

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## ¿Cómo moderar el péndulo boliviano? [How to moderate the Bolivian pendulum?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Barrios Suvelza, Franz Xavier
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-11 17:51:29
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/218256">http://hdl.handle.net/20.500.12424/218256</a>

# ***¿Cómo moderar el péndulo boliviano? De las privatizaciones a la recuperación del Estado***

**Franz Xavier Barrios Suvelza**

*El proceso de privatización en Bolivia, envuelto en un ropaje de demagogia y falsas promesas, estuvo marcado por la falta de transparencia y los defectos de aplicación. El artículo sostiene que los errores más groseros podrían haberse evitado de haber existido un tribunal técnico, independiente y jerarquizado, capaz de identificar y corregir las principales deficiencias. Este poder, que no debería de ningún modo anular las decisiones políticas democráticamente adoptadas, podría funcionar hoy como un moderador responsable de las políticas de reestatización y recuperación del rol del Estado implementadas por el gobierno.*

## ***La privatización como opción de política pública***

En este artículo plantearé que la asonada privatizadora boliviana, iniciada a fines de los 80, trajo muchos problemas que podrían haberse evitado si el sistema político hubiera contado con algún mecanismo que hubiese permitido aplicar las políticas públicas de privatización sin que ellas se degradaran en sus procedimientos y en sus resultados.

Para comenzar, es cierto que la ola de privatizaciones vino muchas veces empaquetada como inducción foránea. Pero en varias ocasiones, más allá de estos estímulos externos, también se justificó –no sin razón– por una serie

---

**Franz Xavier Barrios Suvelza:** economista, Ph.D. por la Universidad Técnica de Berlín. Docente de la Maestría en Descentralización y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

**Palabras clave:** privatizaciones, capitalización, regulación, rol del Estado, Bolivia.

---

de desperfectos del empresarialismo estatal que tarde o temprano, más allá de las presiones del exterior, tenían que encararse. Justamente, cuando se la aplica como una herramienta para resolver los problemas derivados de la producción estatal directa de bienes y servicios, la privatización se revela como una política pública simple y llana, tan alternativa como cualquier otra.

En el caso boliviano, la privatización en su versión capitalizadora, implementada entre 1993 y 1997<sup>1</sup>, se presentó además como una propuesta explícita de campaña electoral. Fue, entonces, una política pública legitimada por una votación mayoritaria. Hasta aquí, las cosas bien. Sin embargo, una vez iniciado el proceso, comenzaron los problemas por dos causas distintas: la instrumentación de la privatización como demagogia pública y su implementación sin un sistema estatal independiente y técnico de contrapesos que la modulara o corrigiera, aunque esto de ningún modo implicara quitarle al gobierno la chance de aplicar su promesa electoral.

Quiero tocar primero el aspecto de la demagogia para retomar después la idea de la privatización como opción de política pública.

### ***La privatización como demagogia pública***

Un primer daño derivó de la hemorragia de argumentos triviales, a veces groseros, casi siempre artificiosos, con los que los políticos de turno –y, lo que es peor, los académicos del momento– justificaron las privatizaciones. La lista de lugares comunes puede llegar a la centena de ejemplos. Algunas muestras clásicas del caso boliviano sonaron más o menos así: «Ahora que las

---

1. En un primer momento, en 1985, el programa de ajuste estructural en Bolivia no propuso privatizaciones y se concentró en el control del gasto público, el cierre de empresas deficitarias, la liberación de precios y una clarificación del régimen impositivo, entre otras medidas. Después, ya en pleno periodo neoliberal, Jaime Paz Zamora impulsó un primer ciclo de privatizaciones, implementado durante uno de los gobiernos más famosos por su falta de transparencia y corrupción. El segundo ciclo se caracteriza por lo que llamaré «privatización capitalizadora». Se produjo durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, entre 1993 y 1997. Pero no solo la frivolidad y la falta de creatividad caracterizaron la privatización pazzamorista, pues debe añadirse el dato, más técnico, de que en aquella oportunidad se vendieron las empresas pequeñas y no monopólicas. El segundo ciclo, del llamado gonismo, fue un periodo innovador en cuanto a la técnica de privatización. Se vendieron empresas grandes, muchas veces monopólicas, aunque, como veremos, el proceso estuvo plagado de oscuridades. La decadencia comenzó y culminó con el gobierno de Hugo Banzer y su sucesor, Jorge Quiroga, quienes, a las graves deficiencias ya incubadas en el periodo previo sumaron su incompetencia, ya sea desmantelando lo que hizo el gobierno anterior, sin un norte claro más que el afán de diferenciación, ya sea agudizando la pignoración en beneficio del capital. Para una fuente actualizada sobre historia y procedimientos de la privatización capitalizadora en Bolivia, v. AAVV: *10 años de la capitalización. Luces y sombras*, Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, La Paz, 2004.

instituciones de cooperación han decidido restringir sus créditos para el 'Estado productor', debemos privatizar YPFB<sup>2</sup> porque no tiene más recursos para la inversión». Otra justificación, más conmovedora, decía: «Debemos capitalizar YPFB, pues liberando recursos estatales destinados a la producción cabe la posibilidad de redireccionarlos hacia el gasto social». Las argumentaciones lindaban con la hipocresía<sup>3</sup>: «es 'el Estado' (¿?) el incompetente para lidiar con los mercados y la eficiencia en la provisión».

Mi convicción, a esta altura, es que estas arremetidas demagógicas son simplemente inherentes a esa suerte de irrenunciable estolidez que caracteriza a la clase política y a los entornos de expertos que encubren de tecnicismos sus decisiones. En ese momento se imaginó que era posible atacar a los operadores de la privatización desde el debate público, conminándolos a la sinceridad en torno de las medidas que estaban aplicando. Mi conclusión retrospectiva es que se debe renunciar a que muestren sus programas de gobierno con objetividad y franqueza.

Ciertamente, dismantelar intelectualmente esas premisas es algo loable y, sin dudas, una obligación moral de la reflexión social crítica. Pero es infructuoso, por más que se tenga la esperanza de conmover a quienes, por definición, no pueden obrar con la transparencia a la que uno aspira (o por lo menos no de forma automática). Por otro lado, los efectos y argumentos del debate técnico o crítico no suelen ser decisivos para reencauzar decisiones políticas agregadas. Esto no es otra cosa que la confirmación de una desconocida regla básica de la gestión pública alternativa: «No exprimirás de algo lo que no te va a dar». O, aplicado a nuestro tema: no le pidas a la privatización desarrollo económico, pero tampoco le pidas al político sinceridad en sus exposiciones.

Estamos ante aspectos sustantivos, relativos a cuestiones más complejas y generales, como aquellas categorías de lo democrático, la función estatal y la naturaleza de los políticos. ¿Cuántas veces hemos escuchado que los servidores públicos se «deben al bien común», que la democracia debería alimentar a las sociedades con dirigentes y elites técnicamente preclaras o bien intencionadas? Sin embargo, los políticos pueden, pero no deben –y, en realidad, es raro que lo hagan–, corresponder las ilusiones de contar con gobernantes

---

2. Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) fue durante décadas la empresa estatal que manejó el sector hidrocarburífero boliviano.

3. Para un análisis de la hipocresía como instrumento de colocación de política pública, v. Nils Brunsson: «Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control» en *Research in the Sociology of Organizations* vol. 13, 1995.

reclutados de un arcano paraje donde reinan la verdad o la ciencia. Y entonces, como no sería realista exigirle al metabolismo democrático que produzca seres francos, es mejor coexistir con ellos sin pedirles más de lo posible: solo un mínimo tolerable de prebendas, una aceptable ejecución de política pública, cierto decoro.

Pero el Estado, afortunadamente, no está solo compuesto por esta utilísima dimensión político-democrática, sino también por otra que, si tenemos suerte, desplegará una variedad de reglas y conductas que son diametralmente distintas, pero complementarias. Si la privatización contuvo un núcleo evidente de política pública, pero fue imposible desarrollarla sin un ropaje demagógico, y si a esto sumamos la dificultad para extraerle al político de turno una exposición sincera de los hechos privatizadores, entonces cabe preguntarse cuáles son las opciones para contrapesar procesos de este tipo y evitar su degradación técnica, moral y social.

### ***La fatalidad de una privatización sin guardianes***

En primer lugar, hay que descartar la peregrina idea de una suerte de control social o de que sea el pueblo el que asuma la tarea de evitar la degradación de procesos como el de la privatización.

Al contrario, se debe reclamar un sistema lo más alejado posible del imperio del parecer popular y de la clase política gobernante. Paradojas de la vida: hay que alejarse del pueblo para protegerlo de una privatización potencialmente rapaz. Un rápido repaso del caso boliviano permite verificar

***Hay que descartar la peregrina idea de una suerte de control social o que sea el pueblo el que asuma la tarea de evitar la degradación de procesos como el de la privatización***

esta hipótesis. En los 90, cuando se efectuaron las privatizaciones por vía de la capitalización, la empresa estatal de petróleos fue colocada en el centro de un paquete de medidas tendientes a aflojar las normas de atracción de capitales hacia el sector hidrocarburífero. Muchos años después, creció el rumor de que las negociaciones con los capitalistas fueron desventajosas. Los aplicadores de la política de privatización arguyeron que se tildaba de entreguismo lo que en realidad era una inteligente técnica de atracción de capital.

Tal vez nunca se sepa qué pasó realmente y quién tuvo la razón. Pero hay que recordar un dato. En momentos en que las elites políticas tradicionales comenzaban a entrar en su fase de desmoronamiento final, una pequeña nota de

prensa publicada en un diario de circulación nacional señalaba que, una década después del comienzo de la gran ola capitalizadora, en vísperas de las renegociaciones para mejorar los contratos petroleros, se descubrió que en pleno proceso capitalizador un subsecretario de Estado había informado a su superior que se estaban declarando pozos petroleros viejos (o sea, donde el vilipendiado Estado empresario había invertido recursos) como si fueran nuevos. Las pérdidas para el Estado, debido al alivio impositivo que suponía lidiar con pozos nuevos, serían cuantiosas a medida que pasaran los años. Esa comunicación interna de un funcionario de menor rango nunca conmovió a nadie y solo reapareció diez años después, cuando un par de cientos de millones de dólares ya habían sido cedidos al capital transnacional.

De haber existido una instancia que permitiera atender la opinión que el funcionario de menor rango expuso sin éxito, pero de tal forma que el aplicador (en este caso, el gobierno de turno) no pudiera avanzar sin resolverla, los beneficios de la privatización habrían sido mucho mayores.

### ***Un tribunal de casación técnico***

La pregunta, entonces, sería: ¿es admisible que una medida democráticamente avalada pueda ser interrumpida u observada por un poder técnico carente de toda legitimidad política<sup>4</sup>? La respuesta es sí, claro, siempre y cuando la so-

***¿Es admisible que  
una medida  
democráticamente  
avalada pueda ser  
interrumpida u  
observada por un  
poder técnico carente  
de toda legitimidad  
política?  
La respuesta es sí***

ciudad haya aceptado que el Estado no está permeado de pies a cabeza por sustancias solo políticas y democráticas, sino que también contiene ámbitos «blindables» frente a lo democrático y lo político. Si se acepta esta visión, se admitiría una versión ruda, pero probablemente imprescindible, de los pesos y contrapesos de poder dentro del Estado.

Ahora bien, en concreto, ¿cómo se lleva a la práctica semejante dispositivo? No parece haber otra salida –por lo menos para la idiosincrasia boliviana– que jerarquizar, dentro de la estructura de poderes estatales, a los emisores de opiniones de carácter técnico, de modo que sus acciones y sugerencias tengan más chances de imponerse, pues aquella que intentó el

---

4. Para una discusión sobre estos dilemas, cf. Alan Blinder: «Is Government Too Political?» en *Foreign Affairs* vol. 76 N<sup>o</sup> 6, 11-12/1997.

funcionario de bajo rango fue aplastada por un superior que no hizo otra cosa que cumplir el deber de ser leal al príncipe.

La segunda cuestión es delimitar con precisión dónde y hasta dónde puede actuar un dispositivo de esta naturaleza. Un mal diseño consistiría, por ejemplo, en que esta suerte de «tribunal de casación técnica» tuviera la capacidad de revertir completamente decisiones políticas. En ese caso, acabaríamos sojuzgados por una tecnocracia de guardianes filósofos, lo que a la larga extinguiría la misma política. Para aclararlo otra vez: hemos dicho que no tiene sentido exigirle a la clase política lo que no puede dar (franqueza a cualquier precio), hemos aceptado pacíficamente que la hipocresía es natural al metabolismo político y a la misma reproducción de la gestión pública, pero esto no significa prescindir de la clase política.

Parece entonces claro que este tribunal no debería oponerse a decisiones de política pública deseadas y votadas. Lo único que podría hacer es suspender aquellos aspectos en los que lo técnico sea verificablemente preponderante. Si llevamos estas ideas a la historia reciente boliviana, concluimos que, sin afectar las legítimas decisiones de privatización, este tribunal debió haber podido impugnar aquellas medidas que, desde un punto de vista técnico, podrían generar daños al Estado. Para el clamor popular antiprivatizador, un tribunal con estas funciones acotadas puede ser decepcionante, pues no hubiera podido intervenir en la política pública privatizadora propiamente dicha. Sin embargo, habría podido suspender, siguiendo un procedimiento de escucha y defensa de partes, todo aquello que se consideraba dañino desde esa acotada visión técnica.

El tercer asunto por resolver es quién habría tenido que activar este tribunal, en caso de que hubiera existido. Pues bien, aquí introducimos un nuevo recaudo para impedir que una instancia de este tipo acabe desplazando el ámbito decisional político-democrático en favor de una suerte de gobierno de tecnócratas. Parece plausible que un organismo de esta naturaleza debiera carecer de un poder de autoactivación amplio y que tendría que estar conectado con el subsistema político-democrático. Volvamos a los años dorados, desde la perspectiva de los defensores del neoliberalismo, de la privatización capitalizadora. En esos días, no hubo forma terrícola imaginable capaz siquiera de intentar escudriñar el proceso, y ni hablar de procurar pararlo, aunque fuera por razones técnicas. El oscurantismo fue tal que solo muchos años después se pudo tener acceso a la información de ese bazar monumental de venta de activos estatales. Pero ¿y el control parlamentario? Éste se apoltronó, leal y

subordinado al príncipe de turno, sustentado en mayorías artísticamente suturadas con prebendas y de una venalidad cocida a fuego lento en el periodo de Jaime Paz Zamora, que se divirtió con una privatización de opereta entre 1989 y 1993. En otras palabras, la oposición política tuvo que haber tenido la oportunidad de objetar algo del proceso privatizador. Pero es posible que la oposición impugne no por patriotismo sino para impulsar su retorno al poder, y luego reproducir lo que el gobierno anterior acaba de hacer o, incluso, para hacerlo peor: el dictador Banzer y su delfín sucesor acabaron degradando la capitalización gonista de la forma más asombrosa. Así, la opción de recurrir a una instancia técnica que filtre lo interesado de una demanda, apelando solo a lo que constituye una genuina impugnación de orden técnico, podría haber evitado mucho daño económico al Estado boliviano. La inversión extranjera habría llegado, pero no al costo que lo hizo.

La admisión de una demanda en este extraño tribunal, ciertamente, no solo tendría que descartar aquellas solicitudes extratécnicas. También debería eludir aquellas que, por una cuestión de jurisdicción, resultan más ingenuas pero igual de intratables. «Que el tribunal diga si la privatización, por ser imposición del Imperio, no merece ser suspendida.» La respuesta de los jueces en este caso no podría ser otra que «La admisión de la demanda es denegada»... por ser algo metafísica. Volviendo al caso que expuse arriba, el reclamo pudo haber sido: «Que el Tribunal diga si la clasificación de un pozo petrolero viejo como si fuera nuevo no contraviene constataciones geomensuradas y que, por lo tanto, el inversor deberá cumplir con el régimen impositivo válido para aquellos campos en los que el Estado invirtió recursos, descartándose cualquier rebaja tributaria pertinente solo para pozos comprobadamente nuevos... Firma: Una minoría parlamentaria». En este caso, los jueces habrían aceptado la demanda e instruido al príncipe capitalizador a corregir el despropósito: no que deje de privatizar, pero que lo haga lo menos mal posible. Antes de retomar la idea de la privatización como política pública, vale la pena referir un instante lo extraño de este poder de casación técnica.

### ***La ocurrencia de Sun Yat-sen***

La idea de un tribunal de casación de corte jurisdiccional para recursos específicamente técnicos de gestión estatal se vincula al tema de concebir poderes jerárquicos de control independiente, tan elevados y diferenciados como los de la tríada clásica compuesta por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El clasicismo politológico seguramente se enfadará ante la idea de una suerte de poder «especial» de la misma jerarquía que los tres baluartes, universalmente aceptados, de la división horizontal del poder estatal<sup>5</sup>.

Pero no es una idea nueva. El político chino de inicios del siglo XX Sun Yat-sen<sup>6</sup> escribió algunas refrescantes líneas proponiendo fundir la tradición occidental de la tríada mencionada con la más milenaria tradición china de poderes de control independientes de igual rango. Como uno rápidamente se imaginará, Mao contrapuso a esta idea un modelo que, de tener más de tres pilares, se limitó a un solo ladrillo: el partido de vanguardia del proletariado en alianza con el campesinado. Hoy, en Bolivia, ha surgido una nueva variante, defendida por ciertos teóricos del partido en el poder: someter la tríada de poderes clásicos al supremo control del pueblo/actores sociales/pueblos indígenas. Si esta propuesta avanza, no hay dudas de que se debilitará, con la misma fuerza que el neoliberalismo, la posibilidad de implementar una política pública convenientemente controlada.

*El clasicismo politológico seguramente se enfadará ante la idea de una suerte de poder «especial» de la misma jerarquía que los tres baluartes, universalmente aceptados, de la división horizontal del poder estatal*

### ***Vuelta al principio: la privatización como opción de política pública***

Las tareas de un poder técnico de esta jerarquía no solo se expresarían en el mecanismo de apelación ya esbozado. También podrían plantearse para impugnar alteraciones de procedimiento. Por ejemplo, la modificación «de medianoche» de los términos de adjudicación para una de las empresas a capitalizar, que hoy constituye uno de los fracasos más grandes de todo el proceso de privatización: la compañía estatal de aeronavegación.

Así, debido a su relevancia para procesos de privatización, podrían mencionarse ciertas tareas adicionales que este poder jerárquico debería cumplir. En

---

5. El Tribunal Federal de Cuentas (TFC) alemán ha generado un largo debate sobre su estatus constitucional. ¿Se trata de un organismo perteneciente a alguno de los tres poderes clásicos del Estado? La tendencia de la doctrina alemana concuerda en resistirse a un forzado intento por tratar de incluirlo en uno de estos poderes, pues parece tratarse de un fenómeno que rompe ese esquema (Cf. Kyrill A. Schwarz: *Das Bonner Grundgesetz*, 4te Auflage, Vahlen, 2001, p. 2107). La idea del TFC como expresión de un cuarto poder no está ausente, aunque se muestra como una interpretación extrema. Otras interpretaciones lo han concebido como parte del Ejecutivo, luego del Legislativo, del Judicial, como órgano *sui generis* no sometido a nadie y, finalmente, como cuarto poder. (Más en K. Stern: *Das Staatsrecht der BRD*, Band II, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980, p. 444.)

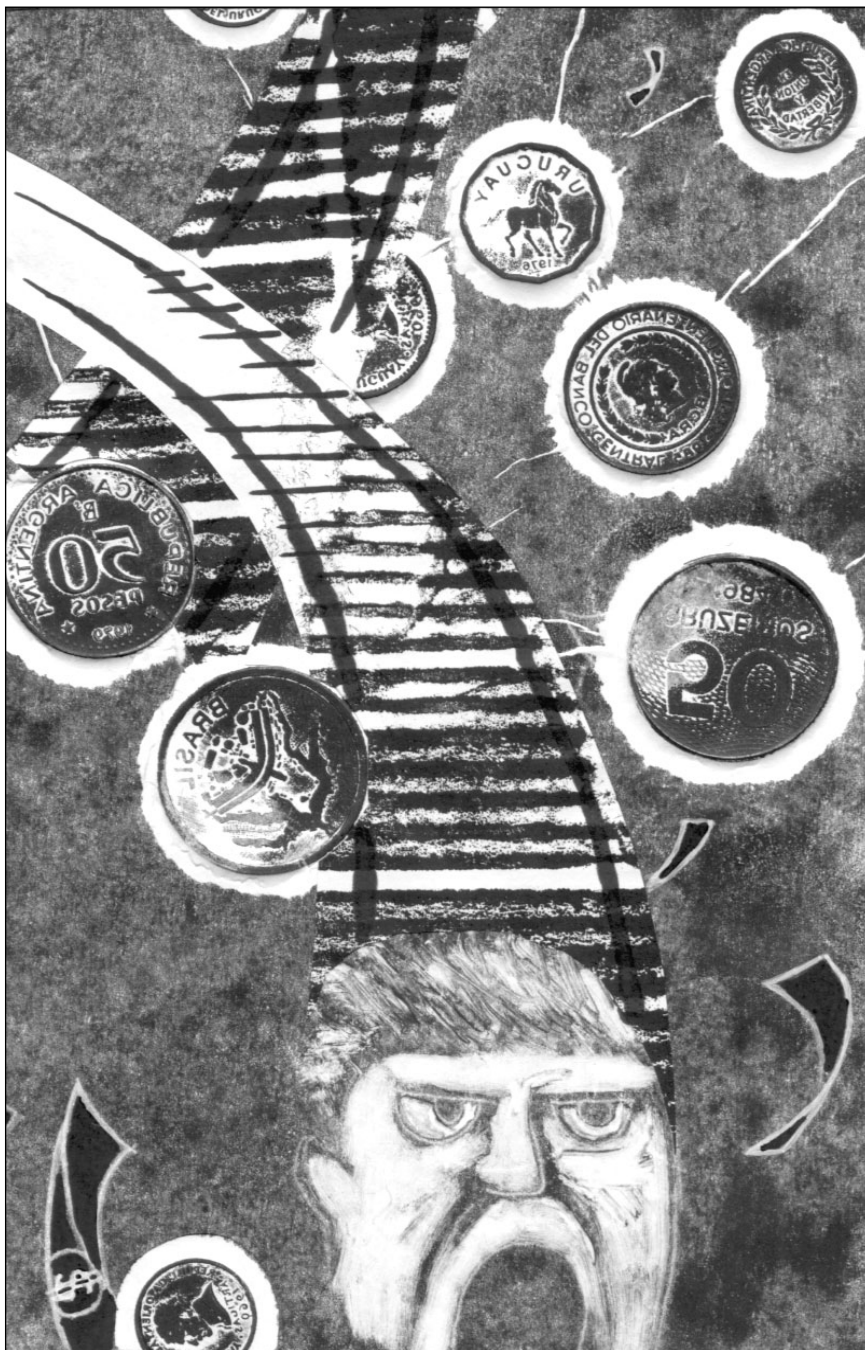
6. Ver Sun Yat-sen: *The Three Principles of the People*, The Commercial Press, Shanghai, 1928.

primer término, la imposición de la transparencia, ya que en Bolivia el hermetismo fue intolerable. Y no pienso en la ciudadanía como destinatario único de este tipo de información, que por lo demás llegaba atosigada de *jingles* propagandísticos, sino más bien en instancias de control independiente intraestatal o en instancias de fiscalización de orden político, como por ejemplo una comisión del Congreso. Además de informar de manera regulada y efectiva a la opinión pública, este poder tendría que implementar certificaciones del proceso privatizador en torno de tres cuestiones: el control *ex ante* y *ex post* de la objetividad de los avalúos, el monitoreo del cumplimiento de las promesas de expansión y la evaluación del impacto.

En cuanto al primer punto, la objetividad de las valuaciones, es evidente que deben provenir de una instancia independiente. Luego de que en Bolivia concluyera el segundo ciclo de privatizaciones, se presentó como gran victoria el hecho de haber obtenido dobles, triples o incluso mayores ratios del precio final frente al valor en los libros. Pero es obvio que esa buena noticia depende de cuán serias hayan sido las valuaciones de base. Es un trabajo generalmente delicado, complejo, que muchas veces hacen empresas extranjeras especializadas. Las certificaciones acerca de la evaluación inicial deberían acompañar el proceso sin que esto signifique que deban necesariamente salir a la luz pública de forma inmediata.

En cuanto al monitoreo de los compromisos asumidos por las empresas privatizadas, la cuestión fue crucial en el caso boliviano dado el innovador esquema utilizado, la capitalización, que en lugar de incrementar las arcas del tesoro nacional con los ingresos provenientes de las ventas, obligaba a que el inversionista destinara esos fondos a incrementar el capital de la compañía privatizada, lo que generaba una expansión de su base material. Ahora bien, para que esta idea novedosa cumpliera su cometido era imprescindible, entre otras cosas, que alguien certificara que esa inversión no acabaría financiada con ingresos corrientes de las empresas capitalizadas y que no se produjera un incremento del capital físico con precios sobrevaluados mediante la compra de insumos al mismo *holding* capitalizador.

Finalmente, el último posible aporte de este poder técnico consistiría en una evaluación final, ya que el control estatal una vez cerrado el ciclo de privatización capitalizadora solo podría concretarse a través de las instancias correspondientes de regulación sectorial. Así, el tribunal técnico se despediría con un reporte que, luego de una maduración razonable de tiempo que variaría en función del sector privatizado y de las condiciones concretas de los acuerdos, se



traduciría en una evaluación objetiva del impacto del proceso privatizador en torno de ciertas variables sensibles: empleo, tecnología, déficit fiscal, estructura de mercado, tarifas, coberturas, eficiencia en la provisión, encadenamientos económicos, economía regional e inversión extranjera directa. Una vez más, nos encontramos en el ámbito de las políticas públicas, solo que en este caso serían evaluables de oficio por esta instancia técnica independiente.

Como ya se habrá advertido, uno de los grandes errores del proceso de privatización fue la aplicación del evangelio de aquellos días acerca del paso de Estado productor a Estado regulador. No voy a detenerme en la duda profunda sobre el exceso ideológico que significa comprimir al Estado productor hasta reducirlo a la nada. Simplemente diré que, desde una perspectiva pragmática, el Estado productor a veces es irrenunciable. El error deriva del hecho de haber creído ese chiste de la *doxa* neoliberal de un Estado regulador como algo capaz de ofrecer un Estado completo. La regulación sectorial no solo es importante, sino que está íntimamente emparentada, en su metabolismo decisional, con las operaciones y los códigos de actuación (que serán técnicos e independientes) del poder de casación que acabo de delinear.

En Bolivia, los neoliberales creyeron en aquella diapositiva de Power Point de los técnicos neoclásicos que mostraba cómo el Estado regulador debía reemplazar al Estado productor. El resultado concreto fue una proliferación indiscriminada de entes reguladores que, con los años, solo han dejado, salvo algunas destacables excepciones, una estructura de duplicaciones de supervisión, oficinas que juegan a ser ministerios paralelos, planillas frondosas de reguladores y, lo que es peor, una mayoría de organismos impotentes o incapaces de poner en orden al capital oligopólico, las tarifas, la calidad de provisión y el respeto a los acuerdos. Tropezamos aquí con un efecto pernicioso hasta el momento descuidado: el desprestigio fatal de la idea regulatoria en el ideario popular, que ahora, como dijimos, se querrá sustituir por supervisores ministeriales, lo cual rompe la idea de independencia; o, aún peor, se pretenderá reponerla como un supremo poder de control social desde el pueblo.

Entonces, tanto o más decisivo que una red competente de organismos de control sectoriales sería un Estado que fuera mucho más allá de su rol de regulador, que se involucrara en la dinámica misma del proceso como un fiscalizador independiente no de fallas de mercado, sino de las torpezas políticas de aplicación que, desde un punto de vista técnico, se cometieran durante el proceso. Esto implica que no se limitara a taparse los ojos durante

los tres o cuatro años que duren las andanzas privatizadoras embadurnadas de ideologismos y defectos, sino a certificar cada paso a lo largo de su aplicación.

### ***El cambio social contemporáneo en la Bolivia poscapitalización***

La decisión de privatizar por vía de la capitalización, en un segundo ciclo de la venta de empresas públicas en Bolivia, no fue solo fruto de la constatación de los errores de la gestión directa estatal. También jugó un rol determinante la destrucción sostenida que se hizo de las empresas públicas: se las sometió a una lógica de desmantelamiento moral (corrupción) y material implacable y se les quitaron sus excedentes, de modo que quedaron impotentes para reproducir de manera ampliada su capital y, al verse imposibilitadas de contraer deudas, fueron cínicamente sentenciadas al traspaso al sector privado. En Bolivia, por lo tanto, es válida la sentencia de que la privatización fue también una medida para resolver los autodaños de un Estado dirigido por elites indecentes e incompetentes.

***La decisión de privatizar por vía de la capitalización, en un segundo ciclo de la venta de empresas públicas en Bolivia, no fue solo fruto de la constatación de los errores de la gestión directa estatal. También jugó un rol determinante la destrucción sostenida que se hizo de las empresas públicas***

La capitalización aplicada entre 1993 y 1997 fue una variante innovadora de privatización. Consistió en ampliar el capital empresarial en una proporción equivalente al precio de la empresa en venta (en vez de acumular pagos en el tesoro nacional). Esto permitió desmantelar el Estado empresario defectuoso en varios tramos y, al mismo tiempo, conectar esta dinámica a una fórmula de ciudadanización de los beneficios. Pero vimos también el costado negativo: la reversión parcial de su parte más controvertida (la capitalización vinculada al sector hidrocarbúrico); el desmoronamiento generalizado del sistema de regulación sectorial; la profunda inestabilidad de pago del Bonosol<sup>7</sup>; el vergonzoso desenlace del caso aeronáutico y las dudas sobre la calidad y el cumplimiento de las metas acordadas en el sector de telecomunicaciones. Estas noticias, más bien desalentadoras, no pretenden desconocer ciertos

---

7. Bonosol es el nombre del beneficio que recibieron los bolivianos de la tercera edad como distribución de los ingresos derivados de la capitalización.

efectos notables que, pese a todo, tuvo la capitalización: más inversión, nuevos y mejores índices de provisión en varios tramos de los sectores privatizados y cierta capacidad de rebalse de los beneficios a algunos segmentos vulnerables de la población.

A la hora de formular un balance, además del contraste entre promesas y hechos concretos, es necesario tener en cuenta la postergación que su defectuosa aplicación supone si se quiere avanzar en un esfuerzo estratégico por forjar una cultura social que acepte con más sosiego medidas privatizadoras de buena calidad. En ese sentido, el segundo ciclo de privatización fue superado por la dinámica de los hechos sociales y constituye, con o sin razón, una de las justificaciones más comunes para explicar la transformación epocal que hoy vive Bolivia. Lo que el recuerdo de un pasado colonial es a la argumentación indigenista radical del gobierno actual, la capitalización lo es a la vertiente más clasista de reposición del Estado en el futuro boliviano.

En diciembre de 2005, los bolivianos eligieron contundentemente a un candidato decidido a reponer el papel del Estado en la economía. Es muy difícil pretender desvincular este cambio del sabor que dejaron 20 años de un neoliberalismo privatizador que, si bien fue capaz de introducir componentes rescatables de manejo estatal, tuvo enormes deficiencias en su flanco privatizador. Así, los innegables réditos de racionalización estatal que podrían haber generado privatizaciones convenientemente diseñadas y aplicadas se desvanecen conforme pasan los años y se abren los archivos. Pero si no aprendemos las lecciones del pasado, la expansión del aparato estatal por obra de innumerables prótesis intervencionistas de mala calidad y muchas veces de discutible impacto simplemente abonará el camino para que alguien, tarde o temprano, vuelva a traumatizar a la sociedad con reducciones drásticas de esta nueva jungla de entidades estatales. Y todo en nombre de la igualdad.

En rigor, el sistema de control técnico que he procurado definir debería poder usarse ahora para modular el péndulo estatizador que se viene. El desafío, desde el punto de vista psicológico, es descomunal. Uno de los resultados más graves de la privatización capitalizadora de los 90 es su perverso efecto anímico y cultural, que ha hecho que la opinión pública rechace la hipótesis de que se puede cuidar el interés colectivo desde un enfoque técnico: en otras palabras, un fracaso del sistema regulatorio en general. Del mismo modo, no hay espacio para plantear que la privatización podría ser un recurso posible de corrección de lo que ya no funciona en el Estado empresario, o que es posible hacer negocios con el capital extranjero sin que la relación sea

expoliatoria. En síntesis, corremos el riesgo de pasar de los prejuicios infantiles neoliberales a los prejuicios, también infantiles, de signo opuesto.

Para concluir, queda la impresión de que, a la luz de la experiencia boliviana de capitalización, la izquierda no enfrenta solo el desafío de reponer la dignidad de la función pública en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad. Si la privatización agravó la situación de estos estratos sociales, a la izquierda, más que a cualquier otra corriente política, le corresponde asumir la reparación. Y como será una reparación apoyada por el pueblo, no hay dudas de que será impecablemente democrática. Pero asumir dichas tareas es algo obvio y consabido para la izquierda. No radica aquí el arte de una nueva izquierda continental, sino en aquello que la izquierda siempre desdeñó y que la derecha enarboló, muchas veces con la más notoria hipocresía. Me refiero a generar un blindaje, dentro del Estado, de aquellos sectores cuyo funcionamiento depende de que no se sometan ni al pueblo ni al político, y que sirvan a intereses colectivos, de muy largo plazo y cuyas decisiones se tomen de forma independiente y técnica. Desde mi punto de vista, cultivar y desarrollar este aspecto del Estado que nada tiene ya de democrático –sin por ello impedir que el Estado como un todo cobije una dimensión democrática estable– será decisivo. Jerarquizar un poder de este tipo es, para Bolivia, la mejor forma de salvar y consolidar esos ámbitos apolíticos y ademocráticos que todo Estado serio debería contener<sup>8</sup>.

No es, por lo tanto, una izquierda democrática lo que debe pedirse hoy; de eso se encargará el gen natural de toda izquierda, incluso hasta extremos desproporcionados, como sucede hoy en Bolivia, donde el actual gobierno se declara como ejercido desde los actores sociales y las masas populares sin intermediarios. El arte de la reforma radica en una izquierda que defienda el estado de derecho y apueste por lo técnico e independiente dentro del Estado. Si no se logra este objetivo, es improbable que la política de reestatización iniciada por el presidente Evo Morales cumpla su cometido. Y, aún menos seguro, que la sociedad aprenda a procesar sosegadamente las opciones de política pública, de modo que una privatización convenientemente aplicada pueda ser aceptada de modo pacífico como una forma más de avanzar en el desarrollo social. ☐

---

8. Para una recopilación de más de diez países y una fundamentación más detallada para el caso francés sobre el tema de las «autoridades administrativas independientes», v. P. Gélard: *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation, París, 2006.