre ricos e indígenas”. Para las clases medias, el principal riesgo está en que “si no se da gusto a todos los sectores, sí podría dividir a los bolivianos”. Las personas de mayor nivel socioeconómico señalan que puede haber división “por que no hay conciencia de país” y, ello, dependerá de “cómo se redacte la nueva Constitución para amalgamar los distintos intereses y articular un nuevo estado”.

La encuesta permite cuantificar el peso relativo de ambas percepciones en la opinión pública nacional: en junio de 2006, 54 por ciento de los ciudadanos opina que con la nueva Constitución habrá mayor integración entre los bolivianos, frente a un 17 por ciento que cree que ésta generará división y un 17 por ciento adicional que señala que las cosas seguirán igual. Un pronóstico negativo si se toma en cuenta no sólo las elevadas expectativas asociadas al proceso constituyente sino sobretudo respecto del punto de partida: los clivajes sociales, étnico-culturales y regionales que atraviesan a la sociedad boliviana en medio de profundas desigualdades, injusticias y exclusiones. Si los temores son algo más marcados en los departamentos del oriente-sur y las expectativas algo más elevadas en el occidente, una mayoría amplia opina que la Constitución integrará a los bolivianos.

Este optimismo moderado detectado antes de la elección de los constituyentes, y en medio de expectativas altamente positivas sobre los resultados que producirá el proceso constituyente en el mediano plazo, deja traslucir la claridad con que los bolivianos perciben los riesgos inherentes al cambio dadas las desigualdades que atraviesan a la sociedad boliviana. De hecho, estos se muestran escépticos sobre la posibilidad de que la nueva Carta Magna permita reducir las desigualdades sociales. Las brechas entre “ricos y pobres”, entre “indígenas y no indígenas”, entre “cambas y collas” y entre “gobernantes y gobernados”, se mantendrán intactas con la nueva Constitución, a juzgar por la opinión de la mitad de los bolivianos. Entre dos y tres de cada diez bolivianos consideran que las desigualdades entre grupos con características socioeconómicas, étnico-culturales o regionales distintas disminuirán por efecto del nuevo texto constitucional. Al contrario, entre uno y dos de cada diez señalan que éstas se incrementarán. Las expectativas son algo más pesimistas cuando la pregunta se refiere a las brechas entre “cambas y collas”, y algo más optimistas cuando apuntan a las diferencias entre “gobernantes y gobernados”.

GRÁFICO 4.40 ¿La nueva Constitución integrará o dividirá a los bolivianos? total nacional y según geografía



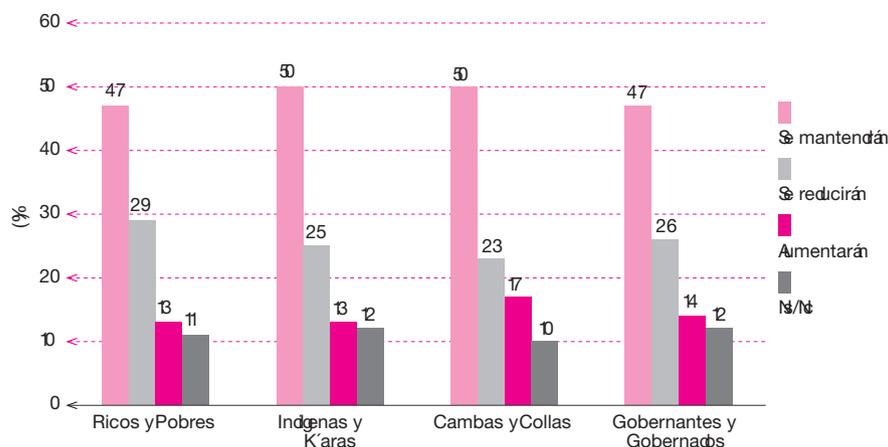
P: ¿Usted cree que la nueva Constitución Política del Estado integrará o dividirá a los bolivianos?
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

El análisis cualitativo de expectativas muestra esta variedad de opiniones en torno al impacto de la reforma constitucional en las brechas sociales. Las opiniones de los entrevistados se encuentran divididas entre quienes consideran que las brechas se mantendrán intactas (en particular) y quienes guardan esperanzas de cambios positivos.

Así, en las tierras altas del país las divergencias se hacen patentes en todos los estratos socioeconómicos entre quienes “esperan relaciones igualitarias, más tolerancia y flexibilidad que permitirán disminuir las dife-

rencias”, y los que creen que “el cambio será difícil pues persistirá la discriminación y es difícil cambiar los valores de la gente” (nivel socioeconómico bajo); entre quienes creen que “seguirá habiendo regionalismo, persistirá la discriminación y las diferencias que tenemos desde la Colonia”, y los que creen que, a mediano y largo plazo, “mejorarán las relaciones a medida que las personas se “concienten” para enfrentar el futuro” (clases medias). O entre quienes opinan que “se van a mantener las distancias y las rivalidades entre indígenas y no

GRÁFICO 4.41 Las diferencias entre bolivianos aumentarán o disminuirán con la nueva Constitución, total nacional



P: Con la nueva Constitución, Usted cree que aumentarán, se mantendrán igual o se reducirán las diferencias entre...
 Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

indígenas” y quienes señalan que es posible que se logren “relaciones más maduras, con mayor entendimiento entre todos los sectores de la población sin discriminaciones” o incluso que se den “relaciones más equitativas” (nivel socioeconómico alto).

El análisis de las entrevistas realizadas en las tierras bajas del país muestra las mismas diferencias entre la inercia del *statu quo* y la esperanza del cambio. En el grupo socioeconómico bajo ambas se combinan: para unos “se mantendrán las mismas diferencias porque los pobres siempre trabajarán para los ricos”, mientras para otros “se producirán relaciones más equitativas, solidarias, con más unión, oportunidades de trabajo y con respeto por la nueva ley”. En las clases medias, las expectativas están focalizadas mayormente en que “se mejorarán las relaciones, la tolerancia y existirá menos discriminación”, pero también hay otro grupo que siente que “no habrán cambios porque las diferencias entre indígenas y no indígenas, entre pobres y ricos son históricas”. Por último, similares resultados se presentan en el estrato socioeconómico alto, ya que, mientras unos sostienen que “todo seguirá igual”, otros oponen la expectativa de que “se podrá vivir de manera más pacífica respetando las distintas identidades”.

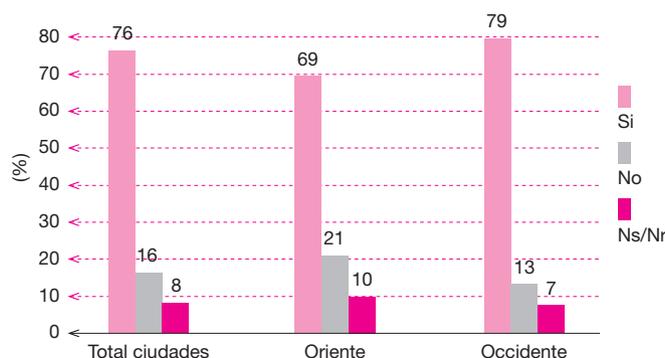
Sin duda, a pesar de las elevadas expectativas que genera el proceso constituyente, la opinión predominante es que las desigualdades persistirán, por lo que es posible señalar que el clima de opinión predominante es moderado sobre las novedades que puede traer la Constitución en las áreas más complejas de la vida social. Sin embargo, dos datos resultan altamente significativos de la orientación del proceso de cambio actual: por un lado, son pocos quienes perciben que las desigualdades entre los distintos grupos considerados aumentarán; por el otro, una encuesta de control realizada en agosto de 2006 en las diez ciudades principales del país, permite señalar que tres de cada cuatro ciudadanos opinaban que la Asamblea Constituyente beneficiaría a los pueblos indígenas

del país. Esta visión es transversal a las distintas regiones reforzando el imaginario asociado a la Constituyente como un proceso participativo de reforma para beneficio de los sectores excluidos.

Las expectativas sobre el impacto de la Asamblea Constituyente en la calidad de vida de los bolivianos es igualmente matizada: si la mayoría relativa opina que esta mejorará (46 por ciento), un grupo importante de ciudadanos considera que ésta se mantendrá igual (39 por ciento). Nuevamente, en medio de un intenso proceso de cambio, las expectativas más pesimistas de los bolivianos está relacionadas con el *statu quo*, esto es que la pobreza extendida y la desigualdad persistente prevalezcan, y que su propia situación no se modifique aún después de promover reformas profundas. Las expectativas sobre la situación política y económica del país son más optimistas.

Todos los hitos de esta coyuntura larga, en la cual los bolivianos han estado llamados a participar con su voto, son percibidos de la misma forma: desde el referéndum del gas hasta las elecciones de constituyentes y el referéndum autonómico, pasando por las elecciones municipales y las elecciones generales y de Prefectos, suponen una oportunidad para que la situación del país mejore, tanto en términos políticos como económicos. Y, de hecho, los datos del Capítulo I muestran que si la situación actual dista de ser satisfactoria, es mejor que en el pasado y, más importante aún, está mejorando. En junio de 2006, antes de asistir a la elección de constituyentes, 58 por ciento de los bolivianos opinaba que estas junto con la Asamblea Constituyente que legitimaban tendrían un impacto positivo en la situación del país. Nuevamente, sólo un porcentaje marginal de ciudadanos señalaba que la coyuntura boliviana tendería a empeorar con el proceso constituyente y sólo uno de cada cuatro bolivianos consideraba la situación seguiría igual. La tasa de no respuesta se eleva al 12 por ciento, particularmente en las áreas rurales y entre las personas que menor nivel de conocimiento declaran tener de la Constitución.

GRÁFICO 4.42 **¿La Constituyente beneficiará o perjudicará a los pueblos indígenas?, total diez ciudades principales y según región**

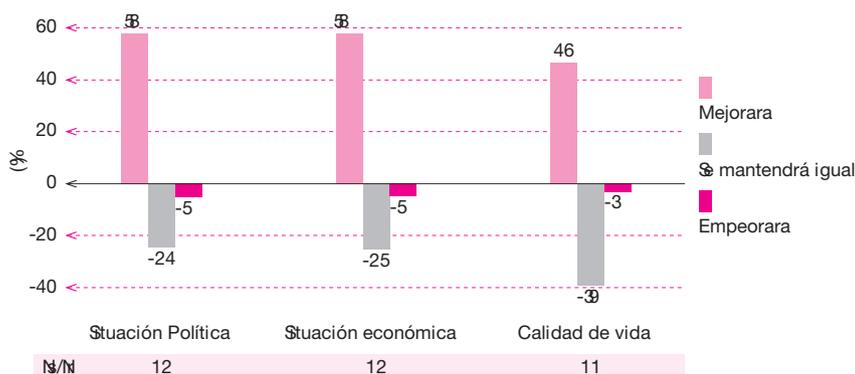


P: ¿Ud. Considera que la Asamblea Constituyente beneficiará a los pueblos indígenas u originarios de Bolivia, o no?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, agosto de 2006.

La desagregación de los datos según región y localización geográfica muestra una visión relativamente homogénea entre los grupos considerados, aunque los habitantes de las áreas urbanas y de los departamentos del occidente son algo más optimistas que sus pares de las áreas rurales y del oriente-sur. De forma consistente, los habitantes del occidente urbano del país son quienes se muestran más optimistas con el impacto de la Asamblea Constituyente tanto en la situación política y económica como en la calidad de vida de las personas. Las clases medias y medio-bajas urbanas del occidente del país son las más optimistas, 51 por ciento afirma que su situación

personal mejorará, mientras las clases bajas urbanas del oriente-sur son las menos optimistas, 51 por ciento opina que su situación seguirá igual. Por último, el grado de conocimiento de la Constitución es la variable más significativa para explicar expectativas diferenciadas sobre el proceso constituyente en la opinión pública: las expectativas positivas sobre la situación del país y la calidad de vida de las personas se reduce de forma sistemática con el grado de conocimiento de la Carta Magna. Quienes menos conocen el texto constitucional son también los más cautos al pronunciarse sobre el impacto de su reforma en su vida cotidiana.

GRÁFICO 4.43 **Expectativas sobre cambios en la situación política, en la situación económica y en la calidad de vida de las personas, total nacional**



P: En su opinión, ¿la (situación económica, situación política y la calidad de vida) mejorará, empeorará o seguirá igual con la Asamblea Constituyente?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 300 casos, junio 2006.

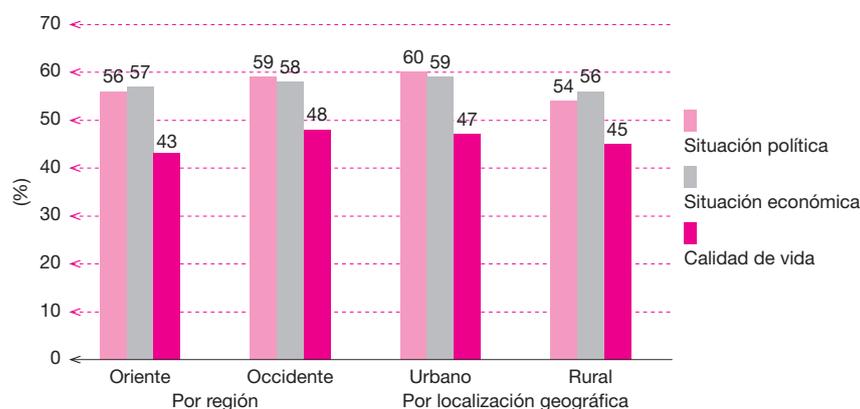
Al ser consultados sobre las razones que los llevan a pensar que su calidad de vida mejorará con la Constituyente, las respuestas de los ciudadanos apuntan de forma consistente a tres elementos: “mejorará la situación económica de todos” (50 por ciento), “habrá más justicia y menos corrupción” (24 por ciento) y “mejorará la distribución de los recursos” (12 por ciento). Una vez más, a pesar de tratarse de una pregunta abierta, los bolivianos coinciden en que la Asamblea y la nueva Constitución favorecerán el respeto de las leyes, las harán más justas y adecuadas, y ello tendrá un impacto concreto en el ejercicio de derechos ciudadanos y en las posibilidades de desarrollo del país. La desagregación de los datos según el lugar de residencia y las características socioeconómicas de los entrevistados confirman estas tendencias. Por ello, parece posible señalar que, si el imaginario de la Asamblea Constituyente es estable y robusto en todos los grupos sociales, lo mismo ocurre con las expectativas asociadas a ella.

En suma, las expectativas de los bolivianos en relación a la Asamblea Constituyente tienen que ver con su elevada valoración normativa de las leyes como “algo que se debe obedecer”, de la Constitución como el ámbito de “protección de los derechos

ciudadanos” y de la democracia como el régimen que promueve la “participación” y que garantiza, al menos en alguna medida, el “ejercicio efectivo de esos derechos” (cf. capítulos II, III y IV). Si las expectativas son moderadamente optimistas, el mayor riesgo que perciben los ciudadanos es que muchas cosas cambien en el marco legal pero que nada cambie en su vida cotidiana y en el funcionamiento de la sociedad boliviana. Por ello, el análisis cualitativo muestra que las expectativas de los bolivianos se forman también en medio de imaginarios que unen e imaginarios que dividen.

En el primer registro, el de los imaginarios que unen, los habitantes de las tierras altas del país señalan esperar la consolidación de “una sociedad equitativa en la que las personas puedan ejercer sus derechos y tengan un mejor y más equitativo acceso a la educación, la salud y más fuentes de trabajo” (nivel socioeconómico bajo); a “tener igualdad de derechos y las mismas oportunidades para todos, en una sociedad justa, equitativa y solidaria, en la que se garanticen los derechos pero también se cumplan las obligaciones” o “que se apliquen correctamente las leyes entonces habrá mayor desarrollo, mejor calidad de vida y trabajo” (nivel socioeconómico medio); y por último, la aspiración de “un es-

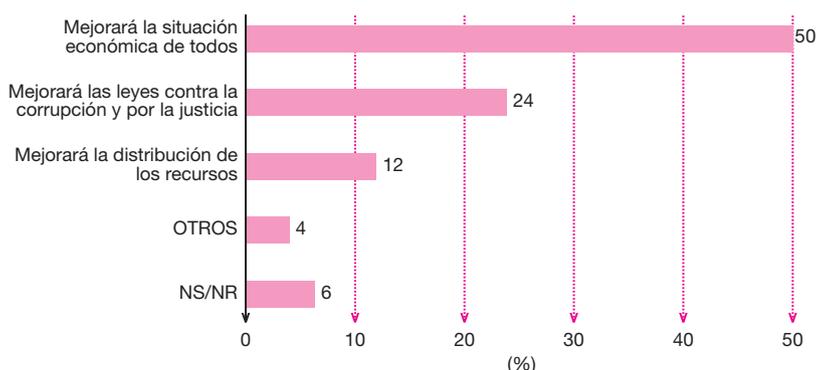
GRÁFICO 4.44 Personas que creen que la situación mejorará con la Constituyente, nacional, según región



P: En su opinión, ¿la (situación económica, situación política y la calidad de vida) mejorará, empeorará o seguirá igual con la Asamblea Constituyente?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 4.45 Razones que explican que la calidad de vida mejore con la Asamblea Constituyente, total nacional



P: ¿Por qué (cree que la calidad de vida de las personas como Usted mejorará, empeorará o seguirá igual con la nueva Constitución Política del Estado)?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

tado democrático donde todas las personas tengan las mismas oportunidades, donde se garanticen los derechos y el cumplimiento de las obligaciones” (nivel socioeconómico alto). En las tierras bajas, también se tiene la esperanza de “una sociedad más inclusiva, unida y con equidad, sin discriminación de raza o clase social” (nivel socioeconómico bajo); de “una sociedad mejor, con más interrelación entre regiones, con más fuentes de trabajo y participación y respeto a los indígenas” (nivel socioeconómico medio); y la expectativa de “mejores condiciones de vida, unión entre los bolivianos y mayores recursos por la exportación de recursos naturales” (nivel socioeconómico alto).

En el segundo registro, el de los imaginarios que dividen, los ciudadanos de las tierras altas señalan que “la sociedad se mantendrá igual, no se verán cambios” (nivel socioeconómico bajo), que “el cambio será difícil ya que seguirá habiendo discriminación y la nueva Constitución no cambiará mucho” (nivel socioeconómico medio) o que, a pesar de los cambios, “la sociedad boliviana se mantendrá igual, la nueva Constitución no cambiará la mentalidad ni las costumbres de la gente” (nivel socioeconómico alto). En el mismo registro, los ciudadanos de las tierras bajas opinan que “puede resultar una sociedad con mayor confrontación por las autonomías si se las utiliza para defen-

der intereses de algunos grupos de poder” (nivel socioeconómico bajo); o que “será igual, los cambios serían a muy largo plazo, quizás nosotros no los veremos” (nivel socioeconómico medio) o, de la misma forma, que “la sociedad se mantendrá igual porque el cambio es resultado de una transformación social y por tanto de largo plazo” (nivel socioeconómico alto).

La evolución de las expectativas ciudadanas hacia la Asamblea Constituyente muestra que el largo y conflictivo debate en torno al Reglamento General de Debates (agosto 2006-febrero 2007) ha incrementado el porcentaje de personas que opinan que la situación económica y política del país pero sobretudo la calidad de vida de los ciudadanos seguirán iguales profundizando imaginarios polarizantes en torno a la reforma constitucional. Días antes de hacerse realidad, los ciudadanos vislumbraban la posibilidad de desbloqueo del proceso constituyente, por lo que los datos registran una leve aunque significativa mejoría, esencialmente en cuanto hace la situación política (y económica) del país. A juzgar por las tendencias presentadas en el primer capítulo, es posible que el clima de distensión vivido en los últimos cuatro meses haya repercutido de forma positiva en la evolución de estos indicadores. Sin duda, la forma en que la Asamblea Constituyente aborde su fase conclusiva en los próximos meses jugará

un rol central en hacer que unos imaginarios predominen sobre otros. La tarea no es fácil, los temas en discusión son complejos. Y es que el proceso actual es el reflejo del inicio de un nuevo ciclo histórico que tiene que ver, en primer lugar, con la profundización de la democracia y la reforma de las estructuras más profundas del Estado.

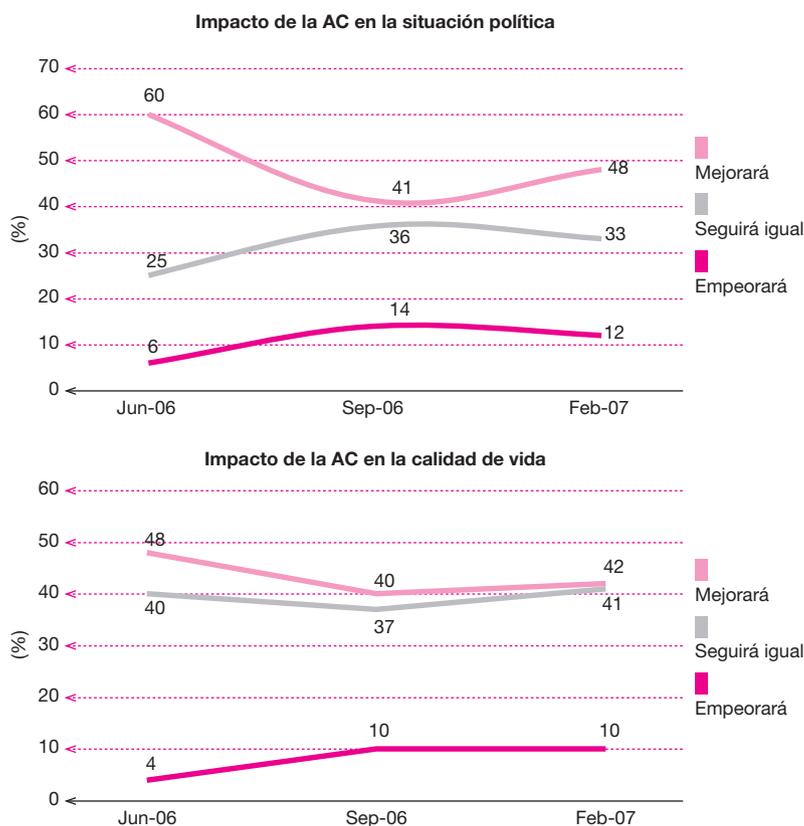
IV.4 Profundizando la democracia

Los bolivianos consideran la democracia como la mejor forma de gobierno, pero todavía se muestran insatisfechos con su funcionamiento (sección IV.1). Ello da cuenta, por un lado, de una demanda de ampliación de la democracia más allá de las reglas y procedimientos y, por otro, de construir un régimen político participati-

vo que también dé cuenta de su calidad, desempeño y resultados. Más todavía si consideramos el dato regional de que nuestras democracias realmente existentes conviven con elevados niveles de desigualdad y pobreza.

Desde la reforma constitucional de 2004, la Asamblea Constituyente es una nueva institución de la democracia en el país como mecanismo para “la reforma total de la Constitución”. Sin embargo, es fundamental señalar que para los bolivianos Asamblea Constituyente se escribe con A mayúscula y con c minúscula; es decir, no se trata tanto de un congreso constituyente en el cual los elegidos, gente que conoce de leyes, se abocan a cambiar el texto constitucional en medio de un debate político y técnico alejado de la ciudadanía.

GRÁFICOS 4.46 y 4.47 **Expectativas sobre la situación política y la calidad de vida con la Constituyente, total diez ciudades principales**



P: En su opinión, ¿la (situación política y la calidad de vida) mejorará, empeorará o seguirá igual con la Asamblea Constituyente?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio de 2006; encuestas de control, 2100 casos, septiembre de 2006 y febrero de 2007.

Los bolivianos están pensando más en una Asamblea en la cual el debate se abre a la participación de todos, y ello contribuye a que los cambios introducidos en la Constitución se den en beneficio de los más pobres (sección IV.2).

Una de las primeras y principales tareas de la Asamblea Constituyente, pues, radica en profundizar la democracia: la exigencia de participación ciudadana y los imaginarios de “auto-representación” y “control social” están al centro de la revitalización de las prácticas democráticas en Bolivia. Este impulso de democratización está sustentado en un proceso de acumulación de ya casi 25 años desde que, en octubre de 1982, se produjera la transición a la democracia luego de un prolongado período de dictaduras militares. Pero también da cuenta de un salto cualitativo fundamental registrado en los últimos años con la fuerte presencia y protagonismo de actores sociales, política en las calles y acción colectiva, frente a un régimen político (la “democracia pactada”) y un sistema de partidos “tradicional” (o sistémico) en franca situación de crisis.

Estamos, pues, ante el desafío de ampliar la democracia y, como bien señala el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*, avanzar hacia una nueva forma de gobierno que, sobre los cimientos del principio de representación política, establezca relaciones de complementariedad con otras nociones y prácticas de participación política, deliberación pública y toma de decisiones colectivas. Todo ello, en el marco de un Estado intercultural con autonomías (en plural) y en consonancia con el sentido común emergente que se condensa en el imaginario la pluri-nación boliviana.

Los datos y análisis que siguen, en torno a la representación política y el control social, muestran con claridad las percepciones y expectativas de la población en relación a la democracia en un momento constitutivo como el presente. Se trata de un desafío tanto normativo como de diseño institucional y de cultura política en sentido de ir más allá del modelo de democracia elitista-liberal-representativa y

buscar formas creativas y concertadas de rescatar y practicar la “demodiversidad”.

Sobre el principio de representación política

Las actitudes que se expresan ante la pregunta de *quién se preocupa más por los temas que le interesan* muestran señales para desenrañar el malestar de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia y, en ese horizonte, visualizar alternativas de cambio. Cuando se indaga, por ejemplo, quiénes tienen mayor sensibilidad ante sus problemas, los encuestados responden mayoritariamente a favor de los dirigentes sociales, dejando muy por debajo a los dirigentes políticos. Esta es una expresión de la crisis de representatividad del sistema de partidos.

La mayoría absoluta de los bolivianos piensa que son los líderes sociales quienes más se preocupan por los temas que les interesan. Esta respuesta es transversal a lo urbano y rural, así como a la región. Por otro lado, los mayores porcentajes de no reconocimiento a los dirigentes se encuentran en occidente y en la zona urbana, puesto que llegan a sumar 26 por ciento los que creen que ni los dirigentes sociales ni los políticos se preocupan por los temas de interés público. En todos los grupos se encuentra una importante proporción (1/5 a 1/4 del total) de quienes no reconocen sensibilidad a ningún tipo de dirigente.

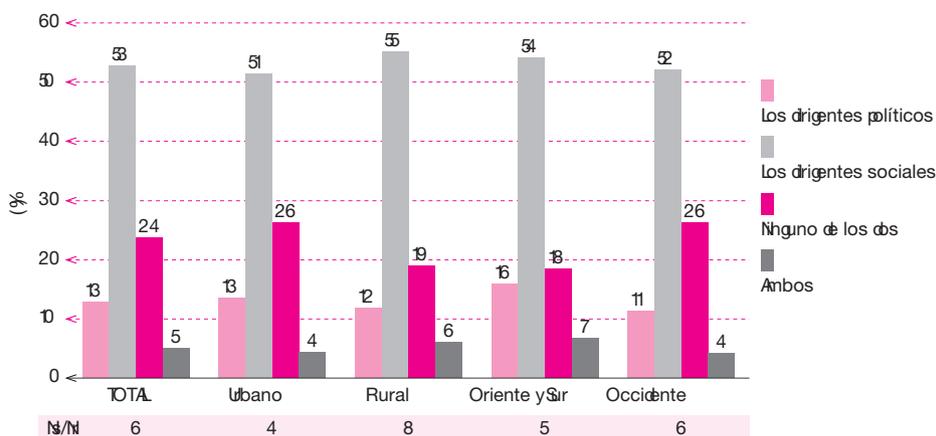
Por otro lado, la experiencia práctica sugiere que, más allá de la descripción contenida en la pregunta, el término “dirigente social” puede entenderse de maneras distintas en las tierras altas (occidente) y en las bajas (oriente / sur). En este último caso se trata, con más claridad, de representantes cívicos, mientras en la región andina son sindicalistas y dirigencia de movimientos sociales. La preferencia por los dirigentes sociales tiene su fuerte entre los grupos con menor nivel de escolaridad e ingresos económicos.

Las diferencias regionales guardan relación con una distinta tradición de acción colectiva, comportamientos electorales y de re-

laciones con las autoridades, pero los datos muestran que la polarización que solía ser mayor en esos planos, parecería tender a acortarse en la medida en que oriente/sur, como se muestra en estas percepciones pero principalmente en sus prácticas políticas recientes, pareciera irse acercando al comportamiento antes más bien característico y frecuente en occidente⁴.

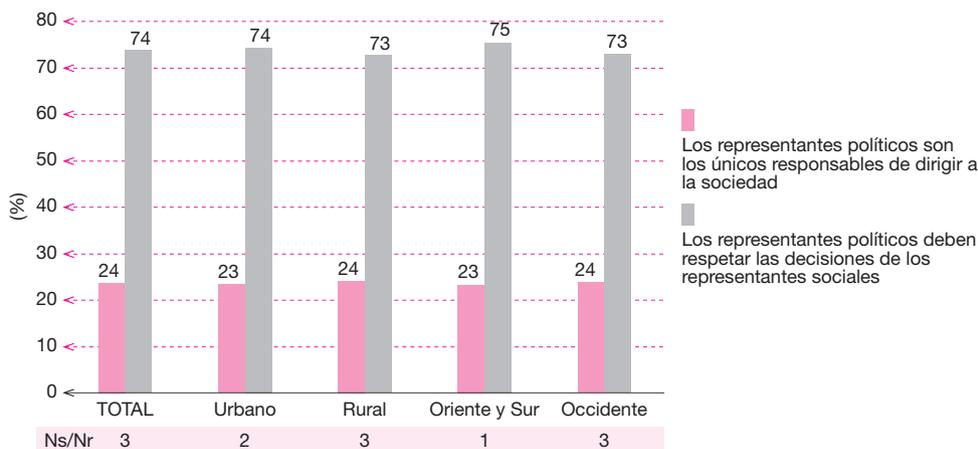
Las discrepancias de apreciación sobre “dirigentes políticos” y “dirigentes sociales” se atenúan en el siguiente gráfico, en el cual los encuestados se pronuncian respecto a *quién se subordina a quién*, pero ya no en términos de dirigentes, sino de representantes. La respuesta resulta altamente favorable, en una proporción de 1 a 3, hacia los representantes sociales.

GRÁFICO 4.48 Percepción sobre sensibilidad de dirigentes políticos y sociales, total nacional y según geografía



P: En términos generales, ¿quién se preocupa más por los temas que a Usted le interesan?, ¿los dirigentes sociales de sindicatos, juntas vecinales y comunidades indígenas o los dirigentes de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 4.49 Subordinación entre autoridades elegidas y representantes sociales, total nacional y según geografía



P: En Bolivia hay autoridades elegidas por voto directo de todos los ciudadanos y también representantes de las organizaciones sociales. ¿Cuál de las siguientes frases resume mejor su manera de pensar?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

4 Esta hipótesis se construye a partir de los datos de la Encuesta Nacional urbano-rural de junio de 2006, dado que los datos de la encuesta de mayo sólo se restringen al área rural y no incorporan preguntas sobre la existencia o no de democracia en Bolivia.

La siguiente distribución comparada con la anterior sugiere que, por encima de las diferentes tradiciones políticas regionales⁵, hay un sentimiento común que se inclina por una reformulación de las relaciones con la autoridad. Trasladado al plano estatal, puede decirse que existe una demanda de transformación de las relaciones entre sociedad y Estado.

Cabe resaltar la homogeneidad de los porcentajes en todo sentido. Cuando se realizan cortes por ingreso y educación, la firmeza de los datos no varía, aunque se aprecia que los grupos de menor escolaridad y menores ingresos son los que presentan mayores índices de preferencia por la subordinación de los representantes sociales a los representantes políticos, pero esta concepción no llega a 1/3. Existe un claro consenso que es transversal a diferencias educativas y económicas. La contraposición entre lo “viejo” rechazado y lo “nuevo” esperado aparece de diversos modos, ratificando la fortaleza del impulso de cambio que caracteriza al actual proceso. El diferente tratamiento que reciben “dirigentes” y “representantes” es una fuerte indicación de que existe una demanda de mayor horizontalidad en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El rechazo a los “representantes políticos” expresa el amplio cuestionamiento al viejo régimen y a sus expresiones político-partidarias, al ubicar a sus dirigentes en un rol subalterno a otros representantes. Dos terceras partes de la población creen que las autoridades elegidas deben respetar las decisiones de los representantes sociales. Los datos de los últimos dos gráficos son concluyentes en cuanto al tipo de democracia que gran parte de la población boliviana espera como resultado del cambio de la Constitución. La significación adquirida por los dirigentes sociales da una importante pauta de los principios y mecanismos que deben tenerse en cuenta al momento de redactar la nueva “Ley de Leyes”.

Esta claridad respecto a la necesidad de establecer relaciones más horizontales entre el Estado y la sociedad se muestra firme tanto en junio de 2006 –cuando se realizó la encuesta base– como en mayo de 2007 –cuando se realizó la encuesta de control–. Sin embargo, se verifica que en el lapso de once meses, la relación 3 a 1, favorable a los representantes sociales, ha disminuido en diez puntos porcentuales. Esta disminución en el porcentaje obtenido para la respuesta “los representantes políticos deben respetar las decisiones de los representantes sociales” puede ser comprendida de muchas formas. No obstante, es probable que en 2006 se identifique al Gobierno de Evo Morales y el MAS como una extensión política de su representación social (debe recordarse que el Presidente de la República fue reelecto como secretario ejecutivo de las federaciones de productores de coca del trópico de Cochabamba y que la representación política se asociaba, con mayor frecuencia, a los partidos y personalidades políticos tradicionales). También es probable que, transcurrido casi un año desde la Encuesta Base, la población haga una diferenciación más clara entre la administración del MAS como expresión política y los representantes sociales. Esta hipótesis podría validarse por la triplicación de abstenciones de los encuestados en razón a que la diferenciación entre representantes sociales y más importante representante político – hoy en el Gobierno – no es del todo clara. Asimismo, quizás la confianza y aprobación lograda haya tenido que ver en el aumento porcentual de personas que creen que “los representantes políticos son los únicos responsables de dirigir a la sociedad”.

De cualquier forma, de manera consistente, la población asigna a los líderes sociales mayor importancia y, al mismo tiempo, mayor sensibilidad respecto a los temas que interesan a los bolivianos. El descrédito y pérdida de representatividad de los

5 Tales prácticas son la convocatoria a encuentros deliberativos masivos como los cabildos, la cada vez mayor tendencia a utilizar mecanismos de presión como manifestaciones, paros, cortes de calles y rutas.

líderes políticos tradicionales ha llevado a que la dirigencia social adquiera una renovada confianza. Si antes existía una relación vertical entre líderes políticos y líderes sociales, esto ha empezado a revertirse al asignarle mayor valor y legitimidad a las decisiones de los dirigentes y representantes sociales.

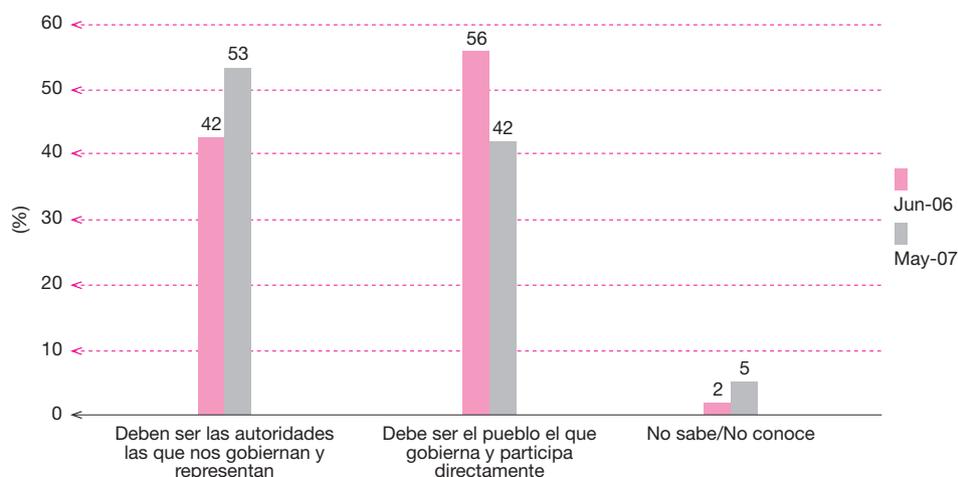
Por otro lado, frente a la disyuntiva entre Gobierno directo y Gobierno a través de autoridades elegidas, un 53,8 por ciento de los bolivianos dice preferir un Gobierno directo, en tanto un 44 por ciento piensa que deben ser las autoridades las que nos gobiernen y representen. Al mismo tiempo, destaca en las respuestas el mínimo porcentaje de los que NS/NR (por debajo del 3 por ciento). Es probable que la ausencia de una frase que proponga una combinación de las dos opciones haya influido en la centrifugación de los datos. Esta última anotación se funda en el hecho de que ni en las situaciones de mayor confrontación y movilización se han observado iniciativas de dualización de los poderes institucionalizados.

La mayoría absoluta, a escala nacional, se pronuncia por un régimen de Gobierno directo, pero la diferencia de apoyo en este

tema llega casi a 14 puntos entre occidente y oriente/sur, mientras que entre lo urbano y lo rural la distancia es de 5 puntos. Las diferencias de opinión se matizan al considerar la muestra por el grado de instrucción. Pasa lo mismo en los cortes según ingresos, con la excepción del grupo de mayores ingresos. Pero, aún en este caso, la posición favorable a un régimen de Gobierno y de participación directa se aproxima a la mitad.

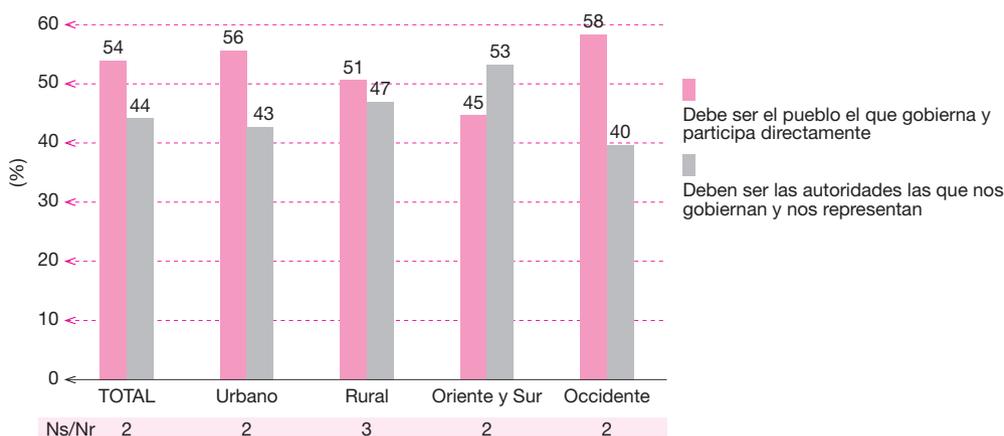
Sin embargo, al comparar los datos obtenidos en junio de 2006 con los de mayo de 2007 sobre este tema, se observa un cambio sustancial: mientras hace un año para la mayoría absoluta de los bolivianos el Gobierno y la participación directa debían quedar en manos de la población, hoy es mayoritaria la población que cree que, en democracia, deben ser las autoridades elegidas las que nos gobiernen y representen. ¿Este dato brinda pautas en sentido de que el país está en proceso de salida de la crisis político-partidaria que vivió hasta hace poco? Puede ser una señal. Y es que la respuesta “deben ser las autoridades elegidas las que nos gobiernan y representan”, lejos de asociarse a la “democracia

GRÁFICO 4.50 Subordinación entre autoridades elegidas y representantes sociales, total diez ciudades principales



P: "En Bolivia hay autoridades elegidas por voto directo de todos los ciudadanos y también representantes de las organizaciones sociales. ¿Cuál de las siguientes frases resume mejor su manera de pensar? Los representantes elegidos por voto directo son los únicos responsables de dirigir a la sociedad y no tienen por qué respetar las decisiones de los representantes sociales, o los representantes elegidos por voto directo deben respetar las decisiones de los representantes sociales"
 Fuente: Encuesta base, 1.400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2.100 casos, mayo 2007.

GRÁFICO 4.51 Preferencia por gobierno directo del pueblo o de autoridades elegidas, nacional, según geografía



P: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Usted más de acuerdo?
Fuente: encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

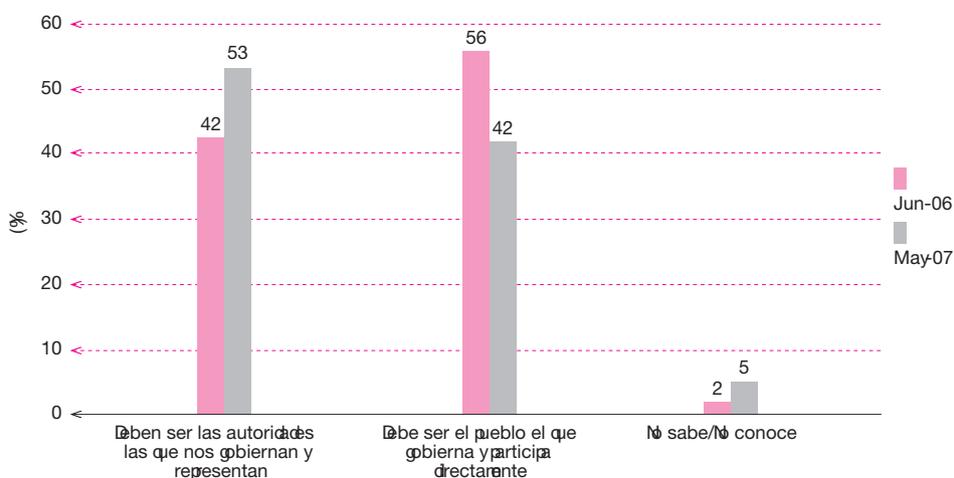
representativa” y/o a la democracia basada en pactos interpartidarios (como en los primeros 25 años de democracia), tiene que ver en el presente con la alta aprobación y confianza lograda por las autoridades elegidas (no sólo el Presidente sino también los prefectos).

Por otra parte, la predisposición de los bolivianos a participar activamente en la gestión pública y en la toma de decisiones si-

gue siendo alta. Ello se muestra en el respaldo a la toma de decisiones importantes vía referéndum –es el caso de la CPE que debe surgir de la Asamblea Constituyente– y la voluntad de la población de que el *control social* sea un “cuarto poder”.

En tal marco, en relación a los partidos políticos, los bolivianos admiten que son necesarios para la democracia. Si bien los partidos y líderes asociados a “lo tradicional”

GRÁFICO 4.52 Preferencia por gobierno directo del pueblo o de autoridades elegidas, total diez ciudades principales



P: “¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo?: en una democracia, debe ser el pueblo el que gobierna y participa directamente sin intermediarios, o en una democracia deben ser las autoridades elegidas (como parlamentarios, alcaldes y prefectos) los que gobiernan y nos representan”
Fuente: Encuesta base, 1.400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2.100 casos, mayo 2007.

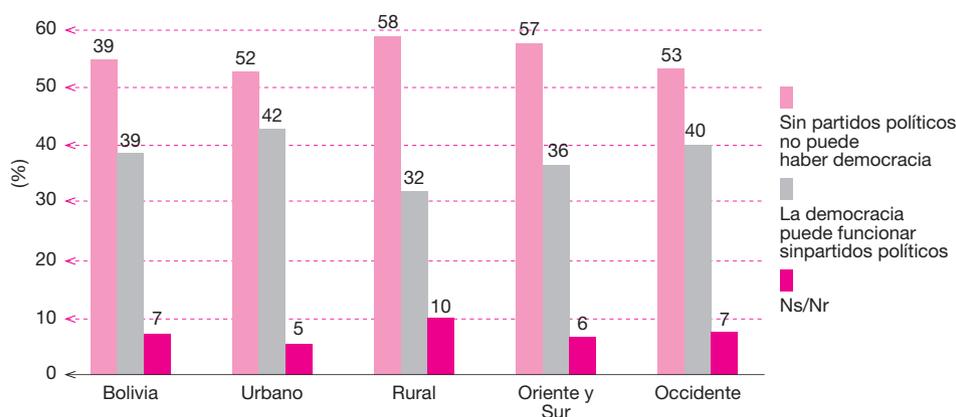
han perdido credibilidad y, por tanto, deben sujetarse a las decisiones de los líderes sociales, su existencia es vista como parte fundamental del régimen democrático. La mayoría absoluta de la población (54 por ciento) afirma que “sin partidos políticos no puede haber democracia”. Si en el gráfico de subordinación entre representantes políticos y sociales los políticos lograban los mayores porcentajes en la zona rural, cuando se trata de los partidos políticos y su relevancia para el funcionamiento de la democracia esto no cambia (58 por ciento). Asimismo, en la zona rural se encuentra la población más escéptica acerca de la posibilidad de funcionamiento de la democracia sin los partidos (31,9 por ciento). Finalmente, los NS/NR en el área rural escalan casi al 10 por ciento, encontrándose por tanto los datos más altos en esta zona. En cuanto a la regiones oriente/sur y occidente, la diferencia es de –aproximadamente– tres puntos tanto para los que creen que la democracia puede funcionar sin partidos como para los que sostienen que sin partidos no hay democracia. La región occidental tiene una representación más parecida al promedio nacional, variando únicamente en un punto. Cuando el corte se realiza por niveles de ingreso y grado de instrucción, la población más instruida y

con mayores ingresos alcanza un mayor porcentaje de quienes creen en la “prescindibilidad” de los partidos en democracia, llegando a sumar 45 por ciento y 48 por ciento, respectivamente. Si bien, a decir de la población, el funcionamiento de la democracia está asociado a la existencia de partidos políticos, no en todos los grupos se llega a la mayoría absoluta como sucede en el promedio nacional. Este es el caso de los grupos con estudios universitarios y de mayores ingresos, mientras que el resto de los grupos sí sobrepasan el 51 por ciento.

El dato interesante surge cuando se consulta quién reemplaza a los partidos políticos, un 38,5 por ciento de la población cree que la democracia es posible sin ellos. Los porcentajes se dispersan en una serie de opciones, siendo las agrupaciones ciudadanas las que cosechan mayor respaldo a nivel nacional (22,6 por ciento), seguidos de cerca por los movimientos sociales (20,6 por ciento), las juntas de vecinos (19,7 por ciento) y un poco más abajo los comités cívicos (13,8 por ciento). Estos datos se muestran volátiles al analizarlos por geografía.

Mientras en la región oriente/sur los comités cívicos son los llamados a cumplir el rol de los partidos (27 por ciento), en la región occidental este papel corresponde a los movimientos sociales (25 por ciento). Al contra-

GRÁFICO 4.53 Los partidos en la democracia, total nacional y según geografía



P: “¿Cuál de las dos opiniones está más cerca de su manera de pensar? Sin partidos políticos no puede haber democracia; La democracia puede funcionar sin partidos políticos”

Fuente: encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

rio, en la región occidental los comités cívicos logran solamente el 8 por ciento de apoyo y los movimientos sociales un 10 por ciento en la región oriente/sur. Por otro lado, en ambas regiones el porcentaje alcanzado por los sindicatos como reemplazantes de los partidos es bastante homogéneo pues suman un escaso 3 por ciento. Lo mismo sucede con las juntas de vecinos que alcanzan en la región oriente/sur 20,8 por ciento con un solo punto de diferencia respecto a occidente (19,3 por ciento). Cuando se trata de los pueblos indígenas la diferencia aumenta a siete puntos (oriente/sur 2 por ciento y occidente 9 por ciento).

En la zona urbana es donde las agrupaciones ciudadanas logran el mayor porcentaje (27 por ciento) y en las zonas rurales donde tienen el más bajo (13 por ciento). Las juntas de vecinos obtienen un porcentaje bastante cercano en ambas zonas con sólo 1,5 puntos de diferencia. Para un 11 por ciento de la población rural, los pueblos indígenas serían los mejores reemplazantes de los partidos, porcentaje bastante alejado al consignado en zona urbana (5 por ciento) y al de la región oriente/sur (2 por ciento). Como se ha visto consistentemente en los

gráficos anteriores, existe una fuerte urgencia de renovación en la representación política. La nueva democracia, si quiere responder a las aspiraciones de la población, tendría que admitir, por un lado, la presencia de los partidos políticos como sujetos importantes pero, por otro, hacer que éstos se subordinen a los representantes sociales, en cuanto son ellos en los que, hoy, la población encuentra mayor empatía. Pero si los líderes políticos deben respetar las decisiones de los representantes políticos, es clara la demanda de que ambos se adecuen a las normas y que sean respetuosos de las leyes. Se ha visto también la importancia asignada a las agrupaciones ciudadanas, los movimientos sociales, los comités cívicos y las juntas de vecinos; por tanto, parece ser que su existencia como sujetos políticos y sociales debe encontrar sustento en la nueva Constitución.

Sobre el control social⁶

La idea de estructurar un “control social” como parte del nuevo orden estatal sintetiza el sentimiento de gran parte de la pobla-

CUADRO 4.14 **¿Quién reemplaza el rol de los partidos políticos?, total nacional y según geografía (en porcentaje)**

	Total	Urbano	Rural	Oriente y Sur	Occidente
Las agrupaciones ciudadanas	23	27	13	26	21
Los movimientos sociales	21	20	22	10	25
Las juntas de vecinos	20	20	19	21	19
Los comités cívicos	14	15	12	27	8
Los pueblos indígenas	7	5	11	2	9
Ns/Nr	7	4	13	6	8
Los sindicatos	3	2	6	3	4
Otros	3	3	2	2	3
Ninguno	2	2	1	2	2
Las asociaciones empresariales	1	1	1	1	2

P: “Si no son los partidos políticos, ¿Quiénes deberían representar a los ciudadanos en una democracia?”

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

6 Los datos consignados en esta sección responden a una consulta realizada en diciembre de 2006, limitada a ciudades capitales de Departamento y El Alto. Por ello, el número de encuestados se reduce de 3.300 a 1.000 y no considera áreas rurales.

ción que no encuentra un actor más representativo que el Estado para hacerse cargo de importantes responsabilidades y, simultáneamente, ha interiorizado una fuerte desconfianza sobre su funcionamiento. Así se entiende la búsqueda de “más Estado”, después de un paréntesis de dos décadas donde el mercado estuvo en el centro del escenario, especialmente, en lo económico. Sin embargo, se plantea como demanda algún tipo de fiscalización ciudadana que supervise los posibles abusos y desviaciones en que el Estado puede incurrir.

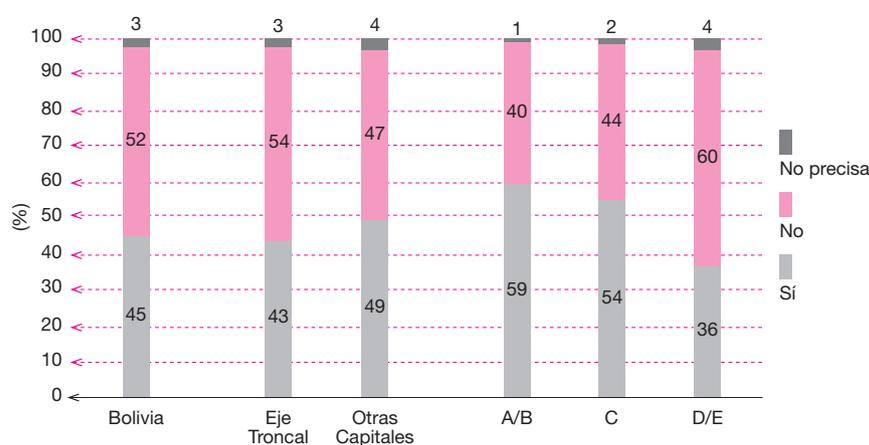
El término “control social” tomó fuerza y carta de ciudadanía cuando en el año 2000 se discutía la manera de distribuir los recursos financieros provenientes de la condonación de la deuda externa. Resultado de esa negociación entre Estado y organizaciones sociales fue, entre otros, el título IV de la “Ley del Diálogo” (julio de 2001), en cuyo primer artículo se define al control social de esta manera: *“Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por Control Social el derecho de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social”*.

Los antecedentes de este tipo de reivindicación se unen en la historia larga a un conjunto de experiencias participativas y fiscalizadoras de los sectores sociales con mayor tradición política y organizativa y, en la última década, al funcionamiento de comités de vigilancia en el ámbito municipal. El cuestionario que se puso a consideración de la ciudadanía en las diez principales ciudades del país comenzó con preguntas de evaluación de los mecanismos de control social existentes a nivel local. Estos datos simplemente permiten una aproximación al problema (sólo de ciudades capitales y, por tanto, incompleta), pues es en los municipios pequeños donde el control social juega un rol más importante.

No obstante, a juzgar por estos datos, el control social en su forma de Comité de Vigilancia aún no es del todo conocido por los bolivianos, al menos en las ciudades principales del país. Dicho mecanismo de fiscalización tiene en el imaginario de la sociedad diversas formas. Por tanto, cuando la población es consultada sobre su conocimiento acerca de los comités de vigilancia, la mayoría responde no conocer o no haber escuchado hablar de este instrumento (52 por ciento).

Como se deduce del gráfico, es sobre todo en el nivel socioeconómico alto donde los co-

GRÁFICO 4.54 Conocimiento de los Comités de Vigilancia, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



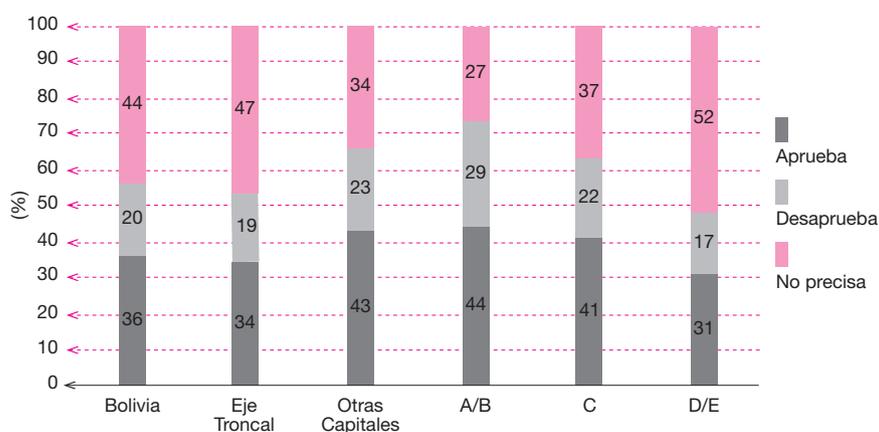
P: “Desde el año 1994 las autoridades municipales son controladas por Comités de Vigilancia compuestos por vecinos del municipio. ¿Ud. conoce o ha escuchado hablar de estos comités de vigilancia o no?”
Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006.

mités de vigilancia son más conocidos, en tanto que el mayor desconocimiento reside en los estratos bajos. Cuando se observan los cortes por ciudades del eje y “otras capitales” son estas últimas las que afirman tener mayor conocimiento del instrumento; y si se considera que las ciudades fuera del eje son menos urbanizadas, se puede presumir la incidencia de la ausencia de datos de las zonas rurales para la ponderación del total nacional.

El desconocimiento del trabajo de los comités de vigilancia se replica en el siguiente gráfico, donde la mayoría de los bolivianos no precisa si aprueban o no las actividades desplegadas por aquellos. Por otro lado, de quienes dicen conocer su trabajo, sólo un 20 por ciento lo desaprueba, y un 36 por ciento dice aprobarlo. Resalta el hecho de que sean las “otras capitales” las que consignen un mayor porcentaje de desaprobación de los comités en cuanto son los habitantes de éstas las que afirman conocer más su trabajo. La paradoja es que mientras menos se conoce o se ha oído hablar de este mecanismo de control, mayor es la aprobación de su trabajo. La relación es inversa: el nivel socioeconómico alto consigna un 29 por ciento de desaprobación,

mientras los estratos bajos desaprueban el trabajo de los comités en sólo un 17 por ciento. Como se anotó, esta relación también se verifica entre las ciudades del eje y las otras capitales. Estos datos deberían dar una alerta a los distintos comités para, en su caso, identificar las falencias de sus actividades y mejorar su imagen frente a la población que, si bien no es mala sino más bien positiva, tiene poca información acerca del trabajo que realizan y sus resultados. Los límites del control social y los mecanismos a través de los cuales se pondrá en práctica aún no están claros, sobre todo si se piensa en los niveles departamental y nacional. La noción actualmente vigente de control social sobrepasa la condición y el ámbito de acción de los comités de vigilancia⁷ y tiene una pretensión mucho más amplia de acción, alcance y eficacia. Al parecer en el imaginario de los bolivianos el control social tiene que ver con darle más poder a la población y con la fiscalización directa. La noción de que el control social expresa una maduración o ampliación de la experiencia que se tuvo en los años previos se vincula con una fuerte demanda de generalización eficaz de la transparencia de la información de las instituciones pú-

GRÁFICO 4.55 Aprobación del trabajo de los Comités de Vigilancia total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: “¿Ud. aprueba o desaprueba el trabajo de estos Comités de Vigilancia?”
Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006

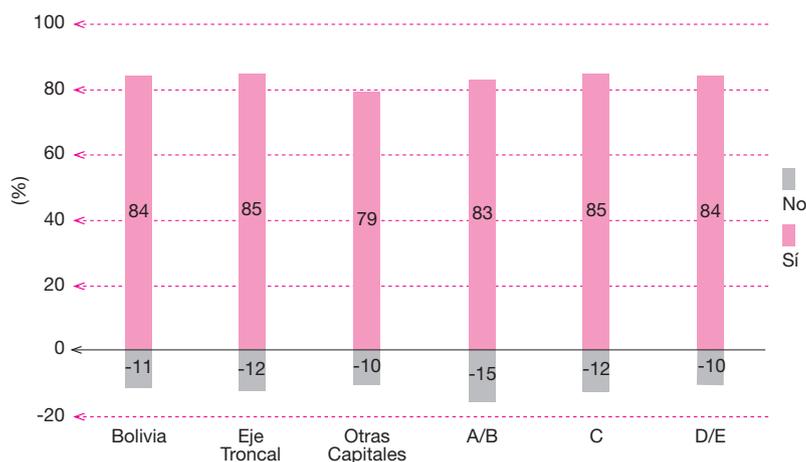
7 Sus atribuciones estándar en el artículo 10 del Ley de Participación Popular y ser distribuyen equitativamente entre las áreas rural y urbana. *El ciudadano que se pronuncia públicamente en el espacio público.*

blicas y una supervisión que vaya más allá de la capacidad que la ley reconoce a las instancias de control en los municipios. Cuando se consulta a la población sobre si está de acuerdo o no con reconocer como un derecho ciudadano la fiscalización del Estado, los datos se muestran tan contundentes como en el caso del control social. Las abstenciones disminuyen notoriamente (5 por ciento nacional) y la posición favorable es de 80 por ciento en lo nacional que se encuentra levemente por encima de ese nivel en los otros cortes, excepto en un caso (capitales fuera del eje) que está 1 punto por debajo. Se trata de una percepción muy firme que se expresa de modo recurrente⁸. La construcción de una voluntad colectiva de constituir una fuerza que, desde la “sociedad civil”⁹, vigile las acciones del Estado obedece, por una parte, a la consideración de fortalecer y estabilizar una importante presencia estatal en la economía y, por otra, a la noción de que la administración estatal, dejada a su arbitrio, puede traicionar las expectativas que la sociedad depositó en ella.

Como se ve en el siguiente gráfico, el control social como medio de fiscalización de las instituciones públicas recibe un amplio nivel de aprobación (75 por ciento), que lleva a pensar que este mecanismo es altamente deseable en la democracia profundizada. Consignando un mínimo de 2/3 en las ciudades que no son del eje, una posición desfavorable máxima de 19 por ciento y un nivel de abstención del 10 por ciento, es visible un arraigo muy importante de esta expectativa. El nivel de desacuerdo más intenso se verifica en el sector de mayores ingresos (19 por ciento), mientras que en todos los otros cortes está más cerca al 15 por ciento que al 20 por ciento.

Cuando se profundiza la pregunta sobre la importancia de ejercer control social sobre entes específicos del Estado y la sociedad, son la Policía (56 por ciento) y el Parlamento (52 por ciento) las entidades que consignan mayores porcentajes de prioridad. Por otro lado, los ministerios (42 por ciento) son las instituciones menos importantes al momento de ejercer control social. Resalta la prioridad que se le dan a las universidades

GRÁFICO 4.56 Acuerdo con el derecho ciudadano de fiscalizar al Estado, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: ¿Ud. cree que los ciudadanos y la sociedad civil tienen derecho a fiscalizar y controlar las actividades del Estado, o no?
Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006.

- Esto se verifica de forma muy constante en la enorme variedad y cantidad de encuentros que se están llevando a cabo en el país en los últimos cinco años, en forma de consultas sobre la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución. En ese espacio se ha advertido la reiterada intención de incorporar el Control Social a la Constitución Política del Estado bajo la figura de un “Cuarto Poder del Estado”.
- Término ampliamente utilizado en el país, con múltiples acepciones que encuentran un denominador común en torno a la idea de “lo que no es estatal, ni controlado por el Estado”.

como sujetos de control social, en cuanto se ubican tan sólo a un punto del Parlamento. La alta consideración asignada a la educación se hace evidente al igual que la necesidad de fiscalizar la actividad del Poder Judicial, al tener ambas el mismo porcentaje de “muy importante” (51 por ciento). Parece develarse que la población tiene urgencia por establecer mecanismos de vigilancia sobre todo a la Policía, y menos para los órganos del Poder Ejecutivo como los ministerios y las prefecturas. Si se analizan las respuestas “nada importante” y “poco importante” éstas se muestran bastante reducidas en porcentaje y homogéneas para todas las instituciones consultadas. Sin embargo, la constatación general es que el control social es importante para los bolivianos sobre todos en los órganos estatales.

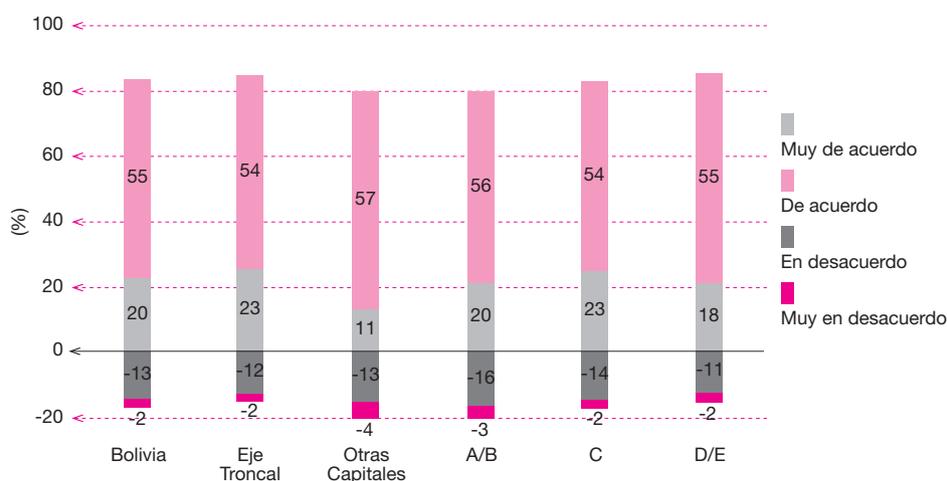
Las respuestas a la siguiente pregunta abierta muestran el espectro de reacciones, o si se quiere de cicatrices, que dejó ese accionar discrecional del Estado en las últimas dos décadas al que se quiere poner algún freno o contrapeso con el control social. Lo primero es una preocupación sobre la corrupción (50 por ciento), luego en un rango próximo al 20 por ciento se sitúa la demanda de que “las políticas se adapten a las necesidades del ciudadano” y, finalmente, “para mejorar la calidad de la gestión” (13 por ciento) y “mejorar la eficiencia” (12 por ciento), que en conjunto superan el 92 por ciento, con un muy bajo nivel de abstenciones (entre el 4 al 8 por ciento) si se toma en cuenta que se trata de una pregunta abierta y el tipo de interrogante formulado.

De esta forma se hace evidente que las instituciones estatales han configurado una imagen de sí mismas como corruptas y como creadoras de políticas que no satisfacen las necesidades de los bolivianos. La desconfianza hacia el aparato estatal que, por un lado, es el llamado a ejecutar la gestión pública y, por otro, es tenido como celador de los derechos ciudadanos, ha instado a que la población demande nuevas formas de control y fiscalización que limiten el actuar del Estado en cierto marco, a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes cuidándose de no particularizar los beneficios del ejercicio del poder.

Las respuestas que se observan en el siguiente gráfico ratifican la solidez de las convicciones expresadas hasta aquí por los entrevistados. El promedio nacional de 80 por ciento que respalda la inclusión del control social en la Constitución se replica de manera

que respalda la inclusión del control social en la Constitución se replica de manera

GRÁFICO 4.57 Acuerdo con el Control Social sobre las instituciones públicas, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: ¿Estaría muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la creación de mecanismos de control social para instituciones públicas como ser Ministerios, Prefecturas, Universidades públicas o Superintendencias?
Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006.

GRÁFICO 4.58 **Importancia de ejercer Control Social sobre ciertas instituciones, total diez ciudades principales**

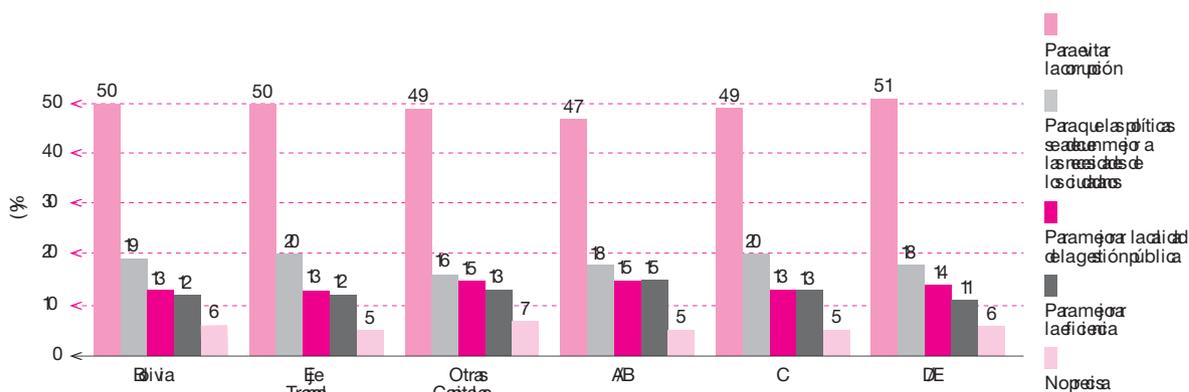


P: "En una escala de 1 a 5, donde 1 significa "nada" y 5 significa "mucho", cuán importante es que se ejerza control sobre..."
 Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006.

constante y homogénea en los distintos grupos por ingresos y género. Las abstenciones son similares a las de la anterior pregunta. El segmento en el que se encuentra la población mayoritaria que dice estar "muy de acuerdo" se encuentra en las ciudades del eje, con una diferencia de diez puntos frente a las "otras capitales". Los niveles de "muy en desacuerdo" promedian el 2 por ciento y tienen más peso en las capitales fuera del eje, colocándose 2 puntos por encima. No obstante estas diferencias, los datos son muy cercanos y se muestran sólidos.

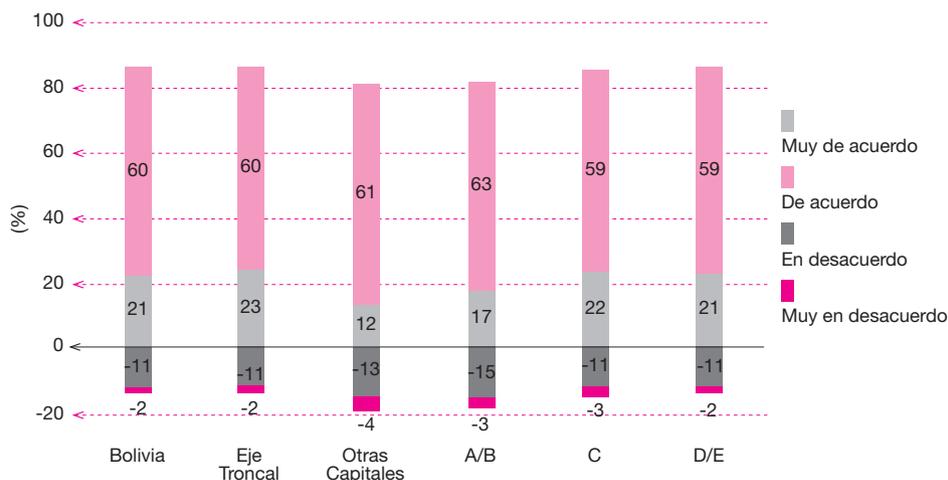
Como se ve en los datos, existe un inequívoco apoyo ciudadano a la idea de incorporar en nuestro ordenamiento normativo mecanismos de control social. Cuando se consulta a la población si estaría interesada en ejercer ese control, la mayoría absoluta de los bolivianos expresa disposición para ello (52 por ciento), en tanto un 44 por ciento dice no estar interesada en hacerse cargo de esa responsabilidad. La voluntad de participación de la ciudadanía es amplia y se expresa de diversas formas. En materia de control social las personas del eje parecen más

GRÁFICO 4.59 Razones para ejercer el control social sobre instituciones públicas, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: En su opinión, ¿para qué se debe ejercer el control social sobre las instituciones públicas?
Fuente: Encuesta de control, ni cas, diciembre 2006.

GRÁFICO 4.60 Introducción del Control Social en la nueva Constitución, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: "¿Estaría usted de acuerdo con que el control social se introduzca en la nueva Constitución como un derecho de los ciudadanos para fiscalizar a los órganos del Estado?, ¿diría que está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo?"
Fuente: Encuesta de control, ni cas, diciembre 2006.

interesadas (56 por ciento), mientras que en la población de las ciudades de las otras capitales este interés desciende a un 44 por ciento. Por otro lado, los estratos bajos tienen mayor apertura para realizar esta función (54 por ciento), aunque casi la mitad de la población de nivel socioeconómico alto y medio se muestran también dispuestas (49 por ciento). Cuando los cortes son por género, la voluntad de hombres y mujeres es semejante, consignando una diferencia de sólo 3 puntos entre ambos.

Cuando se discute sobre la forma de elección de los encargados de dicho control social, los datos vuelven a estabilizarse entre los distintos grupos, siendo relativamente cercanos sobre todo frente a las opciones "rotación de todos los ciudadanos" y "nombrados por el prefecto". La elección se impone frente al mecanismo de designación en una relación de 5 a 1 como mínimo y hasta de 8 a 1 en varios casos. En comparación con el ponderado nacional, los datos más volátiles se encuentran en el

grupo de “otras capitales” consignando una diferencia de siete puntos para la opción “elegidos por voto directo” y de cinco para la opción “nombrados por organizaciones sociales o comunitarias”.

En este gráfico se advierte con más intensidad la ausencia de lo rural, ya que el mecanismo de “nombramiento por organizaciones sociales o comunitarias” logra en las ciudades que están fuera del eje un apoyo de 11 por ciento que casi duplica el 6 por ciento obtenido en las ciudades del eje.

Al recobrar una visión de conjunto de los elementos que conforman este capítulo, se observa que los entrevistados integran democracia y Constitución como una unidad difícilmente separable. De hecho, los bolivianos relacionan, en su gran mayoría, la democracia con el ejercicio de derechos y libertades civiles, los cuales están consignados en la Carta Magna.

Así, mientras la Constitución es el referente más importante sobre derechos y libertades –aunque no del todo desarrollados y con matices sobre su pertinencia y aplicación en la actualidad–, la democracia constituye el ámbito (en tanto régimen político) donde los derechos y libertades se ejercen y se validan como inalienables y dinámicos.

Por otro lado, este estudio muestra la enorme importancia que se concede a la creación de instrumentos de control social, que tiene hasta ahora un nivel muy preliminar de formulación y de precisión institucional, de acuerdo a lo que puede verse en programas y propuestas de organizaciones políticas, movimientos sociales y otras instancias de representación en la Asamblea Constituyente. El ansia de transparencia y rendición de cuentas de la gestión, materializadas a través de una efectiva participación social, son sus componentes más destacados. Lo propio ocurre con la materia prima del enunciado constitucional y la arquitectura legal que deberán darle forma los asambleístas.

Así pues, se verifica una demanda de renovación de los principios de representación: los bolivianos de hoy reconocen que los representantes políticos no son los únicos responsables de dirigir a la sociedad; los dirigentes sociales también reciben un mandato y deben ejecutarlo ante las instancias políticas y públicas. En este sentido, la participación a través de canales de representación social adquiere un carácter legítimo que busca ser formalizado a través de una nueva CPE.

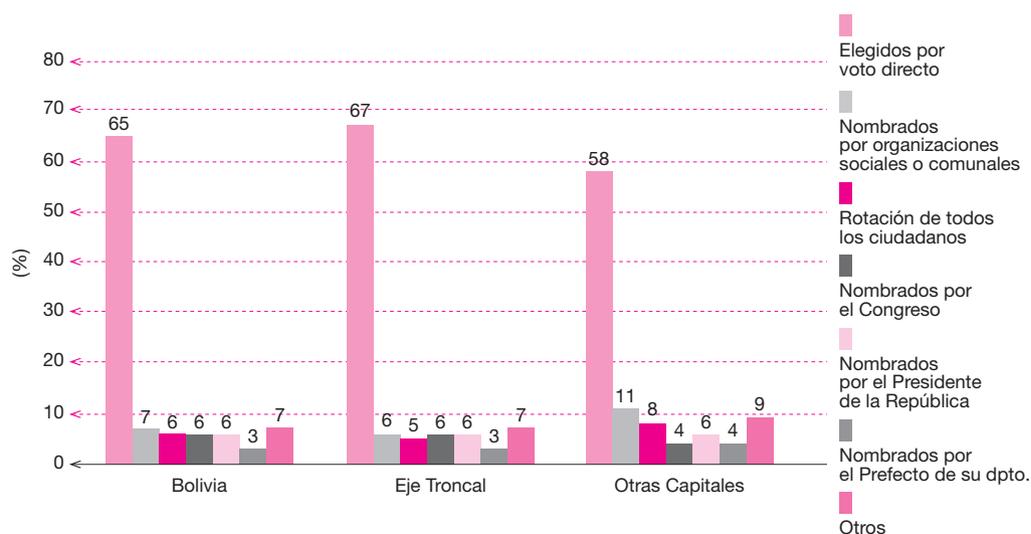
GRÁFICO 4.61 Interés de ejercer control social, total diez ciudades principales, según geografía y nivel de ingreso



P: ¿Estaría Ud. interesado en ser parte del grupo de ciudadanos que ejerzan el control social sobre las instituciones del Estado y los funcionarios públicos, o no?

Fuente: Encuesta de control, en casa, diciembre de 2006.

GRÁFICO 4.62 **Forma de nombramiento de los encargados del Control Social, total diez ciudades principales y según geografía**



P: "En el caso en que se aprueben nuevos mecanismos de control social, ¿cómo cree usted que deben ser nombrados o elegidos los ciudadanos que lo aplicarían?"

Fuente: Encuesta de control, mil casos, diciembre de 2006.

El control social y la participación se sitúan en consecuencia en el centro del accionar ciudadano desplazando antiguas formas de democracia más bien liberal-representativa. En este contexto, la democracia adquiere un nuevo sentido, planteando la urgencia de transformaciones a fin de satisfacer las expectativas en cuanto a la voluntad de participar activamente –ejerciendo como derecho esta participación– en la toma de decisiones de los asuntos públicos. La ampliación de la democracia en términos de reconocimiento estatal de diversos ámbitos, actores y reglas para el ejercicio de (auto)gobierno y (auto)representación, así como para la toma de decisiones colectivas, debe dar cuenta de la gestión pública en un escenario de gobernabilidad compleja en el que concurren e intervienen un conjunto de “actores de veto” en diferentes niveles de construcción y disputa del poder, reconfigurando así un nuevo sistema de balances y contrapesos no sólo político-institucionales sino también de control social. Aquí radica quizás el mayor desafío y dificultad en términos de diseño de reglas formales e incorporación de prácticas informales a fin de redefinir la cuestión democrática y la re-

presentación política no sólo en su dimensión de autorización sino, en especial, en materia de control social, por un lado, y en la expresión de la diferencia y la representación de identidades múltiples, por otro. Supone también dibujar un escenario complejo de gobernabilidad a partir de la inclusión, en la gestión pública y la toma de decisiones, no únicamente de los poderes constituidos, sino también de una división del poder entre el gobierno central y los gobiernos departamentales, así como entre el Estado en todos sus ámbitos y los actores sociales.

Finalmente, por los datos expuestos se puede decir con firmeza que la mayoría absoluta de los bolivianos tiene una convicción muy firme acerca de seis cuestiones: debe ser el pueblo el que gobierna y participa directamente; el control social debe ser un “cuarto poder” del Estado formalizado en la nueva Constitución; los líderes políticos deben respetar las decisiones de los representantes sociales; la fiscalización del Estado constituye un derecho ciudadano; los partidos políticos avalan la existencia de democracia y sea quien fuere el dirigente o representante debe ante todo respetar las leyes y la Constitución.

**Percepciones en
torno al nuevo
orden estatal**

5





La idea de establecer una Asamblea Constituyente no es nueva en Bolivia. En 182 años de historia republicana, el país llevó a cabo 14 procesos constituyentes que buscaron modificar las estructuras del Estado a través del establecimiento de una nueva Constitución Política del Estado (CPE)¹. Sin embargo, a partir de 1990, con la “Marcha por la Dignidad, la Tierra y el Territorio”, encabezada por los pueblos indígenas de las denominadas tierras bajas en la que se levanta la Constituyente como demanda social, se inicia un proceso de reforma completa de la Constitución estrechamente vinculado con la inquietud de una diversidad de sectores sociales. La novedad de este periodo que continúa hasta hoy, es la enorme capacidad de movilización de la Asamblea Constituyente en tanto demanda, su amplia representación social y su emergencia como un reclamo surgido “desde abajo”.

Tras el largo periodo de inflexión y cambio que sufre el Estado boliviano desde el año 2000, cuyo punto nodal de eclosión social se produce en febrero y octubre de 2003, el sistema político logra canalizar la demanda social por un proceso constituyente cuando, el 20 de febrero de 2004 mediante la Ley 2631, se reforma la Carta Magna para establecer la Asamblea Constituyente como mecanismo de modificación total de la Constitución, la misma que será convocada por Ley Especial en febrero de 2005. Dicha Ley de Convocatoria establece que la Asamblea Constituyente se instalará el 6 de agosto de 2006. En julio de ese año, los bolivianos llevan a cabo otra compulsión electoral en el extenso proceso de salida de la crisis institucional con la elección de representantes a la Asamblea Constituyente. La Ley de Convocatoria establece que dicho cuerpo constituyente de 255 miembros debe aprobar una nueva Carta Magna hasta agosto de 2007.

En este contexto, la Constituyente adquiere un nuevo sentido y dimensión en función de valores y reclamos que hoy están relacionados con la necesidad de establecer una democracia más participativa y con justicia social para todos los bolivianos, más allá de las diferencias regionales, étnico-culturales y sociales propias de la sociedad boliviana. En esta etapa de la historia, los bolivianos asocian la Asamblea Constituyente con un reclamo de cambio, tanto del sistema democrático como de las estructuras fundamentales del Estado.

La Asamblea Constituyente condensa el imaginario del cambio en democracia que los bolivianos demandan y aprueban. No de otra forma se entiende el acalorado debate entablado por los partidos con representación en la Asamblea Constituyente sobre la fórmula de votación de los artículos de la nueva Constitución que ocupó los primeros siete meses desde la instalación del cónclave en agosto de 2006. En el imaginario de unos, principalmente del Movimiento Al Socialismo (MAS), que obtuvo más del 50 por ciento de los votos en la elección de constituyentes, “mayoría absoluta” significa garantizar la “constitucionalización” y la consolidación de un proceso de cambio profundo en la sociedad boliviana, iniciado con la asunción en el poder del presidente Evo Morales. En cambio, en el imaginario de los otros, en general de los partidos de la oposición Podemos, UN y MNR, además del movimiento cívico y autonomista de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, “dos tercios” supone respetar las reglas de la democracia y garantizar que los derechos y propuestas de todos los ciudadanos y sus representaciones serán respetados y escuchados en la Asamblea Constituyente.

Sin duda, el proceso constituyente despierta esperanzas y temores, frente al cual los bolivianos expresan dos posiciones contra-

¹ A diferencia de la reforma constitucional, la Asamblea Constituyente se define por su capacidad y atribución para modificar completamente la Carta Magna. En el siglo XIX, del conjunto de Asambleas, doce fueron constituyentes: tres bajo el nombre de “Congresos Constituyentes” (1834, 1839 y 1848), tres “Convenciones Nacionales” (1843, 1851, 1880-1881) y seis “Asambleas Constituyentes” (1826, 1831, 1861, 1868, 1871, 1877-1878). En el siglo XX se tuvieron fundamentalmente, “Convenciones Nacionales” y sólo dos “Asambleas Constituyentes”: (1956-1957 y 1966-1967). Tanto Congresos y Convenciones tuvieron la facultad y la potestad de modificar la Constitución Política del Estado (CPE).

puestas que terminan siendo asumidas in extremis por los actores del sistema político. Por un lado, en un contexto altamente conflictivo, predomina la tendencia a buscar transacciones y consensos amplios. Por el otro, prevalece la inclinación por preferir la construcción de un nuevo orden político y social al mantenimiento del actual esquema de democracia representativa y economía de mercado. De hecho, el amplio debate constitucional sobre la nacionalización de los recursos naturales, el reconocimiento y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, la demanda de las autonomías departamentales, ratificada por el Referéndum de julio de 2006, y el debate sobre las nuevas formas e instituciones de la democracia, remiten a un nuevo orden estatal emergente en base a un cambio constitucional profundo.

Esta es la segunda razón por la cual el proceso constituyente en curso marcará, necesariamente, un hito en la historia de Bolivia. La elevada conflictividad social característica de esta larga coyuntura de crisis y cambio —con un promedio de 40 conflictos al mes frente a 25 en las primeras dos décadas de este periodo democrático— es uno de los síntomas más evidentes de la complejidad del desafío actual: en medio de una profunda crisis estatal, el país debe dar cuenta de una serie de transformaciones estructurales susceptibles de configurar un nuevo ciclo histórico de mediano/largo plazo.

A partir de datos cualitativos de representaciones sociales y cuantitativos de encuestas, este capítulo pretende analizar las percepciones y actitudes de los bolivianos en torno a dos de los temas más complejos del debate constituyente actual: el carácter plurinacional y autonómico del Estado boliviano. Ambos generan imaginarios diferenciados y polarizantes en torno al nuevo orden estatal emergente y, con ellos, dinámicas potenciales de conflicto agudo.

V.1 Redefiniendo la nación

El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del Estado-nación boliviano introducido en la Reforma Constitucional de 1994 marcó el final del proyecto estatal de mestizaje impulsado por la Revolución Nacional desde 1952. El “ser boliviano” ya no presenta los rasgos de uniformidad que pretendía este proyecto político y adquirir, hoy, matices que impiden que pueda subsumirse, como en el pasado, a la noción de “bolivianidad” que invocaba la idea, precisamente, de “unidad sin diversidad” (UCAC: 2005). Para comprender la profundidad de las modificaciones acaecidas respecto a la idea de “nación” de los bolivianos citamos el estudio realizado por Ramiro Molina Barrios, Fernando Mayorga y Julia Elena de La Fuente para la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC), en el año 2005².

Los autores señalan que el discurso del nacionalismo revolucionario, hegemónico durante la segunda mitad del siglo XX, se ve limitado en su alcance y capacidad de interpelación en la sociedad boliviana, por lo que la idea de “unidad de la nación” pierde vigencia. Hoy es difícil delimitar el campo de la nación y la anti-nación, pues la primera ha dejado de ser unidad “a la que se subordinaban los particularismos, las facciones”, según la definición teórica de uno de los ideólogos de la Revolución Nacional, Carlos Montenegro, en referencia a las clases sociales o a otros sectores sociales que cuestionaban la supremacía del interés nacional respecto a sus intereses particulares. En la actualidad, los referentes del “ser boliviano” son específicos y particulares y carecen de ese sello general o metafísico al estilo del “espíritu nacional” o la “conciencia nacional”, como afirmaba René Zavaleta, otro de los referentes intelectuales de la Revolución de 1952. Con ello, se postula que la idea de nación, como entidad homogénea y articuladora en función de una iden-

2 Las ideas rescatadas en torno a la redefinición de los elementos de pertenencia a la comunidad política son extraídos del trabajo de Ramiro Molina Barrios, Fernando Mayorga Ugarte y Julia Elena de La Fuente Caussin, para la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC), en el año 2005, con el pertinente permiso de los autores.

tividad política, social y cultural, se ha desarticulado; hoy, la nación boliviana es comprendida como una diversidad de pueblos, multiculturales, mestizos, “blancos”, afrodescendientes, indígenas u originarios.

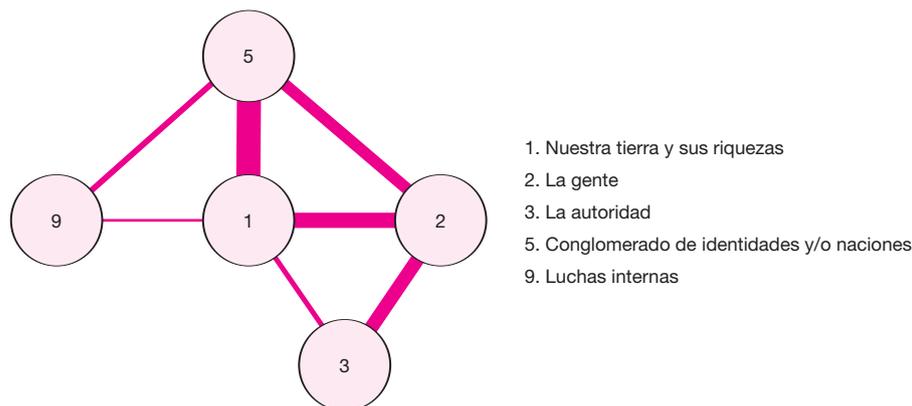
Los autores advierten que, en la actual coyuntura de inflexión y cambio, “en el discurso político se ha producido una desarticulación de la noción de pueblo, así como, se ha resignificado la idea de nación” (UCAC: 2005). “En ambos casos se transitaría de la unidad al pluralismo, cuestionando la capacidad representativa del Estado boliviano pero también mostrando las dificultades de la articulación de un proyecto nacional que integre armónicamente esta diversidad en una comunidad política nacional, una sola nación” (UCAC: 2005). Estaríamos frente a “la recomposición de la comunidad política nacional, que enfrenta nuevos desafíos para conciliar la diversidad a partir del reforzamiento de la creencia de la “unidad nacional” en un contexto caracterizado por la polarización ideológica –en diversos niveles y como fracturas y/o divisiones sociales de corte clasista, étnico y regional” (UCAC: 2005). Hoy, los actores políticos, los imaginarios sociales y el Estado deben encarar nuevos sujetos (pueblos indígenas, naciones originarias, regiones) e invocar a otros actores sociales, no solamente las identidades clasistas, ya que han adquirido ma-

yor importancia política y eficacia constitutiva las identidades étnicas y regionales. Sin embargo, los autores apuntan que se trata de “un proceso de articulaciones y rearticulaciones complejo porque, desde principios de esta década, estamos asistiendo al resurgimiento del discurso nacionalista en relación a los recursos naturales, a partir del debate en torno a la explotación de los hidrocarburos, siendo esgrimido particularmente por los movimientos sociales”. Asimismo, “se ha manifestado un cuestionamiento radical a la forma de organización del Estado boliviano que se ha traducido en la demanda de autonomías departamentales, enarbolada por los movimientos cívicos regionales, provocando un intenso debate sobre la “unidad nacional” y, al mismo tiempo, reforzando el sentimiento de pertenencia e identidad nacional”. En este contexto, ¿cuál es el nuevo imaginario de los bolivianos respecto del concepto en construcción de “nación”?

La “nación” en el imaginario de los bolivianos

Según el estudio de Molina, Barrios y De la Fuente (ver Esquema 5.1), los bolivianos relacionan cinco ideas con mayor intensidad y frecuencia al concepto de “nación”. La más importante es la relación entre nación y los recursos naturales: “nuestra tie-

ESQUEMA 5.1 Representación social de nación, Bolivia



Fuente UCAC 2005.

rra y sus riquezas”. Además, es una sociedad percibida como un todo integrado por “la gente”. Pero un todo heterogéneo, no exento de contradicciones pues la realidad boliviana es compleja y diversa dada la existencia de un “conglomerado de identidades e incluso naciones” (1-2-5). En definitiva, lo que los bolivianos entendemos por “nación boliviana” podría resumirse con la siguiente frase: “el territorio, con sus recursos naturales y sus habitantes, que pertenecen a grupos étnico-culturales distintos” (UCAC, 2005).

A esta triada que constituye el núcleo de lo que los bolivianos percibimos por nación se articulan de forma secundaria con otras dos ideas: “la autoridad” o el Estado (1-2-3), por un lado, y “las luchas internas”, por el otro (1-5-9). Como señala el informe, escrito en una de las coyunturas de mayor polarización social y debilidad estatal, “es evidente que el Estado es una entidad débil y debilitada en los últimos años y este rasgo se muestra de manera nítida en el núcleo central de las representaciones sociales, con una intensidad similar que la conflictividad social y las luchas internas” (UCAC: 2005). Por ello, resalta la debilidad del enunciado que hace referencia al Estado, “la autoridad”, que aparece en general en las representaciones sociales, o, “las leyes”, que está presente solamente en el ámbito rural, sobre todo si se considera que la idea de nación comprende, de manera convencional, una articulación entre territorio, Estado y población.

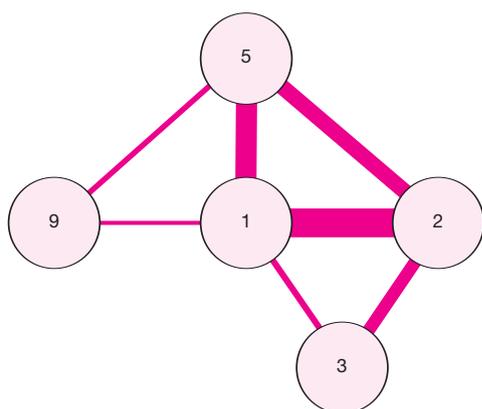
Estos dos enunciados, “luchas internas” y “autoridad” aparecen de manera más tenue en las representaciones sociales pero denotan las dos caras de la sociedad: el conflicto y el orden. Las diferencias regionales, clasistas, étnicas y de otra índole se perciben como “luchas internas” y están vinculadas tanto a la diversidad social, “conglomerado de identidades y/o naciones” (9-5), como al territorio, “nuestra tierra y sus riquezas” (9-1). Sin embargo, esta relación basada en el conflicto, es menos significativa que la relación entre el Estado (“la autoridad”) y la población (“la gente”)

y el territorio, “nuestra tierra y sus riquezas”. Es decir, el Estado como referente del territorio y de la sociedad, y por ende como factor de unidad, es relativamente más sólido que la conflictividad social como expresión de la diversidad.

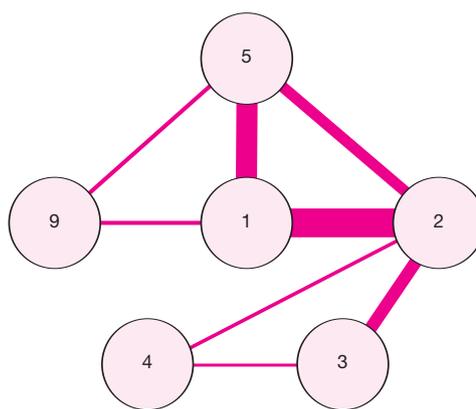
Al desagregar las representaciones por área urbana (Esquema 5.2) y rural (Esquema 5.3) aparecen algunos matices que hacen en gran medida a la percepción sobre la fortaleza del principio de autoridad en diversas regiones del país. Sobresale de manera significativa la presencia de un nuevo enunciado en el área rural, aquel referido a las “normas de convivencia”, con énfasis en las leyes y, por ende, en la Constitución Política del Estado que no aparece en las áreas urbanas ni en la representación general de los bolivianos. Este enunciado se sitúa en una triada conformada por “la gente”, “la autoridad” y “las normas de convivencia”, mostrando la importancia de las normas en el área rural, tanto formales como informales. Esta idea refuerza la imagen de “autoridad” del Estado boliviano en el ámbito rural, percibiéndose la importancia de las normas comunitarias, es decir, aquel conjunto de derechos y obligaciones, “usos y costumbres”, que no necesariamente implican la presencia de instituciones estatales y existencia jurídico/formal.

Según el estudio elaborado para la UCAC, este hecho puede explicarse desde varias perspectivas: aquellas asociadas a la conflictividad social y al incremento de la inseguridad en las ciudades o, bien, aquellas referidas a la búsqueda de reconocimiento estatal a demandas de las poblaciones rurales. Se da una especie de retroalimentación partiendo de la escasa presencia estatal en su ámbito legal – burocrático en las áreas rurales, pero una mayor incidencia de instituciones tales como el Servicio Militar Obligatorio, que aún hoy juega un rol importante en términos de prestigio social e integración real a la comunidad, que en las ciudades es hoy mayormente representado por la realización de estudios superiores.

ESQUEMA 5.2 **Representación social de nación, área urbana**



ESQUEMA 5.3 **Representación social de nación, área rural**



1. Nuestra tierra y sus riquezas
2. La gente
3. La autoridad
4. Normas de convivencia
5. Conglomerado de identidades y/o naciones
9. Luchas internas

Fuente UQAC 2005

En suma, lo que plantea la investigación es que la ausencia de autoridad estatal y la lejanía de los escenarios en los que se han llevado a cabo los sucesos de cambio político y social de los últimos años, hacen que el reconocimiento estatal sea aún un elemento importante en el imaginario de los bolivianos residentes en localidades rurales. Este último aspecto –establecido como normas de convivencia más que como leyes– que solamente aparece en el mundo rural denota la importancia del derecho consuetudinario como expresión de “autoridad”, también presente bajo la figura de “gobierno” en sus distintos niveles: nacional y local, o Estado, mediante autoridades políticas, militares y policiales, un rasgo presente en ambos mundos.

Por último, la diversidad étnica como concepto es más nítida en la población rural, aunque también está presente en el área urbana como expresión de la emergencia de nuevas identidades, cuyos códigos están presentes en el discurso de los pueblos indígenas o las naciones originarias. Sin embargo, en ambos casos, las “luchas internas” marcan las relaciones entre “la

gente” y expresan de manera conflictiva la percepción de la sociedad como “conglomerado de identidades y/o naciones”.

Al desagregar el análisis a nivel departamental, se observa claramente que el corazón del árbol de representación conformado por la triada “nuestra tierra y sus riquezas”, “la gente” y “el conglomerado de identidades y naciones” (1-2-5) es estable y permanente en el imaginario de los ciudadanos de casi todos los departamentos, con la sola excepción de los habitantes de Potosí, donde la relación entre los recursos naturales y la diversidad de la población (1-5) no está tan claramente presente.

Siguiendo con esta desagregación, se percibe que los ciudadanos de Cochabamba (Esquema 5.4), Oruro (Esquema 5.5), La Paz y El Alto (Esquema 5.6) ponen el acento en el primer lado de la ecuación: “la gente” que constituye la nación boliviana, cuya organización está regida por “la autoridad” –constituida básicamente por la parte administrativa del Estado y las autoridades públicas– y por “normas de convivencia”, cuya concepción engloba todo el marco institucional y legal inscrito en la Constitución Política del

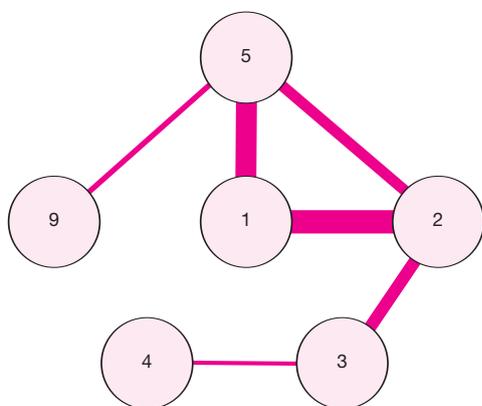
Estado (3-2). Los paceños y alteños señalan, además, que las normas de convivencia no sólo se derivan de la sumisión a la “autoridad” sino, también, del cumplimiento de los deberes y obligaciones de los propios ciudadanos, “la gente” (4-2).

El análisis identifica una diferencia central en lo que se refiere a las “luchas internas” en la nación boliviana, enunciado que denota conflicto en la construcción de la unidad nacional. En Cochabamba el “conglomerado de identidades” se caracteriza, según los entrevistados, por constantes con-

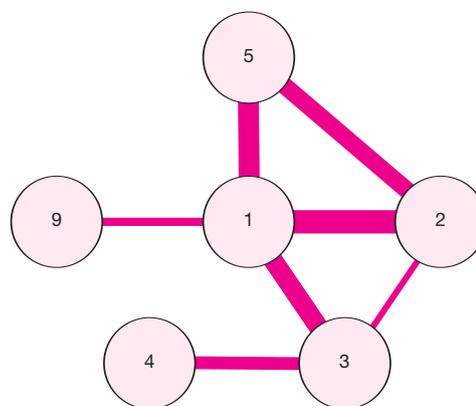
flictos y “luchas internas” (5-9): entre oriente y occidente; gobierno/autoridades y subordinados; “k’aras” y “t’aras”; y, entre las distintas regiones. En Oruro, en cambio, el enunciado “luchas internas”, se relaciona con “nuestra tierra y sus riquezas” (9-1). Y en La Paz y El Alto, las luchas internas se atribuyen tanto a la heterogeneidad estructural de la sociedad boliviana como a la gestión y explotación de los recursos naturales.

Dicho esto, en los imaginarios de los ciudadanos de La Paz, Oruro y Cochabamba, la

ESQUEMA 5.4 Representación social de nación en Cochabamba



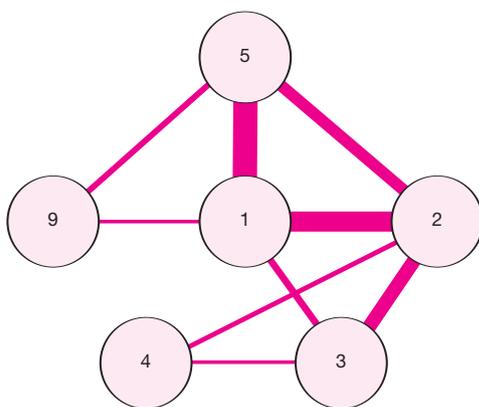
ESQUEMA 5.5 Representación social de nación en Oruro



1. Nuestra tierra y sus riquezas
2. La gente
3. La autoridad
4. Normas de convivencia
5. Conglomerado de identidades y/o naciones
9. Luchas internas

Fuente UQAC 2005

ESQUEMA 5.6 Representación social de nación en La Paz y El Alto



1. Nuestra tierra y sus riquezas
2. La gente
3. La autoridad
4. Normas de convivencia
5. Conglomerado de identidades y/o naciones
9. Luchas internas

Fuente UQAC 2005

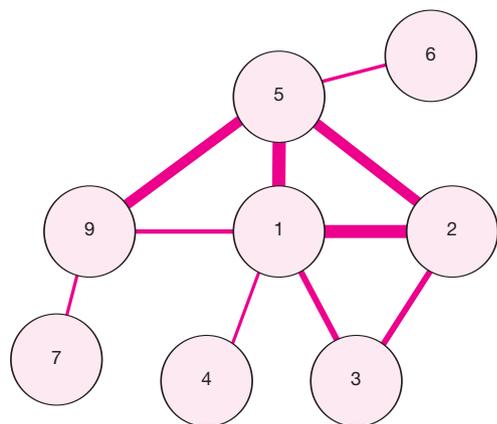
expresión que hace referencia a la existencia de conflictos internos (9) juega un rol menos preponderante que en las representaciones sociales de los tarijeños (Esquema 5.7), los potosinos (Esquema 5.8) y los cruceños (Esquema 5.9). De hecho, el imaginario de “nación” entre los ciudadanos de estos últimos departamentos pone el acento en el segundo lado de la ecuación (1-5-9), esto es, en los conflictos y las luchas internas entre bolivianos, que se explican tanto por la diversidad de la población como por la dotación de recursos naturales del territorio.

Para los bolivianos que viven en Santa Cruz, la dinámica de los conflictos responde –esencialmente– a problemas derivados del acceso y uso de los recursos naturales con que cuenta el país, en particular, la tierra. De este modo, el hecho de compartir un mismo territorio es lo que origina, según los cruceños, las “luchas internas” (9-1), no así la diversidad de la población. Para los potosinos, al contrario, los conflictos estarían siendo generados tanto por intereses diferenciados y contradictorios en

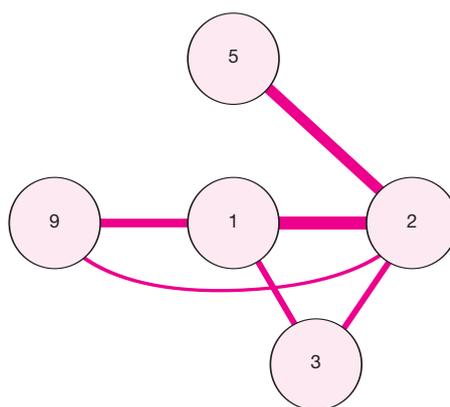
torno al territorio y sus riquezas (9-1), como por “la gente” cuyas diferencias separarían a unos de otros (9-2). Los tarijeños perciben, por su parte, que los conflictos en torno a los recursos naturales y la diversidad étnico-cultural son resultado de un “proceso histórico” (5-6) que, según los entrevistados, se inicia mucho antes de la Colonia y que deviene en conflictos y “luchas internas” (6-5-9) que, a su vez, dan como resultado problemas socio-económicos representados en el enunciado de “las clases sociales” (9-7), descritas como discriminación, segregación y racismo.

Frente a la existencia de conflictos inherentes a la diversidad de la gente y la riqueza del territorio, el concepto de Estado se encuentra presente de forma mucho más débil en los árboles de representación de los departamentos de Tarija, Potosí y Santa Cruz. Por ello, no resulta extraño que la demanda de autonomías departamentales busque acercar “la autoridad” a “la gente” en diversas regiones del país, particularmente, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, cuyos habitantes siempre han acusado el

ESQUEMA 5.7 Representación social de nación en Tarija



ESQUEMA 5.8 Representación social de nación en Potosí



1. Nuestra tierra y sus riquezas
2. La gente
3. La autoridad
4. Normas de convivencia
5. Conglomerado de identidades y/o naciones
6. Proceso histórico
7. Las clases sociales
9. Luchas internas

efecto negativo del centralismo estatal en el desarrollo regional. Más aún, el enunciado que da cuenta de la existencia de “normas de convivencia” sólo está presente en el imaginario de los tarijeños, relacionado con los recursos naturales y la necesidad de ponerse de acuerdo sobre las reglas que guíen su explotación (4-1).

En suma, la “nación” en los imaginarios sociales está referida al territorio y a la población, a los recursos naturales y a la gente. Su mayor singularidad está en que la nación es definida como una entidad plural, compuesta por múltiples identidades, como rasgo predominante, entre las cuales resaltan las representaciones étnicas, bajo la idea de “naciones originarias” o “pueblos indígenas”. Frente a la debilidad del Estado boliviano para construir un espacio público común, la construcción nacional supone un proceso ciertamente accidentado y conflictivo, que –incluso– pone en riesgo la voluntad de construir una unidad nacional.

Si el “sentido común” de los bolivianos sobre la nación puede resumirse en la siguiente frase, “el territorio con sus recursos naturales y sus habitantes, que pertenecen a grupos étnico-culturales distintos”, el desafío fundamental del actual proceso constituyente supone construir la capacidad de regular estos conflictos y establecer un nuevo orden estatal en base a aquella diversidad. Ello, a través de normas de convivencia pactadas en el marco de la Asamblea

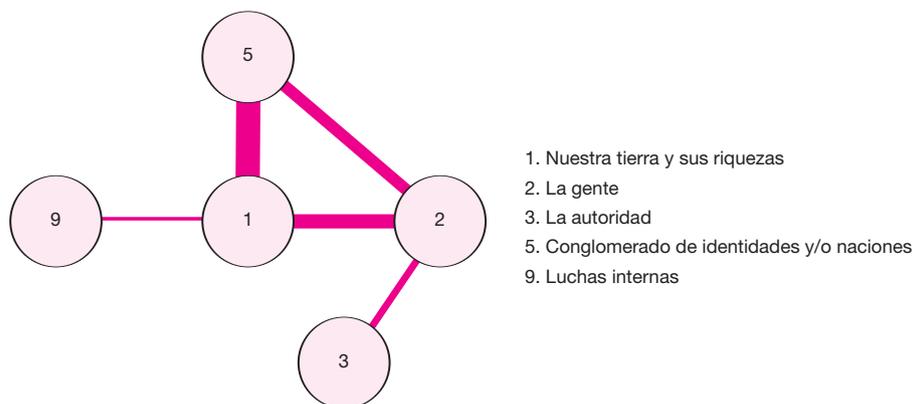
Constituyente y que deben ser aplicadas con la autoridad y legitimidad de un nuevo Estado y los deberes y obligaciones que dispondrá una nueva Constitución.

Los recursos naturales al centro de la identidad de los bolivianos

El análisis cualitativo de representaciones sociales muestra que los recursos naturales, “la tierra y sus riquezas”, se encuentran al centro del concepto de nación que tienen los bolivianos. De hecho, según datos del estudio elaborado por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado, de forma estable en los últimos cinco años, nueve de cada diez habitantes de las ciudades del eje señalan sentirse “contentos” con la nacionalidad boliviana y no preferir otra. Las razones fundamentales que explican el “orgullo de ser boliviano”, en todos los estratos sociales y en las principales ciudades, son –precisamente– los recursos naturales con que cuenta el país. En el periodo 2002-2006, así lo expresa de forma estable y homogénea el 54 por ciento de los habitantes consultados en el eje, siendo el 2004 el único año en que esta referencia fue igualada por las menciones al “arte y la cultura”.

Lo que es un dato para los ciudadanos del eje, lo es también para los habitantes de las diez ciudades principales del país: en septiembre de 2006 —primera y única vez que se realizó esta pregunta a nivel nacional en el área urbana—, 89 por ciento

ESQUEMA 5.9 Representación social de nación en Santa Cruz



Fuente UQAC 2005

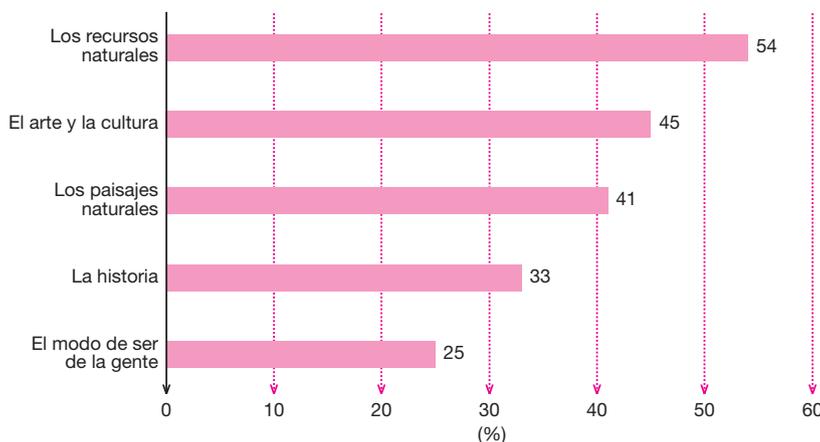
señaló sentirse orgulloso de ser boliviano y, como se observa en el Gráfico 5.1, 54 por ciento adujo como principal argumento de ese sentimiento los recursos naturales, independientemente de su ciudad, nivel socioeconómico, sexo o edad. El arte y la cultura, los paisajes naturales, la historia o el modo de ser de la gente son señalados como elementos de orgullo nacional para, al menos, cuatro de cada diez habitantes de las principales ciudades del país.

Desde esta perspectiva, el rol asignado al Estado para “recuperar” la propiedad de los recursos naturales para todos los bolivianos de manos del capital extranjero adquiere, no sólo una connotación económica asociada al elevado nivel de insatisfacción registrado con los resultados del “modelo económico neoliberal”, sino también una significación que tiene que ver con la construcción de una nueva nación. Ambas dinámicas permiten comprender por qué la política de las “nacionalizaciones” tiene, hoy, una amplia aceptación ciudadana en todo el territorio nacional, no importa que esta se refiera a los hidrocarburos, los recursos minerales, los recursos hídricos o las telecomunicaciones. Lo importante, para la opinión pública nacional, es garantizar que su explotación redunde en beneficio de todos los bolivianos.

De hecho, los datos surgidos de encuestas realizadas entre 2006 y 2007 muestran que los bolivianos comparten un consenso básico: los recursos naturales pertenecen a todos los habitantes del país. Sean estos renovables o no renovables, estratégicos o no estratégicos, se esté hablando del gas, el agua, la tierra o los minerales o los servicios básicos que existen en el país, la opinión de orientales, occidentales, indígenas, mestizos, ricos o pobres es la misma y se mantiene en el tiempo: los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos, no sólo a aquellos que viven en los departamentos, municipios o comunidades de donde proviene su explotación.

En junio del 2006, el 86 por ciento de los ciudadanos a nivel nacional opina que los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos. Solamente en el oriente y sur del país, que concentra la totalidad de las reservas de gas, gran parte de biodiversidad y de la tierra apta para la explotación forestal y, en menor medida, agrícola del país, este porcentaje es algo menor aunque muestra un consenso sostenido por las tres cuartas partes de su población urbana, 68 por ciento en las clases altas y el 83 por ciento de su población rural. Este acuerdo básico es transversal, igualmente, a las diferentes clases sociales y grupos étnicos,

GRÁFICO 5.1 Razones por las que siente orgullo de ser boliviano, total diez ciudades principales



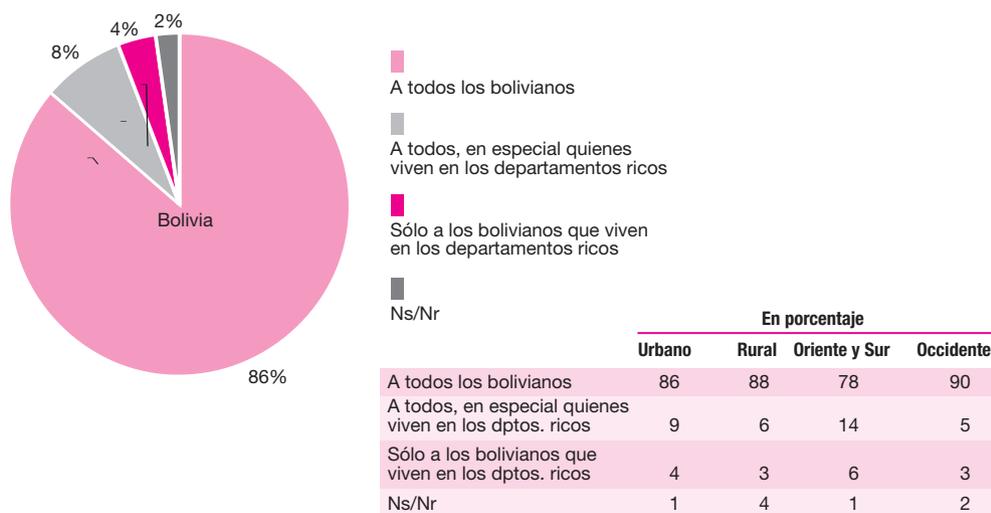
P: ¿Cuáles son las razones por las que usted se siente orgulloso de ser boliviano?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, septiembre de 2006.

definiendo un verdadero clima de opinión a nivel nacional. Apenas uno de cada diez bolivianos señala que los recursos naturales pertenecen ya sea de forma preferente (8 por ciento) o exclusiva (4 por ciento) a los bolivianos que habitan los departamentos ricos en recursos naturales.

Una encuesta de control realizada en las diez principales ciudades del país con una muestra representativa de 2100 casos,

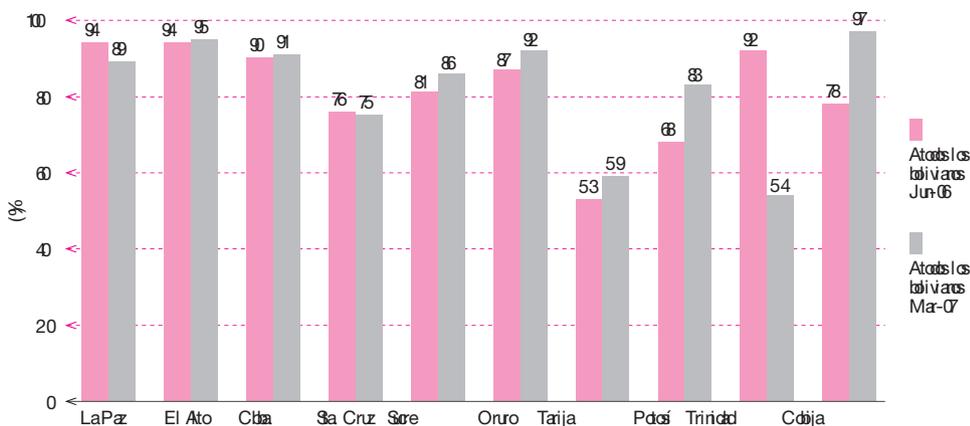
muestra que la tendencia es bastante significativa y no se ha modificado en el último año. Esto es, que, a nivel urbano nacional, el 85 por ciento de los ciudadanos sigue postulando que los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos, mientras que el 13 por ciento opina que estos pertenecen, de manera particular, a los habitantes de los departamentos que poseen esos recursos (9 por ciento). Las variaciones de

GRÁFICO 5.2 A quién pertenecen los recursos naturales, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿A quién pertenecen los recursos naturales como el gas y la tierra que existen en Bolivia?
Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3000 casos, junio 2006

GRÁFICO 5.3 A quién pertenecen los recursos naturales, diez ciudades principales, según ciudad



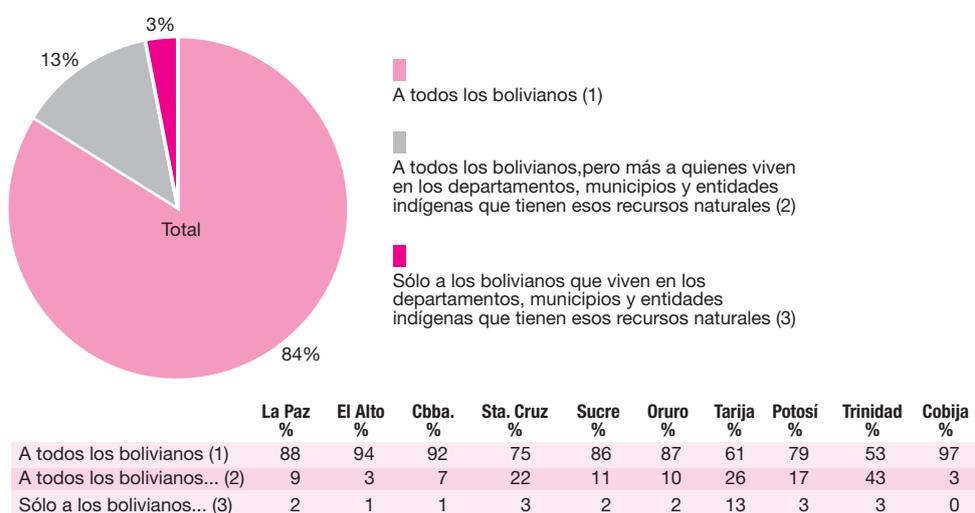
P: En su opinión, ¿A quién pertenecen los recursos naturales como el gas y la tierra que existen en Bolivia?
Fuente: Encuesta de 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

opinión por ciudad capital sólo resultan significativas en Potosí y Pando, en cuyas ciudades capitales se reafirma una posición favorable a la propiedad nacional de los recursos naturales. Pero también en Trinidad, Beni, donde, al contrario, el clima de opinión vigente en junio de 2006 respecto a que los recursos naturales son de todos los bolivianos se ha atenuado considerablemente tras los desastres provocados por el fenómeno de El Niño en el primer trimestre de 2007. Ante las dificultades acuciantes que siguen enfrentando los benianos, las opiniones se encuentran divididas entre quienes consideran que los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos (54 por ciento) y aquellos que piensan que éstos deben favorecer de forma prioritaria (43 por ciento), aunque no exclusiva (3 por ciento), a los habitantes de los departamentos que poseen los recursos naturales. En la ciudad de Tarija, ambas encuestas muestran que un importante porcentaje de ciudadanos afirma lo mismo (45-41 por ciento), aunque esta posición desciende de forma significativa cuando se considera el conjunto del departamento, pues sólo el 33 por ciento de los tarijeños señala, en junio de 2006, que los recur-

sos naturales pertenecen de forma prioritaria a los que habitante en departamentos ricos en recursos naturales.

Este dato inicial sostiene la idea de que los bolivianos, si bien están conscientes del potencial conflictivo que entraña la disputa rentista de los recursos naturales y, de hecho, han presenciado en los últimos seis meses conflictos agudos vinculados con este problema en el centro minero de Huancuni (octubre de 2006) y el Chaco (abril de 2007), hablan en singular al tratarse de la propiedad de “nuestra tierra y sus riquezas”. Más aún, la encuesta de control realizada en marzo de 2007 en las diez principales ciudades del país, exploró si esta posición se modificaba al consultar ya no sobre la “propiedad” de los recursos naturales sino sobre los beneficios de su “explotación”. De la misma forma, se introdujeron dos modificaciones a la pregunta para identificar no sólo a “departamentos” sino también a “municipios y entidades indígenas” —de forma tal de comprobar si ello implicaba una mayor disposición de los ciudadanos, principalmente en el occidente del país, a privilegiar a los habitantes de esos territorios— y se modificó el adjetivo “ricos” en recursos naturales por una ex-

GRÁFICO 5.4 A quién debe beneficiar la explotación de los recursos naturales, diez ciudades principales, según ciudad



P: En su opinión, ¿a quién debe beneficiar la explotación de los recursos naturales como el gas, el agua, la tierra y los minerales que existen en el país?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007

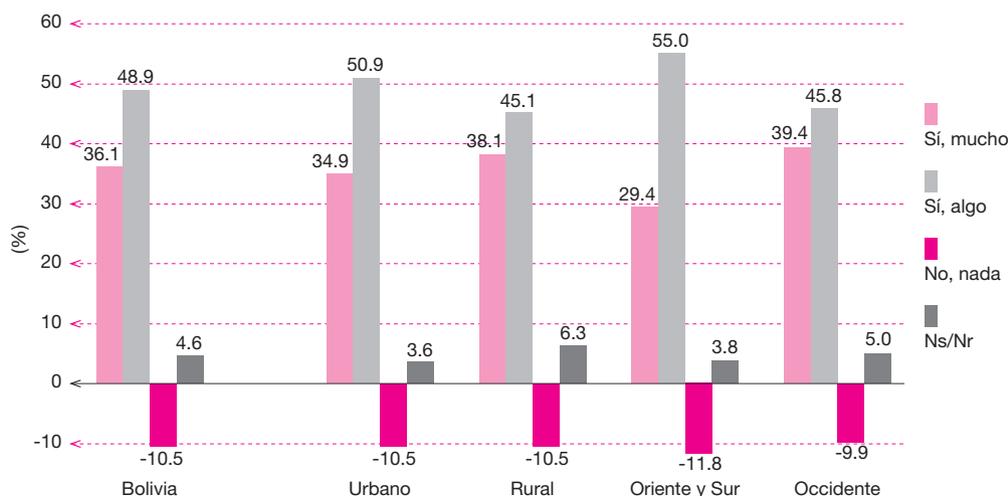
presión más neutra “que tienen esos recursos naturales”, de forma a no sesgar la pregunta en contra de los departamentos del oriente-sur.

Como muestra el Gráfico 5.4, los bolivianos coinciden, una vez más de manera abrumadora (84 por ciento), en que las rentas de la explotación de los recursos naturales que existen en el país deben beneficiar al conjunto de la población boliviana. Esta percepción disminuye ligeramente en el oriente y sur del país, especialmente en Trinidad, Beni, (53 por ciento) —posiblemente por las razones ya explicitadas—, y en la ciudad de Tarija (61 por ciento) —con seguridad por la incidencia de las rentas del gas en la economía regional—, aunque en Santa Cruz (75 por ciento) y en Cobija, Pando, (97 por ciento) responden a un consenso amplio de la opinión ciudadana. Sólo el 16 por ciento de los bolivianos que habitan en las principales ciudades del país opina que la explotación de los recursos naturales debe beneficiar de forma prioritaria (13 por ciento) o exclusiva (3 por ciento) a los departamentos, municipios y entidades indígenas en cuyos territorios están los yacimientos de esos recursos naturales.

En un momento en que se discuten ampliamente las competencias de los distintos niveles de la administración del Estado (nacional, departamental, regional, territorial indígena, municipal) sobre la propiedad, la gestión y la explotación de los recursos naturales, esta declaración revela una auténtica toma de posición: si en el imaginario de nación los recursos naturales son parte de los conflictos y luchas internas que dividen a los bolivianos, el orden estatal emergente debe garantizar que su recuperación se lleve a cabo para beneficio de todos los bolivianos. A juzgar por los hallazgos de la representación social en relación a la Asamblea Constituyente, este proceso se debe dar sobretodo en beneficio de los más pobres y necesitados.

Si bien no se dispone de preguntas que inquieran directamente sobre la predisposición de los bolivianos a beneficiar con la explotación de los recursos naturales de forma directa a los más pobres, un interrogante que puede dar indicios de esta posición —aunque ciertamente con un sesgo marcadamente positivo, pues alude simplemente a un plano abstracto de las intenciones— muestra que en junio de 2006,

GRÁFICO 55 Estaría dispuesto a ceder algo de su calidad de vida, total nacional y según geografía



P: En Bolivia existe demasiada desigualdad. ¿Usted estaría de acuerdo en ceder algo de su calidad de vida para que otros, que tienen menos, mejoren su calidad de vida?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

85 por ciento de los ciudadanos a nivel nacional opina que estaría dispuesto, considerando la enorme desigualdad existente entre bolivianos, a ceder “algo” o “mucho” de su calidad de vida para mejorar aquella de quienes tienen menos. Las diferencias no resultan significativas por sexo, nivel de instrucción o localización geográfica, y sólo se detectan diferencias de grado por región y nivel socioeconómico. Así, mientras que en los departamentos del occidente del país y en los estratos socioeconómicos más pobres, cuatro de cada diez ciudadanos están dispuestos a ceder “mucho” de su calidad de vida, esta relación se reduce a tres de cada diez en el oriente-sur y en personas con mayores recursos económicos.

En cualquier caso, si se adicionan quienes están dispuestos a ceder “mucho” y “algo” de su calidad de vida para beneficiar a quienes tienen menos en todos los grupos sociales, al menos ocho de cada diez personas constituyen una “reserva de buena voluntad”. Por supuesto, para sacar conclusiones respecto a la disposición de los bolivianos a sostener un proceso profundo de redistribución del ingreso se requiere de un estudio en profundidad –que será abordado por el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* en 2008–, pero al menos resulta coherente con el hallazgo central de los imaginarios en torno a la Asamblea Constituyente: sin duda, la demanda de equidad social constituye uno de los motores actuales del proceso de cambio que vive el país.

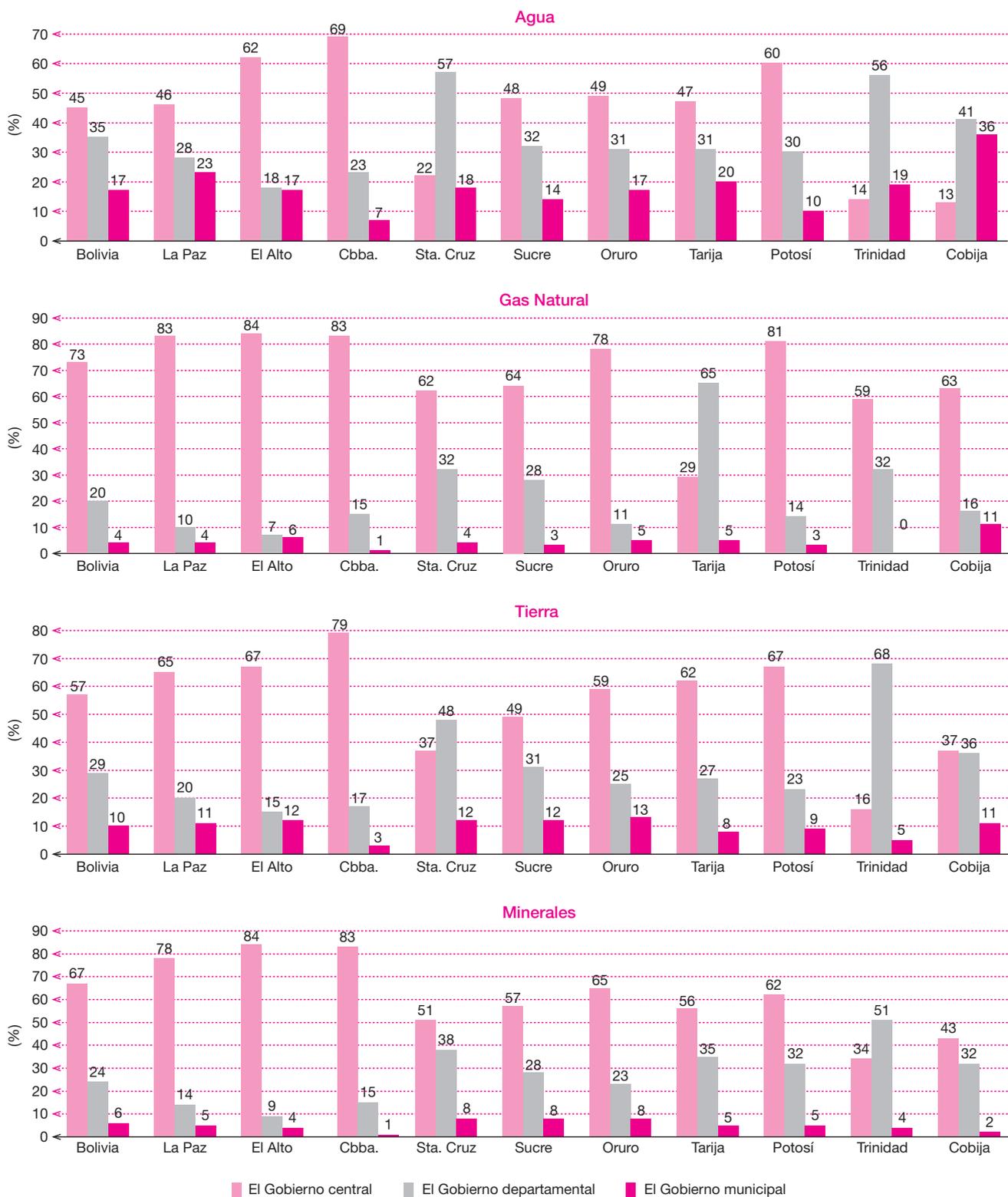
Asimismo, la encuesta de control realizada en marzo de 2007 indaga sobre las competencias de gestión y administración que deberían tener los distintos niveles del Estado sobre una lista de recursos naturales escogidos de forma de dar cuenta de recursos renovables/no renovables, por un lado, y recursos estratégicos/no estratégicos, por el otro. Ciertamente se trata de una pregunta “técnica” cuya interpretación resulta compleja, tanto por la cantidad de respuestas que exige (12 en total, dado que se trata de cuatro tipos de recursos naturales y tres

niveles del Estado), como por la implicación de los términos “gestión” y “administración”, más aún cuando la pregunta no explicita detalles que puedan asentar una visión común y comprensible de ambos términos entre los encuestados. Aún así, la tasa de “abstención” se sitúa apenas en el 3-4 por ciento, por lo que es posible pensar que las respuestas remiten —nuevamente— al imaginario de los recursos naturales como centrales a la identidad común de los bolivianos y a las posibilidades de desarrollo del país, pero también como responsables de los conflictos internos.

En este contexto, los bolivianos señalan al gobierno central como el principal responsable de la gestión y administración de los recursos naturales, aunque con un variabilidad relativamente amplia: desde siete de cada diez habitantes de las ciudades principales del país en el caso del gas y los minerales, hasta seis de cada diez en relación a la tierra y cuatro de cada diez en cuanto concierne el agua. Así, dependiendo del recurso natural y de la región consultada, en los departamentos del oriente y sur del país se detectan percepciones mayoritarias que apuntan a otorgar un rol más preponderante en este proceso a los gobiernos departamentales, en consonancia con su apoyo decidido al proceso autonómico (cf. Sección V.2).

Esta es la visión mayoritaria en la ciudad de Tarija tratándose del gas, de Trinidad y Santa Cruz respecto de la tierra, o de todas las capitales del oriente boliviano cuando se refieren al agua. Como se observa en el Gráfico 5.6, la gestión departamental de los recursos hídricos concita apoyos elevados incluso en varias ciudades del occidente, particularmente en Sucre y Oruro. Al contrario, los habitantes de la ciudad de Cochabamba, escenario de la “guerra del agua” en abril de 2000, son los menos proclives a dejar la gestión y administración de este recursos a sus autoridades departamentales. Sin duda, como se profundizará en la Sección V.2, estos datos ratifican que el debate en torno a la gestión y la administración de los recursos naturales renova-

GRÁFICO 5.6 Quién debe ser el responsable de administrar el agua, el gas, la tierra y los minerales, total diez ciudades principales y según ciudad



P: En su opinión, ¿quién debe ser el responsable de gestionar y administrar... el gobierno central, el gobierno departamental o el gobierno municipal?
 Fuente: Encuesta de opinión, 2010, marzo

bles es uno de los más complejos e importantes del proceso constituyente actual.

En alguna medida, estos datos permiten comprender por qué el proceso de nacionalización de los recursos naturales encuentra un espacio considerable para consolidarse como política de Estado. De hecho, si existe una política sobre la cual todos los bolivianos están de acuerdo y sobre la cual demandan información constante, ésta es la “nacionalización de los hidrocarburos”.

Los bolivianos saben que el gas produce riqueza, pero también desigualdad y esquiva el desarrollo. La exportación de materias primas, más aún cuando ésta es realizada por empresas transnacionales, remite en el imaginario de los bolivianos a la historia de los ciclos de la plata, del estaño o del caucho, en los que la mayoría de los bolivianos obtuvo pocos beneficios. Por ello, los ciudadanos señalan, de forma recurrente, que sólo su recuperación y, sobretodo, su industrialización, garantizarán que los beneficios de su explotación generen desarrollo y lleguen a manos de todos los bolivianos. Como lo señalan múltiples encuestas realizadas en los últimos cuatro años, apenas abierta la posibilidad de modificar el marco de regulación del sector, y con ella, la emergencia de un amplio debate sobre el gas, la nacionalización de este recurso tomó cuerpo como una demanda respaldada por entre siete y nueve de cada diez ciudadanos en todo el territorio nacional.

En un principio, la discusión más polémica se centró en la actitud que debía adoptar el Estado frente a las empresas transnacionales que operaban en el sector de los hidrocarburos y frente a las posibilidades de exportación del gas/materia prima. Entre 2004 y 2005, distintos estudios de opinión pública realizados en los departamentos del eje, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba permitían definir tres tendencias en relación al tema: una opinión mayoritaria, respaldada por uno de cada dos bolivianos, que señalaba que se debía expulsar a aquellas empresas extranjeras que no aceptarían pagar más impuestos y que el gas debía ser exportado bajo ciertas condiciones (50-

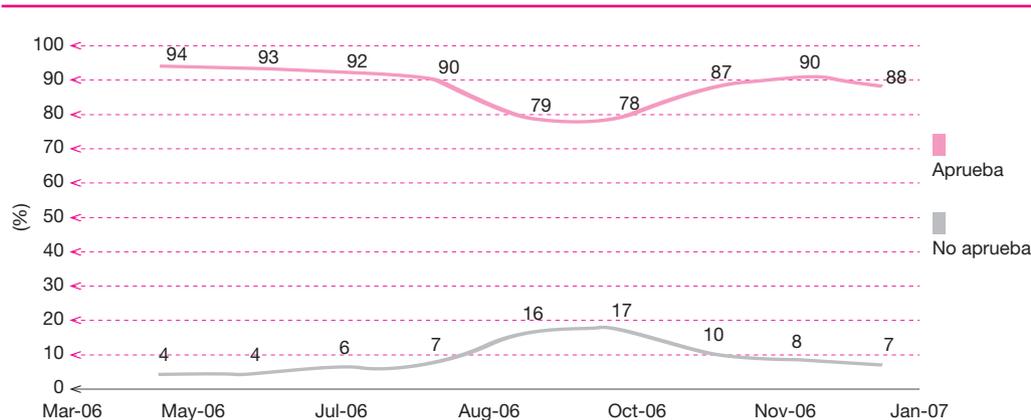
65 por ciento). Un segundo grupo (10-15 por ciento), con mayor representatividad entre los sectores altos del oriente del país, que postulaba la permanencia de todas las petroleras operando bajo el mismo marco de regulación y exportando el gas sin condiciones de ningún tipo. Y un tercer grupo, con más apoyo en las clases bajas de las zonas urbanas del occidente del país, que postulaba la expulsión –sin excepciones– de las empresas transnacionales y le cerraba el paso a la exportación de gas, incluso a los países vecinos (20-30 por ciento).

Hoy, después de tres años de polarización e inestabilidad extrema en torno a la redefinición del marco de regulación del sector del gas, la forma que adquirió el proceso y su consolidación con la firma de contratos petroleros ha logrado garantizar el respaldo del conjunto de los bolivianos y generar un nuevo clima de opinión en torno a las posibilidades de desarrollo del sector del gas.

En mayo del 2006, según datos de la empresa Apoyo, Opinión & Mercado, la promulgación del Decreto Supremo de nacionalización de los hidrocarburos era respaldada por el 86 por ciento de los ciudadanos de las ciudades del eje, principalmente porque “se generaría más empleo” (25 por ciento), porque “los bolivianos recibiríamos más ingresos” (24 por ciento), porque “administraremos nuestros recursos” (24 por ciento), porque “estamos en nuestro justo derecho” (20 por ciento) y porque “mejorará la situación económica del país” (15 por ciento). Desde entonces, según datos de Equipos Mori, entre ocho y nueve de cada diez bolivianos apoyan, de forma consistente, al proceso de nacionalización de los hidrocarburos cuyas formas específicas se han ido adaptando y definiendo al calor del debate político y las propuestas y negociaciones técnicas con las empresas petroleras y los países que demandan el gas boliviano, particularmente, Brasil y Argentina.

Si en octubre de 2006 el entusiasmo de los ciudadanos empezaba a enfriarse –al punto de que sólo 10 por ciento de los bolivianos del eje señalaba que la nacionalización marchaba por buen camino mientras otro

GRÁFICO 5.7 Aprobación de la política de nacionalización de los hidrocarburos, total ciudades del eje más Tarija



P: De las siguientes medidas o hechos del gobierno, ¿Usted aprueba o desaprueba la nacionalización de los hidrocarburos?
Fuente: Equipos Mori, mil casos, mayo 2006 a enero 2007.

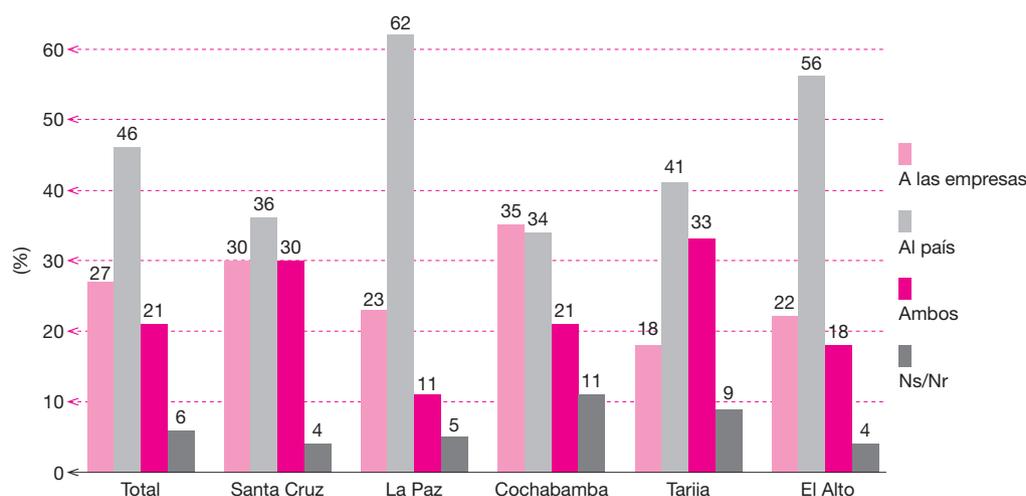
35 por ciento opinaba que tenía dificultades menores que se subsanarían rápidamente—, días después de la firma de los contratos éstos daban muestras no sólo de estar pendientes en extremo del curso del proceso de nacionalización sino, además, de estar optimistas por las perspectivas de un compromiso final que resultaba beneficioso tanto para el país como para las empresas petroleras. Datos de una encuesta rápida realizada por Equipos Mori a principios de noviembre de 2006 muestran que el 81 por ciento de los ciudadanos del eje declaraba estar al tanto de las negociaciones, y el 83 por ciento aprobaba la firma de los nuevos contratos petroleros. Como se mostró ampliamente en la Introducción de este informe, los vaivenes de la política de nacionalización resultan cruciales para explicar la empatía o apatía de los bolivianos con el proceso de cambio que vive el país.

De alguna forma, la política de nacionalización ha logrado garantizar la “cuadratura del círculo”: en noviembre de 2006, según los mismos datos de Equipos Mori, mientras seis de cada diez alteños y paceños opinaban que los contratos petroleros beneficiaban más al país que a las empresas petroleras transnacionales, los cruceños y tarijeños no identificaban perdedores netos en el proceso de negociación y, casi todos en las cinco ciudades principales del país opinaban que los contratos petroleros

benefician al país (83 por ciento) y que son igualmente beneficiosos para las empresas transnacionales (79 por ciento). Por ello, ahora, los bolivianos están mucho más receptivos a la firma de contratos de exportación de gas natural: casi sin reticencias hacia los vecinos brasileños (76 por ciento), argentinos (75 por ciento) y mexicanos (60 por ciento), y, dependiendo de las condiciones, incluso con Chile y Estados Unidos, a juzgar por los datos recogidos por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en noviembre de 2006.

Por su importancia estratégica para el crecimiento y la reducción de la pobreza, el tema de la tierra es otro de los debates que más interés concita entre los bolivianos. Al respecto, los datos con que cuenta esta publicación se circunscriben a la coyuntura de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria que reformó la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), cuyo debate central en el Congreso alcanzó amplia repercusión pública durante el último trimestre de 2006. Un mes antes de la promulgación de la nueva Ley de Tierras, seis de cada diez habitantes de las principales ciudades del país señalaban aprobar el proceso de reforma de la Ley de Tierras en vigencia desde 1995, impulsado por el gobierno. Salvo en la ciudad de Trinidad, Beni, donde la mayoría de los consultados prefirió no responder a la pregunta, en to-

GRÁFICO 5.8 **¿A quiénes benefician más los contratos petroleros?, total ciudades del eje más Tarija y según ciudad**



P: ¿A quién beneficiará más los contratos petroleros a las empresas o al país?
Fuente: Equipos Mori, mil casos, noviembre 2006.

das las ciudades capitales del país la posición mayoritaria apuntaba a impulsar cambios legales asociados con una segunda reforma agraria³ en el país incluso, aunque en menor medida, en Santa Cruz y Cobija. Sólo dos de cada diez ciudadanos a nivel nacional, señalaban su oposición a una reforma de la ley de tierras.

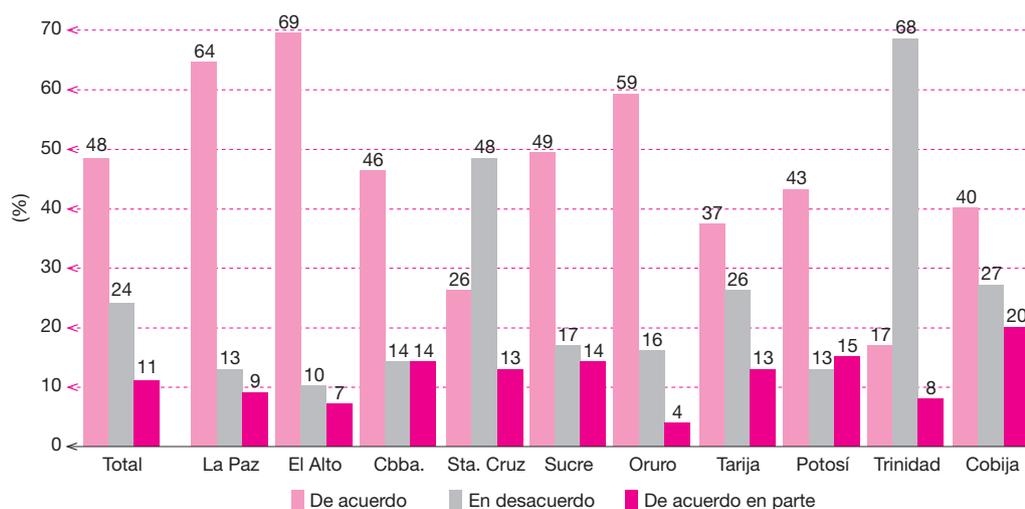
Como se observa en el Gráfico 5.9, en diciembre de 2006, una vez que la nueva ley fue promulgada, Trinidad se consagró como la ciudad más crítica, a tal punto, que casi siete de cada diez habitantes trinitarios desaprobaban la Ley de Tierras. En cuanto a Santa Cruz, su población se mostró mayoritariamente en desacuerdo (48 por ciento); pero ocurre lo contrario en las ciudades de Cobija y Tarija, que se muestran de acuerdo con la nueva ley. De esta forma, es posible afirmar que las opiniones se encuentran divididas en los departamentos del oriente y sur del país mientras que en occidente, la valoración se mantiene mayoritariamente positiva: casi siete de cada diez habitantes están de acuerdo o de acuerdo en parte con la nueva Ley de Tierras. Una vez más, y en uno de los temas más complejos de la agenda política, ape-

sar de la existencia de posiciones encontradas, la mayoría de los bolivianos opta por el cambio y, esta transformación tiene que ver, en primera instancia, con un debate profundo que hace al marco legal-constitucional del Estado boliviano.

Si el imaginario del cambio es consistente, igualmente significativa se muestra la preferencia de los bolivianos por las modificaciones legales y constitucionales que beneficien a los más pobres. En noviembre de 2006, antes de la promulgación de la nueva Ley de Tierras, el apoyo de los bolivianos a la reforma promovida por el gobierno remitía a una percepción mayoritaria de que ésta beneficiaría al país (67 por ciento) y a todos sus departamentos (62 por ciento), pero sobretudo a los sectores campesino-indígenas (78 por ciento). Al contrario, la mayoría de los consultados apuntaba que los principales perjudicados del proceso de reforma serían los empresarios agrícolas del oriente (57 por ciento). Por supuesto, ello no implica que los bolivianos, y sobretudo los habitantes del oriente del país, opinen que al país le irá bien independientemente de lo que le ocurra a su sector empresarial más dinámico y competitivo de la

3 El primer proceso de Reforma Agraria se inicia en 1953 en el marco de las políticas de nacionalización impulsada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), desde 1952.

GRÁFICO 5.9 Nivel de acuerdo respecto a la nueva Ley de Tierras, total diez ciudades principales y según ciudad



P: ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con la nueva Ley de Tierras aprobada por el gobierno?

Fuente: P. ANEP/NUD Apoyo Opinión y Medición de Actitudes, diez ciudades principales, diciembre 2016

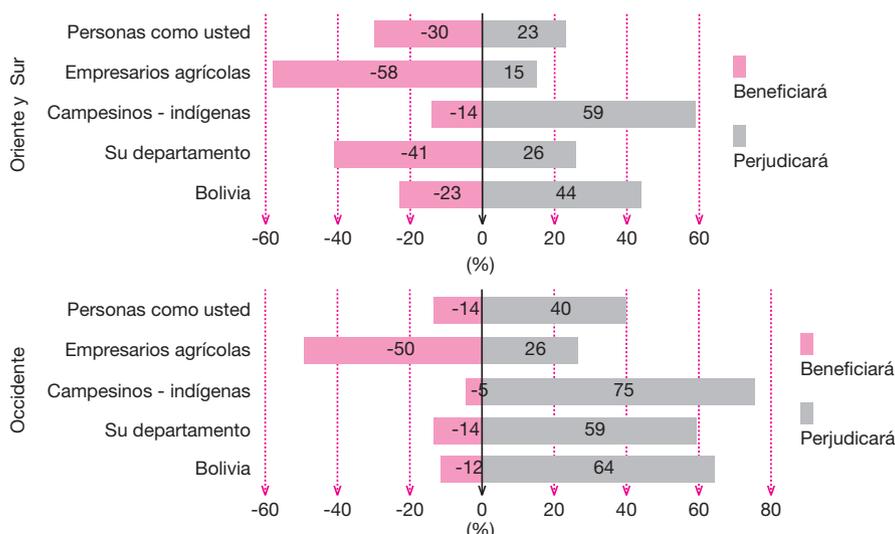
economía boliviana. Sin duda, este dato se comprende mejor dentro de un proceso de cambio que los ciudadanos, en general, asocian de forma inequívoca con la equidad y la igualdad: los más beneficiados serán los sectores más desfavorecidos y los más perjudicados aquellos percibidos como los más favorecidos.

Con la nueva Ley de Tierras, como se observa en el Gráfico 5.10, las diferencias de opinión entre oriente y occidente son —ciertamente— importantes. No al punto de cambiar la percepción general, pero sí al de introducir cautela en las posiciones y un dejo de inquietud sobre los efectos de la reforma en el oriente del país. Los habitantes de ambas regiones coinciden en señalar que con la nueva ley los campesinos e indígenas del país se verán favorecidos, creen que los más perjudicados serán los empresarios agrícolas y consideran mayoritariamente que la nueva reforma agraria será beneficiosa para todo Bolivia. Más allá de estos consensos, no resulta sorprendente que los pobladores de la zona oriental y sur del país perciban que la ley en cuestión perjudicará a sus departamentos (41 por ciento), puesto que la agroindustria es uno de sus pilares de crecimiento económico y

que ello repercutirá negativamente en el ciudadano común (30 por ciento). Al contrario, en la región occidental, en términos promedio, seis de cada diez personas opinan que la nueva ley beneficiará a los departamentos de occidente y cuatro de cada diez personas que esta norma beneficiará igualmente al ciudadano común.

Si bien el clima de opinión que rodea el debate sobre los recursos naturales, y muy especialmente sobre el gas natural, es hoy distinto dada la elevada aprobación que suscitan las políticas de nacionalización de los recursos naturales, quedan varios temas en debate sobre los cuales no terminan de esbozarse respuestas concretas que den una perspectiva clara sobre este proceso de transformación. En el tema tierras, los imaginarios del cambio dejan translucir visiones e intereses diferenciados. Por otro lado, los bolivianos tienen dudas sobre el impacto de la nacionalización sobre la inversión privada, por ejemplo. Si son pocos los que opinan que la inversión en hidrocarburos caerá con la nacionalización, las opiniones se encuentran divididas sobre su potencial de crecimiento: para algunos el sector de los hidrocarburos se quedará más o menos como está estructurado hoy, para otros lle-

GRÁFICO 5.10 **La nueva Ley de Tierras beneficiará o perjudicará a..., diez ciudades principales, según región**



P: En su opinión, ¿la nueva ley de tierras beneficiará o perjudicará a... ?
 Fuente: P. ASEPNUD, Apoyo Opinión & Mercado 2100 casos diciembre 2006

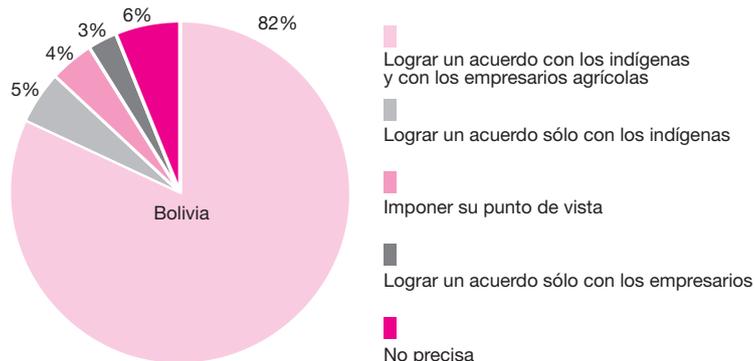
garán nuevas inversiones extranjeras y creará a mediano plazo. Así, según datos de la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en las diez principales ciudades del país, en octubre de 2006, el momento de mayor escepticismo sobre la posibilidad de concretar las disposiciones contenidas en el decreto de nacionalización, sólo cuatro de cada diez bolivianos consideraban que la disposición desalentaba la llegada de nuevas inversiones y, uno de cada diez que –incluso– provocaría la caída en los niveles de actividad de las empresas instaladas en el país.

Los bolivianos también tienen interrogantes sobre los mecanismos concretos que llevarán las rentas de los recursos naturales a sus manos. Mientras la mitad opina que la distribución directa de los recursos obtenidos por la venta del gas a todos los ciudadanos constituye la mejor forma de administrar este excedente, la otra mitad considera que éste debe ser usado para financiar la inversión pública en proyectos de industrialización, según datos recogidos en noviembre de 2006 por Apoyo, Opinión & Mercado en las diez ciudades del país. Por último, el debate más complejo en la Asamblea Constituyente se refiere a las competencias específicas que tendrán los distintos niveles de

gobierno en torno a la gestión y administración de los recursos naturales, en el marco del proceso autonómico que enfrenta el país. Sin embargo, queda claro que los bolivianos no quieren que las pugnas en torno a los recursos naturales puedan quebrar la unidad nacional y nos lleven a enfrentamientos abiertos entre regiones y sectores sociales.

Una vez más, incluso en los momentos de polarización política y social más agudos que sufrió el país el año pasado, los bolivianos siguieron apostando de forma consistente y sistemática por la construcción de salidas concertadas en el marco del sistema democrático y de las reformas del marco legal. El conjunto de los ciudadanos aprobó la política de nacionalización impulsada por el gobierno, no como una estrategia de expulsión y expropiación de los activos de las empresas extranjeras, sino como un acuerdo considerado equitativo y justo para el país y, también, para las transnacionales. Y en relación al tema tierras, a pesar de identificarse mayoritariamente con la posición del MAS y de los pueblos indígenas, en noviembre de 2006, ocho de cada diez bolivianos, independientemente de su región de residencia o de su nivel so-

GRÁFICO 5.11 **Qué debe hacer el gobierno con el tema tierras, total diez ciudades principales**



P: En relación al tema tierras, ¿qué cree usted que debe hacer el gobierno?
Fuente:PAPEP-PNUD, Apoyo, Opinión & Mercado, 2100 casos, noviembre 2006.

cioeconómico, señalaban que el mejor resultado consistía en lograr un acuerdo entre el gobierno, los pueblos indígenas y los empresarios agrícolas para emprender un segundo proceso de reforma agraria en el país.

Quienes expresaban que el gobierno debía imponer sus puntos de vista en el tema tierras y aquellos que demandaban acuerdos parciales a favor de alguno de los dos sectores más representativos de los intereses en conflicto, apenas suman un 12 por ciento a nivel nacional. De forma clara, los bolivianos demandan evitar que las peleas rentistas terminen desgarrando a la nación. Los recursos naturales, “la tierra y sus riquezas”, se encuentran al centro del sentido común emergente sobre la identidad nacional.

Percepciones en torno a la diversidad

La heterogeneidad estructural de la sociedad es otro elemento fundamental de la representación social de nación que tienen los bolivianos. La sociedad es percibida por la gente como un todo, pero un todo heterogéneo, no exento de contradicciones pues “la realidad boliviana es compleja y diversa” dada la existencia de un “conglomerado de identidades e, incluso, de naciones”. Tanto los recursos naturales con que cuenta el país como la diversidad cultural de quienes componen la sociedad

boliviana son percibidas, al mismo tiempo, como fuente de conflicto interno y como una causa del “orgullo de ser boliviano”. De hecho, la evolución de la dinámica sociopolítica de los últimos años, que ha permitido la llegada al poder del primer Presidente de origen indígena y la primera elección de Prefectos Departamentales, se encuentra impulsada por sentimientos de mayor reivindicación de identidad tanto de corte étnico-cultural como regional. Esta reivindicación, vinculada con la identidad, se inscribe en un contexto marcado por una elevada desconfianza interpersonal. De hecho, según datos de encuestas relevados en distintos *Informes de Desarrollo Humano* desde el año 2000, la desconfianza aparece como un rasgo relativamente constante de las relaciones sociales en nuestro entorno: entre siete y nueve de cada diez bolivianos señalan que, en términos generales, no se puede confiar en los demás porque la gente no suele ser honesta con uno. En junio de 2006, si bien este dato se encontraba en su límite inferior, el 71 por ciento de los ciudadanos expresaba que, en Bolivia, no se puede confiar en las personas. La desconfianza es sistemáticamente más elevada en las áreas urbanas y en los departamentos del oriente-sur del país. Por ello, si ocho de cada diez habitantes de las áreas urbanas del oriente-sur del país desconfían de sus

CUADRO 5.1 Confianza interpersonal, total nacional y según geografía (en porcentaje)

	Total Bolivia	Urbano Oriente	Urbano Occidente	Rural Oriente	Rural Occidente
Se puede confiar en las personas	24	15	24	22	32
No se puede confiar en las personas	71	80	71	72	62
Ns/Nr	5	4	5	6	6

P: En general, ¿Usted diría que se puede confiar o no se puede confiar en las personas?

Fuente: Encuesta base, nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

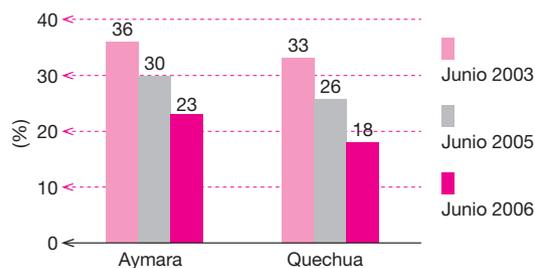
pares, este porcentaje se reduce significativamente a seis de cada diez en las áreas rurales de occidente.

Sin duda, la desconfianza social es un rasgo característico de esta coyuntura larga de crisis, inflexión y cambio, como lo son también algunas actitudes de marcada intolerancia social. Ya en el Informe de *Desarrollo Humano* en Bolivia del año 2004 se advertía que tres de cada cuatro los bolivianos manifestaban su disconformidad con tener un vecino, amigo o familiar homosexual, sea este indistintamente hombre o mujer. En relación a la diversidad étnico-cultural, el mismo informe señalaba que un tercio de los bolivianos expresaba sentirse a disgusto frente al caso hipotético de tener como socio de negocios a un indígena, aymara o quechua, sentimiento que se incrementaba notablemente entre aquellos que reivindicaban su ser mestizo sin auto identificarse con ningún pueblo

indígena⁴. Si en los últimos años la tendencia es a la baja, todavía uno de cada cuatro bolivianos seguía pensando lo mismo en junio de 2006.

De hecho, las prácticas discriminatorias son frecuentes en la sociedad boliviana y así lo percibe la mayoría de los ciudadanos. Seis de cada diez ciudadanos opinan que la vida en el país es más difícil, al menos en algún grado, para las personas de piel oscura o aspecto indígena y ocho de cada diez bolivianos consideran que la manera como uno está vestido influye en la forma como uno es tratado por los funcionarios públicos al momento de realizar trámites en las instituciones del Estado, como se señaló en el Capítulo II, al abordar la relación cotidiana de los bolivianos con el “Estado trámite”. Más aún, en junio de 2006, apenas un tercio de los encuestados a nivel nacional opinó que el Estado boliviano respeta plenamente los dere-

GRÁFICO 5.12 Intolerancia social, porcentaje de respuestas negativas, total nacional



P: ¿Se sentiría usted a gusto teniendo como socio de negocios a un aymara, quechua? (aquí sólo respuestas negativas)

Fuente: PNUD 2004; 2005; Encuesta base, nacional urbano-rural, junio 2006.

4 En el citado informe se selecciona esta pregunta como un indicador simple más aproximado de intolerancia social en el país. Los que respondían afirmativamente a la pregunta no eran catalogados como personas “tolerantes”, pero al contrario, todas aquellas que respondían negativamente sí se consideraban personas “intolerantes”.

chos de los pueblos indígenas frente a un tercio que cree que estos no se respetan y otro tercio que cree que sólo se respetan en parte. Por tanto, la mayoría de los bolivianos opina que, al menos en algún grado, los indígenas sufren prácticas discriminatorias en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

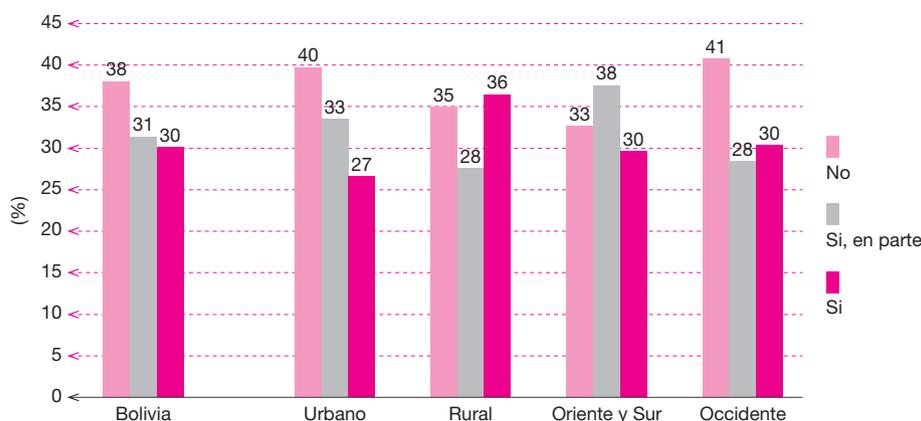
Así, el porcentaje de quienes opinan que el Estado boliviano no respeta los derechos ciudadanos se eleva de 19 por ciento cuando la consulta se centra en la situación personal del entrevistado, a 33 por ciento cuando se indaga en términos generales sobre los derechos de todos los bolivianos (cf. Capítulo III) y al 38 por ciento cuando se pregunta específicamente sobre el respeto de los derechos de los indígenas. Esta percepción crítica se incrementa con el nivel educativo del entrevistado, en los departamentos del occidente del país y en las áreas urbanas. Así, mientras sólo dos de cada diez habitantes del oriente rural con bajos niveles educativos opina que los derechos de los indígenas no se respetan en Bolivia, esta proporción se incrementa a cinco de cada diez en el grupo de universitarios urbanos del occidente del país.

Si bien persisten elevados niveles de desconfianza interpersonal, de intolerancia social

y extendidas prácticas de discriminación en el país, los bolivianos valoran la diversidad cultural como una ventaja para la democracia. Este dato es ampliamente compartido por los bolivianos de oriente y occidente, de las áreas urbanas y rurales del país: de forma homogénea, siete de cada diez ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, consideran que la diversidad de culturas favorece la democracia. Al contrario, sólo uno de cada diez señala que esta diversidad es una desventaja para la democracia y uno de cada diez que, este dato de la realidad social boliviana, no constituye una ventaja, pero tampoco una desventaja para el sistema democrático.

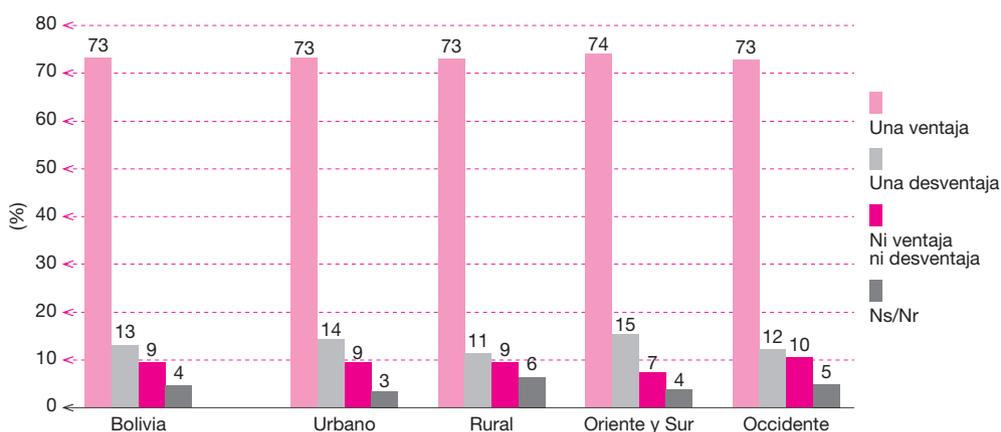
El corte por nivel socioeconómico muestra que, aunque muy minoritaria, la mayor desconfianza o resistencia anida en los grupos de mayores ingresos. Lo propio ocurre con el perfil educativo de los entrevistados: quienes opinan que la diversidad cultural constituye una desventaja para la democracia pasan del 8 por ciento, entre las personas con grado de instrucción primaria, al 13 por ciento, entre personas que han cursado la secundaria, y al 21 por ciento, entre los universitarios. De igual forma, incluso entre éstos últimos y entre las personas de nivel socioeconómico alto, seis de cada

GRÁFICO 5.13 Opinión sobre si los derechos indígenas son o no respetados, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿en Bolivia se respetan o no los derechos de los pueblos indígenas?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 5.14 Opinión sobre si la diversidad de culturas es ventajosa o no para la democracia, total nacional y según geografía



P: El hecho de que Bolivia tenga varias culturas, ¿es una ventaja o una desventaja para la democracia?

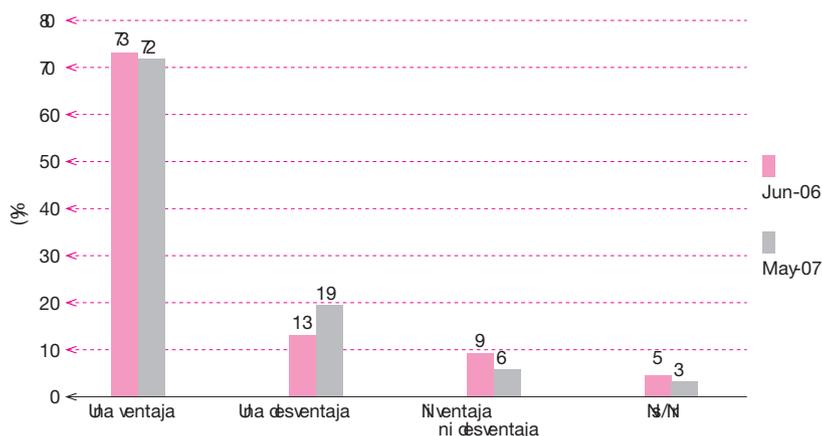
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

diez personas opinan que la democracia se ve favorecida por la diversidad cultural del país. Por último, a juzgar por los resultados de la encuesta de control realizada en mayo de 2007 en las diez ciudades principales del país, esta tendencia es bastante significativa. En ambas mediciones, siete de cada diez personas concuerdan en señalar la importancia de la diversidad y su carácter favorable para la democracia boliviana.

A pesar de que la agenda política impulsada desde las regiones dio paso a la primera elección democrática de Prefectos en los nueve departamentos del país, las opinio-

nes no resultan tan contundentes ni homogéneas cuando se evalúa el impacto de la diversidad regional en la democracia boliviana. En vísperas del referéndum por las autonomías de julio de 2006, mientras los habitantes del oriente-sur del país señalan de forma consensuada que la diversidad regional constituye una ventaja para la democracia boliviana (70 por ciento), la mayoría relativa de ciudadanos de los departamentos del occidente prefiere no pronunciarse al respecto (45 por ciento). Los cortes por escolaridad e ingresos no muestran diferencias significativas, por lo que tanto, la

GRÁFICO 5.15 Opinión sobre si la diversidad de culturas es ventajosa o no para la democracia, total diez ciudades principales



P: El hecho de que Bolivia tenga varias culturas, ¿es una ventaja o una desventaja para la democracia?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

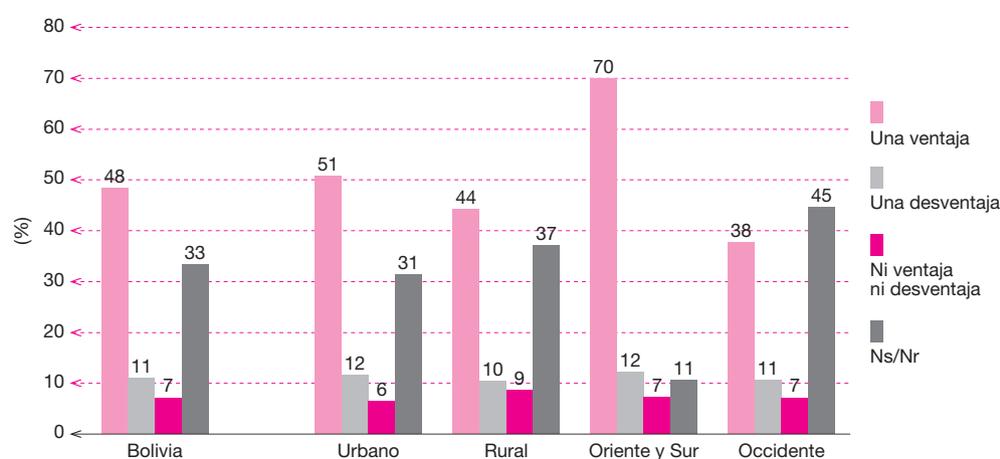
aceptación de que la diversidad regional favorece la democracia como la abstención, representan climas de opinión bastante extendidos en ambas regiones del país.

La tendencia registrada en las respuestas de los ciudadanos del occidente del país en junio de 2006 parece haber estado fuertemente condicionada por su visión sobre el Referéndum Autonómico y su disposición a votar en contra de las autonomías departamentales. Al realizar la misma pregunta en un contexto más “neutro” desde el punto de vista político, en mayo de 2007, las

respuestas del conjunto de los habitantes de las principales ciudades del país tienden a converger en una valoración ampliamente positiva de la diversidad, esta vez regional, para la democracia. Seis de cada diez personas en las principales ciudades del occidente y siete de cada diez personas en el oriente del país consideran que la diversidad de regiones constituye un activo para el sistema democrático.

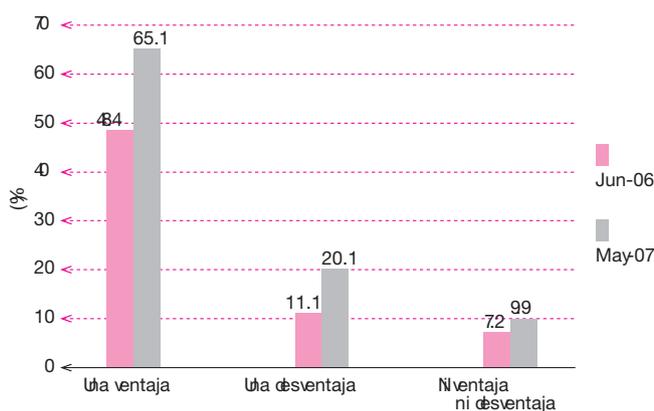
La enorme variabilidad de las respuestas registradas en ambas mediciones da una pauta de la influencia que tienen el contex-

GRÁFICO 5.16 Opinión sobre si la diversidad de regiones es ventajosa o no para la democracia, total nacional y según región



P: El hecho de que Bolivia tenga varias regiones, ¿es una ventaja o una desventaja para la democracia?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 5.17 Opinión sobre si la diversidad de regiones es ventajosa o no para la democracia, total diez ciudades principales



P: El hecho de que Bolivia tenga varias regiones, ¿es una ventaja o una desventaja para la democracia?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

to sociopolítico, los discursos y los mensajes mediáticos en la formación de opiniones políticas de los ciudadanos. Como se profundizará en la próxima sección, siendo el clivaje regional también político gobierno/oposición, no resulta sorprendente que el eje de la polarización actual, en ciertos momentos críticos del debate sobre la reforma estatal, se de precisamente en torno a los imaginarios diferenciados que despiertan las autonomías entre los bolivianos. Sin embargo, como lo demuestra la medición de mayo de 2007, en contextos de relativa certidumbre y estabilidad política, los bolivianos se muestran abiertos a abordar distintos temas relativos al nuevo orden estatal emergente.

Más aún, como se señaló al analizar el impacto de la Constitución en la convivencia social (cf. Capítulo III), de forma transversal a las distintas regiones y grupos sociales, los bolivianos aseguran compartir valores y principios comunes con la gente del país, su departamento, su municipio, su comunidad y, por supuesto, su familia. Y a juzgar por los datos del último *Informe de auditoría de la democracia* (LAPOP: 2006), en medio de un debate ciertamente complejo sobre las autonomías o los derechos de los pueblos indígenas, “el sentimiento promedio de la ‘bolivianeidad’ es ahora más alto que hace dos años, lo mismo que sucede con el orgullo nacional y con el nivel de acuerdo con la idea de que los bolivianos tenemos valores en común”.

Por ello, concluye el informe, el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional da muestras de haberse incrementado en el país: la identificación con una región o con un pueblo indígena parece tener efectos positivos sobre el sentido de pertenencia a la comunidad nacional, es decir, a todo aquello que se relaciona con la “bolivianidad”. A nivel nacional, los datos del estudio confirman que quienes más identificados se sienten con su ser boliviano son también quienes más identificados se sienten con su departamento o con alguna cultura indígena. A la inversa, quienes menos identificados se sienten con Bolivia

son también quienes menos referencia hacen a otros referentes de identidad regional o cultural (Gráfico 5.19).

A partir de los mismos datos, el estudio demuestra tanto la importancia de lo regional y lo étnico-cultural como referentes de identidad básicos de los bolivianos, como la flexibilidad y la fluidez de un proceso de adscripción de identidad que “debe ser considerado en el marco de los procesos sociales y políticos en los que se genera y tiene sentido” (LAPOP: 2006). En relación al primer punto, los datos señalan que si el 60 por ciento de los ciudadanos se considera a sí mismo “muy boliviano” (es decir aquellos que responden con una puntuación de 7 puntos en una escala que va de 1 a 7), el 57 por ciento se considera así mismo muy identificado con su departamento de nacimiento y el 45 por ciento se cree igualmente muy identificado con alguna de las tres culturas que define y explora la encuesta (15 por ciento con la cultura aymara, 18 por ciento con la quechua y 16 por ciento con la “camba”). Al contrario, sólo el 0,3 por ciento de los consultados se declara “nada boliviano” y este porcentaje se incrementa ligeramente al 1,6 por ciento cuando la pregunta se refiere a su departamento de nacimiento y al 3,1 por ciento cuando se refiere a alguna de las tres culturas identificadas por el estudio.

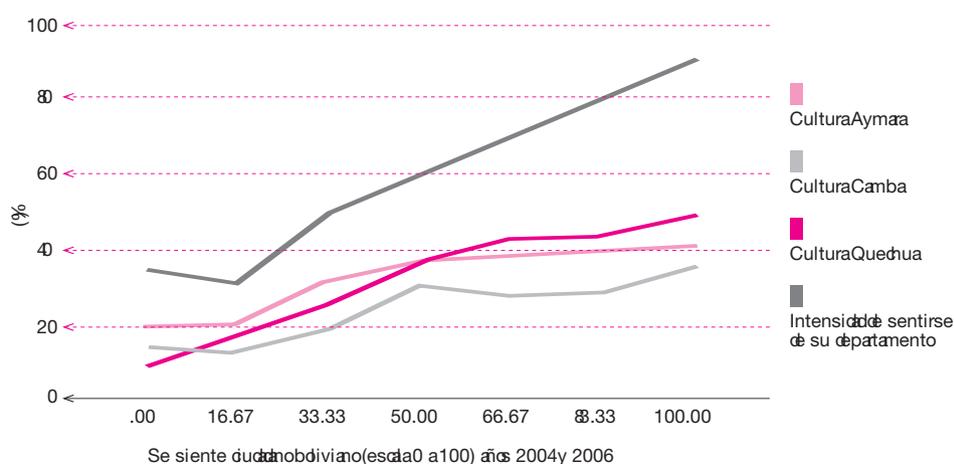
Reagrupando las escalas utilizadas por el estudio de LAPOP 2006 en dos grupos de acuerdo a si el entrevistado se identifica o no con alguna de las categorías de identidad exploradas, los datos señalan que el 94 por ciento de los encuestados se considera en alguna medida “boliviano”, el 89 por ciento se identifica en alguna medida con algún departamento del país y el 80 por ciento con la cultura aymara, quechua y/o cambia. Como lo hace notar el mismo estudio, la disminución en este último dato tiene que ver con culturas no integradas en las preguntas de la encuesta como la cultura chapaca, cuya ausencia reduciría significativamente la adscripción de los encuestados del departamento de Tarija con alguna de las tres culturas exploradas (LAPOP, 2006: 24).

Más importante aún resulta la flexibilidad con la que son utilizados estos referentes de identidad: nueve de cada diez entrevistados que respondieron a este conjunto de preguntas (es decir más del 80 por ciento de la muestra), señalan sentirse a la vez boliviano, de un departamento del país y de una de las culturas exploradas. Incluso las intersecciones entre las diferentes culturas están muy lejos de mostrar una compartimentación estricta en materia de auto identificación étnico-cultural: el 38 por ciento de los bolivianos se siente a la vez quechua

y aymara, el 23 por ciento quechua-camba y el 22 por ciento aymara-camba.

El estudio demuestra cómo esta flexibilidad ha modificado el perfil de identidad del encuestado en los últimos ocho años a pesar de que el diseño de la encuesta se ha mantenido inalterado (Gráfico 5.19): si entre 1998 y 2006, el 60-66 por ciento de los consultados prefiere identificarse como “mestizo”, el porcentaje de quienes se auto identifican “indígenas” se ha incrementado considerablemente en los últimos seis años de 8 a 19 por ciento, a expensas

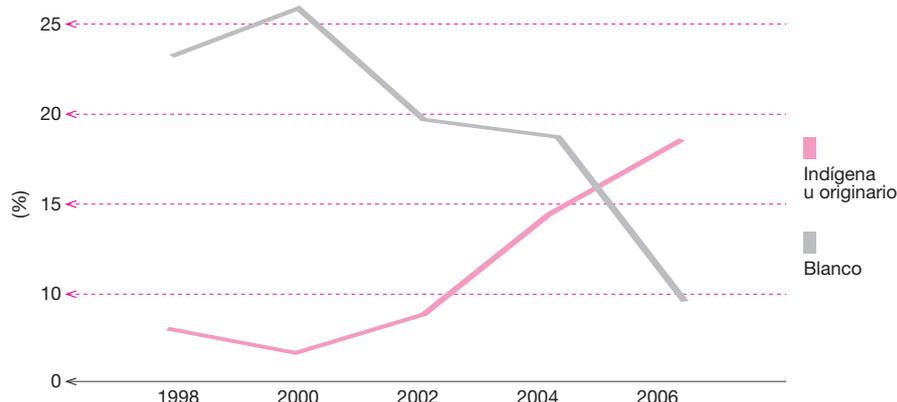
GRÁFICO 5.18 Autoidentificación racial, total nacional



P: ¿En qué medida se siente usted ciudadano boliviano?; ¿En qué medida se siente usted parte de la cultura Camba, Aymara, Quechua?; ¿En qué medida se siente usted paceño, tarijeño, pandino, chuquisaqueño, orureño, potosino, cruceño, beniano, cochabambino? (cruce de variables)

Fuente: LAPOP, 2006

GRÁFICO 5.19 Autoidentificación racial, total nacional, comparación anual



P: Ud. se considera una persona de raza blanca, chola, mestiza, indígena, negra u originario? (aquí sólo indígena u originario y blanco)

Fuente: LAPOP, 2006

de quienes se identifican como “blancos” cuyo porcentaje se ha reducido de 26 a 11 por ciento en el mismo periodo, rompiendo una tendencia ascendente registrada hasta el año 2000. Estos cambios confirman el carácter dinámico de la identidad y su utilidad en tanto recurso político en Bolivia. El sentido de pertenencia regional y cultural lejos de promover particularismos “están positivamente relacionados con la fortaleza de la comunidad política nacional” (LAPOP, 2006: 26-28).

Estos datos son consistentes con los hallazgos del *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2004* que, a partir de datos similares, detecta un tejido sociocultural con características multiculturales y dinámicas que expresan una “sed de nación, es decir, una aspiración a la unidad del país”. Bolivia, concluye el documento, “es una nación pensada e imaginada en consenso, pero aún carente de unidad y cohesión social”. Por ello, si bien el artículo primero de la Constitución reformada en 1994 señala que Bolivia es una nación multiétnica y pluricultural, tras 169 años de negación constitucional de la diversidad étnica y cultural constitutiva de la nación boliviana, la crisis estructural de los últimos años dan a pensar que es necesaria una respuesta mucho más profunda.

Hoy, la predisposición subjetiva al cambio es sin duda mucho mayor entre los bolivianos, incluyendo la necesidad de pensar reformas más profundas vinculadas con el reconocimiento y la promoción de la diversidad en la estructura misma del Estado boliviano. Al respecto, distintos estudios de opinión muestran que muchas cosas están cambiando en el país, muy especialmente en relación al reconocimiento de la importancia de la diversidad étnico-cultural en la configuración de la nación boliviana: si en 2003, seis de cada diez bolivianos postulaban su desacuerdo con tener un Presidente indígena en el año 2025, hoy la mayoría absoluta de los bolivianos se ha pronunciado con su voto para elegir un presidente de ascendencia indígena, y a lo

largo de quince meses de gobierno dos de cada tres habitantes de las principales ciudades del país aprueba su gestión⁵.

Acompañando este cambio, resalta una cierta apertura ante la diversidad étnico-cultural, e incluso una revalorización social de lo indígena. Como se señaló anteriormente, una expresión sintomática de ello es que, por primera vez desde que se realiza el estudio LAPOP, en 2006 son más quienes se autoidentifican como indígenas que quienes se perciben a sí mismos como blancos. En la misma dirección, resulta notable que la mayoría de los bolivianos aprecia actos que representen el carácter diverso de la nación boliviana como el hecho de que en el acto de instalación de la Asamblea Constituyente se haya interpretado el Himno Nacional en cuatro idiomas. En aquella oportunidad, seis de cada diez personas de las principales ciudades del país identificó como positivo que el Himno fuera cantado en distintas lenguas originarias, mientras que tres de cada diez resaltaron su indiferencia o rechazo al respecto.

Es posible que, en contextos sociopolíticos más polarizados, algunos bolivianos –especialmente aquellos de mayores niveles de ingreso o quienes habitan las ciudades del oriente-sur– se muestren más críticos al respecto, como sucede con la valoración que realizan los ciudadanos del occidente de la diversidad regional. Pero, al menos en agosto de 2006, resulta altamente llamativo que, incluso los ciudadanos procedentes de Trinidad, Beni, siendo los más críticos, opinaran mayoritariamente que este acto simbólico no resultaba ni positivo ni negativo y que, incluso, un porcentaje importante manifestara una opinión positiva.

Más allá de esta valoración que afecta la esfera simbólica, la predisposición inicial de los bolivianos a aceptar reformas constitucionales que apunten al reconocimiento y la promoción de la diversidad étnica y cultural en la esfera estatal es bastante elevada. De hecho, en junio de 2006, ocho de cada diez bolivianos se muestran de

5 Apoyo, Opinión & Mercado, enero 2006-mayo 2007, 2100 casos diez ciudades.

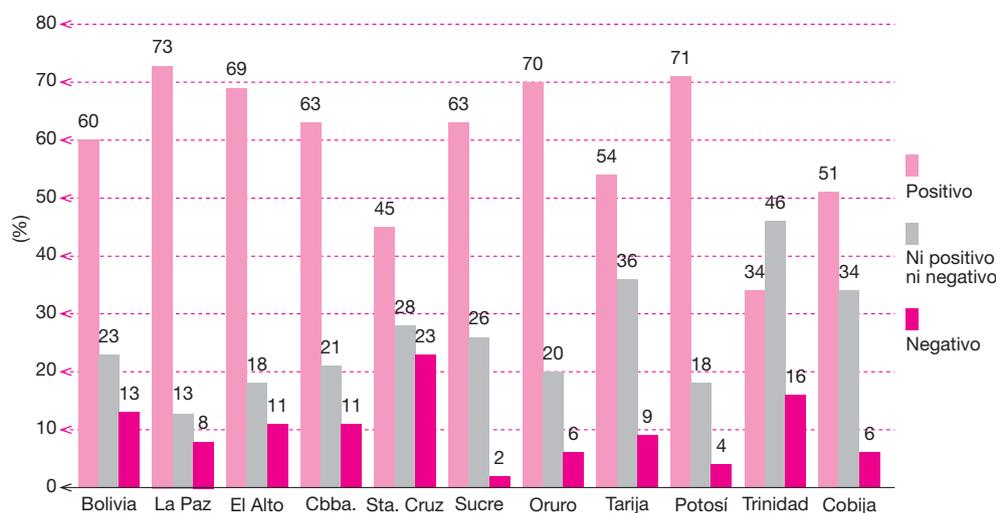
acuerdo en reconocer la práctica de usos y costumbres indígenas en todo el país. Sólo dos de cada diez bolivianos señala que los indígenas deben tener derecho a practicar sus “usos y costumbres” sólo en aquellos lugares donde son la mayoría y sólo un porcentaje marginal opina que se debe prohibir este derecho (2 por ciento). Como era previsible, el mayor grado de acuerdo se encuentra en los departamentos del occidente, pero, incluso en el oriente-sur del país, dos tercios de los entrevistados manifiestan su aprobación a que los indígenas practiquen sus usos y costumbres en todo el país.

En el mismo sentido, un amplio acuerdo sostenido por tres de cada cuatro bolivianos en junio de 2006 respalda que los indígenas elijan sus propios representantes al Congreso Nacional. Nuevamente, los niveles de aprobación son significativamente más elevados en los departamentos del occidente y, esta vez en las áreas rurales, pero incluso en las áreas urbanas y en los departamentos del oriente-sur del país una mayoría de dos tercios de los ciudadanos aprueba plenamente que los indígenas puedan elegir a sus propios representantes parlamentarios. Sólo uno de cada diez bolivianos señala su

desaprobación parcial o total a que ello ocurra, y su incidencia apenas se eleva del 7 por ciento en el occidente rural al 14 por ciento en el oriente urbano.

Sin duda, los altos niveles de aprobación, la muy baja abstención y la mínima desaprobación registrada en ambas preguntas dan evidencia de cambios profundos en la mentalidad de los bolivianos, lo que hace plausible una reforma también profunda que respete los principios democráticos. Aunque se detecta una disminución significativa en el porcentaje de personas que aprueba que los indígenas elijan sus propios representantes al Parlamento, la encuesta de control realizada en mayo de 2007 confirma esta tendencia: tres de cada cuatro habitantes de las principales ciudades del país se muestra de acuerdo con esta medida y sólo uno de cada cuatro manifiesta su desaprobación o se muestra indiferente. Las brechas oriente-occidente no resultan significativas, pues son los ciudadanos de las ciudades de Cobija, (86 por ciento), El Alto (83 por ciento) y Santa Cruz (80 por ciento) quienes más abiertos se muestran a aceptar reformas de este tipo. Por último, como se señaló al abordar brevemente el tema de la justicia comunitaria en el Capítulo II, en junio de 2006, siete de ca-

GRÁFICO 5.20 Opinión sobre la entonación del Himno Nacional en la instalación de la Constituyente, total diez ciudades principales y según ciudad



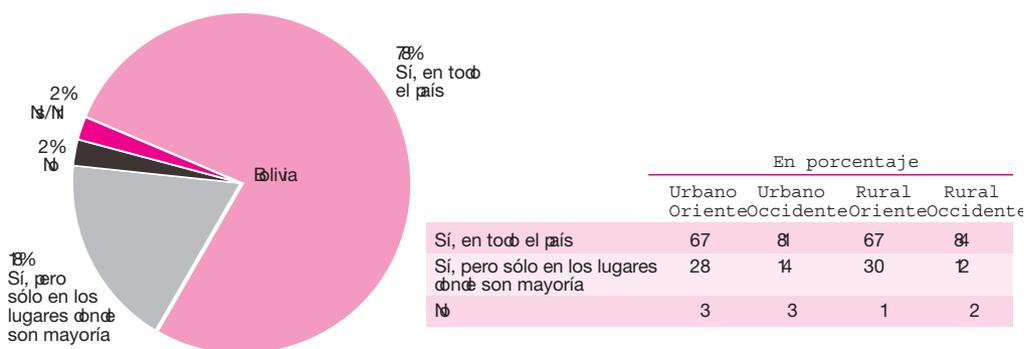
P: Durante la instalación de la Asamblea Constituyente se cantó el Himno nacional en cuatro idiomas. En su opinión ¿eso es positivo, negativo, ni positivo ni negativo?

Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

da diez bolivianos se muestra plena o parcialmente de acuerdo con que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos. Sin embargo, seis de cada diez bolivianos cree que sólo deben respetarse las costumbres de los indígenas que estén de acuerdo con las leyes vigentes en el Estado boliviano. Sin duda, este tema merece estudios más amplios de opinión pública, pero parece posible señalar, al menos como hipótesis de trabajo, que en el marco del proceso constituyente actual, los bolivianos se muestran abiertos a legalizar en el marco de la nueva Carta Magna el plura-

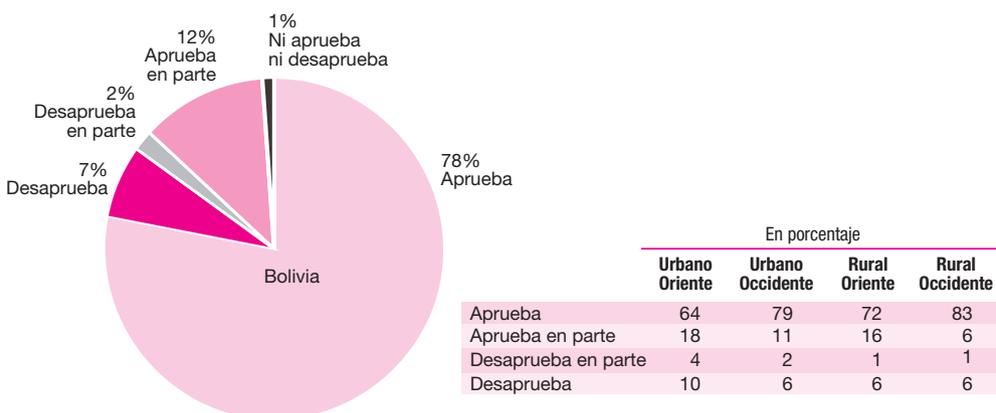
lismo jurídico, sin que ello suponga contravenir principios universales que rijan la vida social y el Estado de Derecho. Dicho esto, es posible que el temor que suscita el impacto de este tipo de reformas sobre la convivencia social y la unidad del país, alentado por el debate político más bien polarizado que se da en torno al proceso constituyente, explique la ligera pero significativa disminución del porcentaje de personas abiertas al reconocimiento de la justicia comunitaria en el último año, al igual que sucede con la predisposición a aceptar la elección de congresales con cuota de representación indígena.

GRÁFICO 5.21 Aprobación o desaprobación a que los indígenas practiquen sus “usos y costumbres”, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿los indígenas deben tener derecho o no a practicar sus propios usos y costumbres?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 5.22 Aprobación o desaprobación a que los indígenas elijan sus propios representantes parlamentarios, total nacional y según geografía



P: ¿Usted aprueba o desaprueba que los indígenas elijan sus propios representantes al Parlamento?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

Aún así, en mayo de 2007 la mayoría de los habitantes de las diez ciudades principales del país se muestran favorables a que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos. La encuesta de control realizada en mayo de 2007 no muestra brechas significativas entre oriente y occidente, pero sí entre las ciudades del eje, que manifiestan mayoritariamente su aprobación a la administración de justicia comunitaria (seis de cada diez personas así lo expresa frente a cuatro de cada diez que se oponen) y el resto de ciudades capitales, donde la tendencia se invierte, esto es sólo cuatro de cada diez habitantes coinciden con esa opinión y seis de cada diez discrepan.

V.2. Construyendo autonomías

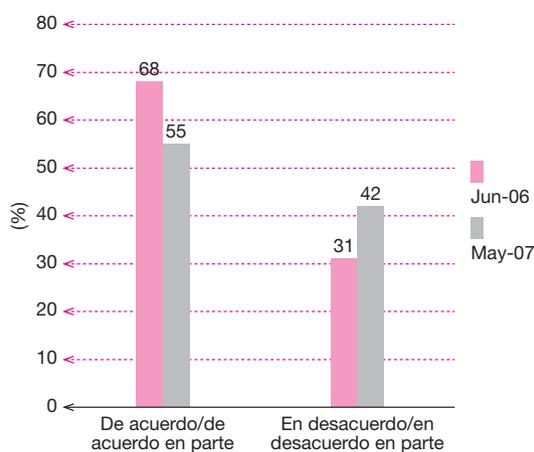
Las reflexiones de distintos intelectuales bolivianos, respecto de la necesidad de encarar un profundo proceso de descentralización político-administrativa en el país se encuentran en la mesa de discusión al menos desde el retorno a la democracia. La Ley de Participación Popular promulgada en abril de 1994, con la elección democrática de alcaldes y la transferencia directa de recursos económicos a los municipios en función a su población, supuso un primer impulso serio de descentralización político-administrativa en el nivel municipal, ampliamente apoyado por la ciudadanía y con consecuencias importantes en la

CUADRO 5.2 Aprobación o desaprobación a que los indígenas elijan sus propios representantes parlamentarios, total diez ciudades principales

	Jun - 06	May - 07
Aprueba	74	61
Aprueba	14	13
Ni aprueba ni desaprueba	1	7
Desaprueba, en parte	3	8
Desaprueba	7	9

P: ¿Usted aprueba o desaprueba que los indígenas elijan sus propios representantes al Parlamento?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

GRÁFICO 5.23 Aprobación o desaprobación a que los indígenas administren justicia según “usos y costumbres”, total diez ciudades principales



P: En términos generales, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que los indígenas administren justicia en sus comunidades según los usos y costumbres de sus pueblos?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; Encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

estructura del Estado y en su relacionamiento con la sociedad civil organizada a nivel local.

La crisis de Estado característica de este inicio de siglo en Bolivia y las limitaciones propias de las políticas de participación popular que demandaban el acompañamiento de instancias estatales intermedias para la gestión de políticas públicas, repositionaron las demandas y propuestas de descentralización departamental en el centro de la agenda política. El llamado de las instituciones cruceñas a refundar el país en octubre de 2003 seguido de cabildos departamentales en junio de 2004, enero de 2005 y diciembre de 2006 colocaron a las autonomías departamentales como la principal reivindicación y propuesta de reforma estatal de los departamentos del oriente y sur del país: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

Si bien constitucionalmente Bolivia es un Estado unitario y descentralizado en lo administrativo, la elección democrática de Prefectos en diciembre de 2005 ha iniciado un proceso de descentralización política *de facto* a nivel departamental, avalado y apoyado por una mayoría amplia de ciudadanos en el país. Hoy, 60 por ciento de los ciudadanos (80 por ciento en oriente y 50 por ciento en occidente) apoya de forma consistente la gestión de sus autoridades departamentales. Por ello, uno de los retos centrales que tiene el proceso constituyente es el de aprobar *de jure* esta modificación del modo de Estado, definiendo el tipo de atribuciones y competencias que tendrán los gobiernos departamentales.

Pero, si los bolivianos consideran que la Participación Popular es la reforma estatal más importante desde la Revolución Nacional (PNUD: 2002) y las autoridades prefecturales son apoyadas por una mayoría de ciudadanos en gran parte del país, ¿cómo se explica que la sociedad boliviana se encuentre profundamente dividida en torno a la aceptación o el rechazo del carácter autonómico del nuevo Estado boliviano? El debate es ciertamente complejo, no sólo

por sus implicaciones en la arquitectura institucional del Estado o por el debate histórico suscitado por las recurrentes reivindicaciones de las regiones frente a los impulsos centralistas de la administración estatal. Sino porque, como señala el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007*, este debate se inserta en un contexto sociopolítico polarizado por una profunda batalla de imaginarios en torno al proceso de cambio y el orden estatal emergente.

De hecho, la contradicción entre la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales, avalada y argumentada por los actores centrales del juego político boliviano mas no así por la opinión pública nacional, marcó la fase crítica inicial del proceso constituyente y se resolvió con un acuerdo que permitió encarar su convocatoria sincrónica. La realización simultánea de la elección de constituyentes y del referéndum vinculante sobre autonomías departamentales como culminación de un proceso intermitente de negociaciones políticas, fue resultado de un cálculo racional e instrumental motivado por la imposibilidad de que una agenda se impusiera sobre la otra.

Esta batalla de imaginarios promovida desde el sistema político apela a los miedos atávicos de los ciudadanos y a una memoria larga plagada de experiencias históricas más o menos traumáticas de la sociedad boliviana en torno a las consecuencias del “centralismo excluyente” o los riesgos que se ciernen sobre la “unidad nacional”. Por ello, estos discursos adquieren un carácter profundamente movilizador. Por ello, los resultados del Referéndum Autonómico en julio de 2006 encontraron a una sociedad nacional dividida sobre el rumbo a seguir. Hoy por hoy, los imaginarios en torno a las autonomías polarizan a los bolivianos.

Las “autonomías” en el imaginario de los bolivianos

A diferencia de la Asamblea Constituyente que es percibida como un proceso con una finalidad determinada, las autonomías

comportan un cuadro complejo de relaciones de sentido que se traduce en una representación social con un núcleo amplio y disperso. Las antinomias presentes en esta representación muestran la existencia de fracturas o divisiones en la percepción de este tema en la sociedad boliviana y que se pusieron de manifiesto en ocasión de la realización del Referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales y el debate posterior respecto a su tratamiento obligatorio por parte de la Asamblea Constituyente.

Como se observa en el Esquema 5.10, el núcleo de la representación social sobre las autonomías presenta dos concepciones fuertemente estructuradas pero con connotaciones nítidamente opuestas. Por un lado, en una representación positiva, las autonomías son percibidas como la capacidad de “administración de recursos por cada departamento” y de “poder elegir las autoridades” (1-10), permitiendo una mejor inversión de los recursos e implementación de proyectos regionales. Las autonomías como capacidad de administración de recursos departamentales también se relacionan a la idea de “ser dueños de lo que producimos”, (1-8), en tanto las regalías se quedan en cada región y son utilizadas para sus necesidades prioritarias.

Asociada a la idea de este núcleo, “administración de recursos por cada departamento”, se encuentra el elemento que alude a que las autonomías permitirían y promoverían “el crecimiento de las regiones” (1-8), sobre todo si apuntan a “recuperar nuestros recursos naturales” (1-12). Vale resaltar que este último elemento relativo a los recursos naturales también está presente en la representación social de la Asamblea Constituyente bajo la idea de que esta institución de democracia participativa servirá “para defender nuestros recursos naturales” y se constituye en el único elemento presente en ambas constelaciones de sentido.

Por el otro, las autonomías son concebidas básicamente como la “administración de recursos por cada departamento” que deri-

varía en “desunión/separatismo” y “fuente de conflictos” entre las regiones del país (1-3-4). Connotación negativa reforzada por otras dos ideas que consideran a las autonomías como “beneficio para unos cuantos” e “injusticia con los departamentos más pobres” (2-14).

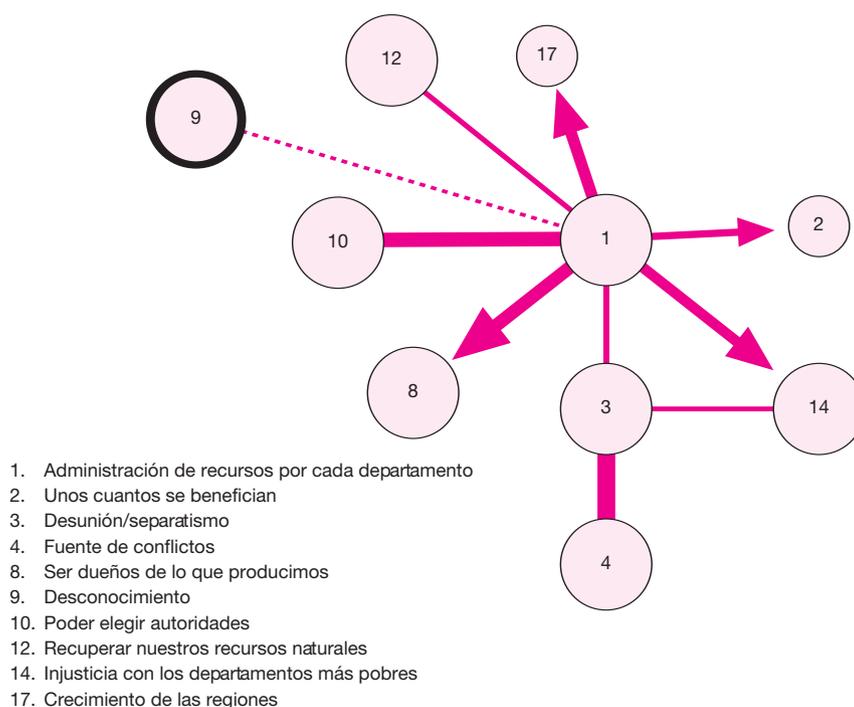
Esta contradicción muestra que la sociedad boliviana enfrenta un problema irresuelto y que no existen huellas claras para encarar su tratamiento. Si la Asamblea Constituyente es concebida con una instancia para beneficiar a los más necesitados y resolver sus demandas sociales a partir, por ejemplo, de la recuperación de los recursos naturales, en cambio, las autonomías se perciben como decisiones que propiciarán conflictos, desunión y separatismo porque la administración de recursos por cada departamento se relaciona con la propiedad sobre “lo que producimos” (1-8) y con la recuperación de “nuestros recursos naturales” (1-12).

Finalmente, también es notoria la presencia del elemento relativo al “desconocimiento” (9) sobre el tema, poniendo en evidencia que una buena parte de la población no sabe qué son las autonomías, sus ventajas y desventajas, pese a la intensa discusión sobre el tema o, quizás, debido a que el debate nacional estuvo signado, precisamente, por posturas contrapuestas también presentes en la representación social. Igualmente, es sugerente la ausencia de percepciones y aspiraciones respecto a la demanda de autonomías indígenas en la representación social general de la sociedad, aunque, como veremos más adelante, esta idea se presenta en varios grupos denotando la incidencia del discurso oficial del gobierno y que fue esgrimido por diversas organizaciones y sectores sociales que rechazan las autonomías departamentales por considerarlas bajo criterios similares a los presentes en uno de los núcleos —aquellos que enfatizan en sus aspectos negativos: conflicto y desunión— de esta representación social. Los sectores que incorporan las autonomías indígenas en sus visiones son los de tierras bajas, indígenas y personas de nivel socioeconómico bajo.

Considerando los conflictos de poder y las mayorías políticas en las regiones, el análisis más significativo se obtiene al desagregar los “árboles de significaciones” según si el encuestado reside en las Tierras bajas (esquema 5.11) o en las Tierras altas del país (esquema 5.12), que de acuerdo al diseño de la muestra del estudio se corresponden plenamente con los departamentos del oriente-sur y del occidente-centro, respectivamente. Este es el único caso de todos los estudiados en el presente informe, ya sea en relación a las leyes, la Constitución Política del Estado, la Asamblea Constituyente o la nación, en el cual las constelaciones de sentido difieren radicalmente poniendo de manifiesto las visiones opuestas que tienen los bolivianos sobre el proceso autonómico. En efecto, si bien ambas representaciones parten del principio de que las autonomías representan la posibilidad de que se de una “administración de recursos por cada departamento”, de este punto se da una bifurcación de sentidos: mientras los conceptos positivos predominan en el “sentido común” que tienen los habitantes de las tierras bajas

del país sobre las autonomías, las asociaciones de sentido más críticas resultan claramente predominantes en la representación social de los habitantes de las Tierras altas. Por supuesto, ello explica en buena medida por qué los unos votaron mayoritariamente a favor de las autonomías departamentales mientras los otros se pronunciaron, también de forma mayoritaria, en contra. Los habitantes de Tierras bajas asocian directamente la posibilidad de administración autónoma de los recursos por cada departamento con el “*ser dueños de lo que producimos*” (1-8), englobando expectativas de distribución de lo que se asume como propio en las distintas regiones del país: “*Cada departamento vamos a administrar los recursos y vamos a distribuirmos a cada cantón, a cada poblador*”. Percepción positiva que se enlaza con la noción “*poder elegir autoridades*” (1-10), hecho que daría lugar a la “*eliminación de la burocracia*” (1-13). Así: “*Yo estoy muy de acuerdo con las autonomías porque así nos evitaríamos tanta burocracia*”. En Tierras altas, si bien existe una leve asociación entre “*administración de los recur-*

ESQUEMA 5.10 Representación social sobre las autonomías, Bolivia

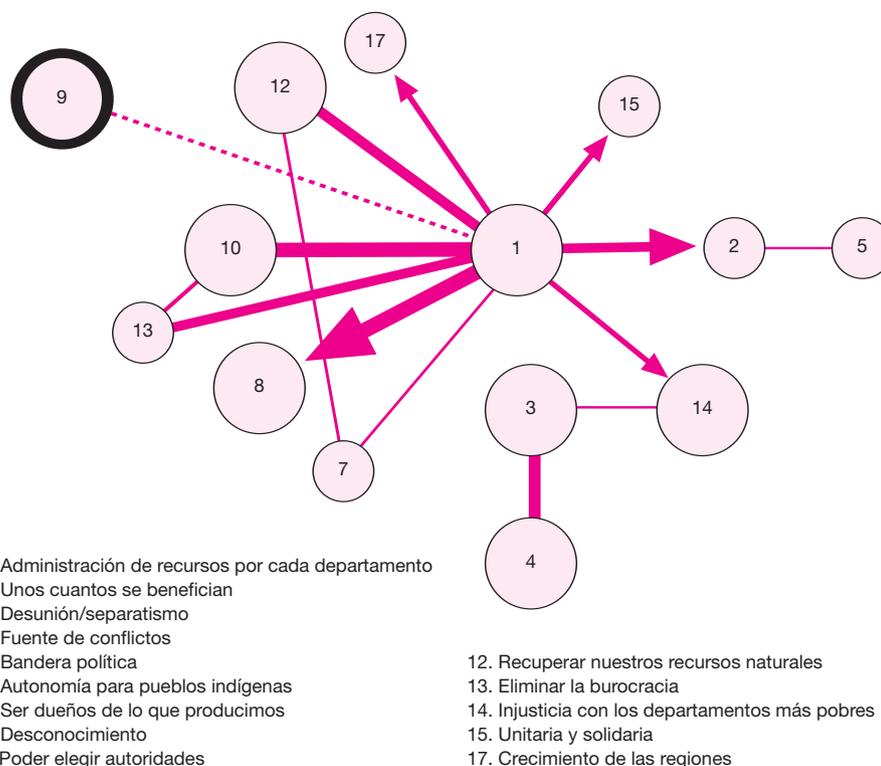


sos por el departamento” y “crecimiento de las regiones” (1-17), se pasa con mucha mayor frecuencia de asociación, de esta idea de administrar recursos por cada departamento a la idea de “injusticia con otros departamentos”. Esta asociación de sentido implica la percepción de las autonomías como inequidad con departamentos –Oruro y Potosí– que otrora sostenían la economía del país. Esto a su vez generaría “desunión” (14-3) y “beneficio de unos cuantos” (14-2) puesto que el manejo económico estaría en pocas manos. Confirmando esta noción negativa de las autonomías, con el mayor número de frecuencias de asociación en los entrevistados de tierras altas, se encuentra la relación que da cuenta de la idea que las autonomías generarían “desunión y separatismo” y serían “fuente de conflictos” (3-4) ya que se alentarían las confrontaciones regionales y raciales que se vienen dando en los últimos años.

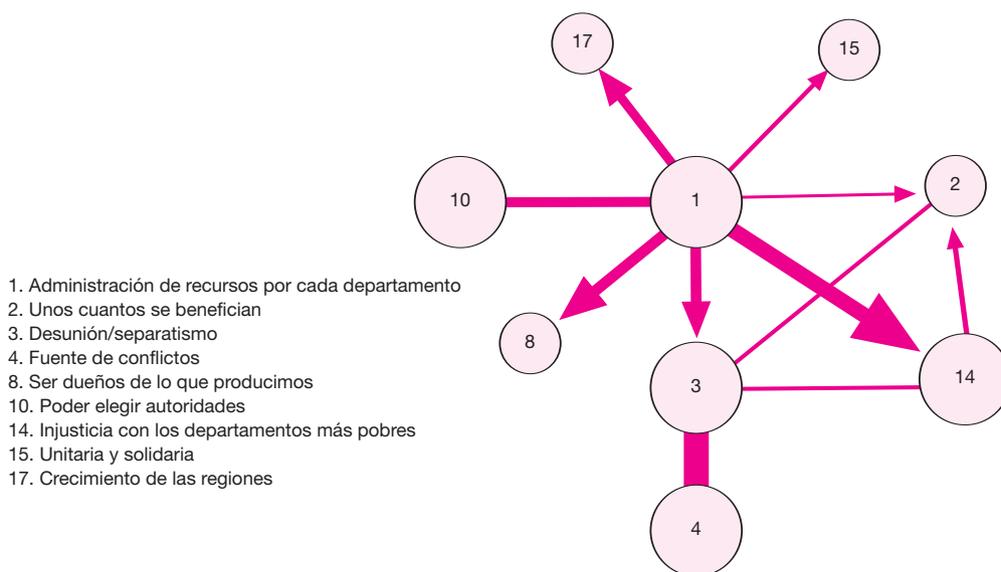
En Tierras bajas esta percepción está también presente, aunque en menor intensi-

dad. Partiendo de que las autonomías podrían “beneficiar a unos cuantos”, las autonomías también son percibidas como “fuente de conflictos” y “desunión y separatismo” y se relacionan con la idea de “injusticia con los departamentos más pobres” (14), dando cuenta que a pesar de estar de acuerdo con las autonomías, este grupo presenta, al menos en algún grado, el temor de que sean fuente de conflictos y mayor división entre departamentos, ahondando la fractura y enfrentamiento regional que se vienen suscitando hace tiempo. Por ello, la condición para que las autonomías funcionen está presentada en las asociaciones (1-15) y (1-17) que dan cuenta que “la administración de recursos por cada departamento” debe ser “solidaria” con los departamentos cuyos recursos sean insuficientes para la región, para así promover el “crecimiento de las regiones” y la “unidad” (1-15, 1-17). Esta visión está presente aún con mayor fuerza en Tierras altas, donde se explicita que las autonomías podrían tornarse positivas si se presenta como

ESQUEMA 5.11 Representación social sobre las autonomías, Tierras bajas



ESQUEMA 5.12 **Representación social sobre las autonomías, Tierras altas**



“unitaria y solidaria” (1-15): “En tanto exista solidaridad con las regiones empobrecidas y unidad de todo el país con sus nueve departamentos, el resultado puede ser positivo. Se trata de dos elementos que, sin duda, condicionarán la aceptación del diseño autonómico del cual se dote, el Estado boliviano, en este grupo de Tierras altas, crítico y más bien temeroso de este proceso.

Finalmente, es interesante observar cómo en tierras bajas, los habitantes definen a las autonomías como “la administración de recursos por cada departamento” y la relacionan con el objetivo de “recuperar los recursos naturales”, vinculado, además, a la idea de “autonomías indígenas” (1-12-7). Por un lado, se percibe en este caso que el centralismo no permitiría un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, por lo que las autonomías subsanarían este problema. Pero también es interesante cómo se inserta en el marco perceptivo a las autonomías indígenas que, en la opinión de un entrevistado, deben ser parte de un todo: “Creo que la autonomía tiene que ser a nivel de todo el país, tienen que ser ciudad, indígena, de todo. Cada uno tiene que ser autónomo porque no podemos tener solamente autónoma la ciudad, el campo también, todos”.

La desagregación de los datos entre indígenas (esquema 5.13) y no indígenas (esquema 5.14) muestra la existencia de diferencias significativas. No sólo los juicios que se vierten sobre la noción de autonomías se contraponen en gran medida —siendo mayoritaria una visión más bien crítica en los grupos indígenas y una visión netamente favorable en los no indígenas—, sino que la idea de las autonomías indígenas aparece únicamente en la representación de los habitantes indígenas. De igual forma, el desconocimiento sobre el proceso autonómico es únicamente privativo de la representación social de los indígenas. Por ello, el “árbol de significaciones” resulta bastante menos “frondoso” en el caso de los grupos indígenas.

En el caso del grupo de no indígenas, si bien se hace referencia a que la administración departamental de los recursos puede provocar desunión y separatismo entre las regiones, deviniendo fuente de conflictos y confrontaciones debido a la injusticia e inequidad que se generaría con los departamentos más pobres del país. La asociación más fuerte está proporcionada por los elementos que conciben a las autonomías como la capacidad de cada departamento de administrar sus recursos y ser dueños de lo

que producen (1-8). La segunda asociación en orden de importancia está dada por el par (1-10) con el sentido de autonomía como administración de los recursos por cada departamento y la elección de las autoridades departamentales, que a su vez permitirá eliminar la burocracia (1-10-13).

Estas asociaciones complementan su significación positiva con la relación que señala que la administración departamental de los recursos permitirá el desarrollo y crecimiento de las regiones (1-17). La relación (1-12) nos muestra que las autonomías servirían también para “recuperar nuestros recursos naturales” en la medida en que cada departamento podría administrarse de manera independiente, eligiendo y priorizando los proyectos que más se acomoden a las necesidades de cada región y solventando los gastos con las regalías que le correspondan por la explotación de los recursos naturales.

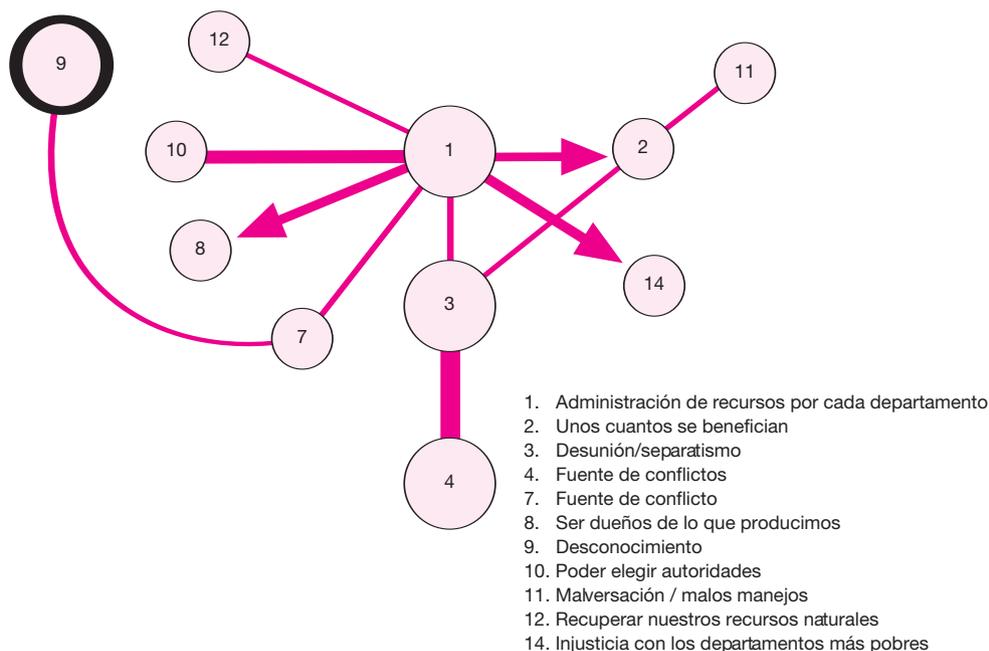
Para los indígenas, la relación más frecuentemente mencionada muestra a las autonomías como sinónimo de “desunión o separatismo” y “fuente de conflictos” (3-4). Dicho par está relacionado con la idea de

“unos cuantos se benefician”, que a su vez se asocia a “malversación/malos manejos” (2-11). En conjunto, estos elementos así dispuestos nos dan cuenta de una idea de las autonomías como generadoras de conflicto y desunión, por un lado, y, por otro, como probable fuente de corrupción que favorecería a unos cuantos.

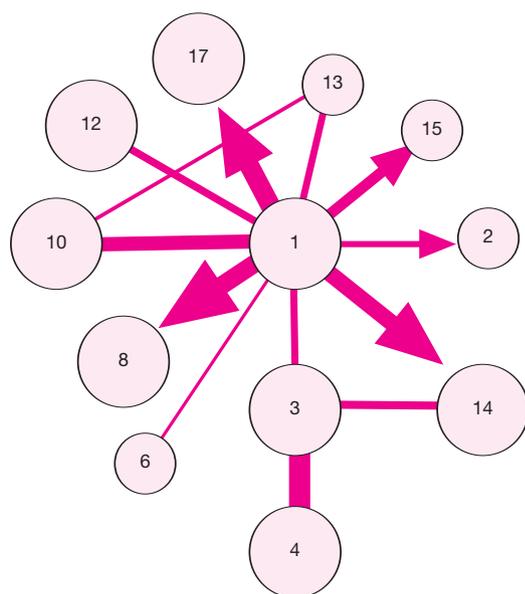
Otra relación relevante en este núcleo está determinada por la asociación entre “administración de recursos por cada departamento” e “injusticia con los departamentos más pobres” (1-4) dirigiendo el sentido a la inequidad e injusticia con algunos departamentos que no tienen capacidad de autosostenerse mientras que las autonomías serían provechosas para aquellas regiones —principalmente en el oriente-sur del país— que disponen de recursos naturales: “Claro, ahora quieren autonomía los que tienen petróleo y gas, pero cuando la minería les sostenía, ni hablaban de autonomías”

Una vez más, el análisis cualitativo de representaciones sociales escenifica visiones contrapuestas: lo que para unos será la base del desarrollo de las regiones, para los

ESQUEMA 5.13 Representación social sobre las autonomías, indígenas



ESQUEMA 5.14 **Representación social sobre las autonomías, no indígenas**



1. Administración de recursos por cada departamento
2. Unos cuantos se benefician
3. Desunión/separatismo
4. Fuente de conflictos
6. Estar libre, trabajar sin intromisión de nadie
8. Ser dueños de lo que producimos
10. Poder elegir autoridades
12. Recuperar nuestros recursos naturales
13. Eliminar la burocracia
14. Injusticia con los departamentos más pobres
15. Unitaria y solidaria
17. Crecimiento de las regiones

otros será un elemento que provocará la desunión y el conflicto entre bolivianos. Aquí interviene una vez más la visión de que la autonomía tiene que ser “unitaria y solidaria”, es decir que, si bien cada departamento podrá administrar sus recursos, deberá ser solidario con los departamentos más pobres y no olvidar que forma parte de una sola patria (1-15).

Finalmente, en la representación social de los indígenas se encuentra presente el elemento que asocia la administración propia de recursos con las autonomías para los pueblos indígenas (1-7). Esta asociación proporciona un sentido diferente a la visión mayoritariamente negativa que los indígenas tienen de las autonomías, pues podrían funcionar mejor si están relacionadas con un diseño autonómico que privilegia a los pueblos indígenas: “Las autonomías departamentales tiene que haber, pero regionales, comunales, para pueblos indígenas también tiene que haber. No se puede quedar en autonomía departamental, sino lo mismo nomás sería, un centralismo del departamento, igual nomás”.

La idea de “autonomía para pueblos indígenas” se relaciona también al “desconocimiento” sobre el tema (7-9). A diferencia de las anteriores representaciones sociales, el des-

conocimiento no está asociado ni a una visión negativa —como por ejemplo, en el Capítulo II el desconocimiento de la Constitución resulta un factor explicativo de su amplio desacato—, ni a una visión positiva —como por ejemplo en el Capítulo IV, la Asamblea Constituyente se asocia con un proceso de reforma que beneficiará a los más pobres—. Esta vez, quienes declaran desconocer el debate sobre las autonomías expresan una mirada peculiar que implica una nítida percepción acerca de la necesidad de disputar el sentido mismo de las autonomías: si los indígenas no saben qué son las autonomías cuando se les pregunta sobre el tema prefieren la opción de “autonomía para los pueblos indígenas”.

La desagregación de los datos cualitativos por nivel socioeconómico muestra una oposición muy interesante ya que los individuos de menores recursos (esquema 5.15) apuntan a unas autonomías que favorecerían a la sociedad en una lógica grupal, mientras los individuos de mayor nivel socioeconómico (esquema 5.16) incluyen en su percepción la idea que las autonomías les brindarán mayores márgenes de libertad o acción en términos individuales. La noción central del grupo de personas de

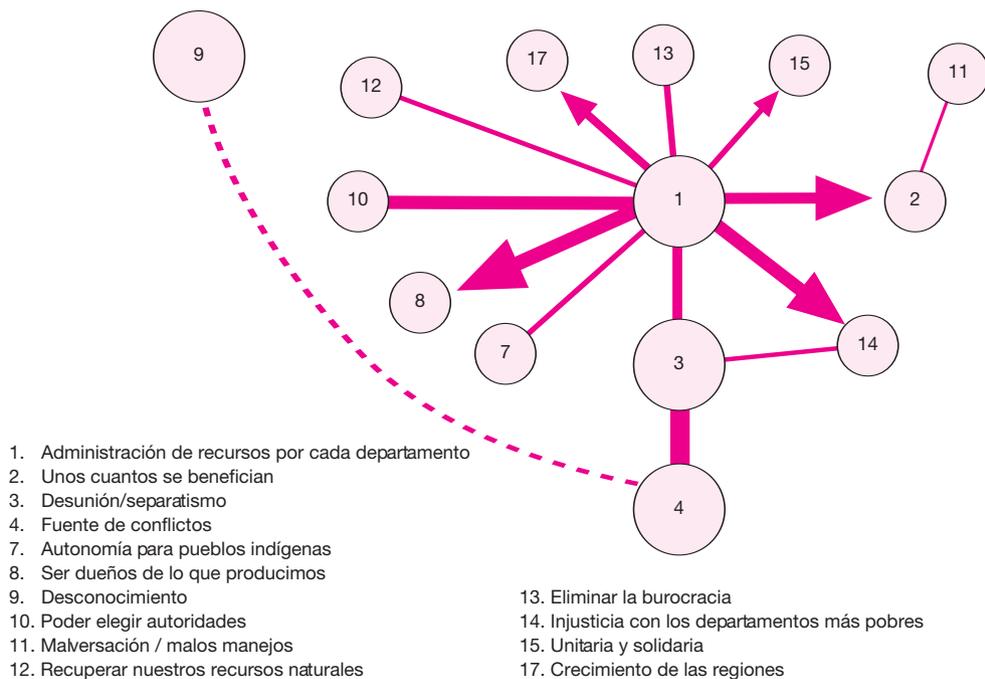
nivel socioeconómico bajo se articula en torno a la noción de inequidad territorial y social, desde la percepción de que las autonomías generarán “desunión y separatismo” y son “fuente de conflictos” ligadas a la idea de “injusticia con los departamentos más pobres” (3-4-14), y al temor de que “solo unos cuantos se beneficien”, debido a la “malversación de fondos” (1-2-11). La visión positiva de las autonomías, traducida en las ideas de “crecimiento de las regiones”, “eliminar la burocracia”, “recuperar los recursos naturales” tiene como condición, aunque de manera leve, que las autonomías sean “solidarias y unitarias”, es decir, que es preciso un Pacto político y social –basado en la solidaridad con las regiones menos favorecidas– que implique la conservación de la unidad del país.

En el grupo de nivel socioeconómico alto por su parte, el núcleo de la representación social varía en algunos sentidos. En primer lugar, no aparece el elemento referido al “desconocimiento” respecto a las autonomías y tampoco está presente la noción de “autonomía para pueblos indígenas”, lo que da cuenta que este grupo se refiere exclusi-

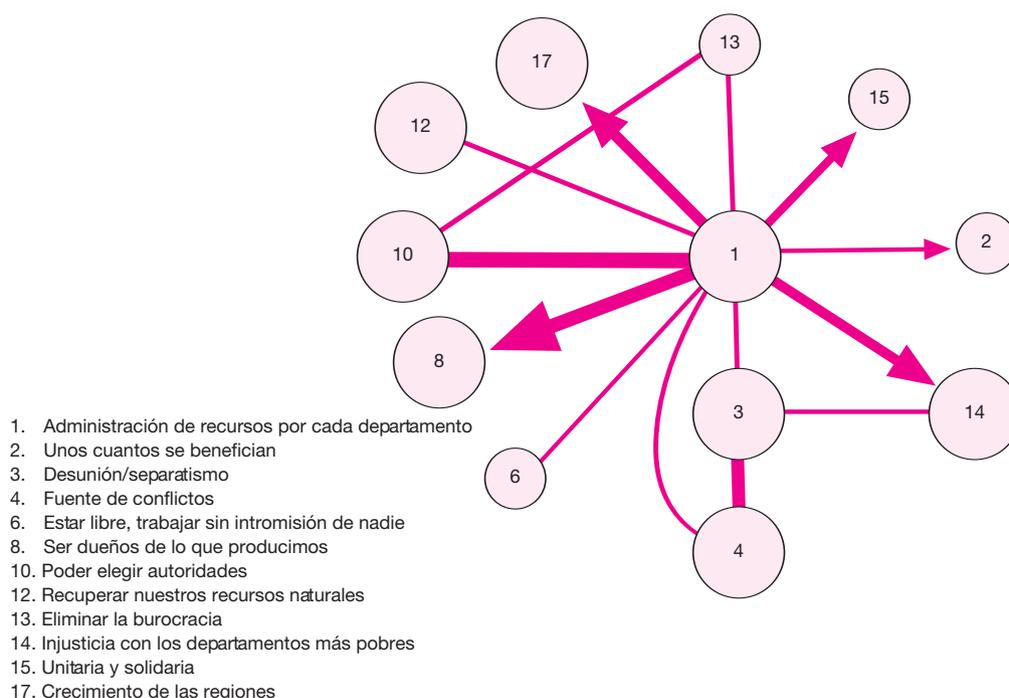
vamente a las autonomías de carácter departamental. Por otra parte, los componentes negativos, en este caso, se reducen a la triada (3-4-14), una constelación de sentido que involucra a la administración departamental de recursos como fuente de conflictos y riesgo de desunión y separatismo, que se asocia, además, a la posibilidad de que las autonomías impliquen “beneficio para unos cuantos”, por lo que las autonomías deben ser “unitarias y solidarias” para garantizar un beneficio general para el país.

En el grupo de personas de nivel socioeconómico bajo otra asociación relevante por su frecuencia es la que junta la “administración de recursos por cada departamento” y la posibilidad de elegir autoridades que da lugar a la idea de “ser dueños de lo que producimos” (1-10-8). Esta representación presenta a las autonomías como medio para recuperar los recursos y regalías de cada región: “Con autonomía vamos a poder disponer del dinero de todo lo que producimos para que sea para nosotros, para nuestras necesidades. Vamos a administrar según nuestras necesidades”. En cambio en el gru-

ESQUEMA 5.15 Representación social sobre las autonomías, N.S.E. bajo



ESQUEMA 5.16 **Representación social sobre las autonomías, N.S.E. alto**



po de personas con un nivel socioeconómico más elevado, surge una idea nueva, formada por la relación entre “*administración de recursos por cada departamento*”, que remite a una autonomía política y administrativa, y “*estar libre, trabajar sin intromisión de nadie*”, que implica una noción de autonomía personal (1-6), denotando una comprensión más utilitarista e individualista del tema.

Al desagregar los datos según área urbana (esquema 5.17) y rural (esquema 5.18) se observa que una diferencia central en ambas representaciones sociales tiene que ver con el grado de conocimiento que los entrevistados manifiestan tener sobre las autonomías. En el área rural prima el desconocimiento sobre el tema y este está relacionado tanto con la percepción de que se debe disputar el sentido de las autonomías (colocando sobre el debate las autonomías para los pueblos indígenas, asociación de sentido 9-7) como con una preocupación directa por los posibles efectos de desunión del país que pueden traer las autonomías (9-3). Al contrario, los entre-

vistados del área urbana manifiestan conocer el tema de las autonomías y el temor manifestado sobre la desunión es menor.

El resto de los elementos que forman el “árbol de significaciones” se dividen, como en la representación de los otros grupos, en ideas o percepciones positivas, presentes con más fuerza en la representación social del área urbana, que señalan las cualidades o beneficios relativos a las autonomías como: “*poder elegir autoridades*”; “*ser dueños de lo producido*”; “*recuperar los recursos naturales*” y “*crecimiento de las regiones*”. Y por otra parte, con frecuencias de asociación más altas en las áreas rurales, con ideas o percepciones negativas relacionadas a las autonomías como ser: “*beneficio para unos cuantos*”; “*desunión y separatismo*”; “*fuentes de conflictos*” e “*injusticia con los departamentos más pobres*”.

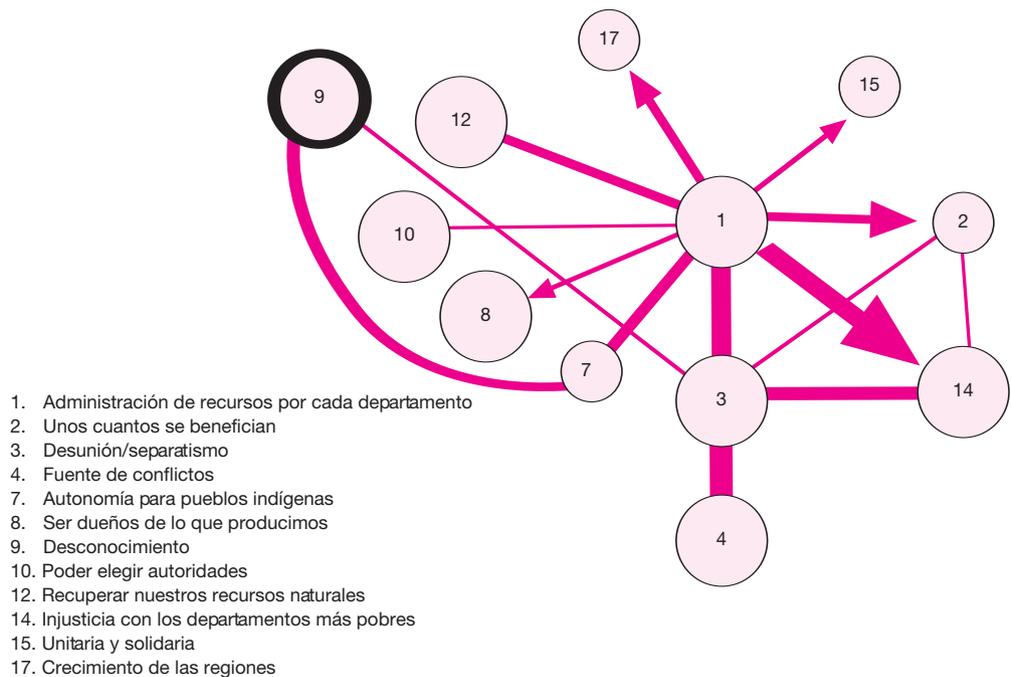
Por su parte, en la representación social de los pobladores del área urbana se notan dos núcleos con significaciones distintas respecto a las autonomías. El primero tie-

ne como elemento central la idea de “*administración de los recursos por cada departamento*”, con la que se asocian todos los demás elementos: la administración de los recursos permitirá a las regiones ser dueñas de lo que producen (1-8), así como, tener la capacidad de elegir sus autoridades (1-10) permitiendo eliminar la burocracia (1-13) y promover el desarrollo y crecimiento de las regiones (1-17). En contraposición a estos elementos positivos, en el segundo núcleo, las autonomías como “*administración de los recursos por cada departamento*” son percibidas como una “*injusticia para los departamentos más pobres*” (1-14) e impulsoras del separatismo, la desunión y generadoras conflictos entre los bolivianos (3-4). En este caso no hay mención a las autonomías indígenas ni preocupación por los conflictos ni los riesgos de desunión y separatismo. Esta percepción acotada es congruente con la ausencia de desconocimiento sobre el tema, dato presente en los grupos de Tierras altas, no indígenas y personas de nivel socioeconómico alto.

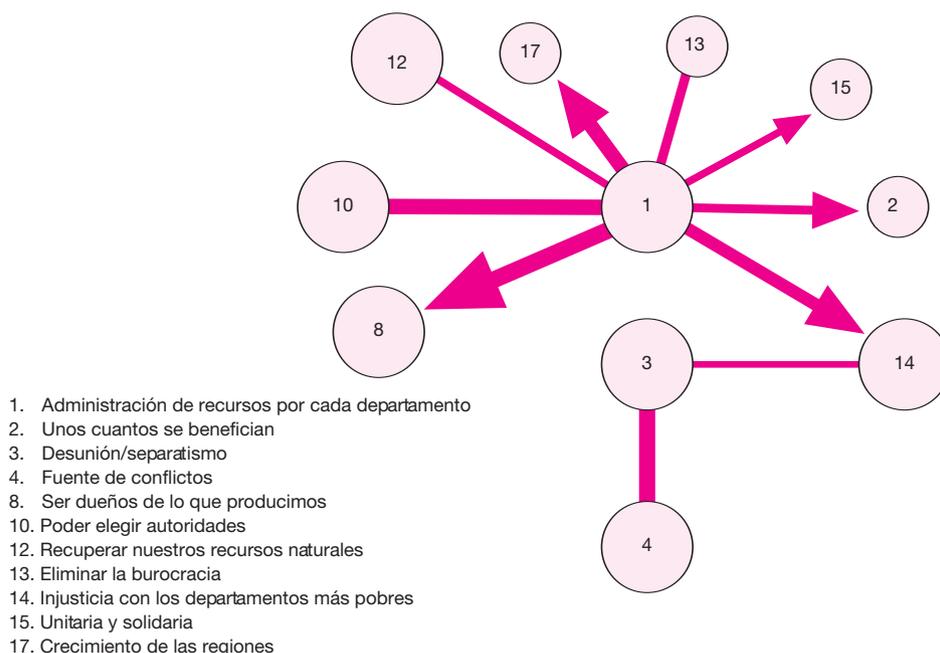
En suma, las representaciones sociales de

los distintos grupos en torno a las autonomías son dispersas en comparación con los otros temas, sobre todo con las representaciones acerca de la legalidad y Asamblea Constituyente. Dispersas y con percepciones claramente opuestas que conviven agrupando valores positivos y negativos asignados a las autonomías, tema sobre el cual existe una separación tácita, en proporciones similares, entre grupos que conocen y desconocen el tema. Un aspecto relevante, presente en la mitad de los grupos, aquellos que presentan rasgos de exclusión, marginación, discriminación y pobreza, es la comprensión de las autonomías en una perspectiva distinta que asocia esta demanda a los pueblos indígenas y no sólo a los departamentos. Aunque las autonomías indígenas no están contempladas en la representación general de la sociedad, la mención a esta reivindicación en la mitad de los grupos pone en evidencia aquellos elementos que estaban –y están– presentes en el discurso político y en el espacio público, y que están puestos de manera central en el escenario de la Asamblea Constituyente.

ESQUEMA 5.17 Representación social de autonomías, área rural



ESQUEMA 5.18 **Representación social de autonomías, área urbana**



Las “autonomías”, entre esperanzas y temores

La coexistencia de dos visiones —una visión positiva que relaciona las autonomías con el crecimiento económico regional y la descentralización política y un enfoque negativo que alerta con la desunión y la conflictividad entre departamentos asociadas a la injusticia— puesta de manifiesto por el estudio de representaciones sociales, permite explicar en gran medida el comportamiento electoral de los bolivianos en el Referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales. Éste se tradujo en una división social y territorial del voto que se expresó en la victoria del “No” en los cinco departamentos del occidente-centro del país, La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, frente a la victoria del “Sí” en los cuatro departamentos del oriente-sur del país, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

Según los datos de una encuesta pública realizada días después del Referéndum de julio de 2006 por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en las diez ciudades principales, los bolivianos que más expresan su satisfac-

ción con los resultados de este proceso electoral son quienes residen en departamentos donde las autonomías están asociadas a valores positivos y donde una mayoría amplia expresó su acuerdo con ellas. Como se observa en el Gráfico 5.24, al menos seis de cada diez ciudadanos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando señalan sentirse satisfechos o muy satisfechos con los resultados de la consulta. Sin duda, el hecho de que el resultado nacional fuera mayoritariamente negativo y que el apoyo a las autonomías no hubiera alcanzado a ningún departamento más allá de la denominada “media luna” explica que este porcentaje no fuera mayor. Al contrario, en las ciudades capitales de departamento donde predominó el “No” apenas entre tres y cuatro ciudadanos sobre diez expresan su satisfacción con los resultados del referéndum. Sólo en la ciudad de El Alto, donde el voto negativo fue más contundente, una mayoría estrecha señala sentirse satisfecho con los resultados.

Según la misma encuesta, las razones aducidas por los encuestados para justificar su voto en el referéndum del 2 de julio confirma la visión polarizada que tienen los boli-

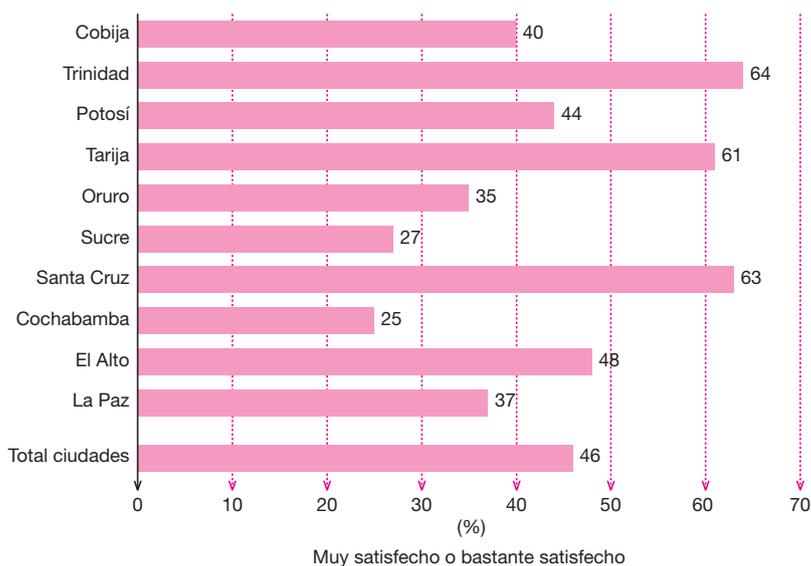
vianos sobre el proceso autonómico. De forma clara los ciudadanos que afirman haber votado por el “Sí”, justifican su voto señalando que las autonomías departamentales generarán “progreso económico” (34 por ciento), y contrarrestarán los efectos negativos del centralismo para el desarrollo de los departamentos (52 por ciento). Esta percepción corresponde con lo aducido en las representaciones sociales por quienes ven favorablemente a las autonomías departamentales como la “administración de recursos por cada departamento” que favorecerá, por distintas vías, el desarrollo departamental.

Lo mismo sucede con las razones esgrimidas por quienes votaron por el “No” en el referéndum: 46 por ciento justifica haberlo hecho por que las autonomías departamentales “pondrán en riesgo la unidad del país”; 19 por ciento señala que “sólo los departamentos más ricos se beneficiarán de los frutos de este proceso”; y, 10 por ciento hace referencia a la distribución injusta de los recursos económicos en un esquema autonómico. De forma clara, la percepción mayoritaria de que la “administración de recursos por cada departamento” será una “fuen-

te de conflictos y desunión” y de “injusticia con los departamentos más pobres”, se encuentra detrás del amplio rechazo a las autonomías departamentales en los departamentos del occidente del país.

Sin duda, la preocupación por los riesgos que supone el proceso autonómico para la unidad del país está presente, en mayor o menor medida, en el conjunto de la población boliviana. En la encuesta base de junio del 2006, a pocas semanas de la realización del referéndum autonómico, sólo tres de cada diez bolivianos pensaba que las autonomías departamentales no ponían en riesgo la unidad del país o que estos eran poco significativos. Al contrario, cuatro de cada diez personas consideraban que el proceso autonómico conllevaba mucho riesgo para la unidad de Bolivia y otros tres de cada diez que éste representaba algún riesgo importante para la unidad nacional. De esta forma, al momento de expresar su voto, ocho de cada diez habitantes de los departamentos del occidente-centro y cinco de cada diez ciudadanos del oriente-sur identificaban algún riesgo significativo para la unidad del país asociado al debate sobre las autonomías. A nivel nacional, este

GRÁFICO 5.24 Satisfacción con los resultados del referéndum autonómico, total diez ciudades principales y según ciudad



P: ¿Está usted muy satisfecho, bastante satisfecho, algo satisfecho o nada satisfecho con los resultados del Referéndum Autonómico?

Fuente: Anso Opirión & M. 2006, julio de 2006

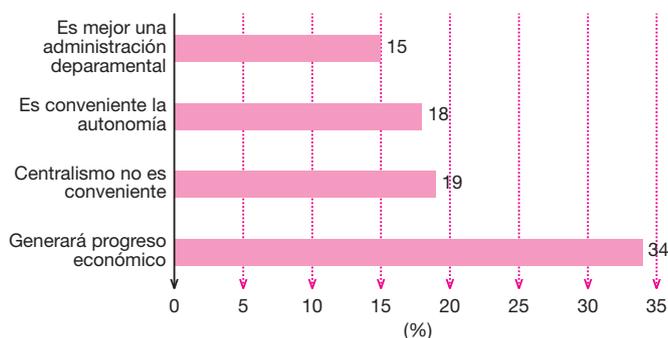
temor se encuentra presente en todos los grupos sociales, aún en los más favorables al proceso autonómico como es el caso de las personas de mayores ingresos y de mayor nivel educativo.

En marzo de 2007 se realizó una encuesta de control en las diez ciudades capitales para verificar si estos temores habían remitido o se habían agudizado en la sociedad boliviana. Incluso, se optó por incluir el adjetivo “unitario” en una pregunta que indagaba sobre la eventual aprobación de un Estado autonómico en Bolivia, luego de los debates de Visión de País que tuvieron lugar en la Asamblea Constituyente sólo días antes de la realización de la encuesta. La evidente complejidad de la pregunta sumada al hecho de que el debate en torno a

la reforma del Estado no hubiera colocado de forma explícita este tema en la agenda política, explican que la tasa de no respuesta se elevara al 21 por ciento. Aún así, una mayoría relativamente importante de ciudadanos señaló su predisposición a aprobar una decisión de la Asamblea Constituyente en el sentido de definir al Estado boliviano como “unitario con autonomías”. A nivel nacional urbano, 46 por ciento de los ciudadanos señala aceptar una figura de este tipo mientras un 33 por ciento la rechaza.

Como se observa en el Gráfico 5.28, la forma de realizar la pregunta genera perplejidad incluso entre los ciudadanos más favorables a las autonomías departamentales en las ciudades del oriente-sur del país: dos de

GRÁFICO 5.25 Razones por las que se votó el “sí” autonómico, total diez ciudades principales



P: ¿Por qué razón votó por el sí?

Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, 2100 casos, julio de 2006.

GRÁFICO 5.26 Razones por las que se votó el “no” autonómico, total diez ciudades principales



P: ¿Por qué razón votó por el no?

Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, 2100 casos, julio de 2006.

cada diez ciudadanos prefieren abstenerse por no conocer las implicaciones del adjetivo “unitario” en relación al Estado autonómico que reivindican. Una vez más, las brechas regionales definen perfiles de aprobación ampliamente diferenciados. Mientras 63 por ciento de los ciudadanos de Santa Cruz, Trinidad, Tarija y Cobija expresan su aprobación, este porcentaje se reduce al 36 por ciento en las ciudades del occidente del país.

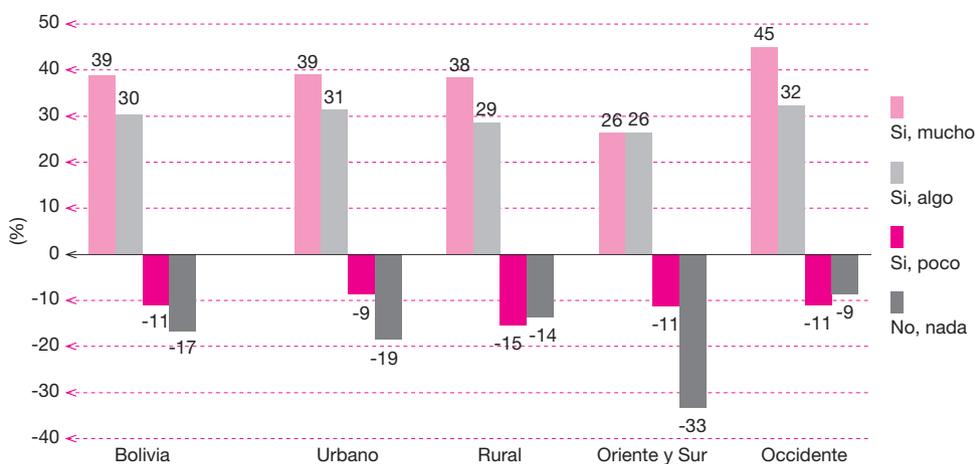
Sin embargo, a excepción de La Paz, El Alto y Oruro, donde los márgenes negativos no resultan demasiado amplios, los datos muestran que, incluso en las ciudades del occidente del país, existiría una predisposición más bien positiva a aprobar una decisión de la Asamblea Constituyente que otorgue las autonomías departamentales en el marco de Estado unitario. Nuevamente, y este es el resultado más significativo que arroja la pregunta, las razones aducidas por los ciudadanos para explicar su posición frente a las autonomías, recogidas en los cuadros siguientes, muestran de forma clara que los imaginarios polarizantes sobre este tema son bastante significativos entre los bolivianos.

Por un lado, quienes se muestran dispuestos a aprobar la creación de un Estado unitario

con autonomías señalan que la administración propia de los recursos económicos sería más eficiente y benéfica para el desarrollo departamental (25 por ciento) pues cada departamento velaría por sus propios intereses (15 por ciento). La introducción del adjetivo “unitario” permite “anclar” o reducir los temores sobre la unidad del país en un conjunto importante de ciudadanos principalmente en las ciudades de Tarija, Potosí, Trinidad y El Alto (19 por ciento). A pesar de ello, el argumento ampliamente mayoritario de quienes manifiestan su oposición a la aprobación de un “Estado unitario con autonomías” tiene que ver nuevamente con los temores sobre la unidad nacional (46 por ciento). En Potosí, Oruro, La Paz y El Alto, este temor es expresado de forma espontánea por la mitad de los encuestados que se oponen a las autonomías incluso en el marco de un “Estado unitario”.

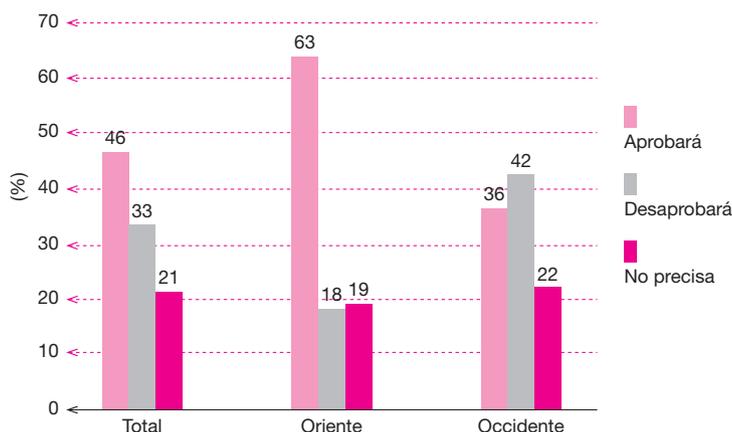
De hecho, una nueva encuesta de control realizada en mayo de 2007 muestra que el temor que suscitan las autonomías departamentales sobre la unidad nacional, si bien ha disminuido de forma significativa, sigue siendo mayoritario: seis de cada diez habitantes de las ciudades principales del país opinan que las autonomías departamenta-

GRÁFICO 5.27 Opinión sobre si las autonomías departamentales ponen o no en riesgo la unidad del país, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿las autonomías departamentales ponen o no ponen en riesgo la unidad del país?
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

GRÁFICO 5.28 **Aprobación de un Estado unitario con autonomías, total diez ciudades capitales y según geografía**



P: Si la Asamblea Constituyente decide que el Estado boliviano debe ser un Estado unitario con autonomías, ¿usted aprobaría o desaprobaría esta decisión?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

les conllevan riesgos importantes para la unidad del país. El cambio más significativo registrado en el último año tiene que ver con las percepciones de los ciudadanos del oriente-sur: si en junio de 2006 el temor sobre la unidad nacional era mayoritario, en mayo de 2007 son más quienes opinan que las autonomías departamentales no ponen en riesgo la unidad nacional. Al contrario, poco ha cambiado en la mentalidad de los ciudadanos de occidente.

Sin duda, los temores que despierta el proceso autonómico sobre la unidad del país en una coyuntura larga de crisis estatal son profundos y requieren no sólo de campañas informativas sino de la certeza que daría un acuerdo amplio sobre este tema en

la Asamblea Constituyente. De hecho, según resultados del estudio “Informe de Auditoría de la Democracia” (LAPOP: 2006), el conjunto de la población boliviana señala su voluntad de que el país permanezca unido “suceda lo que suceda”. Sólo el 6 por ciento de los bolivianos en 2004 y el 4,6 por ciento en 2006 opinaban que “las diferencias en el país son muy grandes”, por lo cual este “debía dividirse”. Incluso en el departamento de Santa Cruz, este porcentaje apenas supera el 10 por ciento. A pesar de ello, el informe señala que este porcentaje se ha duplicado en la ciudad de Santa Cruz (de 7 a 14 por ciento) y que “de continuar esta tendencia podría generarse un escenario particularmente delicado”.

CUADRO 5.3 **Razones para aprobar un Estado unitario con autonomías, total diez ciudades principales**

Razones para aprobar	%
Habría una mejor administración de los recursos	25
Se mantendría la unidad del país	19
Cada departamento velaría sus propios intereses	15
Apoyo las autonomías	14
Mejoraría la economía	13
Sería una buena medida (general)	11

P: ¿Por qué aprobaría la decisión de un Estado unitario con autonomías?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

El impacto de las autonomías sobre la calidad de vida de los bolivianos y los niveles de desigualdad territorial del país constituye otro factor central de preocupación o de esperanza asociado al proceso autonómico. Según los datos de la encuesta base de junio de 2006, semanas antes de emitir su voto en el referéndum autonómico la mayoría relativa de los habitantes del occidente del país opinaba que su calidad de vida no se modificaría con las autonomías departamentales (42 por ciento) mientras, al contrario, un porcentaje similar en el oriente-sur opinaba que su calidad de vida mejoraría con este proceso.

A nivel nacional, la posición escéptica de los entrevistados frente a los resultados concretos de las autonomías sobre su calidad

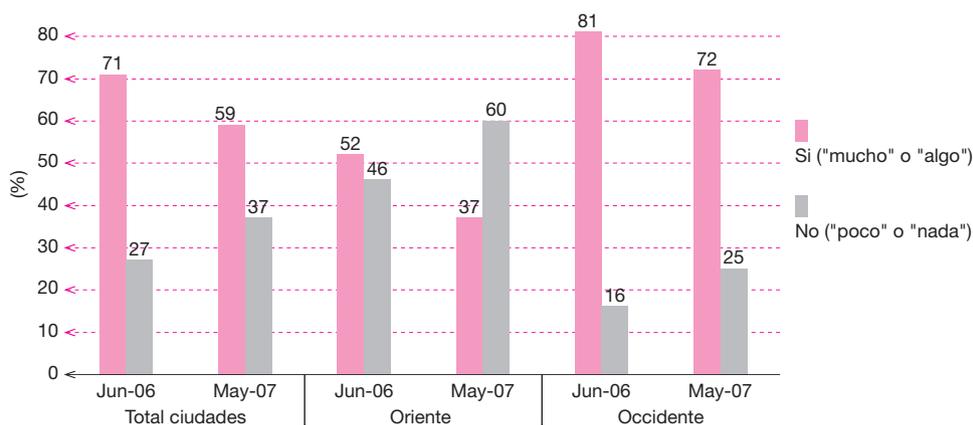
de vida resulta altamente significativa, más aún si se toma en cuenta que la Asamblea Constituyente es vista en todo el país como un proceso con potencial de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al menos en el mediano plazo (cf. Capítulo IV). Resulta igualmente significativo que el temor sobre un eventual deterioro de la calidad de vida sólo encuentre eco en dos de cada diez bolivianos. Por último la necesidad de aportar mayor y mejor información sobre el tema se desprende del elevado nivel de no respuesta detectado incluso en los departamentos del oriente-sur del país. Una encuesta de control realizada por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en el mismo periodo aunque a una muestra restringida a las diez ciudades principales del país

CUADRO 5.4 Razones para desaprobar un Estado unitario con autonomías, total diez ciudades principales

Razones para desaprobar	%
El país se dividiría / debemos mantener la unidad	46
Cada departamento velaría sólo sus intereses	11
No apoyo las autonomías	10
Algunos departamentos no tienen recursos	9
No sería una buena medida (general)	8
Generaría más conflictos sociales	7

P: ¿Por qué Desaprobaría la decisión de un Estado unitario con autonomías?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

GRÁFICO 5.29 Opinión sobre si las autonomías ponen o no en riesgo la unidad del país, total diez ciudades principales y según geografía



P: En su opinión, ¿las autonomías departamentales ponen en riesgo la unidad del país, o no?
Fuente: Encuesta base, 1400 casos, junio 2006; encuesta de control, 2100 casos, mayo 2007.

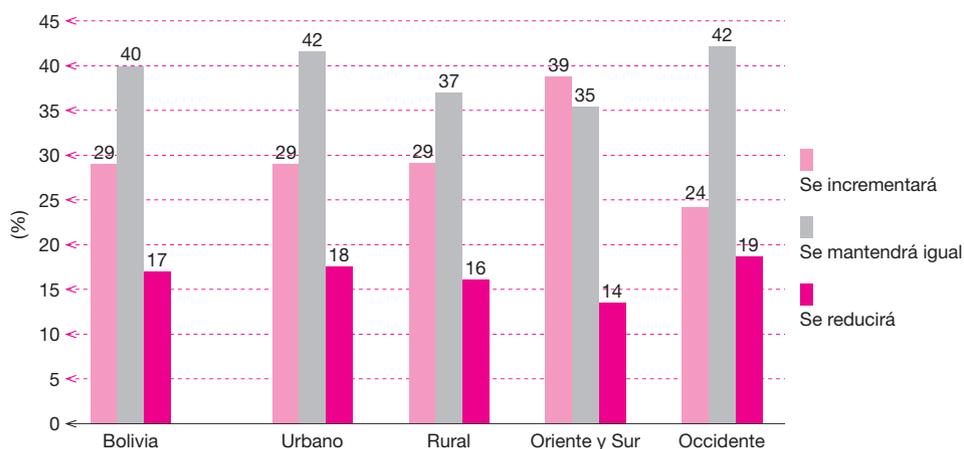
confirma que sólo los habitantes de los departamentos en los que ganó el “Sí” en el referéndum del 2 de julio, a excepción de Cobija, manifiestan de forma categórica que las autonomías departamentales los beneficiarían directamente. Al contrario, en las ciudades de La Paz, El Alto y Oruro una mayoría importante de ciudadanos opina que el proceso autonómico los perjudicaría de forma directa. En las ciudades de Sucre, Cochabamba y Potosí, las opiniones se encuentran divididas con un amplio porcentaje de ciudadanos que prefería no opinar o señalaba que el proceso autonómico no tendría consecuencias directas en los ciudadanos comunes. Así, en consonancia con los hallazgos de la anterior pregunta, es posible señalar, al menos a modo de hipótesis, que sólo aquellos ciudadanos que preveían un impacto positivo directo en sus vidas votaron a favor de las autonomías departamentales.

Sin duda, el caso de Cobija resulta una notable excepción a esta hipótesis, aunque precisamente en este departamento la victoria del “Si” resultó bastante menos abultada y categórica que en los demás departamentos del oriente-sur del país. Al menos en alguna medida, este comportamiento parece encontrar una explicación en el imaginario, compartido por una mayoría de los bo-

livianos, de que las autonomías departamentales beneficiarán a los departamentos más ricos del país pero no así a los más pobres. Como se observa en el Gráfico 5.32, la misma encuesta de control, permite señalar que, antes de ir a votar al referéndum autonómico, siete de cada diez bolivianos opinaban que las autonomías departamentales aportarían beneficios a los departamentos más ricos del país, mientras al contrario, seis de cada diez consideraban que las regiones más pobres saldrían perjudicadas por la adopción de un modelo de autonomías departamentales.

La desagregación de los datos por ciudad capital muestra de forma clara que los ciudadanos de todo el país, a excepción de los tarijeños, coinciden plenamente –con porcentajes que se elevan por encima de los dos tercios– en señalar que las autonomías departamentales beneficiarán a los departamentos más ricos del país. Al contrario, las opiniones divergen cuando la consulta se refiere al impacto de las autonomías departamentales en las regiones más pobres del país: mientras más de la mitad de los trinitarios, tarijeños y cruceños opinan que las autonomías también tendrán efectos positivos en las regiones más desfavorecidas, sólo una minoría opina lo mismo en el resto de ciudades del país, con porcentajes que infe-

GRÁFICO 5.30 Opinión sobre si las autonomías departamentales mejorarán o no la calidad de vida, total nacional y según geografía



P: En su opinión, ¿con las autonomías departamentales, la calidad de vida de las personas como Usted mejorará, se mantendrá igual o disminuirá?

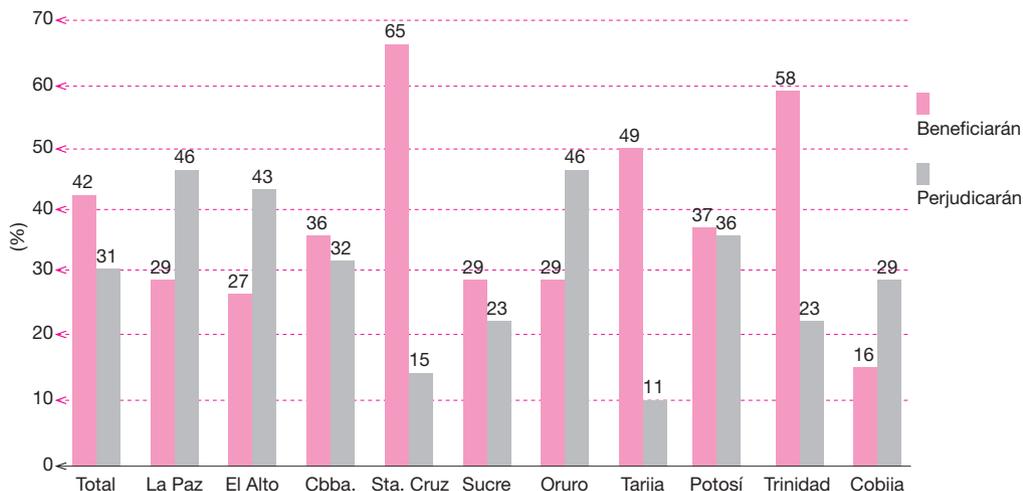
Fuente: Encuesta base, nacional urbano – rural, 3300 casos, junio 2006.

riores a un tercio de los encuestados. Por último, se detectan mayores divergencias al consultar si las autonomías departamentales beneficiarían al departamento del encuestado. Con apenas uno de cada tres encuestados que lo cree en La Paz, El Alto, Sucre y Oruro, y en el otro extremo, más de siete de cada diez que lo manifiestan en Trinidad, Santa Cruz y Tarija. Los habitantes de Cobija, Potosí y Cochabamba mantienen opiniones divididas al respecto.

En definitiva, los datos obtenidos de las encuestas permiten corroborar la visión dual y polarizada que tienen los ciudadanos de oriente y occidente sobre las autonomías

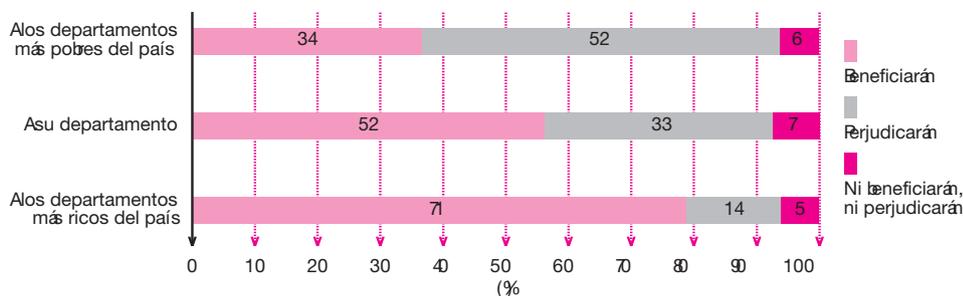
departamentales. Por un lado, éstas tienen más apoyo, y fueron efectivamente ratificadas por la votación registrada en julio de 2006, allí donde los ciudadanos están convencidos de que este proceso beneficiará a su propio departamento pero también a los departamentos más pobres del país, y donde existen expectativas también optimistas sobre el impacto de este proceso en la calidad de vida de los ciudadanos. Al contrario, allí donde las personas son escépticas sobre el impacto de las autonomías en la vida cotidiana de los ciudadanos, donde se percibe que este proceso ampliará las desigualdades territoriales y donde

GRÁFICO 5.31 ¿Las autonomías beneficiarán o perjudicarán a personas como usted?, total diez ciudades principales y según ciudad



P: ¿Ud. cree que las Autonomías departamentales beneficiarán a las personas como usted?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, junio de 2006.

GRÁFICO 5.32 ¿Las autonomías departamentales beneficiarán o perjudicarán a...?, total diez ciudades principales



P: ¿Ud. cree que las Autonomías departamentales beneficiarán a...?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, junio de 2006.

los temores que suscita esta reforma estatal sobre la unidad del país son más persistentes, el voto negativo fue predominante en el Referéndum. Al menos en el caso de los departamentos de Pando y Cochabamba es posible señalar que la dinámica de la campaña política y la adscripción a uno de los bloques en disputa (“media luna” y “occidente”), además del voto rural cuyas percepciones no están consideradas en estas encuestas urbanas de control, fueron cruciales para explicar el resultado final de la consulta popular.

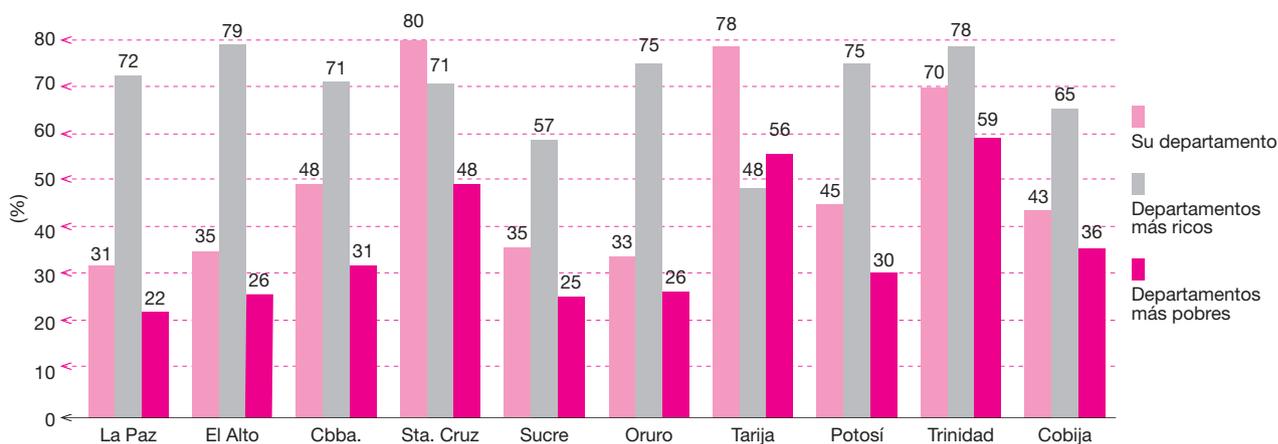
Las “autonomías” en la Asamblea Constituyente

Tanto los datos cualitativos del estudio de representaciones sociales como los datos cuantitativos de las encuestas de opinión pública muestran, a la par, que existe una preocupación por la unidad nacional, una suerte de inquietud por la equidad inter territorial como una consecuencia no deseada como previsible de las autonomías departamentales. Frente a ambas preocupaciones, el estudio de representaciones sociales pone de manifiesto un aspecto novedoso y complejo en las visiones de los sectores consultados, pese a la reiteración de la antinomia entre la valoración positiva y

la evaluación negativa de las autonomías: la existencia en algunos casos –otra vez, en la mitad de los grupos y así sea levemente- de la invocación o reconocimiento de la necesidad de un acuerdo o pacto políticos y social que permita despejar los riesgos de la desunión, el separatismo y la inequidad para promover la unidad del país y la solidaridad entre los bolivianos.

De forma paradójica, el largo y complejo debate en torno a la fórmula de votación que debía prevalecer en la Asamblea Constituyente reposicionó a esta nueva institución de la democracia boliviana como el espacio central de la ratificación de los resultados del referéndum autonómico. Tras la realización de los cabildos de diciembre 2006 en los cuatro departamentos del oriente-sur del país, 56 por ciento de los ciudadanos de las tierras bajas y 68 por ciento de los habitantes de las tierras altas señalaban sentirse representados por la Asamblea Constituyente (cf. Capítulo IV). Más aún, de forma relativamente homogénea entre las regiones, como lo demuestran datos obtenidos de una encuesta de control realizada en febrero de 2007 en las diez ciudades principales del país, siete de cada diez consultados opinaban que las autonomías departamentales debían tratarse y resolverse en el marco de la Constituyente, al igual que

GRÁFICO 5.33 Porcentaje de personas que consideran que las autonomías beneficiarán a..., diez ciudades principales, según ciudad



P: ¿Ud. cree que las Autonomías departamentales beneficiarán a ...?
Fuente: Apoyo, Opinión & Mercado, 2100 casos, junio de 2006.

otros temas complejos que pueden dividir a los bolivianos, como el tema de la distribución de la tierra (76 por ciento) o el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y originarios (83 por ciento). Sólo dos de cada diez habitantes de las ciudades principales del país —tres de cada diez en el oriente-sur— consideraba que la Constituyente no era el espacio adecuado para tratar estos temas.

Por supuesto, no se puede descartar que segmentos importantes de la población en el oriente-sur del país opten, en un determinado momento, por respaldar la promulgación de un régimen autonómico *de facto*, si el nuevo proyecto de Constitución no es aprobado en el marco de un acuerdo amplio en la Asamblea, que garantice un tratamiento satisfactorio del proceso autonómico para los actores sociales centrales que reclaman y reivindican las autonomías.

Sin embargo, al menos por el momento, según datos de una encuesta de control realizada en las diez ciudades principales del país en febrero de 2007, los bolivianos en su conjunto coinciden en que la Asamblea debe aprobar las autonomías departamentales en aquellas regiones en las que ganó el “SI” en el referéndum autonómico de julio de 2006. A nivel urbano nacional, cinco de cada diez personas opinan que los constituyentes deben aprobar las autonomías en los cuatro departamentos del oriente-sur del país, mientras tres de cada diez se oponen —en principio— a que ello ocurra. Uno de cada diez, con una incidencia bastante mayor en las ciudades del occidente-centro, considera que la aprobación de las autonomías departamentales debe darse bajo ciertas condiciones.

Sólo en las ciudades de La Paz y El Alto una mayoría relativa se pronuncia en contra de la aprobación de un régimen autonómico para los departamentos donde ganó el “Si” en el referéndum de julio de 2006. Pero, incluso en estas ciudades donde la oposición es más dura, parece posible señalar que la población aceptaría un acuerdo amplio sobre el tema autonómico en la Asamblea Constituyente que otorgue garantías en re-

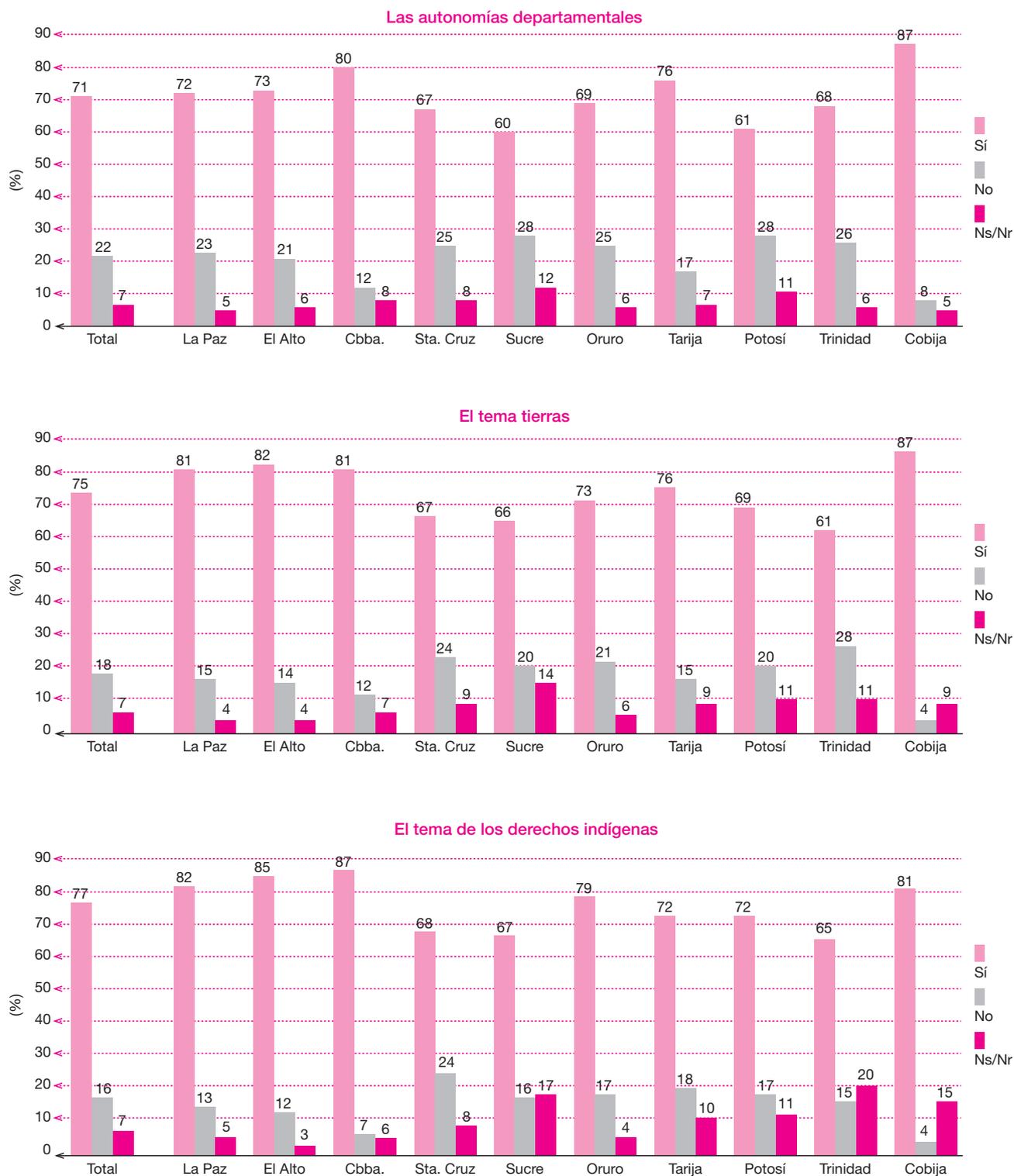
lación a sus temores más asentados. De hecho, si cuatro de cada diez habitantes de las principales ciudades del occidente del país están de acuerdo en aprobar un diseño autonómico para los departamentos del oriente, este porcentaje se amplía a los dos tercios si este se da bajo ciertas condiciones. Aunque la pregunta no profundice en ellas, parece bastante posible señalar que estas se refieren al principio de unidad nacional y de solidaridad entre los departamentos.

De hecho, los datos presentados públicamente por la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente al finalizar la ronda de encuentros territoriales en las ciudades capitales de departamento testifican que esta ha recibido alrededor de 415 propuestas sobre el tema. Sólo 10 de ellas se oponen a la adopción de un régimen autonómico mientras el 97 por ciento restante demanda autonomías a nivel departamental, provincial, regional, municipal y/o de territorios indígenas. Sin duda, el debate actual no gira tanto sobre si la Asamblea ratificará o no la existencia de autonomías departamentales sino, más bien, sobre la forma en que se complementarán las distintas propuestas de autonomías que han entrado en debate.

A medida que este avanza se empiezan a perfilar ciertos acuerdos básicos. Uno de ellos tiene que ver con la redefinición del mapa político-territorial del país. Sobre este punto, si bien la Asamblea Constituyente ha recibido al menos diez pedidos formales de modificación de límites, la mayoría de los asambleístas se ha mostrado prudente y ha señalado que, en cualquier caso, el nuevo texto constitucional sólo contendría criterios generales que permitirían evaluar a futuro la pertinencia o no de cambiar los límites departamentales, provinciales o municipales.

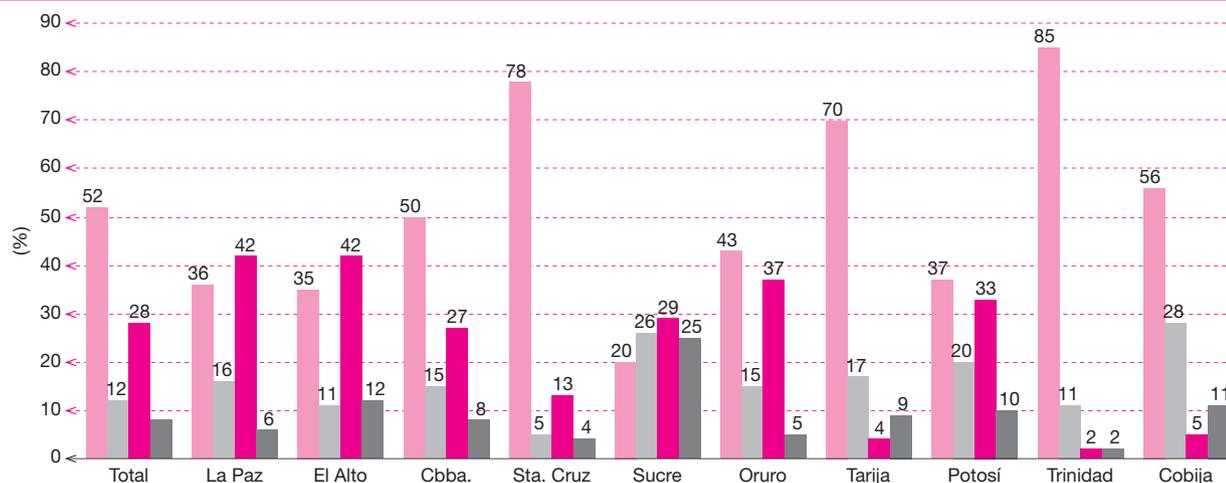
En la encuesta base de junio de 2006, casi dos tercios de los bolivianos se mostró en desacuerdo con que los constituyentes decidieran redefinir los límites departamentales. Como se observa en el Gráfico 5.36, este clima de opinión nacional sólo varía ligeramente en Tarija y Potosí donde la tasa

GRÁFICO 5.34 **La Asamblea Constituyente como espacio para tratar el tema de las autonomías, la tierra y los derechos indígenas, total diez ciudades principales y según ciudad**



P: En su opinión, ¿La Asamblea Constituyente es o no es el espacio indicado para resolver... ?
 Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, febrero 2007.

GRÁFICO 5.35 Aprobación de las autonomías departamentales en la Asamblea Constituyente, total diez ciudades principales, según ciudad



P: En su opinión, ¿La Asamblea Constituyente debe aprobar o no las autonomías departamentales en los departamentos en los que ganó el SI en el referéndum autonómico del 2 de Julio?

Fuente: Encuesta CID, 2007, febrero de 2007.

de no respuesta es mucho más elevada y donde un tercio de los ciudadanos señala su disposición a aceptar cambios en los límites departamentales. Al contrario, los ciudadanos de Cobija y El Alto son los más opuestos a que ello suceda.

La encuesta de control realizada en las diez principales ciudades del país en marzo de 2007 permite corroborar esta tendencia y ampliar su alcance también en cuanto a los límites provinciales y municipales. De forma consistente a lo largo del último año, seis de cada diez bolivianos, independientemente de su región de origen, se oponen a que la Asamblea Constituyente modifique el mapa político-administrativo de Bolivia. Sólo un tercio señala su disposición a aceptar cambios en los límites territoriales de los nueve departamentos, 115 provincias y 327 municipios con que cuenta actualmente el país.

En este punto es importante recordar que la encuesta de control se realiza sólo en las capitales de departamento, donde la identificación de los ciudadanos con su provincia o municipio es menor que la que se podría encontrar en otras áreas especialmente rurales del país. Por supuesto, el tema resulta bastante sensible en un contexto caracterizado por dinámicas políticas polari-

zantes, una profunda desconfianza entre los principales actores del sistema político y temores latentes sobre la unidad nacional. Hoy en día, algunos actores que se oponen a las autonomías departamentales han esgrimido la reconfiguración departamental como una forma de frenar actitudes “separatistas”. Y ello se torna aún más complejo en departamentos cuya abundante dotación de recursos naturales los coloca al centro de disputas rentistas por su explotación.

Por último, dada la elevada correlación estadística existente entre las tres variables (entre 0,79 y 0,91 según los pares de variables considerados) resulta posible señalar que los ciudadanos que están dispuestos a aceptar modificaciones en alguno de los niveles de la división político-administrativa del país (departamental, provincial o municipal) se encuentran dispuestos a reconsiderar en su conjunto el mapa político de Bolivia. Lo contrario resulta igualmente cierto, quienes rechazan las modificaciones se oponen, en términos generales, a cualquier decisión de los constituyentes que apunte a modificar el mapa político del país. Al menos por el momento, este segundo grupo es ampliamente mayoritario.

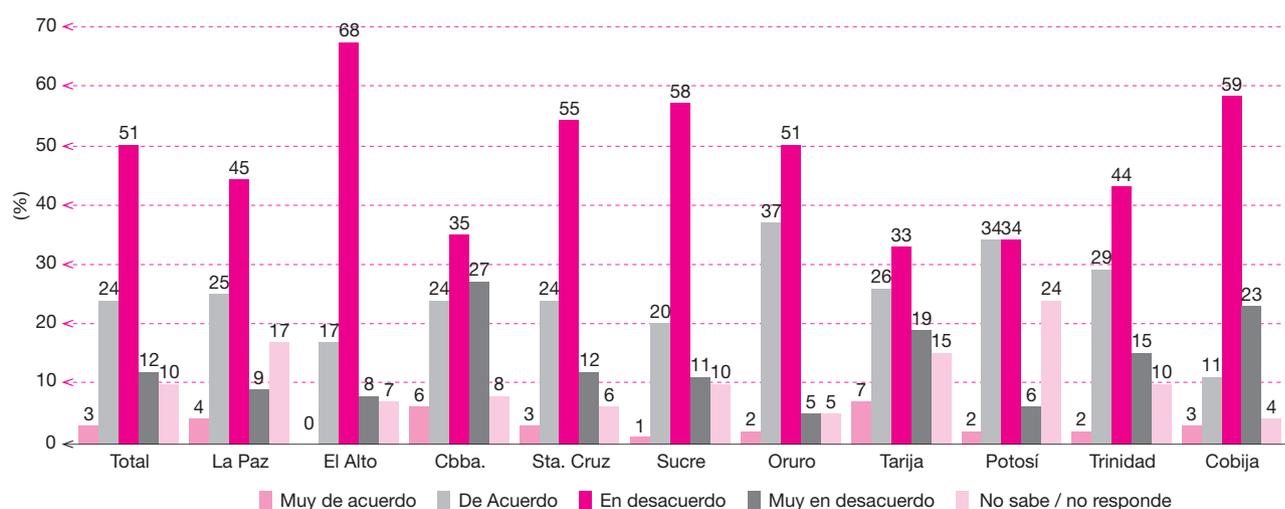
A juzgar por los datos de la misma encuesta

de control, se pueden obtener conclusiones parecidas respecto a la posición de los bolivianos de las principales ciudades del país respecto a la adopción de un régimen autonómico: Quienes señalan aprobar las autonomías –porque asocian conceptos y nociones positivas a este proceso–, lo hacen a todos los niveles, siendo el departamental el más popular entre ellos. Al contrario, quienes se oponen a la adopción de un tipo de Estado autonómico, tienden a rechazar con la misma intensidad las autonomías departamentales, las municipales y las indígenas⁶.

Si a nivel nacional 52 por ciento de los habitantes de las principales ciudades del país señalan su predisposición a aceptar una decisión de la Asamblea Constituyente que ratifique las autonomías departamentales en el marco de un Estado unitario con autonomías, los niveles de aceptación de los otros dos tipos de autonomías son sólo algo menores: 45 por ciento en el caso de las autonomías municipales y el 40 por ciento en el caso de las autonomías indígenas. En términos agregados, sólo las autonomías departamentales muestran un saldo neto po-

sitivo de aprobación a nivel nacional, esto es que son más quienes las apoyan que quienes se oponen en principio a ellas. Además, el perfil de aprobación en todos los casos es el mismo: los ciudadanos del oriente-sur aprueban las autonomías mientras los habitantes de las principales ciudades del occidente-centro tienden a oponerse mayoritariamente a ellas, incluso en el caso de las autonomías indígenas y municipales. Los datos del cuadro siguiente permiten señalar que los habitantes del occidente encuestados en marzo de 2007 no diferencian entre los distintos tipos de autonomías: de forma estable, un tercio las aprueba y algo más de la mitad las desaprueba. Al contrario, si bien la mayoría de los ciudadanos del oriente-sur respaldan los distintos tipos de autonomías, los niveles de aprobación y desaprobación varían significativamente de acuerdo al tipo de autonomía considerado: en estas cuatro ciudades, el saldo neto de aprobación disminuye de 64 puntos porcentuales en el caso de las autonomías departamentales, a 38 puntos y 10 puntos en el caso de las autonomías municipales e indígenas, respectivamente.

GRÁFICO 5.36 Redefinición de límites departamentales, total nacional y según departamento

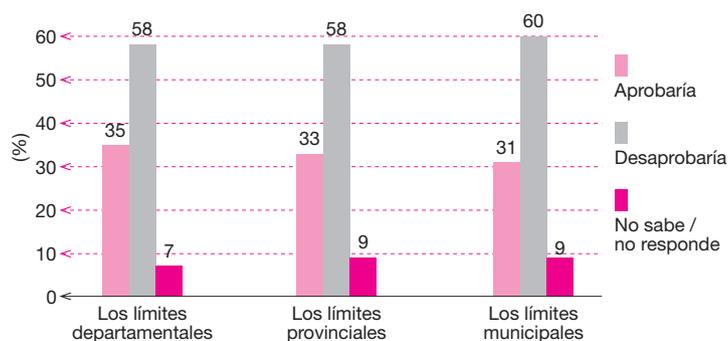


P: En el marco de la Asamblea Constituyente, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted con que los constituyentes decidan redefinir los límites departamentales?

Fuente: Encuesta nacional urbano-rural, 3300 casos, junio 2006.

6 La creación estadística de tres variables positivas y muy cerca a un nivel de tres variables codificadas (entre 0 y 2 y 081 según los pares de variables codificadas). El ítem indica que una persona que aprueba las autonomías departamentales tiene a aprobar igualmente los otros dos tipos de autonomías. Lo contrario resulta igualmente de error.

GRÁFICO 5.37 Redefinición de límites departamentales, provinciales y municipales, total diez ciudades principales



P: Usted aprobaría o desaprobaría que la Asamblea Constituyente redefina...?
 Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

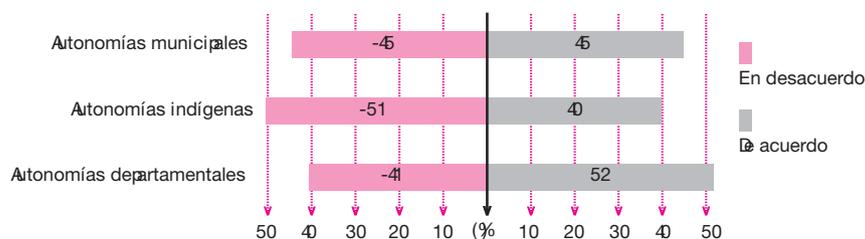
Sin duda, de considerarse los distintos tipos de autonomías como diseños institucionales excluyentes, la polarización no sólo en las dinámicas políticas sino también en términos de opinión pública, seguiría siendo un dato de la realidad: en el oriente-sur con un apoyo masivo a las autonomías departamentales y en el occidente-centro con una oposición mayoritaria a la creación de un Estado con autonomías. Sin embargo, el debate constituyente está explorando vías de articulación entre autonomías departamentales, municipales e indígenas.

A nivel nacional urbano, aún cuando las implicaciones del debate no quedan claras para los propios assembleístas y son poco conocidas por la población, esta es la opción que suscita mayor apoyo relativo en la ciudadanía en marzo de 2007: en las diez ciudades principales del país, 30 por ciento aprueba la complementación de los distintos tipos

de autonomías, 24 por ciento señala su apoyo exclusivo a las autonomías departamentales y 20 por ciento su oposición abierta a la creación de un Estado unitario con autonomías. El 26 por ciento restante se fragmenta en partes casi iguales entre quienes expresan su apoyo exclusivo a las autonomías municipales o a las autonomías indígenas y quienes optan por no responder a la pregunta, en todos los casos de forma mayoritaria en el occidente del país.

Resulta notable que, simplemente el abrir el debate de la reforma estatal a distintos tipos de autonomías, consigue disminuir de forma considerable el rechazo abierto o velado (mayoritario en el caso de las no respuestas) de los ciudadanos del occidente del país a poner siquiera en consideración la creación de un “Estado unitario con autonomías”. En las seis ciudades principales del occidente, la desaprobación y la no respuesta pasan de

GRÁFICO 5.38 Aprobación de las autonomías departamentales, indígenas y municipales, total diez ciudades principales



P: Si la Asamblea Constituyente decide crear un Estado unitario con autonomías, ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con reconocer las...?
 Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

CUADRO 5.5 Aprobación de las autonomías departamentales, indígenas y municipales, diez ciudades principales, según región

	Aprobación (%)		Desaprobación (%)	
	Oriente	Occidente	Oriente	Occidente
Autonomías departamentales	80	36	16	55
Autonomías municipales	66	33	28	55
Autonomías indígenas	52	33	42	56

P: Si la Asamblea Constituyente decide crear un Estado unitario con autonomías, ¿usted estaría muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las...?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

64 por ciento en el caso en que la pregunta se refiera únicamente a las autonomías departamentales, al 40 por ciento cuando se consideran diseños más complejos que incorporan las autonomías municipales e indígenas. De hecho, entre los ciudadanos que se muestran dispuestos a aceptar la creación de un Estado unitario con autonomías, la primera opción, incluso en el oriente-sur y sin que el debate se haya profundizado, se refiere a diseños institucionales que combinen los tres tipos de autonomías. Indagar sobre las cualidades, atribuciones y competencias del diseño autonómico que prefieren los ciudadanos resulta ciertamente difícil. No sólo por la complejidad misma de los temas técnicos y políticos a que se refieren las preguntas, sino porque en medio de un amplio desconocimiento sobre la materia, son los temores y las expectativas latentes en torno al debate autonómico los que tienden a influenciar con más fuerza las respuestas de los ciudadanos. Por ello, los distintos datos recogidos constituyen elementos indicativos que es-

tablecen una suerte de “línea de base” muy preliminar sobre lo que opinan los habitantes de las diez ciudades principales del país sobre el debate autonómico.

Sin duda, el primer elemento que los ciudadanos asocian con el proceso autonómico es la elección democrática de las autoridades departamentales. Desde que este tema ingresó al debate político y formó parte de un acuerdo entre el gobierno central y las autoridades cívico-regionales de Santa Cruz reconociendo la legitimidad de la llamada “Agenda de Enero” de 2005, una mayoría consistente de ciudadanos en las principales ciudades del país se mostraba de acuerdo con la elección de prefectos por voto directo de los ciudadanos. Al punto que en octubre de 2005, cuando el país se encontraba enfrascado en el debate sobre la reasignación de escaños en el Congreso como paso previo al proceso electoral de diciembre de ese año, 85 por ciento de los ciudadanos en las cinco ciudades principales del país (75 por ciento en La Paz y 95 por ciento en Santa Cruz) señalaba que las

CUADRO 5.6 Preferencias según tipos de autonomías, diez ciudades principales, según región (en porcentaje)

	Total ciudades	Oriente	Occidente
Sólo deben existir las autonomías municipales	10	7	11
Sólo deben existir las autonomías departamentales	24	39	17
Sólo deben existir las autonomías indígenas	7	4	9
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	30	43	23
No estoy de acuerdo con las autonomías	20	6	27
No precisa	9	2	13

P: Si la Asamblea Constituyente decide crear un Estado unitario con autonomías, ¿cuál de las siguientes frases expresaría mejor su forma de pensar? En un Estado unitario con autonomías...

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

elecciones departamentales debían realizarse en las fechas previstas e incluso seis de cada diez personas se mostraban predispuestas a movilizarse si estas eran anuladas o postergadas (52 por ciento en El Alto y 81 por ciento en Santa Cruz)⁷.

Como entonces, la predisposición que muestran actualmente los bolivianos a aceptar la elección directa por voto ciudadano de autoridades políticas es alta, incluso en el caso hipotético en que unas autonomías indígenas supongan la creación, como propone la bancada política mayoritaria en la Asamblea Constituyente, de entidades territoriales indígenas. Este dato concuerda con la aprobación generalizada a la elección de representantes indígenas al Congreso Nacional y muestra un clima de opinión favorable al respecto, incluso en aquellos lugares donde las autonomías indígenas, al igual que las otras, tienden a generar un rechazo mayoritario en la población –el caso de las principales ciudades del occidente– como también en aquellas donde las autonomías indígenas son bastante menos populares que las autonomías departamentales —el caso de las principales ciudades del oriente—. A nivel ciudades, sólo los cochabambinos tienden a oponerse de forma ligeramente mayoritaria a la elección de autoridades indígenas en territorios indígenas.

Por supuesto, la posición revelada de los ciudadanos respecto al debate autonómico resulta crucial al momento de definir su postura respecto a la elección de autoridades indígenas en el marco de unas eventuales autonomías indígenas: el porcentaje de aprobación varía significativamente entre el 88 por ciento de quienes apostarían únicamente por las autonomías indígenas, el 77 por ciento de quienes apoyarían un diseño institucional que combine los tres tipos de autonomías, el 52 por ciento de quienes sólo aprobarían las autonomías departamentales y, finalmente, el 34 por ciento de quienes se oponen a la creación de un Estado autonómico. Éste último grupo, compuesto casi exclusivamente por ciudadanos del occidente del país –en una relación de nueve a

uno entre occidente y oriente–, es el único en el cual la posición mayoritaria se inclina por rechazar la elección directa de autoridades en entidades territoriales indígenas.

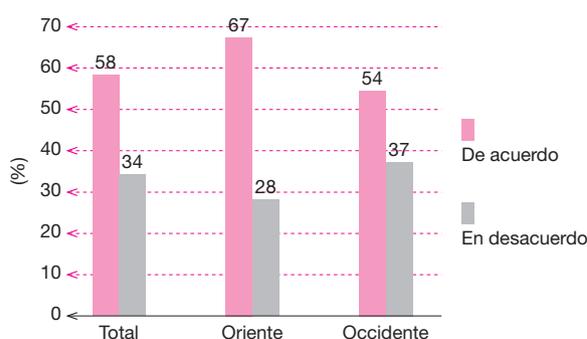
A juzgar por los resultados de la pregunta siguiente, el debate sobre el rango constitucional que deberían adquirir las Entidades Territoriales Indígenas (ETIOS) –o cualquier forma territorial que viabilice las propuestas de autonomías indígenas– parece remitir en la opinión pública a la toma de posición de los ciudadanos respecto a tres temas: por un lado su apoyo o no a la creación de un Estado autonómico, el tipo de autonomías que se está dispuesto a apoyar y la apertura o no a considerar una modificación del mapa político-administrativo en Bolivia.

Por ello, a nivel nacional urbano las opiniones se encuentran divididas sobre si los nuevos territorios indígenas deberían o no adquirir el mismo rango que un departamento, una provincia o un municipio: mientras el 44 por ciento de los habitantes de las diez ciudades principales del país se muestran de acuerdo, el 46 por ciento se opone a que las entidades territoriales tengan el mismo rango que las unidades político-administrativas reconocidas por la Constitución. De forma paradójica a juzgar por los imaginarios suscitados por el debate político en curso, pero de forma consistente con los hallazgos de la encuesta de control realizada en marzo de 2007, nuevamente son los ciudadanos del oriente-sur del país quienes se muestran mucho más abiertos que sus pares de occidente a tratar este tema.

En términos generales, quienes aprueban la creación de un Estado unitario con autonomías, quienes privilegian un diseño complejo de autonomías y quienes se muestran más abiertos a considerar una redefinición de límites, aprueban mayoritariamente la creación de entidades territoriales indígenas con rango político-administrativo equivalente al de un departamento, provincia o municipio. Al contrario, quienes se oponen a las autonomías, quienes reivindican únicamente las auto-

7 Proyecto PAPEP-PNUD, Octubre 2005.

GRÁFICO 5.39 **Aprobación de elección de autoridades indígenas, total diez ciudades principales y según región**



P: En un Estado unitario con autonomías, ¿usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que los habitantes de las entidades territoriales indígenas elijan a sus propias autoridades?

Fuente: Encuesta de control, 10 ciudades, 2164 casos, Marzo 2007

nomías departamentales como principio de descentralización y quienes se oponen a modificar el mapa político-administrativo del país se muestran más reacios a considerar el tema. El Cuadro 5.8 distingue cinco tipos de actitudes en torno al tema de acuerdo al tipo de diseño autonómico que se está dispuesto a aceptar y la predisposición a aceptar modificaciones en el mapa político-administrativo del país⁸.

De esta forma, quienes se muestran dispuestos a aceptar diseños institucionales que tomen en cuenta a las autonomías municipales e indígenas, ya sea de forma exclusiva –los menos– o combinada con las autonomías departamentales –los más–, están

de acuerdo con otorgar un rango político-administrativo a los territorios indígenas, más aún si se muestran abiertas a considerar una modificación del mapa político-administrativo del país (71 por ciento). Al contrario, quienes se oponen a la creación de un Estado autonómico y aquellos que reivindican únicamente las autonomías departamentales sin modificar el mapa político-administrativo del país, se oponen mayoritariamente a dotar a las entidades territoriales indígenas de un rango equivalente al de los departamentos, provincias o municipios actuales (63 y 65 por ciento, respectivamente). Por último, las opiniones se encuentran divididas en el grupo de

CUADRO 5.7 **Aprobación de elección de autoridades indígenas, total diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías**

	Aprueba (%)	Desaprueba (%)
Sólo deben existir las autonomías municipales	67	30
Sólo deben existir las autonomías departamentales	52	43
Sólo deben existir las autonomías indígenas	8	14
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	77	20
No estoy de acuerdo con las autonomías	34	57
No precisa	36	27

Cruce de variables.

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

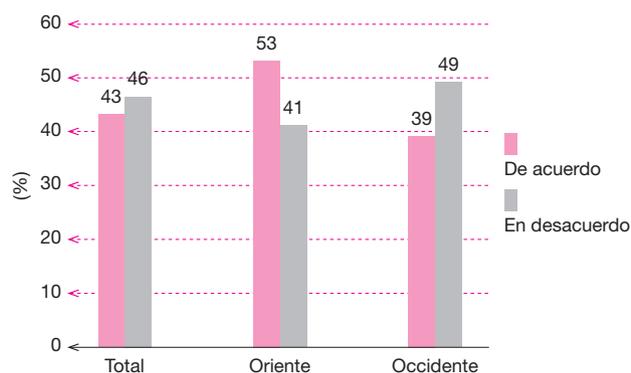
8 Este mapeo utiliza las respuestas a las preguntas "Si la Asamblea Constituyente decide crear un Estado unitario con autonomías, ¿qué es preferible? Sólo autonomías municipales, sólo autonomías departamentales, sólo autonomías indígenas, deben complementarse las tres autonomías, no estoy de acuerdo con las autonomías" y la pregunta "¿Si los constituyentes deciden modificar los límites departamentales estaría usted de acuerdo o no con esta decisión?". La elección de esta última variable se debe a que expresa la posición "más dura" de las tres consideradas.

personas que apoyan las autonomías departamentales pero que se muestran abiertas a considerar una modificación del mapa político del país.

Como se desprende del estudio cualitativo de representaciones sociales en torno a las autonomías, la “administración propia de los recursos” constituye el elemento central del “imaginario” que tienen los bolivianos sobre el proceso autonómico. Para unos, ello tendrá implicaciones positivas en términos de desarrollo regional. Para otros, ahí reside precisamente el elemento que generará división y provocará conflictos entre las regiones. A pesar de estos imaginarios polarizantes, resulta notable que, en marzo de 2007,

seis de cada diez habitantes de las principales ciudades del país se muestran total o parcialmente de acuerdo con la administración propia de recursos a nivel departamental, municipal e incluso en eventuales entidades territoriales indígenas. Los niveles de oposición son ciertamente significativos, y no se puede descartar que el debate político en curso en la Asamblea Constituyente los incremente, pero por el momento sólo un tercio de los habitantes de las ciudades capitales y El Alto se opone a considerar que distintos niveles descentralizados de gobierno administren sus propios recursos económicos, aunque ello sea una realidad a nivel local.

GRÁFICO 5.40 Rango de las entidades territoriales indígenas, total diez ciudades principales y según región



P: En un Estado unitario con autonomías, ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con crear entidades territoriales indígenas que puedan tener el mismo rango que un departamento, una provincia o un municipio?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

CUADRO 5.8 Aprobación del rango político-administrativo de los territorios indígenas, total diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (en porcentaje)

	Porcentaje total de la muestra	ETIOs con rango político-administrativo	ETIOs sin rango político-administrativo
Autonomías varias modificando el mapa político	18	71	25
Autonomías varias sin modificar el mapa político	27	52	43
Autonomías departamentales modificando el mapa político	9	46	48
Autonomías departamentales sin modificar el mapa político	14	29	65
No a las autonomías	20	26	68
Sin clasificar	12	29	34
Total ciudades capitales	100	44	46

Cruce de variables

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

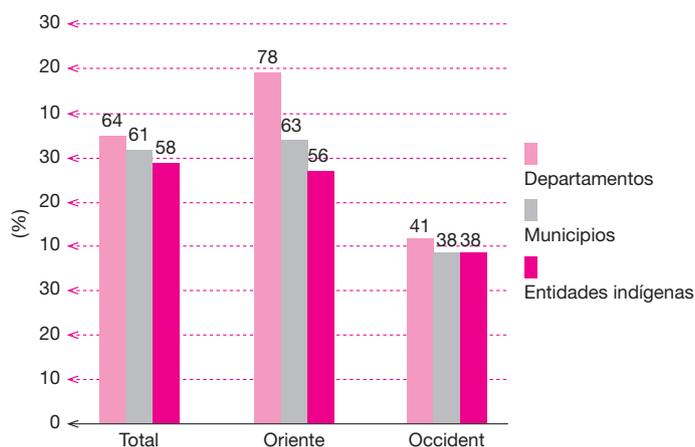
Por supuesto, las brechas entre oriente y occidente son bastante pronunciadas. En términos promedio, dos tercios de los habitantes de las principales ciudades del oriente-sur se muestran plenamente de acuerdo con que los distintos niveles de gobierno administren sus recursos de forma autónoma, frente a sólo cuatro de cada diez en las ciudades de occidente. En occidente los habitantes de Potosí, Sucre y Oruro son relativamente más abiertos a considerar la administración propia de recursos económicos a nivel departamental, mientras que los habitantes de la ciudad de El Alto son algo más proclives a aceptarla a nivel municipal y de territorios indígenas. A pesar de estas diferencias, los ciudadanos de occidente tienden a evaluar de la misma forma los distintos niveles de autonomías. Al contrario, si bien la demanda de autonomías es bastante consistente entre los bolivianos del oriente y sur, estos diferencian nítidamente las autonomías departamentales de las otras dos.

Como se observa en el Cuadro 5.9, quienes se oponen a la creación de un Estado autonómico rechazan igualmente a que cualquier instancia estatal que no sea el gobierno central pueda administrar sus propios recursos económicos. Al contrario, quienes se muestran abiertos a considerar la

adopción de un modelo complejo con distintos niveles de autonomías aprueban que todas las instancias del Estado administren sus propios recursos económicos, en mucha mayor medida que quienes aprueban las autonomías únicamente de carácter municipal. Por último, quienes apoyan las autonomías únicamente de tipo departamental o indígena aprueban –también de forma exclusiva que la administración de los recursos económicos se de ya sea a nivel de los departamentos (80 por ciento)–, ya sea a nivel de las entidades territoriales indígenas (68 por ciento).

Los datos cuantitativos confirman por tanto que la asociación primera que hacen los bolivianos del proceso autonómico tiene que ver con la administración autónoma de recursos económicos propios. Por ello, resulta altamente significativo que la mayoría de los encuestados se muestre dispuesta a aceptar que los departamentos, los municipios y los territorios indígenas puedan administrar sus propios recursos. No ocurre lo mismo con la cualidad legislativa. A nivel nacional urbano, entre 52 y 56 por ciento de los ciudadanos desaprueba que los distintos niveles descentralizados del Estado puedan hacer sus propias leyes, mientras entre 38 y 43 por ciento señala estar total o parcialmente de acuerdo en otorgar cuali-

GRÁFICO 5.41 Administración de recursos económicos, total diez ciudades principales y según región



P: En un Estado unitario con autonomías, ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que los departamentos administren sus propios recursos económicos? ¿Y los municipios? ¿Y las entidades indígenas?

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

dad legislativa a los departamentos, municipios y, eventualmente, a los territorios indígenas que se reconozcan en el país.

Si bien el discurso autonómico sostenido por las entidades cívicas y las prefecturas de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando no ha hecho mucho énfasis en reivindicar para los departamentos la facultad de producir sus propias leyes, cinco de cada diez personas que apoyan las autonomías departamentales están de acuerdo en que la cualidad legislativa sea parte del paquete autonómico que se apruebe en la Asamblea Constituyente. Como se observa en el cuadro siguiente, este es el único nivel descentralizado de gobierno para el cual existe un grupo social que expresa su apoyo mayoritario al reconocimiento de cualidades legislativas. El grupo de personas que se muestran de acuerdo en complementar las autonomías departamentales, municipales e indígenas, junto con quienes reivindican las autonomías municipales se muestran nuevamente algo más flexibles que los demás para tratar el tema en cualquiera de los tres niveles considerados.

Por último, si bien el 85 por ciento de los bolivianos, de forma transversal a todos los grupos sociales, opina que los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos y que los beneficios de su explotación deben favorecer al conjunto de la población boliviana, la encuesta urbana del mes de marzo de 2007, permite identificar percepciones diferenciadas en cuanto hace la gestión y ad-

ministración de los recursos naturales de acuerdo a la posición de los entrevistados frente al proceso autonómico y dependiendo del recurso considerado. Tratándose del gas natural, un consenso amplio en la opinión pública nacional le asigna al Estado central el rol principal en su gestión y administración más allá de las posturas que esgrimen los encuestados en relación al proceso autonómico. Como se observa en el gráfico siguiente, este consenso se eleva del 60 por ciento entre quienes aprueban únicamente la adopción de un modelo de autonomías departamentales al 86 por ciento entre quienes se oponen a la creación de un Estado autonómico.

Un consenso similar atraviesa a la sociedad boliviana en cuanto se refiere a la gestión y administración de los minerales: siete de cada diez habitantes de las ciudades principales del país considera que esta tarea debe recaer esencialmente en el gobierno central, mientras uno de cada cuatro –con mayor presencia relativa en las ciudades del oriente-sur además de Potosí-, otorga este rol a los gobiernos departamentales. Sólo en la ciudad de Trinidad la mayoría de los consultados se inclina por darle un rol protagónico a las Prefecturas en este tema, mientras que en todos los casos resulta marginal el porcentaje de ciudadanos que cree que los municipios deberían jugar un rol predominante. Una vez más, la posición de los ciudadanos respecto al proceso autonómico explica divergencias significativas de opinión, aunque en todos los gru-

CUADRO 5.9 Administración de recursos económicos, diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (porcentaje de personas que responde “de acuerdo”)

	Departamentos	Municipios	Entidades territoriales
Sólo deben existir las autonomías municipales	54	58	48
Sólo deben existir las autonomías departamentales	80	49	37
Sólo deben existir las autonomías indígenas	35	40	68
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	71	68	64
No estoy de acuerdo con las autonomías	17	19	19
Total ciudades	54	47	44

Cruce de variables

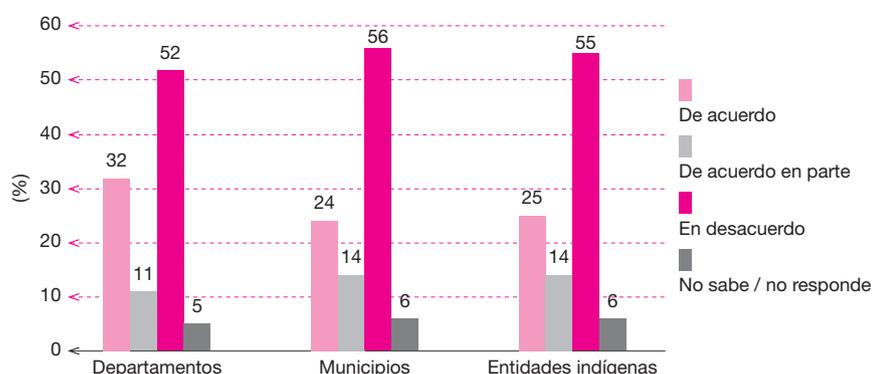
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

pos, incluso en aquellos que sólo se muestran dispuestos a aprobar un esquema de autonomías departamentales, la posición mayoritaria apunta al gobierno como principal gestor y administrador de los recursos mineros del país.

La gestión y administración del recurso tierras tiende a generar opiniones matizadas, que dejan entrever un principio de división entre oriente y occidente. Si a nivel nacional urbano seis de cada diez personas se inclinan por otorgarle esta competencia al gobierno central, este porcentaje se reduce a cuatro de cada diez en las ciudades capitales del oriente-sur y se eleva a siete de cada diez en las principales ciudades del occidente. En el oriente del país, si bien las opiniones se encuentran divididas

una mayoría relativa de ciudadanos, prefieren otorgarle esta competencia al gobierno departamental (46 por ciento) antes que al gobierno central (40 por ciento). Como resulta previsible, el único grupo social que privilegia una mayor desconcentración de competencias hacia las prefecturas en el tema tierras es aquel que se muestra predispuesto únicamente a aceptar un esquema autonómico de tipo departamental. Quienes señalan apoyar de forma exclusiva un esquema autonómico de tipo municipal dividen sus opiniones entre los tres niveles del Estado, con un predominio claro del nivel central. Por último, quienes se muestran proclives a apoyar un esquema mixto, pero sobretodo quienes se oponen a las autonomías prefieren que estas

GRÁFICO 5.42 Calidad legislativa según niveles de autonomías, total diez ciudades principales



P: En un Estado unitario con autonomías, ¿usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que los departamentos, municipios, o entidades indígenas tengan la posibilidad de hacer sus propias leyes?
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

CUADRO 5.10 Calidad legislativa, según posición respecto a las autonomías, total diez ciudades principales (porcentaje de personas que responde “de acuerdo”)

	Departamentos	Municipios	Entidades territoriales
Sólo deben existir las autonomías municipales	3	3	3
Sólo deben existir las autonomías departamentales	50	26	21
Sólo deben existir las autonomías indígenas	14	14	3
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	40	3	3
No estoy de acuerdo con las autonomías	10	7	10
Total ciudades	32	24	25

Cruce de variables
Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

competencias recaigan esencialmente en el gobierno central.

Por último, las opiniones se encuentran abiertamente divididas en cuanto se refiere la gestión y administración del agua. A nivel nacional, 45 por ciento se inclina por atribuir estas competencias al gobierno central, 35 por ciento al departamental y 17 por ciento al municipal. Por regiones, mientras la mayoría absoluta de ciudadanos en el oriente sur asigna las competencias centrales en materia de gestión y administración del agua a las prefecturas (54 por ciento), la misma mayoría en el occidente reivindica estas atribuciones para el gobierno central (56 por ciento).

Como se observa en el Cuadro 5.14, los únicos grupos que atribuyen de forma casi exclusiva estas competencias al gobierno central son aquellos que se oponen al proceso auto-

nómico o que apoyan un diseño autonómico exclusivamente de tipo indígena. Al contrario, quienes optan por esquemas mixtos o quienes privilegian la autonomía municipal prefieren una asignación competencial más equilibrada entre los tres niveles. Quienes reivindican de forma exclusiva las autonomías departamentales señalan que el rol central en la gestión y administración del agua lo deberían tener las prefecturas.

En suma, más allá de los imaginarios polarizantes respecto del proceso autonómico, parece existir un consenso en la opinión pública boliviana que le atribuye al gobierno central un rol estratégico en la gestión y administración de los recursos naturales no renovables. Al contrario, el debate se muestra más abierto cuando estas competencias se refieren a los recursos naturales renovables, particularmente el agua. Mien-

CUADRO 5.11 Nivel de gobierno responsable de la gestión y administración del gas natural, diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (en porcentaje)

	Gobierno Central	Gobierno departamental	Gobierno municipal
Sólo deben existir las autonomías municipales	67	23	7
Sólo deben existir las autonomías departamentales	60	34	4
Sólo deben existir las autonomías indígenas	79	14	5
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	75	20	4
No estoy de acuerdo con las autonomías	86	9	4
Total ciudades	73	20	4

Cruce de variables

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

CUADRO 5.12 Nivel de gobierno responsable de la gestión y administración de los minerales, diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (en porcentaje)

	Gobierno Central	Gobierno departamental	Gobierno municipal
Sólo deben existir las autonomías municipales	64	22	10
Sólo deben existir las autonomías departamentales	51	29	9
Sólo deben existir las autonomías indígenas	82	13	4
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	68	24	4
No estoy de acuerdo con las autonomías	82	11	3
Total ciudades	72	16	5

Cruce de variables

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

tras quienes manifiestan su abierto rechazo al proceso autonómico, concentran estas atribuciones en la administración central, quienes reivindican de forma exclusiva las autonomías departamentales, le otorgan un rol importante a los gobiernos departamentales. Si bien los bolivianos re-

afirman que los recursos naturales pertenecen a todos, estos datos confirman que la deliberación sobre las competencias de gestión y administración de los recursos naturales renovables constituye actualmente uno de los debates más sensibles de la reforma estatal en curso.

CUADRO 5.13 Nivel de gobierno responsable de la gestión y administración de la tierra, diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (en porcentaje)

	Gobierno Central	Gobierno departamental	Gobierno municipal
Sólo deben existir las autonomías municipales	48	26	22
Sólo deben existir las autonomías departamentales	40	46	11
Sólo deben existir las autonomías indígenas	72	14	7
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	54	33	9
No estoy de acuerdo con las autonomías	76	12	8
Total ciudades	57	29	10

Cruce de variables

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

CUADRO 5.14 Nivel de gobierno responsable de la gestión y administración del agua, diez ciudades principales, según posición respecto a las autonomías (en porcentaje)

	Gobierno Central	Gobierno departamental	Gobierno municipal
Sólo deben existir las autonomías municipales	37	36	24
Sólo deben existir las autonomías departamentales	32	51	15
Sólo deben existir las autonomías indígenas	62	20	18
Deben complementarse los distintos tipos de autonomías	39	40	19
No estoy de acuerdo con las autonomías	61	20	15
Total ciudades	45	35	17

Cruce de variables

Fuente: Encuesta de control, 2100 casos, marzo 2007.

Corolario:

**Los bolivianos
y el cambio:
la emergencia de un
nuevo sentido común**

6





En medio de una intensa “batalla de imaginarios” sobre el Estado, promovida por las dinámicas del sistema político y amplificada por los medios de comunicación, los últimos años han sido igualmente intensos y dramáticos. Los debates –muchas veces acalorados– y las movilizaciones sociales –muchas veces violentas– en torno a la propiedad de los recursos naturales, la convivencia multicultural, las nuevas formas e instituciones de la democracia o la forma centralizada o descentralizada del Estado remiten a un proceso de cambio profundo que los bolivianos insisten en dirimir en democracia.

Transformaciones estructurales tan amplias y tan profundas han puesto en cuestión la vigencia de las libertades democráticas o, incluso, la propia cohesión social, en otros países aquejados por desigualdades tan enraizadas y niveles de pobreza tan extendidos como los que caracterizan a la sociedad boliviana, más aún en contextos multiculturales. Por ello, para la prensa internacional y para los propios bolivianos resulta sorprendente que un país conocido por una “inestabilidad política crónica” y por encontrarse “siempre al borde del abismo” logre encontrar un camino que evite el conflicto violento como medio para resolver sus diferencias internas.

El camino que han escogido los bolivianos es ciertamente sinuoso, difícil y está lleno de incertidumbres pero, ante el horror del abuso de autoridad estatal o de la confrontación entre civiles, ha logrado preservar el respeto a la legalidad democrática vigente y frenar dinámicas conflictivas que bien pudieran haber desembocado en situaciones mucho más complejas. Hasta hoy, este proceso de crisis y cambio ha avanzado de forma simultánea en varios frentes que combinan movilizaciones sociales en las calles, concertación *in extremis* en las instituciones y participación masiva en las urnas.

En apenas siete años, sin contar los múltiples momentos de elevada inestabilidad social, el país ha atravesado por siete coyunturas de aguda polarización, sino de abierta cri-

sis política que los bolivianos recuerdan con temor. En el mismo periodo de tiempo, éstos han sido llamados a emitir su voto en cinco procesos electorales, todos ellos en un ambiente de absoluta normalidad y estabilidad política. Todo hace prever que esa ruta tendrá nuevos hitos que hablen de polarización social y política en torno a los imaginarios del cambio y la democracia, nuevos acuerdos entre los distintos actores del sistema político y nuevos procesos electorales que reflejen el sentir de la ciudadanía sobre la nueva Constitución y sus nuevas instituciones.

Los distintos capítulos del informe presentan elementos de análisis valiosos para comprender, desde la opinión pública, cuáles son los elementos de la cultura política de los bolivianos que subyacen a esta ruta accidentada y no exenta de riesgos, pero que no sólo mantiene sino refuerza la legitimidad de la democracia boliviana. Por un lado, prevalece en los bolivianos la inclinación por preferir la construcción de un nuevo orden político y social al salvamento del actual. De hecho, sólo uno de cada diez ciudadanos prefiere dejar las cosas como están.

Este imaginario de cambio coloca a las leyes al centro de la disputa de poder. Los bolivianos las valoran altamente y señalan que éstas “se deben obedecer”, aunque sean injustas o estén mal hechas, pues son “un medio para poner orden” y “respetar los derechos de los ciudadanos”. Las leyes y su aplicación estricta y universal condensan la aspiración que tienen los bolivianos de una sociedad más justa. Sin embargo, de su aplicación concreta se desprende una visión negativa: las relaciones de poder hacen que las leyes sean injustas y, sobre todo, que las normas “no se respeten ni se cumplan”. En definitiva, el orden social y político que establecen termina beneficiando a quienes a “unos cuantos”, a “una minoría”, los más poderosos.

Por ello, al mismo tiempo que piden la aplicación estricta de las leyes, los bolivianos demandan cambios profundos en el marco legal para sustentar un orden político y social más justo. Asistimos entonces a una

extraña “hipervalorización” de las leyes en el escenario sociopolítico: si los actores en pugna concentran su disputa de poder en torno a la preservación o cambio de leyes, quienes invocan el respeto a las leyes cuestionan la falta de apego a la legalidad de quienes plantean, a su vez, que hay que cambiar las normas porque, si bien son muy importantes, no se cumplen y son injustas. Se trata, pues, de una tensión entre el carácter normativo y descriptivo de las posturas respecto a la legalidad.

Es en el resquicio que dejan las leyes a la interpretación política que se gestan las distintas “batallas de imaginarios” a las que los bolivianos han respondido con movilizaciones contundentes. Todos los actores dicen respetar la ley y argumentan su posición política desde las leyes. La promulgación concertada de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006, aprobada por el 82 por ciento de los bolivianos y recibida con la entonación del Himno Nacional en el Congreso, permitió consolidar a la Asamblea Constituyente y al Referéndum autonómico como ejes del proceso de cambio. Pero al mismo tiempo, meses después dio pie a una intensa batalla política por la fórmula de votación que debía regir en la Asamblea Constituyente.

Por supuesto, el camino ideal es recto y pavimentado. Pero el camino posible se construye en medio de enormes tensiones. Lo importante es que el respeto declarado a las leyes en medio de un proceso altamente conflictivo, con actores sociales y políticos representativos, empuja a que en estos predomine la tendencia a buscar transacciones y llegar a acuerdos en las distintas instituciones, aunque muchas veces *in extremis*. No sólo la elevada valoración normativa que tienen los bolivianos de las leyes ayuda a explicar este comportamiento. También lo hace el imaginario de la Constitución.

Y es que más allá del grado de conocimiento relativo que tienen del texto constitucional, todos los bolivianos tienen una conciencia clara de lo que este significa y representa. La “Carta Magna” que “rige al país” y “protege mis derechos” ha asumido una impor-

tancia central en la vida de los bolivianos, se ha interiorizado como un núcleo duro de la avenencia social y de la vida en democracia. La Constitución representa el lugar simbólico de protección ante derechos que no pueden ser violentados desde el poder. También representa el ámbito donde se plasman las aspiraciones por tener mejores condiciones de vida y una sociedad más justa a través del ejercicio de esos derechos. La asociación con la democracia está presente en el imaginario que tienen los bolivianos de la Constitución.

Ante su incumplimiento generalizado por parte de las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento, los bolivianos aspiran a contar con una nueva legalidad más abierta, más participativa y más justa que, ahora sí, se cumpla para beneficio de todos. De hecho, la Asamblea Constituyente, como procedimiento que permite abrir la esfera de lo público a la participación ciudadana, fue una consigna que precedió el debate sobre el contenido mismo de la reforma constitucional. La legitimidad marcó el carácter de la demanda de Asamblea Constituyente y, por ello, la legalidad vigente fue modificada para permitir su realización. En suma, para los bolivianos el proceso de reforma constitucional es ante todo un ejercicio democrático que aspira a renovar y profundizar la democracia.

La demanda de cambios profundos, la “hipervalorización de las leyes” y la tendencia a buscar transacciones y acuerdos, son valores de los cuales los bolivianos se han dotado para transitar por esta coyuntura crítica de crisis y cambio. Al menos en cierta medida, estos valores explican la demanda ciudadana de transformación del orden político y social que determinan las leyes actuales a través de mecanismos participativos. También permiten comprender por qué la solución encontrada por los diversos actores políticos y sociales en momentos de conflictividad aguda haya sido encaminada, sin romper el orden legal y la institucionalidad democrática vigente, precisamente hacia una reforma constitucional mediante una Asamblea Constituyente.

En el transcurrir de la crisis estatal, una serie de elementos comunes han ido emergiendo y han unido a los bolivianos más allá de su región, clase social o identificación étnico-cultural en torno a un nuevo ideario de nación. De forma progresiva este desplaza la crisis de futuro detectada en la sociedad boliviana en los últimos años. Hoy la ciudadanía boliviana empieza a percibir una salida al laberinto, una luz al final del túnel: los bolivianos opinan que su situación y la del país han empezado a mejorar, y un matiz de esperanza, aunque todavía volátil, marca sus expectativas de corto plazo.

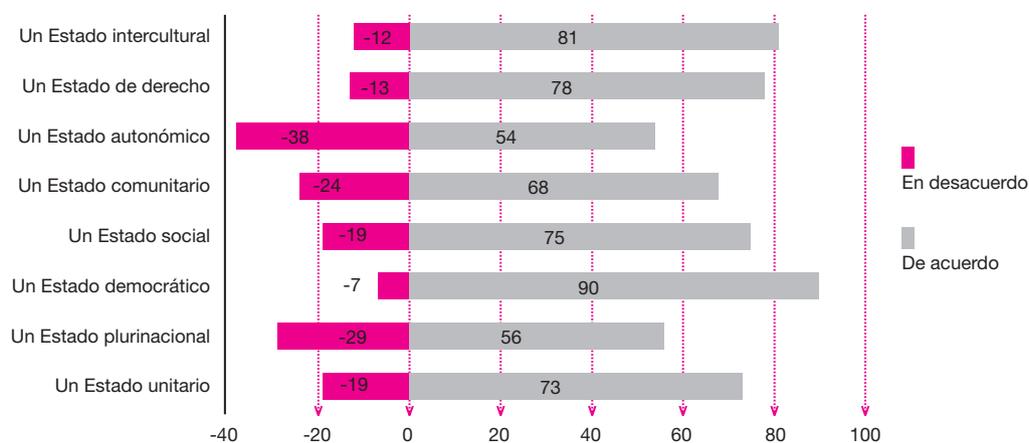
Pero, más importante aún, los bolivianos están construyendo diariamente el camino que lleva a la salida: la legitimidad de la “agenda de cambio” ha ampliado la noción de lo posible en términos de políticas para la participación ciudadana y la inclusión social; el cambio de gobierno ha contribuido favorablemente a la legitimidad de la democracia y del sistema político y sus instituciones; y, el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional da muestras de haberse incrementado en el país, aunque sea ligeramente; todo ello, en consonancia con la emergencia de un ciudadano más complejo, aquel que cruza su voto y multiplica sus espacios de participa-

ción política a partir de una reflexión crítica sobre las propuestas en disputa y la evolución del debate democrático.

Este es, probablemente, el dato más sorprendente del contexto actual: detrás de visiones y prácticas polarizantes sobre el Estado y los medios y fines de su reforma, desde la opinión pública está emergiendo una mirada fresca y común que une a gran parte de la población en temas tan diversos como las leyes, el cambio, la democracia, los recursos naturales, la nación o las autonomías. A este cambio denominamos “sentido común” porque emerge de los imaginarios sociales de largo plazo y recupera elementos que unen a más del 70 por ciento de la población boliviana.

El presente corolario no pretende minimizar la importancia de los imaginarios que polarizan y dividen a los bolivianos, como tampoco busca recapitular todas las tendencias encontradas en la opinión pública a lo largo del informe. Simplemente pretende delinearlos contornos del nuevo “sentido común” emergente a partir de la convicción de que, si se siembra y fecunda este camino de concurrencias en vez de atizar el fuego de los imaginarios polarizantes, Bolivia tiene una oportunidad histórica para encontrar una salida al laberinto de tensiones irresueltas.

GRÁFICO 6.1 El tipo de Estado deseado, total diez ciudades principales



P: Como ciudadano boliviano, ¿usted está de muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el Estado boliviano sea....?

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, 2100 casos, marzo de 2007. Ciudades capitales más El Alto

De hecho, antes de que la Asamblea Constituyente encare la fase final de sus deliberaciones, la opinión pública registra una serie de consensos sobre el carácter democrático del Estado, sobre su cualidad intercultural o sobre su fortalecimiento como un Estado social de derecho. Pero, más aún, una mayoría amplia de los bolivianos se declara dispuesta a apoyar la creación de un Estado autonómico y plurinacional, por citar sólo los dos temas más complejos de la reforma estatal en curso. Esto consensos y la elevada predisposición al cambio de los bolivianos pueden fortalecerse (o debilitarse) al calor de los debates constituyentes. Las siguientes frases, recogidas de las entrevistas y afinadas con los datos de encuestas, resumen una mirada fresca y común sobre el Estado y su proceso de reforma. Constituyen lo que hemos dado en llamar los pilares de este “sentido común”.

a) “A pesar de los conflictos estamos optimistas, queremos cambio y Bolivia está cambiando”

El proceso de cambio se expresa también en el plano de las percepciones y las opiniones subjetivas. La crisis de legitimidad del sistema político ha dado paso a una empatía renovada con los nuevos liderazgos e instituciones de la democracia boliviana; la crisis económica y fiscal ha cedido el paso al tercer año consecutivo de crecimiento del PIB *per cápita* y a percepciones positivas sobre el giro de la política económica y su impacto en la situación actual; por último, una luz de esperanza, aún frágil e incierta, marca las expectativas de corto plazo: si antes los bolivianos percibían que la situación del país era mala e iba a peor hoy señalan que esta es regular y que va a mejor.

La mayor legitimidad del sistema político y las percepciones más positivas y optimistas en relación al funcionamiento de la economía, se asientan en un consenso amplio en la ciudadanía: dos de cada tres bolivianos consideran que Bolivia está cambiando para bien, sólo uno de cada diez

cree que lo está haciendo para mal y dos de cada diez cree que el país no está cambiando. Sin duda, la agenda de cambio tiene mucha legitimidad. Y este nuevo clima de opinión responde a y se refuerza con la combinación de señales fuertes de cambio (nacionalización, Asamblea Constituyente, elección de prefectos) con estabilidad y concertación política.

Cuando los vientos de la polarización sociopolítica predominan y el cambio se estanca, el camino se oscurece. Y todos los indicadores de opinión lo resienten desde la valoración de la situación actual y las expectativas hasta la aprobación de los actores e instituciones más representativos de la democracia boliviana. Los bolivianos están pidiendo transformaciones profundas, pero en democracia: 68 por ciento de los bolivianos quiere cambios en el modelo económico garantizando la estabilidad sociopolítica, frente a sólo 8 por ciento de la ciudadanía que dice no querer ningún cambio y 17 por ciento que quiere cambios en el modelo económico aunque ello signifique generar conflictos sociales y políticos.

La voluntad de cambio es tan fuerte como la disposición a que estos sean realizados privilegiando la vía del diálogo y la concertación. No es que los bolivianos se muestren reacios al conflicto social o que prefieran cambios superficiales y de forma, sino que perciben que los niveles de conflictividad social son más elevados que en cualquier coyuntura anterior de los últimos cuarenta años y que el temor es grande sobre los riesgos que una dinámica de polarización social y política podría implicar para la democracia y la unidad del país. Por ello, esta demanda de cambios con estabilidad no sólo proviene de las clases medias sino que es transversal a los distintos grupos sociales de las principales áreas urbanas del país. Si el empuje más decidido a la agenda de cambio actual surgió de la ciudad de El Alto, sólo dos de cada diez alteños señalan estar de acuerdo con cambios profundos incluso si estos generan conflictos.

b) “La democracia somos todos: eso implica conflicto y concertación, participación y control social”

Con el cambio de gobierno y la elección directa de prefectos a nivel departamental se ha incrementado significativamente la legitimidad de las instituciones del Estado, del sistema político y del régimen democrático en Bolivia. A juzgar por los datos mensuales de aprobación ciudadana de la gestión del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional y el Poder Judicial registrados por la empresa Apoyo Opinión & Mercado en los últimos cinco años, la situación actual difiere radicalmente de la que prevalecía en el momento más álgido de la crisis: tomadas en conjunto, las instituciones representativas de los tres poderes del Estado boliviano han pasado de un nivel promedio de aprobación del 27 por ciento, en 2003, al 50 por ciento, en 2006.

Dos fuentes de medición adicionales a los datos del presente informe muestran que Bolivia ha registrado cifras récord en términos de apoyo y satisfacción con la democracia en el último año. Según el estudio de “Auditoría de la Democracia” (LAPOP, 2006), entre 2004 y 2006 “los bolivianos están más convencidos de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno a pesar de los problemas que debe enfrentar”. De la misma forma, el Latinobarómetro (2006) expone el caso boliviano como el más sobresaliente en el contexto regional: el conjunto de indicadores analizados, “confirman que Bolivia ha consolidado su democracia tanto en concepto como en actitudes con la celebración de las elecciones que le han dado alternancia en el poder a un indígena”. Según el citado informe regional, entre 2005 y 2006 son más quienes asimilan democracia al ejercicio de libertades civiles que quienes la asocian simplemente al ejercicio ciudadano del voto.

En ese marco, la democracia se ha resignificado y el desafío de su ampliación requiere transformaciones profundas a fin de satisfacer la creciente demanda ciudada-

na para articular mayores espacios de participación y decisión en los asuntos públicos. La idea de estructurar un “control social” y darle cauce institucional sintetiza el sentimiento de una gran parte de la población que no encuentra un actor más representativo que el Estado para hacerse cargo de importantes responsabilidades y, simultáneamente, ha interiorizado una clara desconfianza ante su funcionamiento. Los bolivianos demandan también un profundo proceso de renovación de los principios de representación política: sólo uno de cada cuatro consultados señala que las autoridades políticas son las únicas responsables de dirigir a la sociedad. Al contrario, tres de cada cuatro opinan que los representantes políticos deben respetar las decisiones de los representantes sociales y la mayoría absoluta considera que los dirigentes sociales son quienes más se preocupan por los temas que interesan a la ciudadanía.

Por último, todas las encuestas muestran que, tras el conflicto, es necesario encontrar una salida negociada. Y la búsqueda de acuerdos se ha vuelto consustancial a nuestra cultura política, reforzándose en estos 25 años de democracia. Si existe un rasgo característico del proceso de democratización boliviano es una fuerte apuesta por salidas institucionales y concertadas ante situaciones de inestabilidad política y crisis. En las crisis políticas más agudas, los bolivianos han respaldado la vigencia del sistema democrático y asegurado que la continuidad institucional prime sobre cualquier voluntad de interrumpirla.

De hecho, pese a la elevada cantidad de conflictos sociales que soportan las principales ciudades del país –40 conflictos nuevos por mes según datos del CERES que cifran en 25 el promedio “normal” en períodos democráticos– y que interpelan directamente la legitimidad del Estado, los bolivianos siguen apostando, de forma unánime, por la concertación y el diálogo como la mejor forma de resolver las demandas de la ciudadanía. Sólo uno de cada diez bolivianos apunta actualmente al uso

decidido de la fuerza para restablecer el principio de autoridad del Estado. Siguiendo la misma tendencia, siete de cada diez bolivianos apuntan su preferencia por un líder respetuoso de las leyes aun cuando no fuera muy fuerte, muy por encima del 22 por ciento que declara preferir un líder fuerte aunque no sea muy respetuoso de las leyes.

c) “Apoyamos la nacionalización del gas: los recursos naturales pertenecen a todos y deben ser la base de nuestro desarrollo”

Si existe una política sobre la cual los bolivianos estamos de acuerdo y acerca de la cual demandamos información constante es la “nacionalización de los hidrocarburos”. Los ciudadanos y ciudadanas sabemos que el gas produce riqueza, pero también genera desigualdad y esquivo el desarrollo. Sólo su recuperación plena garantizará que los beneficios de su explotación lleguen al pueblo. Pero nacionalización no significa que todos busquemos expulsar a las empresas transnacionales. De hecho, la mayoría aprueba un acuerdo considerado equitativo y justo (“el país y las empresas han salido ganando”). Tampoco implica que las disputas rentistas terminen desgarrando a la nación.

Al contrario, los recursos naturales, “la tierra y sus riquezas”, se encuentran al centro del sentido común emergente sobre la identidad nacional. De hecho, según datos del informe público de Apoyo Opinión & Mercado, de forma estable en los últimos cinco años, nueve de cada diez habitantes de las ciudades del eje señalan sentirse “contentos” con la nacionalidad boliviana y no preferir otra. Y la razón principal que explica el orgullo de ser boliviano en todos los estratos sociales y en todas las ciudades son, precisamente, los recursos naturales con que cuenta el país. Desde esta perspectiva, el rol asignado al Estado de “recuperar” los recursos naturales para todos los bolivianos de manos del capital extranjero adquiere no sólo una connotación económi-

ca asociada al elevado nivel de insatisfacción registrado con los resultados del “modelo económico neoliberal”, sino también un significado simbólico que tiene que ver con la construcción nacional.

Ambas dinámicas permiten comprender por qué la política de “nacionalizaciones” tiene una amplia aceptación ciudadana. Es posible que se pierda en eficiencia y que distintos debates sobre las competencias concretas de gestión y administración tomen tiempo, pero existe un consenso básico: los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos. Sean estos renovables o no renovables, estratégicos o no estratégicos, estemos hablando del gas, el agua, la tierra o los minerales que existen en el país, la opinión de cambas, collas, indígenas, mestizos, ricos o pobres es la misma y se mantiene en el tiempo: estos recursos pertenecen a todos los bolivianos (86 por ciento), no sólo a aquellos que viven en los departamentos, municipios o comunidades ricos en recursos naturales. Más aún, los bolivianos coinciden de manera abrumadora (84 por ciento) en que las rentas de la explotación de los recursos naturales que existen en el país deben beneficiar al conjunto de la población boliviana.

La política de “nacionalizaciones” tiene repercusiones en el proceso de construcción nacional. Después de tres años de polarización e inestabilidad extrema en torno a la redefinición del marco de regulación del sector del gas, la forma que adquirió el proceso y su consolidación con la firma de contratos petroleros lograron asentar un imaginario que une a los bolivianos en torno a la “recuperación e industrialización de los recursos naturales”. En noviembre de 2006, mientras seis de cada diez alteños y paceños opinaban que los contratos petroleros beneficiaban más al país que a las empresas petroleras, los cruceños y tarijeños no identificaban perdedores netos en el proceso de negociación; y casi todos a lo largo del país señalaron su aprobación de la firma de los nuevos contratos (83 por ciento).

d) “Somos aymaras, mestizos, cambas y collas; somos diversos pero, ante todo, somos bolivianos”

En medio de elevados niveles de intolerancia social y de desconfianza interpersonal –y con ellos, de tendencias a la fragmentación social –, la dinámica sociopolítica de los últimos años ha provocado una revalorización de las identidades étnico-culturales y regionales como referentes de acción y reivindicación política. De forma paradójica, esta reivindicación identitaria, lejos de debilitar, ha reforzado el sentido de pertenencia de los bolivianos a una comunidad nacional en proceso de reconfiguración: A nivel nacional, los datos del informe “Auditoría de la Democracia” (LAPOP:2006) confirman que quienes más identificados se sienten con ser boliviano son también quienes más identificados se sienten con su departamento o con alguna cultura, y el sentimiento promedio de “*bolivianidad*” se ha incrementado en los dos últimos años.

Los bolivianos somos interculturales y nos resistimos a ser encasillados en una sola caja identitaria. Estamos conscientes de nuestra diversidad y orgullosos de nuestras identidades indígenas, regionales y generacionales. Por ello, el debate más fecundo, pero también el más complejo, que el país está llevando adelante gira en torno al tipo de Estado que articula un nuevo concepto de nación. La sociedad es percibida como un todo, “la gente”, pero un todo heterogéneo, no exento de contradicciones pues la realidad boliviana es compleja y diversa dada la existencia de un “conglomerado de identidades e incluso naciones”. Tanto los recursos naturales con que cuenta el país como la diversidad cultural de quienes componen la sociedad boliviana son percibidas a la vez como fuente de conflicto interno y como una causa del orgullo de ser boliviano.

Muchas cosas han cambiado, en especial respecto al reconocimiento de la importancia de lo étnico-cultural en la configuración de la nación boliviana. En los dos úl-

timos años resalta la apertura continua ante la diversidad cultural e, incluso, una revalorización social de lo indígena asentada en la matriz multicultural del país. Hoy en día, no sólo existe un amplio acuerdo –sostenido por tres de cada cuatro bolivianos– que respalda que los indígenas elijan sus propios representantes al Parlamento (76 por ciento), sino que la misma proporción muestra su acuerdo con que los indígenas tengan derecho a practicar sus propios usos y costumbres en todo el país (77 por ciento). Sin embargo, la voluntad de los bolivianos apunta a que este reconocimiento esté encuadrado en un marco legal determinado. Se percibe la voluntad de que haya cierta jerarquización normativa, con 59 por ciento de los bolivianos que cree que sólo deben respetarse las costumbres de los indígenas que estén de acuerdo con las leyes vigentes en el Estado boliviano.

También se ha avanzado en el debate autonómico que cuestiona el carácter “centralista” del Estado. Los bolivianos consideran que la Participación Popular es la reforma estatal más importante desde la Revolución Nacional y la elección directa de prefectos es apoyada mayoritariamente en todo el país. Hoy por hoy, una mayoría amplia de ciudadanos en oriente y occidente reconoce en la Asamblea Constituyente el espacio central del cambio que debe aprobar un nuevo diseño autonómico de Estado y una mayoría consistente opina que se deben respetar los resultados y dotar de autonomías departamentales a los departamentos donde ganó el “SI” en el Referéndum Autonómico. Más aún, una mayoría relativa de ciudadanos de todo el país opina que apoyaría un diseño autonómico mixto que contemple las autonomías departamentales, las autonomías municipales y las autonomías indígenas. En el occidente del país, este grupo representa a aquellos ciudadanos que han dejado de lado su oposición al proceso autonómico mientras en el oriente-sur, congrega a las personas que creen en las autonomías como un valor.

Pero el camino todavía está sembrado de conflictos y tensiones irresueltas. Aunque ha disminuido significativamente en los últimos tres años, el nivel de desconfianza interpersonal sigue siendo alto. La discriminación continúa siendo una práctica habitual en nuestra sociedad. Por último, si la diversidad es aceptada y valorada por los ciudadanos, la debilidad del Estado para construir un espacio público común, remite a los bolivianos a un proceso de construcción nacional ciertamente accidental y conflictivo.

Por ello, los temores que despiertan las autonomías o el reconocimiento de un Estado plurinacional tienen que ver con la unidad del país y la cohesión social. Sólo dos de cada diez bolivianos creen que las autonomías departamentales no ponen en riesgo la unidad del país. Y lo mismo ocurre con el debate de lo plurinacional. Si éste empieza a generar un temor en los bolivianos sobre los principios que cimientan la unidad del país, la ventana de oportunidad que significa la revalorización de lo indígena en la matriz de la identidad nacional puede convertirse en otro nudo de polarización social y política. A la Constituyente le toca el desafío histórico de generar ese pacto y así opinan mayoritariamente los bolivianos y las bolivianas.

e) “La Asamblea Constituyente es participación ciudadana y justicia social, es el escenario de un nuevo pacto social”

La Asamblea Constituyente actual no es una asamblea o convención constituyente más en la historia de Bolivia. Ésta tendrá un lugar especial no sólo porque responde a transformaciones estructurales susceptibles de configurar un nuevo ciclo histórico de mediano y largo plazo, sino porque ha despertado una enorme expectativa de cambio. Y es que, si la idea de la Constituyente no es nueva en la historia de Bolivia, sí lo es, hoy, su capacidad de movilización, su amplia representación y su surgimiento como una demanda “desde abajo”.

Más aún, la representación social sobre la Asamblea Constituyente es consistente, estable y robusta en todos los sectores de la sociedad boliviana. Con ligeros matices, en las áreas urbanas y rurales, en oriente y en occidente, entre indígenas y no indígenas, entre clases medias y clases bajas, el “imaginario” sobre la Asamblea Constituyente es el mismo: se trata de un proceso participativo que tiene por finalidad reformar la Constitución Política del Estado para beneficiar a los bolivianos más necesitados, incorporando las demandas de los sectores sociales, entre las que sobresale la defensa y recuperación de los recursos naturales.

Justicia social y participación ciudadana, tales son los valores que los bolivianos asocian a la Asamblea Constituyente. Ésta condensa el imaginario de cambio en democracia que los bolivianos demandan y aprueban. La “batalla de imaginarios” en torno a la fórmula de votación que debía prevalecer en el reglamento de debates y que consumió siete meses de trabajos, se construyó quebrando en dos este imaginario: consolidando su legitimidad como espacio privilegiado del cambio y de la justicia social entre quienes apoyaban la “mayoría absoluta”, y reforzando su importancia central como institución de la democracia participativa que garantiza el respeto de las minorías, entre quienes postulaban los “dos tercios”. Sin duda, la legitimidad y las expectativas asociadas al proceso son tales que los ciudadanos están dispuestos a movilizarse y enfrentarse por él.

A tiempo de encarar la fase conclusiva de la Asamblea Constituyente, los bolivianos están conscientes del difícil camino que aún queda por recorrer para lograr acuerdos básicos sobre temas conflictivos como la tierra o las autonomías. Pero, hoy por hoy, dos datos muestran que Bolivia tiene una oportunidad histórica para aprobar una nueva Constitución que refleje el sentir de todos los bolivianos. El sentir mayoritario de los ciudadanos apunta a un proceso concertado de aprobación de una nueva Constitución que consolide cambios profundos en el Estado y la sociedad bolivianos.

f) **“Queremos nuevas leyes justas y adecuadas, y sobre todo que la nueva constitución se cumpla”.**

Más allá del grado de conocimiento relativo que tienen del texto constitucional, todos los bolivianos tienen una conciencia clara de lo que significa y representa la Constitución. Ésta ha asumido una importancia central en la vida de los bolivianos, se ha interiorizado como un núcleo duro de la avenencia social y de la vida en democracia. La Constitución representa el lugar simbólico de protección de los derechos ciudadanos. También representa el ámbito donde se plasman las aspiraciones por tener mejores condiciones de vida y una sociedad más justa a través del ejercicio de esos derechos.

Por ello, las expectativas de los bolivianos en relación a la Asamblea Constituyente tienen que ver con su elevada valoración normativa de las leyes como “algo que se debe obedecer”, de la Constitución como el ámbito de “protección de los derechos ciudadanos” y de la democracia como el régimen que promueve la “participación” y que garantiza, al menos en alguna medida, el “ejercicio efectivo de esos derechos”. Si las expectativas son moderadamente optimistas y apuntan, de forma unánime, a un proceso que dará resultados a mediano plazo, el mayor riesgo que perciben los ciudadanos es que muchas cosas cambien en el marco legal, pero que nada cambie en su vida cotidiana y en el funcionamiento de la sociedad boliviana.

Por ello, el análisis cualitativo de expectativas muestra que las expectativas de los bolivianos se forman también en medio de imaginarios que unen e imaginarios que dividen. En el primer registro, el de los imaginarios que unen, los bolivianos aspiran a “tener igualdad de derechos y las mismas oportunidades para todos, en una sociedad justa, equitativa y solidaria, en la que se garanticen los derechos, pero también se cumplan las obligaciones” y a “que se apliquen correctamente las leyes entonces habrá mayor desarrollo, mejor calidad

de vida y trabajo”. En el segundo registro, el de los imaginarios que dividen, los ciudadanos señalan que “el cambio será difícil ya que seguirá habiendo discriminación y la nueva Constitución no cambiará mucho” y que, a pesar de los cambios, “la sociedad boliviana se mantendrá igual, la nueva Constitución no cambiará la mentalidad ni las costumbres de la gente”.

La evolución de las expectativas ciudadanas hacia la Asamblea Constituyente muestra que el largo y conflictivo debate en torno al Reglamento General de Debates (agosto 2006-febrero 2007) ha incrementado el porcentaje de personas que opina que la situación económica y política del país, pero sobre todo la calidad de vida de los ciudadanos, seguirán iguales profundizando imaginarios polarizantes en torno a la reforma constitucional. En la fase conclusiva de sus trabajos, el juego político no puede quedar atrapado entre lecturas y posiciones encontradas que, en lugar de tender puentes, profundicen las distancias. La trampa de la coyuntura política actual no hace justicia a las aspiraciones, deseos, percepciones y vivencias de la población. Lo que nos une está en el subsuelo de los debates políticos y mediáticos. Si se siembra y fecunda este camino de concurrencias, en vez de atizar el fuego de los imaginarios que dividen y polarizan, la promulgación de la nueva Constitución entrará en la historia como el inicio de un ciclo histórico con posibilidades renovadas de encarar los desafíos del desarrollo humano en Bolivia.

Los actores del sentido común son millones de ciudadanos de a pie que plantean un horizonte de convivencia intercultural y de igualdad social y económica. Entre ellos, el Estado es quizá el actor más importante en la construcción y afirmación del sentido común porque refleja la complejidad y el pluralismo de la propia sociedad. Por ello, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2007*, “*el estado del Estado*” sostiene que el Estado boliviano se debe construir sobre el sentido común emergente. El *Estado para el sentido común* no es una “nueva propuesta”, sino una síntesis de lo

que ya se piensa en base a lo que ya sucede y, por tanto, de lo que ya es posible. No es un ejercicio de buena voluntad ni de buenas intenciones. Describe aspiraciones de cambio que están al alcance del pueblo boliviano y también de su Estado. En la

medida en que el imaginario del Estado boliviano ya está en el centro de la agenda de cambio del país, el paso de los imaginarios a las realidades es algo que creemos debe ocupar el proceso de transformación estatal futuro.

AneXo

metodológico

Introducción

La agenda de investigación en opinión pública sobre la cual se asienta el presente informe combina tres herramientas metodológicas. Primero, un estudio de representaciones sociales que utiliza 255 entrevistas en profundidad a ciudadanos mayores de 18 años para comprender la forma en que los bolivianos incorporan al lenguaje común conceptos abstractos que marcan el debate político actual como las leyes, la Constitución Política del Estado, la Asamblea Constituyente o las autonomías. Este estudio fue elaborado por Julia Elena De La Fuente, Fernando Mayorga y Ramiro Molina entre Junio y Septiembre de 2006.

Segundo, una encuesta nacional a una muestra representativa de las áreas urbanas y rurales de los nueve departamentos del país que permite analizar las percepciones, opiniones y actitudes de los bolivianos hacia las leyes, la Constitución y la democracia. El cuestionario utilizado se basa en los trabajos previos de encuesta de “Cultura de la Constitución en México” elaborado por el instituto de estudios jurídicos de la UNAM (Hugo A. Concha, Hector Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, 2004) y de “Encuesta de cultura constitucional. Argentina una sociedad anómica” producido por la Asociación Argentina de Derecho e IDEA Internacional (Daniel Zovatto, Antonio María Hernandez y Manuel Mora y Araujo 2005). La aplicación de la encuesta estuvo a cargo de la empresa Equipos Mori que realizó el trabajo de campo entre el 4 y 19 de junio de 2006 entrevistando a 3.300 ciudadanos en todo el país.

Tercero, una serie de cinco encuestas de control fue aplicada en las diez ciudades principales del país (La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Sucre, Oruro, Potosí, Trinidad y Cobija) tanto para analizar la evolución de los principales indicadores de la encuesta base de junio de 2006 como para profundizar en una serie de temas relativos a la Asamblea Constituyente y la reforma constitucional. De esta forma, la encuesta

de enero de 2007 aborda el tema del control social sobre las instituciones del Estado; la encuesta de febrero de 2007 evalúa el desempeño de la Asamblea Constituyente; la encuesta de marzo de 2007 profundiza el tema de las autonomías; la encuesta de abril de 2007 genera una serie de indicadores de satisfacción y expectativas sobre el cambio y la encuesta de mayo de 2007 actualiza indicadores de base sobre las leyes, la Constitución y la democracia. La aplicación de las encuestas estuvo a cargo de la empresa Apoyo, Opinión & Mercado en el marco de su informe mensual de opinión pública que se sustenta en una muestra de 2.100 casos.

1. Estudio cualitativo de representaciones sociales

La metodología de representaciones sociales aplicada en el marco del presente estudio tuvo como objetivo central lograr una mejor comprensión de lo que piensan los bolivianos cuando se refieren a las Leyes, la Constitución Política del Estado, la Asamblea Constituyente y las Autonomías; todos estos, conceptos centrales al debate político actual. ¿De qué manera se integran al lenguaje común y cotidiano de los bolivianos estos fenómenos con alto contenido de subjetividad?

1.1 ¿Qué se entiende por representación social?

Los conceptos abstractos que, como la Asamblea Constituyente o las autonomías, forman hoy parte de los procesos cotidianos como de las prácticas de las personas, requieren de imágenes que faciliten su comunicación (Morales 1994)¹.

Sin duda, cuando un grupo se enfrenta a un fenómeno extraño o a una idea nueva, este enfrentamiento no se realiza en el vacío. Los sistemas de pensamiento del grupo, sus representaciones sociales, constituyen puntos de referencia con los que se puede amortiguar el impacto de la extrañeza (Morales:

¹ Según el autor el proceso de objetivación permite hacer “concreto” lo “abstracto”.

1994: 835). Sobre la base de experiencias y vivencias; de saberes, modelos de pensamiento recibidos y transmitidos por la tradición, la educación y la comunicación social, se va generando un lenguaje común entre individuos y grupos que, al integrar lo nuevo, permitirá la comunicación, facilitará la interpretación de la realidad y guiará la conducta de los individuos y las relaciones sociales en torno a estos fenómenos nuevos.

Este lenguaje común se asienta en una representación social compartida que permite la comunicación y, además, en la medida que funciona como sistema de referencia tiene a su vez influencia sobre esos fenómenos sociales. Por lo tanto, este proceso cumple la función de integrar lo nuevo, permite la interpretación de la realidad y constituye una orientación para la conducta y las relaciones sociales. De esta forma, una representación social condensa “el saber de sentido común que se tiene sobre un tema determinado”.

Analíticamente, aunque las representaciones sociales son dinámicas y sujetas a cambios y transformaciones, el núcleo central de toda representación es un componente estable y difícil de modificar. Al respecto, Flamment (1989) señala que “no son los discursos ideológicos que tienen influencia decisiva sobre la transformación de las representaciones sino la modificación de las prácticas sociales”; en este sentido, las representaciones tienen una función creadora, transformadora y organizadora orientada a garantizar la estabilidad y los vínculos entre los elementos de la representación. En síntesis el “sentido común” mapea lecturas diversas de la realidad, que al tener características invariantes y regulares, otorgan a los resultados del estudio un poder predictivo y posible de ser generalizado.

El proceso de objetivación de los fenómenos nuevos considera tres elementos centrales: i) la organización de la información en base a criterios culturales y normativos, ii) la retención de la información en un “núcleo” figurativo y coherente con la información anteriormente descrita y iii) un proceso de “naturalización” de las caracte-

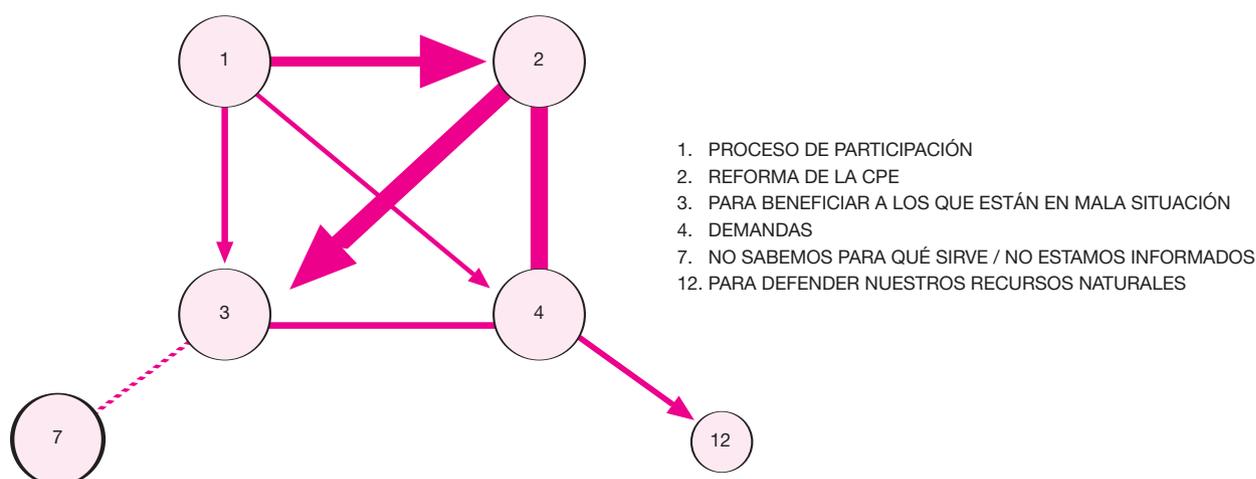
rísticas y propiedades de ese núcleo figurativo a través del cual adquiere el estatuto de evidencia, de verdad, de sentido común y que pasa a ser la realidad misma.

1.2 ¿De qué manera se esquematiza una representación social?

Según Abric (1992), una representación es un conjunto organizado en torno a un núcleo central compuesto de elementos que le dan significación a esa representación. Las representaciones sociales son dinámicas y sujetas a cambios y transformaciones, mientras que el núcleo es el componente “duro” más estable y difícil de modificar, en la medida en que debe asegurar –esa es su función generadora– la creación o transformación de la significación de todos los elementos que lo constituyen. Es además su función organizadora, asegurar la unificación, estabilidad y naturaleza de los vínculos entre los elementos de la representación.

En torno a este núcleo se organizan diversos elementos —que le afectan por ponderación, valor o por su función— que se denominan elementos periféricos, constituidos por información diversa, estereotipos, creencias, entre otros; estos elementos a diferencia del núcleo que tiene pocos elementos, constituyen un conjunto amplio y heterogéneo.

De esta forma, en términos prácticos, el núcleo de una representación social se presenta bajo la forma de un “árbol de representación”, es decir como un sistema de relaciones/asociaciones entre cognemas o familias de ideas a las que hacen referencia de forma sistemática personas pertenecientes a un grupo determinado cuando se refieren a un determinado tema. Para cada tema analizado se graficaron cuatro representaciones sociales, correspondientes a los temas: “Legalidad”, “Constitución Política del Estado”, “Asamblea Constituyente” y “Autonomías”. Y para cada tema se graficó el “árbol de representación” nacional, urbano, rural, indígena, no indígena, clase alta y media-alta/clase media-baja y popular, tierras altas y tierras bajas.



El esquema siguiente recupera el núcleo central de la representación social de Asamblea Constituyente a nivel nacional.

¿Cómo se interpretan los elementos del esquema?

- **Los esquemas** representan los elementos centrales, los núcleos de las representaciones sociales para cada uno de los cuatro temas estudiados.
- **Los círculos** representan los cognemas. Su definición puede usar una sola palabra o incluso una frase.
- **Las flechas** señalan la dirección de la relación; es decir que si el cognema X es explicado por el Z, la flecha indicará esa dirección. Si el sentido es bidireccional la relación se graficará más bien como vector.
- **El espesor de las líneas** depende del número de veces que los cognemas fueron relacionados en el discurso de los entrevistados.
- **El tamaño de los círculos** correspondientes a cada cognema, representa la centralidad e importancia dentro del núcleo de la representación social. Los círculos más grandes, representan a los cognemas con mayor frecuencia mencionados por los entrevistados, mientras que los más pequeños fueron menos mencionados y se representan periféricos en el núcleo.

1.3 Las expectativas sociales

Las expectativas sociales no constituyen un segundo estudio paralelo al de las representaciones sociales, sino que su análisis ha sido abordado como componente complementario —conceptual y metodológicamente— a ellas, en tanto las representaciones incorporan opiniones, aspiraciones y expectativas. En este punto es importante resaltar que las expectativas estudiadas a lo largo de este estudio se refieren a uno sólo de los cuatro temas analizados en las representaciones sociales: la Asamblea Constituyente, y sus resultados que están por tanto vinculados a la reforma de la Constitución Política del Estado y al tipo de sociedad emergente de este proceso.

¿Cómo se relacionan expectativas y representaciones? Las representaciones sociales no son más que el “consenso” que “regula” precisamente esas expectativas, actitudes y conductas. Las expectativas no pueden ser estables si los estándares respecto a los cuales se exige conformidad resultan imprecisos al punto de no ser útiles como guía para la acción. Algunas precisiones son importantes sobre el sentido en el que están tratadas aquí, que proviene de la direccionalidad, intensidad y de la temporalidad social.

Región	N° Entrv. Región	Área Urbana # Entrev.	Ciudad	Cortes						
				# Entrev.	Nivel Socioeconómico NSE	Condición Étnica Indígena No Indíg.				
Tierras Altas	128	43	La Paz	32	NSE Alto	14				
			El Alto		NSE Bajo	18	9	9		
			Cochabamba	28	NSE Alto	10				
					NSE Bajo	18	9	9		
			Oruro	25	NSE Alto	7				
					NSE Bajo	18	9	9		
			85							
			Área Rural	#	Nivel					
			# Entrev.	Localidad	Entrev.	Socioeconómico	Indígena	No Indíg.		
				La Paz	15	NSE Alto				
				Huarina		NSE Bajo	15	8	7	
				Oruro	14	NSE Alto				
				Challapata		NSE Bajo	14	7	7	
	Cochabamba	14	NSE Alto							
	Arani		NSE Bajo	14	7	7				

d) Condición étnica:

Siguiendo el criterio aplicado por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la condición étnica de las personas se obtuvo de la pregunta: *¿Se considera usted perteneciente a alguno de los pueblos indígenas u originarios de Bolivia?* Esta pregunta se complementa con la referida al o los idiomas que habla el entrevistado.

e) Nivel socioeconómico:

Se consideraron los siguientes criterios definidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE): i) Características y ubicación de la vivienda ii) Confort y bienes de consumos a la vista y iii) Nivel educativo. Para fines de la investigación solamente se consideraron dos niveles: Nivel socio económico ALTO y MEDIO ALTO y Nivel socio económico BAJO y/o popular. En las áreas rurales se consideró únicamente el nivel socio económico bajo o popular.

f) Otras restricciones:

Se buscó indagar representaciones sociales sobre los temas investigados que podrían constituir el saber de sentido común

de la población. En consecuencia, para evitar sesgos en las opiniones, se excluyeron personas que formaban parte de los siguientes grupos: directivos de instituciones de desarrollo social y ONGs, periodistas, dirigentes de partidos políticos, altos dirigentes sindicales, entre otros. El riesgo que se quiso evitar es que las representaciones resultantes correspondieran a opiniones y posicionamientos corporativos, y no al lenguaje cotidiano y común de los ciudadanos.

1.5 Sistematización y análisis de los datos:

El trabajo de campo contempló la aplicación de un cuestionario que se recoge in extenso en el cuadro A.2. Este sirvió simplemente de guía para entablar de la mejor forma posible un verdadero diálogo, instando al entrevistado a profundizar sus reflexiones. El cuestionario contiene cinco bloques de preguntas referidos a las leyes, la Constitución Política del Estado, la Asamblea Constituyente,

I. Representaciones sociales de legalidad

- ¿Qué son las leyes para Ud.?
- ¿Cree usted que es importante respetar y obedecer las leyes o no es importante? ¿Por qué?
- ¿Usted cree que las leyes actuales son justas o no lo son? ¿Por qué?
- ¿Las leyes se aplican a todos? ¿Por qué sí o por qué no?
- ¿Qué es para Ud. un/a ciudadano/a?

II. Representaciones sociales de la Constitución Política del Estado

- ¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en la palabra Constitución Política del Estado?
- ¿Usted piensa que la Constitución Política del Estado se cumple o no?
- ¿Por qué? ¿Quiénes la cumplen?
- ¿Quién debe garantizar el cumplimiento de los derechos?
(¿El gobierno, el Poder Judicial, los ciudadanos, la Policía?)
- En la Constitución Política del Estado, ¿qué es lo más importante para usted?
¿Los derechos de las personas, las instituciones políticas, la economía, los recursos naturales?

III. Representaciones sociales sobre la Asamblea Constituyente

- ¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en la Asamblea Constituyente?
- En su opinión, ¿para qué servirá la Asamblea Constituyente?
- ¿Quiénes deberían ser los más beneficiados con la Asamblea Constituyente?
- En la Asamblea Constituyente, ¿cuál cree usted que debería ser el tema o los temas más importantes? ¿Por qué?

IV. Representaciones sociales de la (s) autonomía (as)

- ¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando piensa en autonomía?
- ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con las autonomías? ¿Por qué?
- ¿Qué tipo de autonomía le parece la más conveniente para nuestro país?
(departamental, indígena, etc.).
- ¿Qué resultados positivos y negativos pueden traer las autonomías? ¿Por qué?

V. Expectativas

i) Reformas a la Constitución

- ¿Qué espera usted de la nueva Constitución?
- ¿Usted piensa que los resultados de la Constituyente tienen que darse de inmediato o más bien en el mediano y largo plazo?
- ¿Usted cree que la nueva C.P. integrará o dividirá a los bolivianos?
- ¿Con la nueva Constitución, aumentarán, se mantendrán igual o reducirán las diferencias (desigualdades)? ¿Por qué?

ii) Sobre la sociedad resultante de las Reformas a la Constitución

- ¿Cómo se imagina usted que será la sociedad boliviana después de la Constituyente?
(En los derechos, en la convivencia social, en el empleo, en la calidad de vida)
- ¿Cómo imagina usted que serán las relaciones entre regiones, entre indígenas y no indígenas, entre pobres y ricos?
- ¿Cree usted que habrá cambios en la CPE relacionados a los recursos naturales?
- ¿Cuáles cree que serían los más beneficiosos para el país? ¿Por qué?
- ¿Cree Ud. que debería haber un cambio en las instituciones públicas?
¿Por qué y en cuáles principalmente?
- ¿Cree Ud. que la democracia en nuestro país mejorará después de la Constituyente?,
¿Por qué?

las autonomías y un bloque final destinado a indagar las expectativas en torno a la reforma constitucional y la sociedad resultante de la aplicación de la nueva Constitución. En términos promedio, la aplicación del cuestionario tomó entre 45 y 60 minutos.

Una vez transcritas, a las entrevistas en profundidad se le aplicaron los siguientes ejes de análisis:

- (i) Se aplicaron técnicas de análisis de similitud para identificar elementos y “familias” de elementos de un conjunto determinado. Desde esta perspectiva, una representación es un conjunto de “cognemas” organizado por diversas relaciones, que declinan en una relación simétrica que traduce la idea de “ir juntos”. Los cognemas pueden estar representados por una sola palabra o incluso una frase. Dos elementos estarán más cercanos en la representación cuanto mayor sea el número de sujetos que los asocian dentro de su discurso.
- (ii) A partir de un listado de elementos cognemas establecidos (Cuadro A.3), se definieron sus relaciones en el discurso de los sujetos, creando así matrices de similitud que indican el número de veces en que un elemento ha sido encontrado en asociación con otro.
- (iii) Para cada tema del “núcleo central” se elaboró un gráfico que refleja las relaciones más fuertes entre los distintos elementos, que además determina la centralidad de los mismos.

La sistematización de la información se realizó en base a tres cortes: Tierras Bajas/Tierras Altas, Nivel socioeconómico y condición étnica. Las respuestas fueron categorizadas en función a su frecuencia para luego ser vaciadas en matrices de síntesis. A cada representación le corresponde un listado de cognemas operacionalizado a partir de las respuestas obtenidas en las entrevistas en profundidad (cuadro A.2). Para cada tema analizado se graficaron cuatro representaciones sociales, correspondientes a los temas: “Legalidad” (en azul), “Constitución Política del Estado” (en verde), “Asamblea Constituyente” (en rojo) y “Autonomías” (en gris).

2. Encuesta nacional

La encuesta base busca indagar las percepciones, opiniones y actitudes de los bolivianos sobre las leyes, la Constitución, la Asamblea Constituyente y la democracia compartiendo el enfoque metodológico de los estudios de cultural constitucional realizados en México (2004) y Argentina (2005). La aplicación de la encuesta estuvo a cargo de la empresa Equipos Mori en junio de 2006, a fin de captar las percepciones de los bolivianos semanas antes de la elección de constituyentes y del referéndum autonómico del 2 de julio de 2006.

CUADRO A.3 Operacionalización de “cognemas” según tema

ASAMBLEA CONSTITUYENTE	AUTONOMÍAS	COSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:	LEGALIDAD:
<p>1. Proceso de participación: Cognema que engloba las ideas de reunión y organización de personas/grupos/representantes en una Asamblea para opinar, dar ideas, participar. Donde se deben escuchar propuestas y decir lo que se piensa</p>	<p>1. Administración de recursos por cada departamento: Cognema que abarca la noción de independencia en la administración de recursos del lugar. Responsabilidad en el gasto y utilización de los recursos generados por el departamento.</p>	<p>1. Lo que rige al país (normas, reglas y leyes): Cognema referido a ideas como: la estructura de leyes del país, las normas que tenemos, lo que nos rige, lo que nos manda, donde están todas las leyes que deberíamos cumplir, el resumen de toda la legislación del país, conjunto de leyes. Leyes de todo tipo.</p>	<p>1. Un medio para poner orden: Cognema que engloba todas las repuestas relacionadas con la idea de normatividad. Un medio para saber lo que se debe hacer, para saber a qué atenerse.</p>
<p>2. Reforma de la CPE: Categoría relativa a las ideas de reforma, reformulación, corrección o modificación de la CPE, así como de acuerdos y decisiones relacionadas con ésta.</p>	<p>2. Unos cuantos se beneficiarán: Ideas relacionadas a que sólo se beneficiarán quienes estén a cargo del manejo económico.</p>	<p>2. Carta Magna (Ley de leyes): Cognema que abarca repuestas referidas a la CPE como ley fundamental, Carta Magna, Ley de leyes, madre de todas las leyes, lo que es válido para nuestro país.</p>	<p>2. Respetar los derechos de las personas: Cognema que engloba las repuestas relacionadas a los derechos de las personas, diferenciando entre derechos y obligaciones.</p>
<p>3. Para beneficiar a los que están en mala situación: Ideas relacionadas con las expectativas de satisfacción de necesidades básicas.</p>	<p>3. Desunión: Categoría que incluye todas las ideas asociadas al desmembramiento, desunión y resquebrajamiento de la nación como tal.</p>	<p>3. No se cumple: Categoría que engloba percepciones de incumplimiento parcial o total de la CPE por parte de la población en general.</p>	<p>3. Acciones provechosas y positivas: Categoría que abarca las repuestas relativas a las leyes comprendidas como acciones.</p>
<p>4. Demandas: Categoría que incluye la idea de Asamblea Constituyente como instancia para las demandas nacionales, regionales y étnicas.</p>	<p>4. Fuente de conflictos: Las autonomías son vistas como motivo de conflictos debido a nueva distribución económica que irá en desmedro de algunas regiones y que generará confrontaciones regionales y raciales.</p>	<p>4. Privilegio de unos cuantos: La CPE percibida como privilegio de pocas personas debido a favoritismo, burocracia, abuso de poder, corrupción, racismo, etc.</p>	<p>4. Las leyes son la CPE: Noción de analogía entre leyes y CPE</p>
<p>5. Para tener nuestros propios pensamientos de lo que deseamos: Percepción de que a partir de la Asamblea Constituyente podrá formarse una línea de pensamiento o normativa que esté acorde con los intereses de grupos excluidos</p>	<p>5. Bandera política tema político: Concebido únicamente como bandera política de algunos partidos o agrupaciones.</p>	<p>5. Una forma de control del gobierno: Idea de organización al servicio del gobierno, destinada al control de las instituciones</p>	<p>5. Se deben obedecer (obligaciones): Este cognema abarca todas las repuestas que lleven a la idea de obligación para seguir o cumplir con las leyes. Idea de imposición, sin derecho a discusión.</p>

ASAMBLEA CONSTITUYENTE	AUTONOMÍAS	COSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:	LEGALIDAD:
<p>6. Como instancia de control social: Cognema que incluye, como objetivos de la Asamblea Constituyente, las ideas de control sobre la situación del país.</p> <p>7. No sabemos para que sirve, no estamos enterados/ informados: Categoría de respuestas de total o parcial desconocimiento acerca de lo que significa y los fines que persigue una Asamblea Constituyente.</p> <p>8. Para distribuir nuestros recursos económicos: Cognema relativo a la redistribución de los recursos económicos</p>	<p>6. Política de algunos partidos o agrupaciones.</p> <p>7. Estar libre, trabajar sin la intromisión de nadie: Ideas de autonomía referidas exclusivamente a sujetos individuales. A la independencia y derechos de cada persona.</p> <p>8. Autonomía para pueblos indígenas: Cognema relativo a la posibilidad de independencia de territorio y capacidad de elegir a sus autoridades y del manejo o control de sus recursos naturales. E independencia socioeconómica.</p>	<p>6. Desconocimiento: Categoría que incluye todas las respuestas que aludan a desconocimiento total o parcial sobre la CPE.</p> <p>7. Una forma de gobierno: Cognema referido a la CPE como forma de gobierno, como política.</p> <p>8. Los del gobierno no cumplen: Grupo de respuestas que engloba las ideas relacionadas a que el gobierno, sus instituciones y organismos son los que incumplen con la CPE.</p>	<p>6. Para amparar a las personas: Categoría que incluye todas las ideas relativas a las leyes como protección, resguardo, amparo, servicio.</p> <p>7. Para gobernar: Cognema que incluye las respuestas que aluden a las leyes como medio para gobernar.</p> <p>8. No se respetan / no se cumplen: Categoría que incluye ideas de incumplimiento de las leyes, falta de aplicación, etc.</p>
<p>9. Es una consulta-referéndum: Cognema que engloba la idea de Asamblea Constituyente como sinónimo de referéndum.</p>	<p>9. Ser dueños de lo que producimos: Categoría que nos refiere a la idea de propiedad. Percepción de las autonomías como modos de distribución de los recursos económicos a cada cantón, a cada poblador de la región.</p>	<p>9. Es base de la libertad e igualdad: Cognema relativo a la igualdad de todos los habitantes del país, sin preferencias de ningún tipo. Con respuestas que incluyen igualdad, no discriminación, etc</p>	<p>9. Privilegio de unos cuantos: Leyes vistas como privilegio de los poderosos, de los que tienen recursos económicos. Corrupción que favorece a unos cuantos.</p>
<p>10. Asamblea del/para el Presidente (tema político): Categoría donde se incluyen todas las respuestas relacionadas con la idea de que la Asamblea Constituyente es algo que desea el Presidente y hay que darle. Percepción de jugada o movida política en cumplimiento a lo ofrecido en el periodo preelectoral.</p>	<p>10. Desconocimiento: Desconocimiento total o parcial de lo que la palabra misma significa.</p>	<p>10. Protege mis derechos: Categoría que abarca toda respuesta relacionada a la protección y respeto de los derechos de las personas.</p>	<p>10. Forma de castigo pero inequitativa: La ley concebida como castigo, como instrumento punitivo.</p>
<p>11. Preocupación desvalorización: Ideas relativas a preocupación por las personas que van a conformar la Asamblea Constituyente, por las propuestas que van a llevar, etc.</p>	<p>11. Poder elegir autoridades: Cognema relacionado a la posibilidad de elegir las propias autoridades en el departamento. Democracia participativa.</p>	<p>11. No ha sido idea de los bolivianos: Categoría que abarca ideas relacionadas a que la CPE se debe modernizar, reformular ya que no fue hecha por bolivianos, sino por personas extranjeras que no tenían conocimiento de las necesidades de los habitantes del país.</p>	<p>11. Están mal hechas: Cognema que engloba ideas sobre las leyes como: son injustas, nos extorsionan, están torcidas, no están bien, se deben revisar, están fuera de época, etc.</p>

ASAMBLEA CONSTITUYENTE	AUTONOMÍAS	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:	LEGALIDAD:
<p>12. Defender nuestros recursos naturales: Categoría que abarca todas las respuestas referidas a la defensa de los recursos naturales: el gas, los hidrocarburos, los bosques, etc.</p> <p>13. Nuevo poder del estado: Cognema que incluye la idea de la Asamblea Constituyente como un nuevo poder del Estado.</p> <p>14. Esperanza para el futuro: Categoría que incluye todas las respuestas que denoten esperanza y optimismo hacia el futuro como resultado de la Asamblea Constituyente.</p>	<p>12. Recuperar nuestros recursos naturales: Cognema que incluye ideas sobre la recuperación de los recursos naturales como resultado de las autonomías o ligadas al proceso autonómico.</p> <p>13. Borrar la burocracia: Categoría que abarca ideas como: tener contacto directo con los funcionarios sin tener que depender del centralismo.</p> <p>14. Injusticia con los departamentos más pobres: Cognema que engloba las ideas referidas a que la autonomía daría lugar a injusticias e inequidades muy marcadas.</p> <p>15. Unitaria y solidaria: Las Autonomías percibidas como positivas en tanto exista solidaridad y unidad de todo el país y los nueve departamentos.</p> <p>16. Para los pobres: Categoría que abarca ideas como: Las autonomías serán la solución para los problemas económicos. Serán la respuesta para los sectores empobrecidos del país.</p> <p>17. Crecimiento de las regiones: Las Autonomías concebidas como impulsoras del crecimiento de las regiones.</p> <p>18. No vamos capacitados: Ideas de falta de capacidad en la ciudadanía para llevar a cabo las autonomías.</p>	<p>12. El gobierno no hace cumplir: Categoría referida a la idea de que el gobierno no hace cumplir la Constitución Política del Estado, aún teniendo los mecanismos para hacerlo y siendo su obligación hacer respetar y cumplir la CPE.</p> <p>13. Está mal hecha: Cognema que engloba percepciones acerca de que la CPE está mal elaborada, que tiene contradicciones, que no sirve.</p> <p>14. Determina nuestras obligaciones: Ideas sobre los deberes y obligaciones que incluye la CPE en contraposición a los derechos que otorga.</p> <p>15. El gobierno debería hacer cumplir la CPE: Cognema relativo al papel que juega el gobierno en el cumplimiento de la CPE.</p> <p>16. Una reunión para ver y decidir qué se puede hacer: Categoría que abarca todas las respuestas relacionadas a la idea de CPE como Asamblea Constituyente o Asamblea de todos los sectores.</p> <p>17. Hay que modificar: Cognema referido a la idea de modificación o cambio de la CPE.</p>	<p>12. Son justas: Categoría relativa a la equidad y justicia de las leyes del país.</p> <p>13. Hay que modificarlas: Idea de que las leyes se deben modificar para así incluir y servir a grupos y sectores que están excluidos de la legislación.</p>
<p>15. Pedir autonomías: La Asamblea Constituyente percibida como espacio para reclamar las autonomías departamentales, provinciales o indígenas.</p> <p>16. Para que Evo se perpetúe en el poder: Categoría de respuestas sobre la intención de llevar a cabo la Asamblea Constituyente para quedarse más tiempo en la presidencia.</p> <p>17. Exclusión de los indígenas: Cognema que abarca todas las respuestas que aludan a la percepción de exclusión de grupos étnicos.</p> <p>18. No va a servir: Percepción de la Asamblea Constituyente como pérdida de tiempo y de dinero para el país y para los ciudadanos. Con respuestas como: “Es perder el tiempo nomás, no va a servir de nada, igual vamos a estar”.</p>			

2.1. Especificación de la muestra:

El marco muestral está conformado por los residentes en Bolivia, en hogares particulares con 18 años y más de edad en el momento de realización de la encuesta.

La muestra está compuesta por 3.300 casos: 1.228 encuestas en ciudades capitales, 724 en ciudades intermedias y 1.348 en localidades rurales. De acuerdo a la teoría estadística, el margen de error máximo esperado, para estimaciones con un 95% de confianza es de $\pm 1.7\%$ para la totalidad de la muestra.

2.2. Diseño de la muestra:

La muestra fue aleatoria. Para esto, en una primer instancia se estratificó la población en estudio en función del número de población reportado en el Censo de 2001, identificándose cuatro categorías.

- Ciudades capitales
- Ciudades intermedias 1
(Con más de 50.000 habitantes)
- Ciudades intermedias 2
(Entre los 2.000 y 50.000 habitantes)
- Localidades rurales (Con menos de 2.000 habitantes)

La muestra es polietápica; primeramente se tomó a las capitales de departamento de manera censal, luego en un primer escalón se seleccionó a las localidades para los otros tres estratos, en un segundo escalón (en zonas urbanizadas) se determinó los distritos. En el tercer escalón se seleccionó aleatoriamente las unidades censales, en cuarto escalón los manzanos a utilizar como puntos muestrales y un quinto y último nivel que llegó hasta la recolección de la información del propio entrevistado; la muestra fue sistemática en los puntos muestrales.

Al ser una muestra nacional, en una primera instancia se asignó a cada departamento una muestra de 200 casos, para después distribuir el resto de las encuestas de manera proporcional a la cantidad de habitantes de cada Departamento según las cuatro

categorías poblacionales (ciudad capital, ciudad intermedia 1, ciudad intermedia 2 y localidades rurales amanzanadas). Dentro de cada estrato la muestra es proporcional respecto del tamaño de la población de inscritos en cada localidad.

El Cuadro A.4 resume la dispersión de las entrevistas realizadas en los nueve departamentos, por área geográfica y según el tamaño de la localidad. La distribución de los encuestados por departamento, muestra una mayor concentración en los departamentos del eje central del país conforme al tamaño poblacional existente en cada departamento.

2.3. Selección de la muestra:

Método de selección de los individuos: La selección se realizó atendiendo a las cuotas especificadas en las páginas siguientes en relación a los parámetros de la población en estudio.

Especificaciones sobre el control de rechazos y sustitución de entrevistados en cada etapa de la muestra. La causa predominante de rechazos fue la negativa de la persona a la entrevista, además, se registraron algunos casos aislados en los que se impidió entrar al hogar.

En situación de rechazo se intentó realizar la encuesta en tres oportunidades más en horarios distintos, en caso de no lograrse la misma, se procedió a su reemplazo en la vivienda contigua hasta encontrar una persona que cumpla la cuota pre-establecida. El levantamiento de datos se realizó entre el 4 y 19 de Junio del 2006

2.4. Nivel de representación de la muestra:

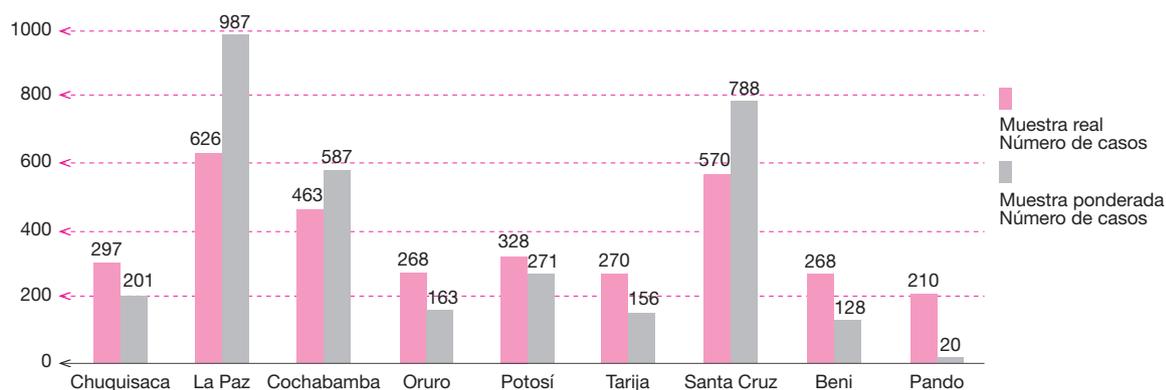
La muestra representa al 100% de la población mayor de 18 años que vive en las áreas urbana y rural amanzanada. En la muestra se controló las variables sexo y edad, a través de cuotas y posteriormente se elaboró un ponderador de la base de datos en función de los parámetros del Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO A.4

Departamento	Población tipo	Localidades	Muestra
La Paz	Capital	Nuestra Señora de La Paz	212
	Ciudades Inter.		
	1	El Alto	172
	Ciudades Inter.		
	2	Copacabana (Manco Kapac)	31
	Rural	Villa El Carmen de Caluyo (Aroma)	67
		Huarina (Omasuyos)	49
		Tito Yupanqui (Manco Kapac)	29
Cairoma (Loayza)		36	
	Charaña (Pacajes)	30	
	Total Dpto. La Paz	626	
Santa Cruz	Capital	Santa Cruz de la Sierra	315
	Ciudades Inter.		
	1	Montero	21
	Ciudad inter	Pailón (Chiquitos)	12
		Warnes (Warnes)	31
		San Javier (Ñuflo de Chávez)	10
		Camiri (Cordillera)	46
	Rural	Sindicato El Chore (Yapacani - Ichilo)	18
		Porongo (Andrés Ibañez)	33
		El Puente (Guarayos)	43
Cabezas (Cordillera)		39	
	Total Dpto. Santa Cruz	569	
Cochabamba	Capital	Cochabamba	164
	Ciudades Inter.		
	1	Sacaba	56
	Ciudades Inter.	Punata	16
		Arani (Arani)	4
		Tiquipaya	29
		Chimoré (Carrasco)	4
	Rural	Cuatro Esquinas (Tiquipaya - Quillacollo)	35
		Mariposas (Puerto Villarroel - Carrasco)	41
		Santivañez (Capinota)	51
Bolívar (Bolívar)		23	
Toko (Germán Jordán)		40	
	Total Dpto. Cochabamba	463	
Oruro	Capital	Oruro	138
	Ciudades Inter.		
	1		
	Ciudades Inter.		
	2	Challapata (Avaroa)	23
	Rural	Choque Cota (Carangas)	35
Antequera (Poopó)		36	
Morococala (Huanuni - P. Dalence)		38	
	Total Dpto. Oruro	271	

Departamento	Población tipo	Localidades	Muestra	
Potosí	Capital	Potosí	61	
	Ciudades Inter.1			
	Ciudades Inter. 2	Llallagua (Rafael Bustillos)	25	
		Villazón (Omiste)	24	
	Rural		Vitichi (Nor Chichas)	35
			Acasio (Bilbao)	25
			Ravelo (Chayanta)	50
			Chaqui (Cornelio Saavedra)	29
			Puna (J.M. Linares)	54
	Pulacayo (Uyuni - A. Quijarro)	25		
	Total Dpto. Potosí	329		
Tarija	Capital	Tarija	92	
	Ciudades Inter.1			
	Ciudades Inter. 2	Bermejo (Arce)	23	
		Yacuiba (Gran Chaco)	57	
	Rural		Carapari (Gran Chaco)	59
			San Josecito Centro (O'Connor)	23
			Chocloca (Uriondo - Avilés)	17
	Total Dpto. Tarija	271		
Beni	Capital	Trinidad	55	
	Ciudades Inter.1	Riberalta (Vaca Diez)	48	
	Ciudades Inter. 2	San Ignacio (Moxos)	46	
		San Ramón reemplazo a Magdalena (Iténez) ***	33	
	Rural		Reyes reemplazo a Piedras Blancas (Rurrenabaque - Ballivián) ***	42
			Peroto (San Andrés - Marbán)	44
	Total Dpto. Beni	268		
Chuquisaca	Capital	Sucre	106	
	Ciudades Inter. 1			
	Ciudades Inter. 2	Tarabuco (Yamparáez)	14	
	Rural		Machareti (Luis Calvo)	46
			Sopachuy (Tomina)	63
			San Lucas (Nor Cinti)	58
	San Pablo de Huacareta (H. Siles)	9		
	Total Dpto. Chuquisaca	296		
Pando	Capital	Cobija	84	
	Ciudades Inter. 1			
	Ciudades Inter.2			
	Rural		Porvenir (Nicolás Suárez)	67
		Puerto Rico (Manuripi)	59	
	Total Dpto. Pando	209		
	Total Bolivia	3300		

GRÁFICO A.1 **Muestra real y muestra ponderada**



CUADRO A.5 **Muestra real y Muestra ponderada**

	Muestra real		Muestra ponderada	
	Número de casos	%	Número de casos	%
Urbano	192	58	213	64
Rural	138	42	117	36
Total	330	100.00	330	100.00

3. Encuestas de control

Las encuestas de control fueron realizadas en las nueve capitales de Departamento más El Alto con el objetivo de actualizar una serie de indicadores de la encuesta base de julio de 2006 y proporcionar información de manera periódica, sistemática y detallada de las percepciones de la opinión pública boliviana frente a los principales temas objeto de estudio. Estas encuestas fueron realizadas por la empresa Apoyo, Opinión & Mercado entre enero y mayo de 2007.

3.1.- Especificación de la muestra:

El marco muestral está conformado por los residentes en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Sucre, Oruro, Potosí, Trinidad y Cobija, en hogares particulares con 18 años y más de edad en el momento de realización de la encuesta.

La muestra está compuesta aproximadamente por 2100 casos: 300 en La Paz y Santa Cruz, 200 en Cochabamba, El Alto, Tarija, Sucre, Oruro y Potosí, y 150 en Trinidad y Cobija. El tamaño muestral permitió realizar estimaciones para los resultados totales con un margen de error aproximado de 2,1 %, estimando una confiabilidad del 95 % al asumir la máxima dispersión de los resultados ($p/q = 1$).

3.2.- Diseño de la muestra:

Los entrevistados para la muestra se eligieron en base a cuatro variables (sexo, edad, nivel de educación y nivel socioeconómico). La muestra guarda relación con los datos del Instituto Nacional de Estadística (en cuanto a la estructura demográfica y de educación) y con los datos de Apoyo Opinión & Mercado (en cuanto a la estructura de nivel socioeconómico)

CUADRO A.6 **Estructura de la población y estructura de la muestra**

Variable	Muestra Números absolutos	Muestra Estructura (%)	Población Estructura (%)
Género			
Masculino	1078	49.95	49.8
Femenino	1080	49.8	50.1
Edad			
18-24	644	29.95	26
25-39	856	39.85	37.2
240-70	662	30	36.8
Nivel de Educación			
Ninguno/Primaria incompleta	380	17.95	
Primaria/Secundaria inicial	472	21.55	55
Secundaria/Sup. Técnica inc.	540	26.95	
Sup. Téc./Universidad inc.	483	20.9	34
Universidad completa	250	10.9	
Postgrado	33	1.5	11
Nivel Socioeconómico			
A (Alto)	24	1.58	2
B (Medio)	266	11.75	8.5
C (Bajo)	714	32.9	29.5
D (Muy bajo)	835	37.45	47.6
E (Extremadamente bajo)	320	16.05	12.3
Total		2158	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por Apoyo Opinión & Mercado

3.3.- Trabajo de campo:

En todas las ciudades incluidas en el estudio, Apoyo Opinión & Mercado Bolivia trabajó con coordinadores regionales que estuvieron a cargo de reclutar encuestadores, recepcionar encuestas, comprobar las encuestas efectivas y llevar a cabo la administración del trabajo de campo.

Se realizaron las encuestas con encuestadores pertenecientes a cada ciudad, en general estudiantes universitarios que fueron sometidos a un proceso de selección y un proceso de entrenamiento detallado, probando previamente la metodología y utilizando las técnicas necesarias para la aplicación correcta del cuestionario. Todos ellos tenían experiencia anterior en estudios similares.

Para garantizar la fiabilidad de la información recogida, al menos se verificaron 30 % del trabajo de cada entrevistador. Se designaron supervisores en cada ciudad que se encargaron de verificar la muestra y la aplicación correcta de los procedimientos de selección del encuestado además del uso apropiado de la encuesta.

3.4.- Nivel de representación de la muestra:

La muestra representa al 100 % de la población mayor de 18 años que vive en las diez ciudades principales del país. Los resultados se ponderaron para reflejar las características de la población de acuerdo a sexo, edad y nivel socioeconómico a nivel de cada ciudad.

CUADRO A.7 Comparación entre muestra real y muestra ponderada, por mes de aplicación

	Enero			Febrero			Marzo			Abril			Mayo		
	Muestra Real	Muestra ponderada	%												
	Número de casos	Número de casos		Número de casos	Número de casos		Número de casos	Número de casos		Número de casos	Número de casos		Número de casos	Número de casos	
La Paz	308	439	20,2	304	434	20,2	308	438	20,2	302	434	20,2	300	435	20,2
Cochabamba	204	286	13,2	206	283	13,2	205	286	13,2	205	283	13,2	204	283	13,2
Santa Cruz	309	628	28,9	300	622	28,9	308	627	28,9	300	621	28,9	301	622	28,9
El Alto	210	359	16,5	201	356	16,5	206	359	16,5	209	355	16,5	203	356	16,5
Oruro	208	119	5,5	208	118	5,5	205	119	5,5	203	118	5,5	210	118	5,5
Potosí	205	80	3,7	204	79	3,7	205	80	3,7	209	79	3,7	205	80	3,7
Sucre	208	119	5,5	208	118	5,5	210	119	5,5	210	118	5,5	210	118	5,5
Tarija	210	85	3,9	209	84	3,9	210	85	3,9	200	84	3,9	210	84	3,9
Trinidad	155	44	2,0	155	44	2,0	155	44	2,0	155	44	2,0	155	44	2,0
Cobija	155	12	0,6	155	12	0,6	157	12	0,6	155	12	0,6	154	12	0,6
Total	2172	2172	100,0	2150	2150	100,0	2169	2169	100,0	2148	2148	100,0	2152	2152	100,0

3.5 Sistematización de los datos

El 100% de las encuestas fueron revisadas, verificadas y editadas. Para la realización del control de calidad se procedió a la edición de la totalidad de las encuestas, lo cual implicó la revisión completa de las encuestas tomando en cuenta el correcto llenado y la coherencia de todas las preguntas.

Aquellas encuestas en las que se identificaron errores fueron nuevamente enviadas a campo; es decir, se recuperó la información faltante y en el caso de que alguna encuesta presentara un error que no sea posible recuperar, se procedió a la anulación y a su reemplazo de la misma zona pero en diferente manzano.

Por ende, solamente fueron digitadas aquellas encuestas que no presentaban errores y que se tenía la seguridad que contenían información confiable. Finalmente, luego de las debidas correcciones y verificaciones, las encuestas pasaron al área de Digitación. Todos aquellos cuestionarios que pasaron los

controles de calidad, fueron digitados por un equipo especializado, mediante un sistema adecuado de computadores conectados en red, siendo todos los datos almacenados en una base de datos global a partir de la cual se generaron bases de datos en diferentes formatos.

El proceso de la base de datos fue realizado mediante un programa especializado, los resultados se ponderaron y adicionalmente se presentaron en tablas estructuradas con las siguientes variables.

- a) Ciudades: Ciudades Capitales y Eje Troncal desagregadas
- b) Género: Masculino, Femenino
- b) Edad: 18-24, 25-39, 40-70
- d) Nivel Socioeconómico: A/B, C, D, E

Los resultados se ponderaron para reflejar las características de la población en estudio, la misma fue planteada para representar la estructura de la población urbana en base a la información del último censo.

Bibliografía general

Abric, Claude

1989 *L'Etude expérimentale des représentations sociales*. En: *Les représentations sociales*. D. Jodelet (ed), PUF: Francia

1993 *Central system, pberiferal system. Papers on social representations, 2, 2, 75-78. Les représentations sociales: Aspects théoriques. En: Pratiques sociales et représentations*. Presses Univ. de France: Francia

Asbún Jorge

2004 *Derecho Constitucional General*. Editora El País, Santa Cruz de la Sierra.

Ansolabehere Karina y Santiago Carassale.

s.f. *Muros y marcas: el mapa de las inscripciones de la cultura de la legalidad*, Flacso, México.

Bourdieu, Pierre

1988 *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Altea: Taurus Humanidades

Carassale Santiago

2005 *Política y Derecho*. Unger, Luhman y Habermas, Flacso-Ediciones Coyoacán, México

Chávez Silvia

2005 *Las Asambleas Constituyentes en Bolivia*. Revista Opiniones y Análisis N° 74, FUNDEMOS.

Concha Cantú, Hugo A., Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés

2004 *Cultura de la Constitución en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

De Sousa Santos, Boaventura

2003 *Crítica de la razón indolente*. Palimpsesto, Bilbao, España.

Flament, C.

1981 *L'Analyse de similitude*, Cahiers du Centre de Recherches operationelle. 4,63-67

1989 *Structure, dynamique et transformations des représentations sociales*.

En: *Les représentations sociales*. Presses Universitaires de France. Francia

Habermas, Jurgen

1998 *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, Madrid.

Hernandez Antonio María, Zovatto Daniel y Mora y Araujo Manuel

2005 *Argentina: Una sociedad anómica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Lazarte Jorge

2005 *El recorrido de la Asamblea Constituyente*. Revista Opiniones y Análisis No. 74, FUNDEMOS.

Mansilla H.C.F.

2005 *Para entender la Constitución Política del Estado*. Comentario introductorio. Corte Nacional Electoral, Bolivia.

2005 *Limitaciones, condicionantes y posibilidades de la Asamblea Constituyente*. Revista Opiniones y Análisis No. 74, FUNDEMOS.

Molina Barrios, Ramiro; Mayorga U, Fernando y de La Fuente, Julia Elena

2005 *La Asamblea Constituyente y las Representaciones Sociales de Nación/Naciones: Investigación cualitativa*. UCAC-CEBEM, Bolivia.

2006 *Representaciones sociales y cultura política sobre legalidad y Constitución*. Informe elaborado en el marco de la presente publicación (“El estado de la opinión”). PNUD-IDEA, Bolivia.

Molina Fernando

2006 *Bajo el signo del cambio*. El contexto ideológico-político de las campañas a la Asamblea Constituyente. Revista Opiniones y Análisis No. 80, FUNDEMOS.

Paez, Valencia, Morales, Sarabia, Ursua

1990 *Teorías y métodos en Psicología Social*. Ed. Antropos: España.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

2002 *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia*. PNUD, Bolivia.

2004 *Informe Nacional de Desarrollo Humano, “Interculturalismo y globalización”*. PNUD, Bolivia

2005 *Encuestas para el Desarrollo Humano, “Policía Nacional y seguridad ciudadana”*. PNUD, Bolivia

2007 *Informe Nacional de Desarrollo Humano, “El estado del Estado en Bolivia”*. PNUD, Bolivia

Romero, Salvador

s.f. *Geografía electoral*. Fundemos, Bolivia.

2006 *El tablero reordenado, en “Cuadernos de Análisis y Deliberación”*. Corte Nacional Electoral, Bolivia.

Salazar Ugarte Pedro

s.f. *“Un paseo por las nubes: la (in)cultura de la (i)legalidad y sus efectos”*, Flacso, México.